



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 14.3.2012
SWD(2012) 61 final

Del I

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Elementi za skupni strateški okvir za obdobje 2014–2020 za

**Evropski sklad za regionalni razvoj,
Evropski socialni sklad,
Kohezijski sklad,
Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja in
Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo**

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Elementi za skupni strateški okvir za obdobje 2014–2020 za

**Evropski sklad za regionalni razvoj,
Evropski socialni sklad,
Kohezijski sklad,
Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja in
Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo**

Ta delovni dokument služb je bil sestavljen na podlagi predlogov uredb, ki jih je Evropska komisija sprejela 6. oktobra 2011, 12. oktobra 2011 in 2. decembra 2011. Dokument ne prejudicira dokončnosti aktov niti vsebine katerega koli delegiranega ali izvedbenega akta, ki ga morda pripravlja Komisija.

1. UVOD

Evropa mora usmeriti svoje gospodarstvo nazaj na pot trajnostne rasti. Za to je potrebna kombinacija proračunske konsolidacije, strukturnih reform in okoljsko osveženih naložb, ki pospešujejo rast.

Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS), Kohezijski sklad (KS), Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR) si prizadevajo za dopolnilne cilje politik, upravljajo pa jih države članice in Komisija skupaj. So glavni vir naložb na ravni EU za pomoč državam članicam pri ponovnem zagonu in povečevanju rasti ter oživljanju zaposlovanja ob hkratnem zagotavljanju trajnostnega razvoja v skladu s cilji strategije Evropa 2020.

Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) tem instrumentom dodeljuje jasne cilje. Komisija meni, da bi tem ciljem učinkoviteje sledili z boljšo uskladitvijo petih skladov, s čimer bi preprečili prekrivanje in kar najbolj povečali sinergije, jih popolnoma vključili v ekonomsko upravljanje Evropske unije in prispevali k doseganju strategije Evropa 2020 z vključitvijo nacionalnih, regionalnih in lokalnih zainteresiranih strani.

Zato je Komisija predlagala uredbo skupnih določb za vseh pet skladov. Predlog predvideva veliko tesnejše usklajevanja skladov, da bi dosegli:

- koncentracijo sredstev na cilje strategije Evropa 2020 z nizom skupnih tematskih ciljev, h katerim bodo skladi prispevali;
- poenostavitev z bolj usklajenim načrtovanjem in organizacijo izvedbe;
- večji poudarek na rezultatih s pomočjo okvira uspešnosti in rezerve;
- uskladitev pravil o upravičenosti in razširitev poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov, s čimer bi zmanjšali upravno breme za upravičence in organe upravljanja.

Poleg tega predlog predvideva sprejetje partnerskih pogodb, ki bodo urejale obveznosti partnerjev na nacionalni in regionalni ravni. Te pogodbe bodo povezane s cilji strategije Evropa 2020 in nacionalnih programov reform. Predstavili bodo celostni pristop k teritorialnemu razvoju, ki ga podpirajo vsi skladi SSO¹.

V predlogu je za enostavnejši razvoj partnerskih pogodb in programov predvideno sprejetje skupnega strateškega okvira (SSO). S SSO naj bi se povečala skladnost med zavezami politik v okviru strategije Evropa 2020 in dejanskimi naložbami. V njem bodo predstavljene možnosti skupnega delovanja skladov, s čimer naj bi se spodbujalo vključevanje. Zagotovljen bo vir strateške usmeritve, ki naj jo države članice in regije prenesejo v programe skladov SSO v okviru svojih specifičnih potreb, priložnosti in izzivov.

Namen tega delovnega dokumenta služb je ureditev glavnih elementov SSO kot osnove za razpravo z Evropskim parlamentom in Svetom. Ti vključujejo:

¹ COM(2011) 500/II final, Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom „Proračun za strategijo Evropa 2020 – del II – poglavja o posameznih politikah“, str. 5.

- za vsak tematski cilj, določen v predlogu uredbe skupnih določb:
 - glavne cilje in cilje politik strategije Evropa 2020, ki naj bi jih države članice obravnavale v svojih partnerskih pogodbah in so tesno povezane z njihovimi nacionalnimi programi reform
 - in ključne ukrepe glede na prednostne naloge na področju naložb in Unije, za katere se pričakuje, da bodo imele največji vpliv na rast, zaposlovanje in trajnost med izvajanjem programov;²
- povezave s procesom upravljanja evropskega semestra;
- usklajevanje in vključevanje skladov SSO;
- horizontalna načela in cilje politik za izvajanje skladov SSO;
- razvoj partnerskih pogodb in programov za obravnavo teritorialnih izzivov pametne, trajnostne in vključujoče rasti;
- prednostne naloge za dejavnosti sodelovanja.

Dokument obravnava vse te elemente v poglavjih, ki sledijo.

