



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 6.10.2011
SEC(2011) 1139 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

**Predlog
UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA**

o posebnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj in cilju naložbe za rast in delovna mesta ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1080/2006

in

**Predlog
UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA**

o Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1084/2006

in

**Predlog
UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA**

o posebnih določbah za podporo cilju evropsko teritorialno sodelovanje iz Evropskega sklada za regionalni razvoj

{COM(2011) 614 konč.}
{SEC(2011) 1138 konč.}

{COM(2011) 611 final}
{COM(2011) 612 final}

POVZETEK

To je ocena učinka zakonodajnega predloga za uredbe o določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj (ESRR), Kohezijskem skladu (KS) in cilju evropsko teritorialno sodelovanje.

Je del svežnja ocen učinka, ki vključuje tudi oceno učinka Uredbe o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, ki jih zajema splošni strateški okvir, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (uredba o skupnih določbah) in oceno učinka uredbe o ESS.

1. OPREDELITEV PROBLEMATIKE

Evropska regionalna politika ima pomembno vlogo pri zbiranju lokalnih sredstev in osredotočanju na razvoj endogenega potenciala. Kot pa je poudarjeno v Pregledu proračuna EU, „bi bilo treba proračun EU uporabljati za financiranje javnih dobrin EU, ukrepov, ki jih države članice in regije ne morejo financirati same, ali kadar se na ta način lahko dosežejo boljši rezultati“.

Ocena učinka se osredotoča samo na 3 področja, za katera so izkušnje pokazale, da jih je treba spremeniti.

1.1. Podpora podjetjem

Podpora kohezijske politike, namenjena podjetjem, je prinesla pomembne rezultate. Obstajajo dokazi, da je kohezijska politika med letoma 2000 in 2006 prispevala k ustvarjanju najmanj 1 milijona bruto delovnih mest pri podprtih projektih. Vendar se kohezijska politika ne osredotoča dovolj na MSP in inovacije.

Pri MSP je težava zlasti dostop do financiranja na trgu za naložbe. Argument za podpiranje večjih podjetij je drugačen, saj se ta ponavadi ne srečujejo s problemom dostopa do financiranja. Empirični dokazi kažejo, da je neposredna pomoč za MSP učinkovitejša, medtem ko „pri večjih podjetjih lahko spodrinjanje zasebnih naložb prevlada nad pozitivnimi učinki.“ Financiranje donosnih naložb velikih podjetij, pri katerih javna pomoč ni potrebna, je sprožilo kritike, da je financiranje dodeljeno podjetjem, ki ga sploh ne potrebujejo, in da posledično spodrinja zasebne naložbe, namesto da bi imelo dodano vrednost.

Usmerjenost podpore podjetjem se med državami članicami razlikuje, pri čemer dajejo nekatere velik poudarek na podporo naložbam, druge pa na „mehkejše“ ukrepe, kot so inovacije. Vendar ima v drugih državah članicah podpora, ki ni vezana na inovacije, še vedno pomembno vlogo. Sedanje področje uporabe ESRR je opredeljeno preširoko in omogoča generično podporo podjetjem za spodbujanje podjetništva v vseh sektorjih, ne glede na to, ali je v zvezi z zadevnim sektorjem opazno nedelovanje trga, in ne glede na prispevek sektorja k rasti in zaposlovanju.

Glavni problem sedanjega področja uporabe ESRR je torej v tem, da je področje uporabe pomoči za podjetja opredeljeno preširoko ter da je treba karseda povečati njeno učinkovitost in dodano vrednost.

1.2. Podpora naložbam v infrastrukturo

Glavni problem, ugotovljen v zvezi s področjem uporabe financiranja za prometne infrastrukture v sedanji kohezijski politiki, je nezmožnost zadostne osredotočenosti na prednostne naloge EU. Pri kohezijskih sredstvih je sicer bil poudarek na prednostnih nalogah iz smernic vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T), vendar ne nujno na delih, ki so bili ob njihovi določitvi opredeljeni kot največja evropska dodana vrednost. Izziv za kohezijsko politiko bo učinkovito prispevati k potrebnim naložbam v osnovno infrastrukturo TEN-T v kohezijskih državah v višini 30 milijard EUR do leta 2020.

