



Strasbourg, 5.7.2016
COM(2016) 446 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I REVIZORSKOM
SUDU**

Godišnje izvješće za 2015. o upravljanju proračunom EU-a i o njegovom izvršenju

Sadržaj

UVOD	3
ODJELJAK 1. IZVRŠENJE I REZULTATI	6
1.1. Junckerova Komisija usmjerena na izvršenje	6
1.2. Sažeti pregled napretka	7
1.3. Konkurentnost za rast i radna mjesta (proračunski naslov 1A)	9
1.3.1. Provedba programa za razdoblje od 2014. – 2020.	10
1.3.2. Rezultati programa VFO-a za razdoblje 2007. – 2013.	15
1.4. Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija (proračunski naslov 1B)	19
1.4.1. Provedba programa za razdoblje od 2014. – 2020.	20
1.4.2. Rezultati programa za razdoblje 2007. – 2013.	22
1.5. Održivi rast: Prirodni resursi (proračunski naslov 2)	28
1.5.1. Informacije o provedbi programa za razdoblje 2014. – 2020.	29
1.5.2. Rezultati programa za razdoblje 2007. – 2013.	31
1.6. Sigurnost i građanstvo (proračunski naslov 3)	34
1.6.1. Provedba programa VFO-a za razdoblje 2014. – 2020.	36
1.6.2. Rezultati programa VFO-a za razdoblje 2007. – 2013.	38
1.7. Globalna Europa (proračunski naslov 4)	39
1.7.1. Provedba programa za razdoblje 2014. – 2020.	40
1.7.2. Rezultati programa za razdoblje 2007. – 2013.	42
Zaključci o izvršenju i rezultatima	44
ODJELJAK 2. POSTIGNUĆA U UPRAVLJANJU	46
2.1. Postizanje ciljeva unutarnje kontrole	46
2.1.1. Upravljanje rizicima u pogledu zakonitosti i pravilnosti: Ugroženi iznos u trenutku zatvaranja	47
2.1.2. Kontrola troškovne efikasnosti i pojednostavnjenje	50
2.1.3. Strategije za borbu protiv prijevара	51
2.2. Jamstvo upravljanja	52
2.3. Jamstvo dobiveno na temelju rada Službe za unutarnju reviziju (IAS)	54
2.4. Daljnje djelovanje u pogledu razrješnice i preporuke vanjskih revizija	56
Zaključak o napretku u pogledu upravljanja	56

Uvod

Proračunom EU-a omogućuje se Europljanima da zajedničkim djelovanjem riješe zajedničke izazove na europskoj i međunarodnoj razini. Proračun EU-a, koji predstavlja otprilike 1 % bruto nacionalnog dohotka EU-a i 2 % javne potrošnje u EU-u, upotrebljava se zajedno s nacionalnim proračunima i drugim alatima politike i regulatornim alatima na europskoj razini kako bi se Uniji pomoglo da ostvari svoje strateške ciljeve. Njime se posebno pridonosi ostvarenju **političkih prioriteta koje je utvrdio Predsjednik Juncker**. Ti se prioriteti temelje na ključnim izazovima s kojima se suočavaju europsko gospodarstvo i društvo i referentna su točka za sve Komisijine aktivnosti.¹ Njima se nadopunjuju ciljevi strategije **Europa 2020. za rast i radna mjesta** pokrenute 2010. u kojoj je utvrđen niz glavnih ciljeva koji trebaju biti ostvareni do 2020. u području zapošljavanja, istraživanja i razvoja, klimatskih promjena i energije, obrazovanja, siromaštva i socijalne isključenosti.² Tim se zajedničkim ciljevima osigurava plan djelovanja na europskoj i nacionalnoj razini i oni se prenose u smjernice za države članice u okviru postupka Europskog semestra.

Višegodišnji financijski okvir (VFO) za razdoblje 2014. – 2020. i povezani financijski programi tako su oblikovani da se njima podupire ostvarenje ciljeva strategije Europa 2020. U cilju jačanja veze između rashoda i političkih ciljeva, VFO za 2014. – 2020. uključuje sveobuhvatni skup pokazatelja uspješnosti. Na temelju tih pokazatelja može se mjeriti napredak u okviru svakog programa u pogledu njegovih izlaznih vrijednosti i doprinosa konačnim izlaznim vrijednostima i učinka na gospodarski rast i blagostanje europskih građana.

U Godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovom izvršenju za 2015. spojena su dva prethodna izvješća: Izvješće o ocjeni izrađeno u skladu s člankom 318. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i Objedinjeno izvješće propisano člankom 66. stavkom 9. Financijske uredbe.³ Objedinjavanjem informacija o izvršenju proračuna EU-a i o upravljanju njime u izvješću se daje sveobuhvatan pregled načina na koji se proračunom EU-a podupiru politički prioriteti Unije i uloga Komisije u poticanju kulture uspješnosti i u osiguravanju i promicanju najviših standarda upravljanja proračunom. Ovo izvješće, koje obuhvaća ocjenu usklađenosti i rezultata, važan je dio doprinosa Komisije godišnjem postupku davanja razrješenja za proračun.

Proračun EU-a 2015. – doprinos provedbi politike i odgovoru na krizu

Komisija je tijekom 2015. ostvarila **znatan napredak u pogledu deset političkih prioriteta** utvrđenih u političkim smjernicama Predsjednika Junckera.⁴ Planom ulaganja za Europu u vrijednosti od 315 milijardi EUR osigurava se potreban poticaj za ulaganja u radna mjesta i rast. Nadalje, ključnim strateškim prijedlozima u područjima poput energetske unije, unije tržišta kapitala i jedinstvenog digitalnog tržišta pripremljen je teren prema dubljem, otvorenijem unutarnjem tržištu i većoj gospodarskoj dinamici.

Komisija je tijekom 2015. brzo i svaobuhvatno odgovorila na niz velikih izazova za europsko gospodarstvo i društvo: izbjeglička kriza koja je u tijeku; teroristički napadi i nestabilnost u susjedstvu Europe; visoka stopa nezaposlenosti i spor gospodarski oporavak; financijska nestabilnost u Grčkoj i gospodarski učinak ruske zabrane izvoza poljoprivredne i prerađene hrane. **Taj zahtjevan kontekst utjecao je na provedbu proračuna EU-a tijekom 2015.**

Za rješavanje tih velikih izazova bila je potrebna kombinacija političkog vodstva i strateške uporabe proračuna EU-a. U skladu s političkim prioritetima proračun EU-a bio je usmjeren na pružanje najvećeg mogućeg doprinosa zapošljavanju, rastu i ulaganjima. Uspješna provedba programa u okviru programa Obzor 2020., dodjela sredstava za financijske instrumente kojima se financiraju MSP-

¹ <http://ec.europa.eu/avservices/photo/photoByPriorities.cfm?sitelang=en>

² http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_en.htm

³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/syn_pub_rf_mode_en.pdf

„Komisija najkasnije do 15. lipnja svake godine dostavlja Europskom parlamentu i Vijeću sažetak godišnjih izvješća o radu za prethodnu godinu. Godišnje izvješće o radu dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja ovlasti također se stavlja na raspolaganje Europskom parlamentu i Vijeću.”

⁴ Detaljniji podaci navedeni su u Općem izvješću o aktivnostima Europske unije: <http://publications.europa.eu/en/web/general-report>

ovi, ubrzavanje isplata podrške za Inicijativu za zapošljavanje mladih, mobilizacija programa Erasmus+, uspostava Europskog fonda za strateška ulaganja i „Paketa za solidarnost” kojim se nastoji ublažiti stanje poljoprivrednika dokaz su brze i djelotvorne mobilizacije proračuna za podupiranje političkih prioriteta.

Za rješavanje glavnih izazova 2015. bila je potrebna kombinacija političkih inicijativa i strateške unorahe proračuna EU-a

Izbjeglička kriza stvara dosad neviđene izazove za EU. Iako je jasno da se izbjeglička kriza neće moći riješiti samo dodjelom dodatnih financijskih sredstava te da će EU moći dati samo ograničeni doprinos globalnim financijskim potrebama u tome području, nužan je strateški pristup financiranju u kombinaciji s instrumentima politike koje EU ima na raspolaganju. **Odgovor EU-a na izbjegličku krizu** jasan je primjer kako se proračun EU-a upotrebljavao kao dio višestranog odgovora na vrlo ozbiljan izazov.