2. TEMATSKI CILJI IN KLJUČNI UKREPI

Evropski svet je junija 2010 sprejel strategijo Evropa 2020, s čimer je želel spodbuditi pametno, trajnostno in vključujočo rast. Strategija določa krovne cilje EU za raziskave in inovacije, podnebne spremembe in energijo, zaposlovanje, izobraževanje in zmanjševanje revščine za leto 2020, ki bodo preneseni v nacionalne cilje. Integrirane smernice strategije Evropa 2020³ in sedem vodilnih pobud bolj podrobno opisujejo pot do trajnostne rasti, ki ustvarja delovna mesta⁴. Da pa bi kar najbolj povečali prispevek skladov SSO, je to strategijo treba razvijati naprej v nacionalnih in regionalnih okvirih. Tako bo lahko v središču strategije Evropa 2020 ekonomska, socialna in ozemeljska kohezija, s čimer bomo zagotovili, da bodo vsa naša prizadevanja in zmogljivosti usmerjene v uresničevanje prednostnih nalog iz strategije.

Predlog uredbe skupnih določb opredeljuje enajst tematskih ciljev. Z opredelitvijo glavnih ciljev strategije Evropa 2020, ki jih bodo obravnavali skladi SSO, in vrste ključnih ukrepov, ki bi jih lahko skupaj izvedli znotraj teh tematskih ciljev, lahko SSO služi kot nadaljnje vodilo

² Predlog uredbe skupnih določb vzpostavlja hierarhijo ciljev, pri čemer ima vseh pet skladov SSO skupne tematske cilje, ki temeljijo na strategiji Evropa 2020. Ti so preneseni v prednostne naloge na področju naložb (ESRR, ESS, KS) in Unije (EKSRP in ESPR), ki so specifične za vsak sklad (in razložene v predlogih uredb za ESRR, ESS, KS, EKSRP in ESPR). Vsak program bi moral opisovati ukrepe za izvajanje prednostnih nalog na področju naložb in Unije za vsak sklad SSO. Programi bi morali upoštevati tiste ključne ukrepe, za katere se pričakuje, da bodo imeli največji vpliv na rast, zaposlovanje in trajnost v specifičnem kontekstu države članice ali regije.

³ Priporočilo Sveta z dne 13. julija 2010 o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (UL L 191, 23.7.2010, str. 28) in Sklep Sveta z dne 21. oktobra 2010 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic (UL L 308, 24.11.2010, str. 46).

⁴ „Digitalna agenda za Evropo“, „Unija inovacij“, „Mladi in mobilnost“, „Evropa, gospodarna z viri“, „Industrijska politika za dobo globalizacije“, „Program za nova znanja in spretnosti ter delovna mesta“ in „Evropska platforma za boj proti revščini“.

o tem, kako lahko skladi SSO najučinkoviteje dosegajo rast v partnerskih pogodbah in programih:

- ESRR bo prispeval k vsem tematskim ciljem in se osredotočal na področja naložb, povezanih z okvirom, v katerem delujejo podjetja (infrastruktura, poslovne storitve, podpora poslovanju, inovacije, IKT in raziskave), in z zagotavljanjem storitev državljanom na nekaterih področjih (energija, spletne storitve, izobraževanje, zdravstvo, socialna in raziskovalna infrastruktura, dostopnost, kakovost okolja). Kohezijski sklad se bo osredotočal na izboljšave okolja, trajnostni razvoj in vseevropsko prometno omrežje (TEN-T);
- ESS bo imel štiri tematske cilje: zaposlovanje in mobilnost delavcev; izobraževanje, usposabljanje in vseživljenjsko učenje; spodbujanje socialne vključenosti in boj proti revščini ter krepitev upravne usposobljenosti. Ukrepi, ki jih podpira ESS, pa bodo prispevali tudi k drugim tematskim ciljem;
- EKSRP bo imel šest prednostnih nalog, ki bodo usmerjene k pametni, trajnostni in vključujoči rasti v kmetijskem, živilskem in gozdarskem sektorju ter na podeželskih območjih kot celotah. Zajemajo prenos znanja in inovacije, konkurenčnost kmetijstva, upravljanje z naravnimi viri in podnebne ukrepe ter vključujoč razvoj podeželskih območij;
- ESPR ima v skladu z reformo skupne ribiške politike prednostne naloge, ki se osredotočajo na uspešno delovanje in konkurenčnost ribištva in akvakulture, obenem pa podpirajo njuno okoljsko trajnost. ESPR bo spodbujal socialno kohezijo in ustvarjanje novih delovnih mest v skupnostih, ki so odvisne od ribištva, predvsem z diverzifikacijo v druge pomorske sektorje kot tudi z ukrepi na področju celostne pomorske politike.

Priloga I za vsak tematski cilj na celosten način predstavlja glavne cilje, ki jih je treba obravnavati, ključne ukrepe za vsak sklad SSO in ustrezna splošna načela izvajanja, da bi zagotovili učinkovito uporabo skladov.