Poleg tega je pomembno tudi boljše usklajevanje različnih instrumentov EU pri financiranju TEN-T. Doslej se je program TEN-T osredotočal na mehke ukrepe, kot so financiranje študij izvedljivosti, Kohezijski sklad pa na naložbe v infrastrukturo. Vprašanje usklajevanja je postalo posebno pomembno, ker področje uporabe Kohezijskega sklada v skladu s Pogodbo zajema fizične naložbe v TEN-T, ki jih bo financiral tudi novopredlagani instrument za povezovanje Evrope (IPE).

1.3. Teritorialno sodelovanje

Dodana vrednost evropskega **teritorialnega sodelovanja** je v priložnosti za skupne ukrepe, potrebne za spopadanje z izzivi, ki vedno bolj segajo preko nacionalnih/regionalnih meja:

- čezmejni problemi;
- izmenjava dobre prakse;
- sodelovanje pri ekonomijah obsega in kritični masi;
- sodelovanje za boljše upravljanje;
- sodelovanje na zunanjih mejah EU pri vprašanjih varnosti in stabilnost ter obojestransko koristni odnosi.

Cilj evropsko teritorialno sodelovanje se financira iz ESRR s skupnim proračunom v višini 8,7 milijarde EUR, kar znaša 2,5 % skupnih sredstev za kohezijsko politiko za obdobje 2007–2013.

S programi evropskega teritorialnega sodelovanja je sicer v sedanjem obdobju mogoče obravnavati navedena vprašanja, vendar obstajajo možnosti za izboljšanje:

- ni strateškega poudarka, kar ima za posledico obsežne strategije pomoči, s katerimi je težko doseči jasno določen učinek;
- ni učinkovitega usklajevanja za iskanje kompromisov med zahtevami uredb EU in pravnimi okviri zadevnih držav članic.

1.4. Utemeljitev ukrepanja EU

Ukrepanje EU upravičujejo cilji iz člena 174 Pogodbe in načelo subsidiarnosti. Pravico do ukrepanja določajo člen 3 Pogodbe o Evropski uniji, ki navaja da „[Unija] spodbuja ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo ter solidarnost med državami članicami“, ter člen

175 PDEU, ki izrecno zahteva, da Unija to politiko izvaja s strukturnimi skladi, in člen 177 PDEU, ki določa vlogo Kohezijskega sklada.

2. CILJI

Splošni cilj je določen v členu 176 PDEU, ki navaja, da je ESRR namenjen „pomoči pri odpravljanju največjih razvojnih neravnovesij v regijah Unije, tako da sodeluje pri razvoju in strukturnem prilagajanju razvojno zaostalih regij in pri preobrazbi nazadujočih industrijskih regij.“ V skladu s členom 177 Pogodbe je cilj Kohezijskega sklada financirati „projekte na področju okolja in vseevropskih omrežij v okviru prometne infrastrukture“.

Posebni cilji so glede na področje uporabe te ocene učinka zagotoviti, da se ESRR in Kohezijski sklad uporabljata:

- uspešno,
- učinkovito in
- tako, da ustvarita veliko evropsko dodano vrednost.

Operativni cilji se nanašajo na posamezna vprašanja, o katerih se razpravlja, in so naslednji:

- podpora podjetjem, da se zagotovi, da podpora naložbam podjetij prispeva k trajnostni rasti in zaposlovanju ter da podpora inovacijam prispeva k razvoju lokalnega in regionalnega potenciala;
- naložbe v infrastrukturo, da se zagotovi zadostna osredotočenost na evropske prednostne naloge;
- teritorialno sodelovanje, da se zagotovi zadostna osredotočenost na evropske prednostne naloge, pri čemer imajo države članice in regije možnost izbire tematskih ciljev.

3. MOŽNOSTI POLITIK

V oceno učinka so vključene različne možnosti pri problemu področja uporabe glede na zastavljene cilje, ki vključujejo vse od manjših prilagoditev veljavnih ureditev do bolj bistvenih sprememb.