Komisija je tijekom 2015. predstavila Europski migracijski program⁵ u kojem je utvrđen sveobuhvatni plan za smanjenje poticaja za nezakonite migracije, za spašavanje života i za osiguravanje vanjskih granica EU-a. U njemu je predviđen razvoj snažne zajedničke politike azila i nova politika o zakonitoj migraciji. Komisija je predstavila i Europski program sigurnosti za suradnju i zajedničko djelovanje Unije u području sigurnosti u sljedećih pet godina, u cilju razvoja stvarnog područja unutarnje sigurnosti EU-a.⁶

Sredstva za izbjegličku krizu povećala su se za 50 % na 3,7 milijardi EUR 2015. i na više od 10 milijardi EUR za razdoblje 2015. – 2016. Dodatnim sredstvima pojačale su se operacije Triton i Poseidon u Sredozemlju te kapacitet Frontexa, EASO-a i Europol. To uključuje i hitne mjere u Uniji i podupiranje uspostave mehanizma za preseljenje izbjeglica iz graničnih država članica. Utrostručivanjem financiranja svojih pomorskih patrola na migracijskim rutama središnjeg i istočnog Sredozemlja EU je 2015. pridonio spašavanju više od 252 000 života, a do sredine 2016. još 100 000 života. Također je udvostručio svoje napore usmjerene na borbu protiv krijumčara i razbijanje skupina za krijumčarenje ljudi.

Osim za mjere za suočavanje s novim priljevom migranata, proračun EU-a upotrebljavao se i za suzbijanje glavnih uzroka migracija pružanjem neposredne humanitarne pomoći Siriji, Iraku i ostalim susjednim zemljama (Turska, Libanon, Jordan), uspostavom dva nova fonda i instrumenta za financiranje kojim će se osigurati okvir za provedbu mjera na terenu. Regionalnim uzajamnim fondom Europske unije koji je uspostavljen kao odgovor na Sirijsku krizu i financira se s 570 milijuna EUR iz proračuna EU-a osigurat će se usklađeni odgovor na sirijsku krizu na regionalnoj razini povećanjem potpore. Njime će se osigurati zadovoljavanje ranih potreba za oporavkom sirijskih izbjeglica u susjednim zemljama te zajednica domaćina i državnih uprava. Komisija je pokrenula i Krizni uzajamni fond za stabilnost za rješavanje temeljnih uzroka nezakonite migracije i raseljenih osoba u Africi. Taj uzajamni fond sastoji se od 1,8 milijardi EUR iz proračuna EU-a i Europskog razvojnog fonda i doprinosa država članica EU-a i ostalih donatora. Instrument EU-a za izbjeglice u Turskoj uspostavljen je u cilju koordinacije ukupno 3 milijarde EUR potpore za izbjeglice u Turskoj i njihove zajednice domaćine. Ukupno 1 milijarda EUR te potpore financirat će se iz proračuna EU-a. Od 1. siječnja 2016. instrumentom su se dodjeljivala bespovratna sredstva i druga financijska potpora.

Zahvaljujući strogom praćenju provedbe, znatnim naporima usmjerenim na ponovnu primjenu i pozitivnim promjenama na strani prihoda, za dodatne rashode tijekom 2015. nije bilo potrebno dodatno tražiti vlastita sredstva iz država članica. Proračun za 2015. potpuno je proveden i postao je ponovno održiv zahvaljujući postupnom rješavanju zaostalih neplaćenih računa iz prethodnog programskog razdoblja, u skladu s „Planom otplate” dogovorenim s Europskim parlamentom i Vijećem. Međutim, budući da se zahtjevi prema proračunu EU-a sve više povećavaju, bit će od ključne važnosti osigurati da su dostupna odgovarajuća sredstva za podupiranje političkih prioriteta u budućnosti te da je proračun dovoljno fleksibilan da se njime može reagirati na nepredviđene događaje.