3. SKLADNOST IN DOSLEDNOST Z GOSPODARSKIM UPRAVLJANJEM EU

Strategija Evropa 2020 tvori okvir politik za Evropsko Unijo v tem desetletju: s petimi krovnimi cilji določa, kje bi EU rada bila leta 2020, integrirane smernice pa določajo srednjeročne usmeritve politik. Za doseganje rezultatov je bilo vzpostavljeno močnejše gospodarsko upravljanje. To prenese tematske prednostne naloge in cilje strategije Evropa 2020 v letni cikel multilateralnega nadzora, ki se osredotoča na nacionalno poročanje in priporočila za posamezne države.

Januarja 2011 se je začel prvi evropski semester za usklajevanje politik s predstavitvijo letnega pregleda rasti. Slednji vsako leto določi prednostne ukrepe Evropske Unije, vključno z ukrepi za spodbujanje rasti, za naslednjih dvanajst mesecev v okviru skupne strategije Evropa 2020 v skladu z njenimi dolgoročnimi prednostnimi nalogami. Vsako pomlad države članice predstavijo nacionalne programe reform (NPR), v katerih so opisani ukrepi politik, ki obravnavajo prednostne naloge politike letnega pregleda rasti in zaveze Pakta „evro plus“, da bi pospešili rast in ustvarjanje novih delovnih mest ter dosegli nacionalne cilje, ki so zastavljeni glede na evropske krovne cilje. Programi za stabilnost in konvergenco (PSK) skrbijo za zdrave javne finance. Na osnovi natančne ocene NPR in PSK Komisija predlaga

priporočila za posamezne države (PPD), ki jih nato na junijskem zasedanju potrdi Evropski svet. PPD je nato treba vključiti v gospodarske in proračunske odločitve v drugi polovici leta in v NPR naslednje leto.

Za sklade SSO so pomembna dolgoročna priporočila za posamezne države, za katera so značilni izraziti strukturni izzivi, ki se jih je treba lotevati s strategijami večletnih naložb. Nekatera izmed teh priporočil bodo regulativnega značaja. Druga pa bodo neposredno povezana s področji delovanja skladov SSO, ki zahtevajo kombinacijo zakonodajnih in proračunskih odločitev, vključno z javnimi naložbami.

Primeri ustreznih priporočil za posamezne države

- Priporočila, povezana s širšimi smernicami ekonomskih politik, zadevajo ukrepe za spodbujanje rasti, določene v nacionalnih programih reform: predvsem tiste, ki so povezani z raziskavami in inovacijami, infrastrukturo in storitvami IKT; tiste, ki povečujejo sposobnost MSP za rast in internacionalizacijo, vključno z izboljšanim dostopom do nebančnega financiranja; nove vire rasti, kot so nizkoogljične tehnologije, energetska učinkovitost ali obnovljive energije; podporo za ravnanje z odpadki in gospodarjenje z vodami ter sheme za določanje cen in trajnostno izkoriščanje ter upravljanje naravnih virov; tiste, povezane s pripravljanjem večletnih načrtov za vlaganja v železniško infrastrukturo in z reformo zdravstvenih sistemov.
- Priporočila, ki temeljijo na smernicah za zaposlovanje, predvsem tista za povečanje učinkovitosti aktivnih politik trga dela in izboljševanje zmogljivosti javnih zavodov za zaposlovanje, za spodbujanje enakosti spolov in boljše ravnovesje dela, za boljše vključevanje ranljivih skupin na trg dela, izboljšanje rezultatov izobraževanja, prilagajanje spretnosti potrebam trga dela, sprejemanje in uvajanje celostnih strategij za vseživljenjsko učenje, spopadanje z zgodnjim opuščanjem šolanja in izboljšanje dostopa do izobrazbe.

Skladi SSO imajo vodilno vlogo pri podpiranju ukrepov, ki so opredeljeni v priporočilih za posamezne države za doseganje potrebnih strukturnih sprememb in odpravljanje vrzeli glede na krovne cilje strategije Evropa 2020. Komisija je v letnem pregledu rasti 2012 še posebno poudarila, da bi morale biti države članice posebno pozorne na to, da dajo prednost porabi, naklonjeni rasti, kot je poraba za izobraževanje, raziskave, inovacije in energijo, da zagotovijo učinkovitost take porabe. Posebno pozornost bi morali nameniti tudi vzdrževanju ali utrjevanju pokritosti ter učinkovitosti zavodov za zaposlovanje in aktivnih politik trga dela, s poudarkom na brezposelnosti med mladimi, ter pospeševanju dostopa MSP do financiranja.

Pri pripravi partnerskih pogodb morajo države članice in regije načrtovati sklade SSO ob upoštevanju najnovejših veljavnih priporočil za posamezne države, ki jih je izdal Svet na podlagi členov 121(2) in 148(4) PDEU, in v skladu s svojimi nacionalnimi programi reform. Države članice morajo upoštevati tudi priporočila Sveta, ki temeljijo na Paktu za stabilnost in rast. Vsaka država članica bi morala v svoji partnerski pogodbi določiti, kako različni evropski in nacionalni tokovi financiranja prispevajo k premagovanju izzivov, opredeljenih v zadevnih priporočilih za posamezne države.