3.1.1. Možnost 1 – nespremenjena politika

- Področje uporabe ESRR ostaja široko ter se osredotoča na donosne naložbe in razvoj endogenega potenciala.
- Neposredna pomoč se nameni zlasti, vendar ne izključno, MSP.

3.1.2. Možnost 2 – bolj ciljna podpora večjim podjetjem, usmerjena v raziskave in razvoj, inovacije in ključne spodbujevalne tehnologije

- Pomoč za splošne donosne naložbe za ustvarjanje in ohranjanje delovnih mest je omejena na MSP.
- Podpora velikim in malim podjetjem za razvoj endogenega potenciala s podpiranjem regionalnega in lokalnega razvoja, raziskav in inovacij.

3.1.3. Možnost 3 – brez nepovratnih sredstev za velika podjetja; samo posojila in lastniško financiranje za MSP

- Vse donosne naložbe se podprejo s povratno pomočjo, z inovativnimi instrumenti financiranja.

3.2. Področje uporabe podpore za infrastrukturo iz ESRR in Kohezijskega sklada

3.2.1. Možnost 1 – ohranitev trenutnega stanja

- ESRR in Kohezijski sklad še naprej financirata glavne infrastrukture v vseh regijah EU, in sicer s koncentriranjem sredstev v manj razvite regije. Financiranje iz Kohezijskega sklada je na voljo samo v revnih državah članicah.
- V manj razvitih regijah je poudarek na prednostnih projektih evropskega interesa, ki so opredeljeni v novem okviru TEN-T, in na sekundarni infrastrukturi.
- Poleg tega program TEN-T še naprej financira infrastrukturne projekte z veliko dodano vrednostjo EU v razvitih regijah, pri čemer je glavni poudarek zlasti na mehki pomoči (npr. študije izvedljivosti itn.).
- Nacionalni operativni programi zajemajo naložbe v infrastrukturo, pri čemer se prednostne naloge določijo na nacionalni ravni.

3.2.2. Možnost 2 – večji poudarek na evropskih prednostnih nalogah pri naložbah v velike infrastrukture v manj razvitih regijah in instrument za povezovanje Evrope (IPE) v bolj razvitih regijah

- Kohezijski sklad financira naložbe v infrastrukturo na področju strateških evropskih prednostnih nalog. Sklad je na voljo samo v revnih državah članicah.
- ESRR je usmerjen v financiranje projektov nacionalnega in/ali regionalnega interesa.
- Naložbe v velike infrastrukture so zajete v nacionalnih programih, uskladitev naložb s prednostnimi nalogami EU pa se zagotovi z obvezujočim seznamom strateških naložbenih projektov, ki jih je treba izvesti do leta 2020 ter so bili izbrani in predmet pogajanj z državami članicami ter so vključeni v pogodbe o partnerstvu. Navedeni projekti se bodo financirali z namenskimi sredstvi.

- Poudarek na strateških naložbah v trajnostni promet bo spremljala predhodna pogojenost na področju strateškega načrtovanja.
- Naložbe nacionalnega in regionalnega pomena se prednostno razvrstijo po prispevku k trajnostnosti in omrežju.
- Posebni IPE dopolnjuje naložbe kohezijske politike v fizično infrastrukturo in ne samo mehkih naložb. IPE financira infrastrukturne projekte velike dodane vrednosti EU. Znotraj finančnih sredstev, namenjenih Kohezijskemu skladu, bo 10 milijard EUR namenskih sredstev za IPE.

3.2.3. Možnost 3 – večji poudarek na nacionalni infrastrukturi s Kohezijskim skladom

- Kohezijski sklad financira naložbe v infrastrukturo pri strateških evropskih prednostnih nalogah na področju osnovnega in celostnega vseevropskega prometnega omrežja.
- ESRR je usmerjen v financiranje projektov nacionalnega in/ali regionalnega interesa.
- Tako kot pri možnosti 2 so naložbe v velike infrastrukture zajete v nacionalnih programih.
- IPE svoje naložbe osredotoča izključno na bolj razvite države članice in financira infrastrukturne projekte z veliko dodano vrednostjo EU.
- Kohezijski sklad financira projekte v manj razvitih državah članicah in zato geografsko dopolnjuje IPE. Ni prenosa 10 milijard EUR iz Kohezijskega sklada v IPE.