Struktura godišnjeg izvješća o upravljanju i izvršenju

⁵ COM(2015) 240 final

⁶ COM(2015) 185 final

U 1. odjeljku ovog izvješća sažima se **izvršenje proračuna EU-a** na temelju najnovijih dostupnih dokaza o rezultatima ostvarenima proračunom EU-a do kraja 2015. Ovo izvješće temelji se na podacima iz godišnjih izvješća o radu koje su izradili odjeli Komisije, na programskim izvještajima koji su dio prijedloga proračuna za 2017. i na ostalim izvorima poput izvješća o evaluaciji i provedbi programa EU-a. Ovo izvješće sadržava sažeti prikaz, a detaljnija izvješća o ciljevima programa i napretku u pogledu pokazatelja u odnosu na polazne točke i ciljeve dostupna su u godišnjim izvješćima o radu i u programskim izvještajima. Iako se izvješće odnosi na proračunsku godinu 2015., ono se temelji na najnovijim dostupnim podacima koji se ponekad odnose na prethodnu godinu izvješćivanja.

U izvješću su za svaki od proračunskih naslova navedene informacije o provedbi u vezi s napretkom programa VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. i najnoviji dostupni dokazi o rezultatima programa VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. U skladu sa zahtjevima Europskog parlamenta i Europskog revizorskog suda, u izvješću su navedene i veze sa strategijom Europa 2020. i konkretni primjeri dodane vrijednosti financiranja EU-a. U izvješću su također navedeni ključni primjeri drugih vrsta nepotrošačkih instrumenata politike koji se upotrebljavaju zajedno s programima potrošnje za podupiranje općih prioriteta Unije.

U ovom odjeljku opisuje se rad Komisije na proračunu EU-a usmjerenom na rezultate, odnosno opsežnoj inicijativi kojom se nastoji osigurati da se proračun EU-a upotrebljava u najvećoj mogućoj mjeri za ostvarivanje rezultata za građane EU-a.

U 2. odjeljku opisano je **Komisijino upravljanje proračunom** tijekom 2015. Izvješćivanje o upravljanju temelji se na godišnjim izvješćima o radu odjela Komisije u kojima se detaljno opisuje okruženje unutarnje kontrole i povezana pitanja. Ako su tijekom godine utvrđeni problemi, u izvješću se opisuje kako su odjeli Komisije riješili te izazove. U ovom odjeljku sažimaju se informacije o postizanju ciljeva unutarnje kontrole, upravljanju rizicima zakonitosti i pravilnosti, troškovnoj učinkovitosti kontrola i strategijama suzbijanja prijevara.

Zaključkom na kraju odjeljka, koji je donesen na temelju jamstva o upravljanju zaprimljenog od svih odjela i na temelju jamstva dobivenog unutarnjom revizijom, Komisija može donošenjem izvješća **preuzeti opću političku odgovornost za upravljanje proračunom EU-a za 2015.**

Odjeljak 1.

Izvršenje i rezultati

1.1. Junckerova Komisija usmjerena na izvršenje

U kontekstu proračunske discipline i konkurentnih zahtjeva prema proračunu EU-a, od presudne je važnosti snažna usmjerenost na izvršenje i ostvarenje rezultata na terenu. Tijekom 2015. to je zahtijevalo najveću moguću fleksibilnost dostupnu u okviru VFO-a, uključujući znatne preraspodjele u cilju usmjeravanja dostupnih sredstava na najvažnije prioritete te istovremeno osiguravajući stabilni okvir za dugoročna ulaganja.

Predsjednik Juncker odredio je ton na početku svog mandata: „Nije dovoljno pametno dodijeliti novac. Moramo učiniti više s manje sredstava. Moramo iskoristiti proračun najbolje što možemo i pametno trošiti novac. [...] Ljudi žele da ostvarimo rezultate. Također žele znati kako trošimo novac poreznih obveznika.”⁷

Ta se obveza nastoji ispuniti inicijativom EU-a „Proračun usmjeren na rezultate” (BFOR) koju je 2015. pokrenula potpredsjednica Georgieva. Ona se temelji na postojećem okviru za izradu proračuna koji je utemeljen na uspješnosti u cilju promicanja bolje usklađenosti i izvršenja, apsorpcije sredstava i rezultata programa. „Usmjerenost, brzina i rezultati” vodeća su načela niza inicijativa koje se mogu podijeliti u četiri područja:

- utvrđivanje u koja bi se područja proračuna EU-a trebalo ulagati u cilju promicanja ključnih prioriteta i ostvarivanja višestrukih ciljeva potrebnom brzinom i fleksibilnošću,
- poboljšanje ulaganja sredstava iz proračuna EU-a kako bi se sredstva na najbolji način iskoristila povećanom uporabom financijskih instrumenata, pojednostavnjenja i razmjernih, troškovno učinkovitih kontrola,
- razmišljanje o ocjenjivanju provedbe i izvršenja proračuna EU-a u cilju provedbe usklađenog i realističnog okvira za izvršenje, uključujući izvješćivanje o zakonitosti, pravilnosti i rezultatima,
- osiguravanje učinkovite komunikacije kojom se pružaju dostupne i razumljive informacije o rezultatima ostvarenima proračunom EU-a za širu publiku te produktivnog dijaloga s dionicima, uključujući stručne i političke razgovore o izradi proračuna na temelju rezultata i godišnju konferenciju posvećenu BFOR-u.

Jedan od primjera boljeg priopćavanja rezultata proračuna EU-a građanima jest poseban *web*-alat za rezultate EU-a koji je pokrenula potpredsjednica Georgieva u rujnu 2015. na godišnjoj konferenciji BFOR-a. U njemu su navedeni primjeri potrošnje proračuna EU-a uz prikaz učinka projekata koje financira EU u Europi i izvan nje kojim su obuhvaćena različita područja financiranja.⁸

Iako se program BFOR-a temelji na trajnom napretku, **posebna unaprjeđenja uvedena su već tijekom 2015.** u Komisijinom ciklusu strateškog planiranja i programiranja te u postupku izrade proračuna. Tim promjenama poboljšava se planiranje izvršavanja, praćenje i izvješćivanje za aktivnosti Komisije i za sve programe potrošnje.

Trenutačno se radi na preispitivanju **pokazatelja uspješnosti** koji su utvrđeni za programe koji se financiraju iz proračuna EU-a. Preispitivanjem će se omogućiti odabir najprikladnijih pokazatelja podržanih pouzdanim dokazima za mjerenje napretka u postizanju ciljeva i osigurati će se jasnije i sveobuhvatnije informacije o izvršenju za pripremu godišnjeg proračuna EU-a.

⁷ Govor predsjednika Junckera na Konferenciji „Proračun EU-a usmjeren na rezultate”, Bruxelles, 22. rujna 2015.

⁸ To nije iscrpna baza podataka projekata EU-a već izbor primjera koji se postupno obogaćuje: https://ec.europa.eu/budget/euprojects/search-projects_en

U izvješću za 2016. bit će navedena ostala poboljšanja. Jedan primjer jest uvođenje višegodišnjeg **strateškog plana** za svaki odjel Komisije na temelju zajedničkih općih ciljeva kojim je obuhvaćeno deset političkih prioriteta Junckerove Komisije i kojim se podupire ostvarivanje ciljeva strategije Europa 2020. i obveza iz Ugovora.⁹

U području **dobrog financijskog upravljanja** ostvaren je napredak u pogledu pokazatelja za ocjenjivanje isplativosti kontrola i količine rizika po području politike.

Komisija se u tom postupku oslanja na rad i preporuke Službe za unutarnju reviziju (IAS). U skladu sa svojom metodologijom i najboljom praksom, IAS je pristupio izvršavanju na neizravan način, odnosno ocjenjivanjem je li uprava uspostavila sustave kontrole za mjerenje uspješnosti (učinkovitosti i djelotvornosti) svojih aktivnosti i kako ih je uspostavila. Kako bi pomogao Komisiji da slijedi svoju metodologiju i najbolju praksu, IAS je 2015. izvršio niz **revizija uspješnosti** u kojima je ocjenjivao kako odjeli Komisije upravljaju posebnim ciljevima koji su pod njihovom kontrolom i mogu se ostvariti s pomoću njihovih rezultata i djelovanja te, kako ih prate i kako o njima izvješćuju i kako upravljaju politikama EU-a, prate ih i izvješćuju o njihovoj uspješnosti (dodatne elemente o IAS-ovim revizijama uspješnosti potražite u Prilogu 3.).