Globalni okvir, v katerem delujejo skladi SSO, se lahko spremeni, pojavijo se lahko nove prednostne naloge, zato morajo biti programski mehanizmi skladov SSO dovolj prožni, da prerazporedijo finančna sredstva v odgovor na te nove ključne izzive. Predlog Komisije predvideva, da se ob pomembnih spremembah strategije Unije za pametno, trajnostno in vključujočo rast skupni strateški okvir in partnerske pogodbe lahko spremenijo. Komisija lahko tudi zahteva, da država članica ponovno preuči svojo partnersko pogodbo in ustrezne programe za podporo izvajanju katerega od priporočil za posamezne države in predlaga spremembe.

4. UTRJEVANJE USKLAJEVANJA IN VKLJUČEVANJA

V svojih predlogih za večletni finančni okvir je Komisija predstavila velikopotezni načrt za poenostavitev in racionalizacijo proračuna EU⁵. V skladu s tem pristopom je v uredbi skupnih določb predlagala okvir, ki bi zagotovil večjo usklajenost med sektorji in spodbujal potencialne sinergije. Ti ukrepi za racionalizacijo bi morali olajšati oddajanje in obravnavo vlog za finančno pomoč ter zmanjšati administrativno breme za prosilce in upravičence skladov SSO. Obenem je cilj Komisije večja harmonizacija pravil tako v finančni uredbi kot tudi med uredbami za posamezne sektorje, kar naj bi spodbujalo poenostavitev in usklajenost.

4.1. Mehanizmi za usklajevanje med skladi SSO

Osnova za usklajevanje med skladi SSO je skupni okvir uresničevanja, določen v predlogu uredbe skupnih določb. Delegirani in izvedbeni akti bodo še bolj okrepili usklajenost in doslednost med skladi SSO. Vključevanje skladov SSO v partnerske pogodbe vsake države članice predstavlja okvir za tesno sodelovanje ter zagotavlja, da financirani ukrepi ustvarjajo sinergije in da racionalizacija vodi k zmanjšanju upravnih stroškov in dejanskega upravnega bremena.

Bistveno je, da države članice zagotovijo tesno sodelovanje vseh ministrstev in organov upravljanja, ki so odgovorni za izvajanje skladov SSO, pri pripravi, izvajanju, spremljanju in ocenjevanju partnerskih pogodb in programov. Partnerske pogodbe bi morale določati načrt za zagotavljanje tega usklajevanja in konkretne ukrepe, ki bodo izvedeni za vzdrževanje tega usklajevanja skozi celotno programsko obdobje. Tako usklajevanje bi moralo vsebovati:

- opredelitev področij za ukrepanje, na katerih lahko skladi SSO sodelujejo in z dopolnjevanjem dosežejo tematske cilje, določene v predlagani uredbi skupnih določb. To lahko dosežejo s tesnim programskim usklajevanjem znotraj različnih „enoskladnih“ programov. Kot drugo možnost lahko države članice pripravijo in izvajajo programe več skladov, tako da v enem programu kombinirajo ESRR, ESS in Kohezijski sklad;
- vključenost organov upravljanja, odgovornih za enega izmed skladov SSO drugih organov upravljanja, in pristojnih ministrstev v razvoj podpornih shem za zagotavljanje sinergij in preprečevanje prekrivanj;
- kjer je to primerno, vzpostavitev skupnih nadzornih odborov za programe, ki izvajajo sklade SSO, in razvoj drugih skupnih pravil upravljanja in nadzora, da bi olajšali usklajevanje med pristojnimi organi za izvajanje skladov SSO;
- večjo uporabo skupnih rešitev e-uprave, namenjenih prosilcem in upravičencem ter sistemom „vse na enem mestu“ za nasvete o možnostih podpore vseh skladov SSO, kar lahko zelo pripomore k zmanjšanju upravnega bremena za upravičence.

4.2. Mehanizmi za usklajevanje skladov SSO z drugimi politikami in instrumenti EU

Nujno je zagotoviti usklajenost ukrepov, ki se financirajo iz skladov SSO, z drugimi politikami EU. Predvsem EKSRP in ESPR sta bistvena dela splošnega okvira politik za skupno kmetijsko politiko, skupno ribiško politiko in celostno pomorsko politiko. Poleg tega

⁵ COM(2012) 42 final, „Program poenostavitve za večletni finančni okvir 2014–2020“.

lahko vlaganja iz vseh skladov SSO neposredno podpirajo doseganje ciljev, določenih v okviru drugih politik Unije na področjih, kot so okolje, podnebni ukrepi, izobraževanje in zaposlovanje, pa tudi posredno na področjih, kot je enotni trg. Države članice morajo zagotoviti usklajenost na programski in izvedbeni stopnji med ukrepi, ki jih podpirajo skladi SSO, in cilji teh politik.