3.3. Teritorialno sodelovanje:

3.3.1. Možnost 1 – nespremenjena politika

- Prednostne naloge za programe sodelovanja so še naprej opredeljene široko.
- Med programi sodelovanja in konvergenčnimi programi/programi za konkurenčnost se ne vzpostavi uradna povezava.

3.3.2. Možnost 2 – tematska osredotočenost in okrepljena povezava z ostalimi programi

- Število tematskih ciljev, ki se lahko izberejo za čezmejno in nadnacionalno sodelovanje, je omejeno.
- Vidiki sodelovanja so sestavni del celotnega strateškega okvira.

3.3.3. Možnost 3 – vključitev sodelovanja v regionalne programe

- Ni več ločenih programov teritorialnega sodelovanja.

- Dejavnosti sodelovanja se izvajajo v okviru sedanjih regionalnih programov, pri katerih se odpre možnost za ukrepe sodelovanja.

4. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Področje uporabe podpore podjetjem, financirane iz ESRR

Pri možnosti nespremenjene politike relativno široko področje uporabe ukrepanja dopušča državam članicam zadostno prožnost, da izberejo področja ukrepanja, ki najbolj ustrezajo njihovim izzivom, pri čemer se največ podpore nameni MSP ter za raziskave, tehnološki razvoj in inovacije (RTRI). Kljub temu podpora naložbam v velikih podjetjih ostaja, kar lahko povzroči spodrinjanje zasebnih naložb z javnim financiranjem.

Pri možnosti 2 bi bila podpora velikim podjetjem omejena na posebne naložbe za razvoj endogenega potenciala regije, zlasti na področju inovacij, novih tehnologij in raziskav, sodelovanja in skupnih pobud velikih podjetij, MSP in drugih ustanov. Poleg tega je pri tej možnosti mogoče povečati vlogo instrumentov, ki temeljijo na povratnih sredstvih, zlasti za podporo naložbam, za katere v primerjavi z naložbami v inovacije in dejavnosti z velikim tveganjem na splošno velja manjše tveganje in večja nepotrebna izguba. Navedeni ukrepi bi zmanjšali nepotrebno izgubo, vendar hkrati tudi prožnost za države članice.

Pri možnosti 3 se s prepovedjo podpore, ki temelji na nepovratnih sredstvih, za velika podjetja povečuje učinkovitost financiranja in učinek finančnega vzvoda. Vendar to lahko odvrne inovativne in raziskovalne dejavnosti, ki so nujne za doseganje krovnih ciljev EU, saj je nepovratna podpora učinkovitejša za inovativne projekte, močno usmerjene v raziskave in razvoj, ki so daleč stran od trga. Prehod z nepovratnih na povratne oblike pomoči velikim podjetjem bi lahko pomenil tudi znaten porast upravnih stroškov za organe upravljanja.

Prednost se daje možnosti 2, ker izboljšuje učinkovitost podpore ter prispeva k lokalnemu in regionalnemu potencialu, rasti in zaposlovanju.

Področje uporabe podpore za infrastrukturo iz ESRR in Kohezijskega sklada

Pri možnosti nespremenjene politike bi ostale koristi financiranja EU za infrastrukturo. Vendar bi bil poudarek na evropskih prednostnih nalogah na področju prometnih omrežij neoptimalen, naložbe v infrastrukturo v bogatejših regijah pa bi povzročile izgubo učinkovitosti. Brez usklajevanja kohezijske politike in IPE bi financiranje EU za infrastrukturo še naprej ostalo razdrobljeno.

Pri možnosti 2 bi večji poudarek na evropskih prednostnih nalogah, IPE in namenska sredstva v višini 10 milijard EUR iz Kohezijskega sklada omogočili osredotočenost na prednostne projekte EU. Vendar ta možnost zmanjšuje prožnost za države članice in regije.