Na številnih področjih lahko več kot en instrument EU zagotovi sredstva za podporo doseganju ciljev strategije Evropa 2020. Ti instrumenti so lahko v skupnem upravljanju z državami članicami na področjih, kot sta pravosodje in notranje zadeve, pa tudi v neposrednem upravljanju Komisije, kot so instrument za povezovanje Evrope na področju infrastrukture, Obzorje 2020 na področju raziskav in inovacij, program Erasmus za vse na področju izobraževanja in usposabljanja, program Leonardo da Vinci za poklicno izobraževanje in usposabljanje, program za socialne spremembe in inovacije na področju zaposlovanja in socialne vključenosti ali program LIFE na področju okolja in podnebnih ukrepov. Na teh političnih področjih je pomembno, da države članice in regije določijo ter izkoristijo dopolnjevanje med različnimi instrumenti Unije na nacionalni in regionalni ravni tako v fazi planiranja kot izvajanja.

Države članice bi morale vzpostaviti strukture, ki omogočajo strateško opredelitev prednostnih nalog za različne instrumente, in strukture za usklajevanje na nacionalni ravni. Take strukture bi morale prispevati k preprečevanju podvajanja dela in določiti področja, pri katerih je potrebna dodatna finančna podpora. Te strukture bi morale biti določene v partnerskih pogodbah in, kjer je to primerno, v programih.

Države članice bi morale tudi popolnoma izkoristiti možnost vključevanja podpore različnih instrumentov, s katerimi bi podprli posamezne dejavnosti. To je omogočila harmonizacija pravil, ki veljajo za različne instrumente Unije na ravni EU. Poleg tega bo posebej pomembno, da bodo nacionalne in regionalne oblasti, odgovorne za izvajanje skladov SSO, tesno sodelovale z odgovornimi za izvajanje drugih nacionalnih instrumentov za zagotavljanje usklajenih in racionaliziranih možnosti financiranja za upravičence.

Obseg dopolnjevanja med skladi SSO in drugimi politikami in instrumenti Unije je natančneje določen v Prilogi I v sklopu vsakega tematskega cilja.

4.3. Spodbujanje celostnih pristopov k izvajanju skladov SSO

Uredba skupnih določb predlaga vrsto mehanizmov za spodbujanje celostnih pristopov k načrtovanju programov za doseganje usklajenosti in sinergij pri izvajanju. Države članice bi morale v svojih partnerskih pogodbah in programih določiti, kako jih nameravajo uporabiti za doseganje vključevanja.

Za spodbujanja celostnih pristopov k teritorialnemu razvoju predlog uredbe skupnih določb ponuja dva mehanizma, ki bi pospešila razvoj lokalnih in podregionalnih pristopov. To sta lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, in celostne teritorialne naložbe za ESRR, ESS in Kohezijski sklad. Oba želita v izvajanje programov vključiti regionalne in lokalne udeležence ter lokalne skupnosti.

Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost

Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost (na osnovi izkušenj LEADER pri razvoju podeželja), lahko dopolni in izboljša izvajanje javnih politik za vse sklade SSO. Njegov cilj je povečanje učinkovitosti strategij teritorialnega

razvoja z prenosom odločanja in izvedbe na lokalno partnerstvo javnih in zasebnih udeležencev ter udeležencev civilnih družb. Lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, bi morali izvajati v okviru strateškega pristopa, ki bi mu sledili javni oblikovalci politik, s čimer bi zagotovili, da bi definicija lokalnih potreb „od spodaj navzgor“ upoštevala prednostne naloge, določene na višji ravni. Države članice bodo zato morale določiti pristop za lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, za vse sklade SSO in se sklicevati na lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, v partnerskih pogodbah. Partnerske pogodbe bi morale podrobno predstaviti glavne izzive, s katerimi se nameravajo spopasti države članice, določiti glavne cilje in prednostne naloge ter nakazati vrste območij, na katerih bi morali uporabiti ta pristop, in katera vloga bo dodeljena lokalnim akcijskim skupinam pri izvedbi. Poleg tega bi morale navesti, kako bodo skladi SSO uporabljeni skupaj, in razložiti vlogo, ki je predvidena za posamezne sklade na različnih vrstah območij (podeželsko, mestno itd.). V EKSRP bo LEADER še naprej obvezni element vsakega podeželskega razvojnega programa.

Celostne teritorialne naložbe za ESRR, ESS in Kohezijski sklad

Celostna teritorialna naložba (CTN) je instrument, ki omogoča načrtovanje celostnega izvajanja naložb v sklopu več kot ene prednostne osi enega ali več operativnih programov. Sredstva iz več prednostnih osi in programov se lahko združijo v strategijo celostnih naložb za določen teritorij ali funkcionalno območje. To je lahko v obliki celostne strategije razvoja mest, pa tudi medobčinskega sodelovanja na določenih območjih. Organom upravljanja omogoča prenos izvajanja delov različnih prednostnih osi na eno telo (lokalno oblast), da se zagotovi izvajanje naložb v duhu dopolnjevanja. V sklopu CTN lahko določene komponente izvaja lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, z združevanjem obeh pristopov.

Predlagana uredba skupnih določb uvaja tudi nove mehanizme za spodbujanje razvoja celostnega delovanja. Tako lahko en upravičenec skupno izvaja več projektov iz različnih virov v sklopu skladov SSO in v določenih primerih iz drugih instrumentov EU.

Celostno delovanje

Za razliko od sedanjega obdobja lahko dejavnost dobi podporo enega ali več skladov SSO in drugih instrumentov Unije. To je možno pod pogojem, da odhodkovna postavka ni dvakrat financirana iz skladov SSO ali drugega instrumenta Unije. To bi na primer omogočilo, da bi ista dejavnost dobila podporo iz skladov ESRR in ESS, ali pa iz sklada ESRR in programa Obzorje 2020.

Skupni akcijski načrti

Skupni akcijski načrt je nova vrsta celostnega delovanja. Izvaja se s pristopom, ki temelji na rezultatih, da bi dosegli določene cilje, ki so jih skupaj določile države članice in Komisija. Obsega skupino projektov, izvajanje katerih je v pristojnosti imenovanega upravičenca. V praksi bo finančno upravljanje skupnega akcijskega načrta temeljilo izključno na rezultatih, ki jih želi doseči. Skupni akcijski načrt se lahko financira iz skladov ESS in ESRR. Vendar pa se ga ne sme uporabljati za podporo infrastrukture. Lahko je del enega ali več operativnih programov in lahko tako predstavlja uporaben instrument za spodbujanje boljšega povezovanja različnih skladov za skupni cilj.

5. HORIZONTALNA NAČELA IN CILJI POLITIKE

Predlog uredbe skupnih določb vsebuje horizontalne določbe in cilje politike, ki se nanašajo na izvajanje skladov SSO.

Spodbujanje enakosti moških in žensk ter boj proti diskriminaciji

Države članice bi si morale prizadevati za enakost moških in žensk, kot je določeno v členu 8 PDEU, in zagotavljati njihovo enakost pri pripravi, izvedbi, nadzoru in vrednotenju ukrepov v sklopu vseh skladov SSO. Programi ESRR, ESS in Kohezijskega sklada bi morali izrecno opredeliti pričakovani prispevek teh skladov k enakosti spolov, tako da bi natančno določili cilje in instrumente. Analiza glede na spol bi morala biti vključena v analizo ciljev ukrepov. Treba bi bilo zagotoviti udeležbo ustreznih teles, pristojnih za spodbujanje enakosti spolov v partnerstvu. Zelo priporočljivo je, da bi organizirali stalne strukture ali izrecno določili funkcijo obstoječim strukturam, ki bi svetovale o enakosti spolov, da bi zagotovili potrebno strokovno znanje pri pripravi, nadzoru in vrednotenju skladov SSO.

Sistemi nadzora in zbiranje podatkov so prav tako potrebni za zagotavljanje jasne slike, kako programi dosegajo cilje enakosti spolov. V tem pogledu je bolj kot splošna zahteva po reševanju teh problemov v vseh ocenjevalnih delavnostih priporočljivo, da organi upravljanja v sodelovanju z nadzornimi odbori izvajajo splošna samoocenjevanja, posebne ocenjevalne študije ali strukturiran premislek s poudarkom na uporabi načela enakosti spolov. V nadzornih odborih bi morala biti enakomerno zastopana oba spola, obstajati pa bi morala tudi funkcija, ki bi imela potrebno strokovno znanje in bi bila odgovorna za enakost spolov.

Države članice bi morale izvesti ustrezne korake za preprečevanje diskriminacije glede na spol, rasno ali etnično poreklo, vero ali prepričanje, invalidnost, starost ali spolno usmerjenost⁶ ter zagotoviti dostopnost pri pripravi in izvajanju programov in dejavnosti, ki so sofinancirane iz skladov SSO, in izrecno opisati ukrepe za upoštevanje tega načela in programov.

Cilj mnenja, ki ga izdajo organi za enakost o programih za ESS, ESRR in Kohezijski sklad, je zagotoviti izvajanje vseh potrebnih določil. Poleg tega je vključitev organov za enakost ali drugih organizacij, ki se aktivno borijo proti diskriminaciji, zelo priporočljivo za zagotavljanje potrebnega znanja pri pripravi, nadzoru in vrednotenju skladov.

⁶ To ne preprečuje nobeni državi članici, da bi obdržala ali uvedla pozitivne ukrepe za preprečevanje neugodnosti ali nadomestilo zanje, ki so povezani s katerim od teh razlogov (člen 5 Direktive Sveta 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na rasni ali etnični izvor (UL, L 180, 19.7.2000, str. 22) in člen 7 Direktive Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL L 303, 2.12.2000, str. 16).

Vsi programi se bodo morali boriti proti diskriminaciji in spodbujati enake možnosti ter zagotavljati dostopnost invalidom med pripravami in njihovim izvajanjem. Dostopnost bi morala biti značilnost vseh izdelkov in storitev, ponujenih javnosti in sofinanciranih s strani skladov SSO. Organi upravljanja bi še posebej morali zahtevati dostopnost do grajenega okolja, prometa in informacij ter komunikacij, vključno z novimi tehnologijami. Poleg načela enakosti bodo države članice morale vzpostaviti pozitivne ukrepe, ki jih podpira ESS za spodbujanje enakih možnosti.