Možnost 3 bi omogočila, da poudarek na naložbah v infrastrukturo še naprej ostane v regijah iz cilja konvergenca, ki imajo največje potrebe po osnovni infrastrukturi. Največja prednost te možnosti je, da kohezijskim državam omogoča popolno prožnost pri obravnavanju regionalnih in nacionalnih prednostnih nalog v teh regijah. Njena glavna slabost pa je nezadostna osredotočenost Kohezijskega sklada na krovne projekte TEN-T.

Zaradi dodane vrednosti EU ter usklajevanja med IPE in Kohezijskim skladom se prednost daje možnosti 2.

Teritorialno sodelovanje

Pri možnosti nespremenjene politike imajo programi evropskega teritorialnega sodelovanja več svobode pri izbiri področij politik, ki jih želijo obravnavati. Vendar bi to povzročilo splošno pomanjkanje strateškega poudarka in pričakovani rezultati programa ne bi bili jasno opredeljeni. Poleg tega se s to možnostjo težko zagotovi dopolnjevanje z drugimi programi EU.

Možnost 2 bi programe sodelovanja tesneje uskladila s strategijo Evropa 2020. Okrepila bi logiko ukrepov v programih, ki izhajajo iz naravnega ciljev programa po opredelitvi pričakovanih realizacij in rezultatov. Poleg tega bi se povečale sinergije z regionalnimi operativnimi programi. Vendar bi ta možnost lahko pomenila manjšo prožnost pri oblikovanju programov.

Možnost 3 bi okrepila sinergije in bi z dodajanjem razsežnosti EU koristila regionalnim programom. Vendar bi omogočila zgolj sodelovanje na posebnih projektih, ne bi pa spodbudila dolgoročnega razvoja celostne strategije za čezmejno ali nadnacionalno ozemlje. Obstajalo bi tudi tveganje, da se pri oblikovanju programov ne upošteva razsežnost EU. Brez podporne strukture bi se skupni projekti težje razvili.

Zaradi boljšega poudarka na evropskih prednostnih nalogah, razvoja jasne logike ukrepov v programih in večje dodane vrednosti se daje prednost možnosti 2.

5. SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE

Sistemi spremljanja in vrednotenja za kohezijsko politiko se bodo v primerjavi s sedanjim stanjem okrepili, izboljšani bo poudarek na rezultatih in uskladitvi s strategijo Evropa 2020. To bi dejansko pomenilo naslednje:

- v programih bi bile jasno opredeljene želene spremembe in njihov prispevek k ciljem Evropa 2020 ter način, kako bo poraba sredstev za posamezne ukrepe (realizacije) prispevala k spremembam (rezultati). To bo izraženo s kazalniki realizacij in kazalniki rezultatov. Po potrebi se bodo uporabili skupni kazalniki, usklajeni s cilji strategije Evropa 2020;
- vsak program bi vseboval okvir uspešnosti, ki bi za vsako prednostno os določal merljive mejnike, določene na podlagi omejenega števila kazalnikov za programe, s čimer bi se jasno pokazal napredek pri izvajanju prednostnih nalog, povezanih s strategijo Evropa 2020;
- navedene mejnike za okvir uspešnosti bi predlagale države članice, o njih pa bi se nato skupaj dogovorile Komisija in države članice;
- pogodba o partnerstvu bi vsebovala povzetek mejnikov, metodologijo in ključna načela.

Izvajanje operativnih programov bi se redno spremljalo na podlagi kazalnikov za programe. Letna poročila o izvajanju bi vsebovala poročila o realizacijah glede na zastavljene cilje in analizo razlogov za nedoseganje ali čezmerno doseganje ciljev. Odbori za spremljanje bi razmislili o morebitnih spremembah ali drugih pobudah za nadaljnje uresničevanje programa. Spremljali se bodo tudi rezultati, ter ko bodo na voljo podatki, se bo o njih poročalo in razpravljalo v odboru za spremljanje in na srečanjih za letni pregled.

Predvidena sta dva uradna pregleda, s katerima se bo ocenil napredek glede na mejnike iz okvira uspešnosti. Komisija bo prvi pregled napredka pri doseganju dogovorjenih mejnikov opravila leta 2017 na podlagi letnih poročil o izvajanju, in sicer glede črpanja in realizacij. Drugi pregled bo opravljen leta 2019.