Trajnostni razvoj

Trajnostni razvoj zahteva skladnost z okoljskim pravnim redom. Ker so skladi SSO glavni vir financiranja EU za okolje, morajo tudi znatno prispevati k izboljševanju okolja, najmanj 20 % proračuna EU v obdobju 2014–2020 pa bi moralo biti dodeljenega ciljem na področju podnebnih sprememb. Zato je nujno, da države članice posredujejo pravočasne in obsežne informacije o višini odhodkov, povezanih z okoljem, v skladu z metodologijo, določeno v uredbi skupnih določb. Države članice bi morale spremljati odhodke, povezane z biotsko raznovrstnostjo, na osnovi predlaganega sistema poročanja.

Da bi zagotovili horizontalno integracijo trajnostnega razvoja, načelo „onesnaževalec plača“, določeno v členu 192 Pogodbe o delovanju Evropske unije, pomeni, da bi tisti, ki povzroči okoljsko škodo, moral nositi stroške izogibanja škodi ali nadomestila zanjo. Na splošno to pomeni, da sredstev ne bi smeli uporabiti za kritje stroškov upoštevanja obstoječe zakonodaje. Načelo „onesnaževalec plača“ bi morali sistematično uvajati v programe in projekte. Načelo „onesnaževalec plača“ velja tudi za sredstva, namenjena dejavnostim, ki potencialno obremenjujejo okolje, predvsem financiranju infrastrukture. V takih primerih bi sredstva morali zagotoviti le, če zaračunavanje uporabniku in vključitev zunanjih stroškov ne pokrijeta stroška naložbe in stroška povzročene škode. Obenem bi morali pokazati, da naložba kot taka prinaša socialne koristi.

V določenih primerih morda ni možno uporabiti načel „uporabnik plača“ in „onesnaževalec plača“, ali pa ju je možno uporabiti le delno:

- kadar so stroški ukrepov varovanja okolja ocenjeni kot nesorazmerni za javne oblasti držav članic, Pogodba o delovanju Evropske unije zagotovi finančno podporo iz Kohezijskega sklada;
- kadar je vir onesnaženja ali uporabnik naravnih virov prebivalstvo, v regijah z nizkim dohodkom morda ni možno pokriti celotnega stroška izogibanja okoljski škodi ali stroška proizvodnje vira z zaračunavanjem uporabnikom (na primer, v primeru čiščenja odpadnih voda ali odpadkov, kjer zakonodaja EU predvideva upoštevanje socialnih vidikov);
- kadar onesnaževalca ni možno ugotoviti in pravne odgovornosti za okoljsko škodo ni možno pripisati onesnaževalcu ali drugim akterjem (na primer, onesnažena zemljišča, pri katerih onesnaženja ni možno nedvoumno pripisati onesnaževalcu)⁷.

Podpora EKSRP se lahko zagotovi upravljavcem zemljišč v primeru, da obvezne okoljske zahteve določena območja postavljajo v slabši položaj.

⁷ Glej predvsem odstavek 132 v smernicah Skupnosti o državni pomoči za varstvo okolja (UL C 82, 1.4.2008, str. 1–33).

Naložbe s podporo skladov SSO bi morale biti odporne na vplive podnebnih sprememb in naravnih katastrof (povečano tveganje poplav, vročinskih valov, ekstremnih vremenskih dogodkov itd.).

6. SPOPADANJE S TERITORIALNIMI IZZIVI PAMETNE, TRAJNOSTNE IN VKLJUČUJOČE RASTI

Glavni socialni izzivi, s katerimi se danes srečuje Evropska unija – globalizacija, demografske spremembe, propadanje okolja, migracije, podnebne spremembe in uporaba energije ter potreba po premagovanju gospodarskih in socialnih posledic krize – bodo imeli različne vplive na različne regije⁸. Sposobnost držav članic in regij, da dosežejo pametno, trajnostno in vključujočo rast, je odvisna od njihovega potenciala za razvoj in njihovih prednosti v smislu človeškega, fizičnega in naravnega kapitala, znanja, institucij in mrež. To pa zahteva, da programi v sklopu skladov SSO odražajo raznovrstnost evropskih regij, pa naj bo to v smislu značilnosti zaposlovanja in trga dela, vzorcev migracij na delo, staranja prebivalstva in demografskih premikov, značilnosti kulture, pokrajine in kulturne dediščine, ranljivosti in vplivov podnebnih sprememb, uporabe zemljišč in omejitve virov, institucionalnih in upravljaljskih ureditev, povezljivosti ali dostopnosti in povezav med podeželskimi in urbanimi območji. Države članice in regije bi pri oblikovanju svojih partnerskih pogodb in programov zato morale upoštevati pet elementov:

- prvi element je analiza razvojnega potenciala in sposobnosti države članice ali regije, predvsem glede na ključne izzive, opredeljene v strategiji Evropa 2020, nacionalnih programih reform in veljavnih priporočilih za posamezne države. Zato morajo odgovorne oblasti izvesti podrobno analizo nacionalnih, regionalnih in lokalnih značilnosti;
- drugi element, ki neposredno gradi na prvem elementu, je ocena glavnih izzivov, s katerimi se spoprijema regija ali država članica. Osrednje v tem procesu je prepoznavanje ozkih grl in manjkajočih povezav, inovacijskih vrzeli, vključno s pomanjkanjem načrtovalskih in izvedbenih sposobnosti, ki ovirajo dolgoročni potencial za rast in zaposlovanje. To bo osvetlilo možna področja in dejavnosti za določanje prednosti, ukrepov in osredotočanja politik;
- številni družbeni in okoljski izzivi, s katerimi se spopadajo regije in države članice EU, presegajo upravne in nacionalne meje. Tretji element zato zahteva upoštevanje izzivov usklajevanja različnih sektorjev, območij pristojnosti ali celo čezmejnega usklajevanja, predvsem v okviru strategij makroregij in skupnega morskega bazena;
- četrto, v mnogih primerih bo celostni pristop, ki povezuje strategijo Evropa 2020 z regionalnimi in lokalnimi akterji, zahteval izboljšano usklajevanje med različnimi teritorialnimi nivoji in viri financiranja. Partnerske pogodbe bodo ključni element pri razvoju takega pristopa;
- peti element vključuje razvoj partnerskih pogodb in programov na osnovi tematskih ciljev, določenih v predlogu uredbe skupnih določb za doseganje rezultatov. Specifični cilji vsakega programa bi se zato morali odraziti v ustreznih pokazateljih rezultatov, da bi zajeli spremembe, ki jih program namerava omogočiti.

⁸ Delovni dokument Komisije z naslovom „Regije 2020 – ocena prihodnjih izzivov regij EU“, november 2008.

Razvoj partnerskih pogodb in programov, ki upoštevajo te elemente, bo državam članicam in regijam omogočil, da bodo gradile na raznovrstnosti Evropske unije na način, ki bo ustrezno prirojen lokalnim izzivom, znanju in možnostim. Tak pristop bo zagotovil trdno osnovo za opredelitev, kako lahko skladi SSO najboljše delujejo skupaj, da uresničijo potencial za doseganje pametne, trajnostne in vključujoče rasti.

Lizbonska pogodba je dodala teritorialno usklajenost načelom gospodarske in socialne usklajenosti in jasno je, da geografske in demografske lastnosti lahko okrepijo razvoj problemov⁹. Ta splošni pristop k spodbujanju pametne, trajnostne in vključujoče rasti bo zato moral odražati vlogo mest, podeželskih območij, ribišstva in obalnih območij, torej območij, ki se srečujejo s specifičnimi geografskimi in demografskimi problemi. Upoštevati bo moral tudi specifične izzive najbolj oddaljenih regij, najsevernejših regij z zelo nizko gostoto prebivalstva ter otoške, čezmejne in gorske regije, kot to izrecno priznava Lizbonska pogodba. Nazadnje, teritorialna kohezija prav tako pomeni obravnavanje povezav med mesti in podeželjem z vidika dostopa do ugodnih, kakovostnih infrastruktur in storitev ter težav v regijah z visoko koncentracijo socialno marginaliziranih skupnosti.

7. PREDNOSTNE NALOGE ZA DEJAVNOSTI SODELOVANJA

Izzivi, s katerimi se srečujejo regije in države članice, pogosto segajo prek nacionalnih in regionalnih meja. Učinkovit odgovor zahteva skupne ukrepe ter sodelovanje in souporabo znanja na ustrezni teritorialni ravni. Te ukrepe bi morala podpirati tako ESRR kot tudi ESS. Kjer obstajajo strategije makroregij in skupnega morskega bazena, bi njihovo izvajanje morali podpreti vsi skladi SSO.

Za zagotavljanje učinkovitega prispevka programov evropskega teritorialnega sodelovanja k ciljem strategije Evropa 2020 in v izogib drobljenju financiranja, ki je na voljo, je treba združiti sredstva ESRR in zagotoviti usklajenost z drugimi programi, ki jih financira EU. Posebno pozornost je treba posvetiti reševanju čezmejnih izzivov, ki grozijo najbolj oddaljenim regijam in redko naseljenim območjem.

Za izboljšanje učinkovitosti politik, ki jih podpira ESS z vzajemnim učenjem, je pomembno spodbujati nadnacionalno sodelovanje med partnerji na nacionalni in/ali regionalni ravni.

Priloga II bolj natančno določa področja, ki bi morala biti v središču teritorialnih dejavnosti sodelovanja.

⁹ COM(2010) 642 final, Sporočilo Komisije z naslovom „Sklepi petega poročila o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji: prihodnost kohezijske politike“, str. 7.