Ovo novo **Godišnje izvješće o upravljanju i izvršenju** temelji se na novom pristupu Komisije izvješćivanju o uspješnosti. Ono je također primjer obveze Komisije da uskladi izvješćivanje o izvršenju proračuna. Ovo izvješće dio je integriranog paketa o izvješćivanju kojim se podupire postupak davanja razrješnice.¹⁰ U sljedećim odjeljcima navedeni su **najnoviji dostupni dokazi** o rezultatima ostvarenima proračunom EU-a. Odjeljak počinje sažetim pregledom napretka prema ostvarenju ciljeva strategije Europa 2020. i potom uključuje provedbu programa za razdoblje 2014. – 2020. i rezultate provedbe programa iz razdoblja 2007. – 2013.

1.2. Sažeti pregled napretka

Za ostvarivanje cilja pametnog, održivog i uključivog rasta strategija Europa 2020. ima pet glavnih ciljeva povezanih sa zapošljavanjem, istraživanjem i razvojem, klimom i energetikom, obrazovanjem te suzbijanjem siromaštva i socijalne isključenosti. Te je glavne ciljeve svaka država članica prenijela u nacionalne ciljeve. Dok su države članice u prvom redu odgovorne za ostvarivanje ciljeva na nacionalnoj razini, proračunom EU-a pridonosi se postizanju glavnih ciljeva na razini EU-a.

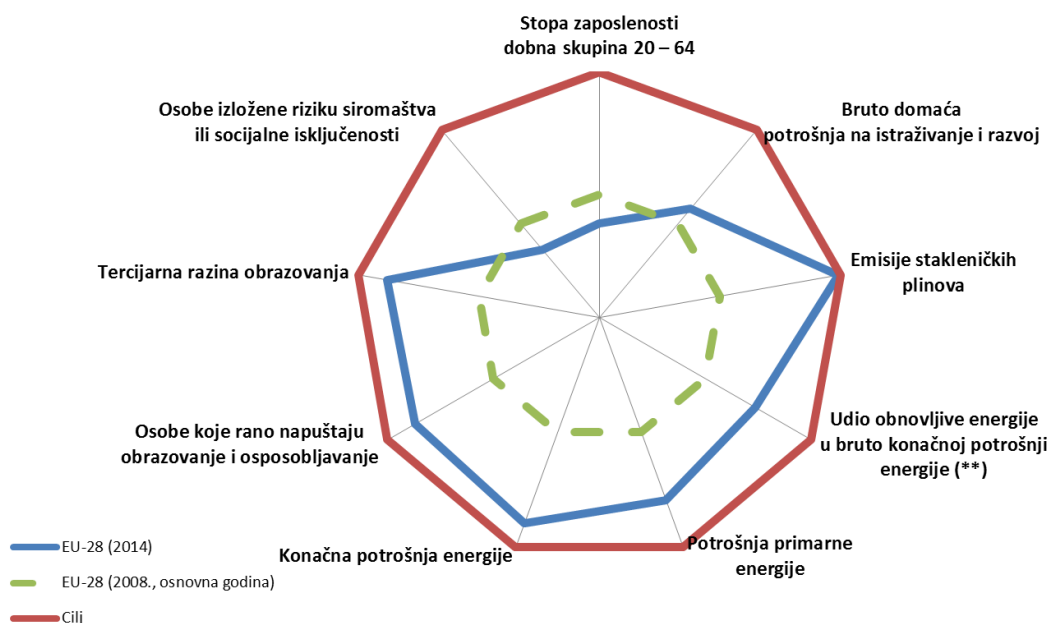
Komisija prati ostvarivanje glavnih ciljeva strategije Europa 2020. primjenom devet pokazatelja. Informacije o napretku ostvarenom u pogledu tih pokazatelja redovito se ažuriraju i objavljuju na web-mjestu Eurostata.¹¹ Na sljedećem grafikonu prikazani su najnoviji dostupni podaci¹² za devet pokazatelja. Na njemu je prikazan ostvareni napredak od 2008. i udaljenost do povezanih ciljeva strategije Europa 2020. Pokazatelji povezani s okolišnim ciljevima i obrazovanjem pokazuju napredak prema glavnim ciljevima. S druge strane, potrebno je uložiti daljnje napore u području zapošljavanja, istraživanja i razvoja te borbe protiv siromaštva ili socijalne isključenosti.

⁹ Zahvaljujući novom pristupu planski dokumenti usklađeni su i usmjereniji na prioritete Komisije te se njima pomaže glavnim upravama da uspostave prioritete za rad i razviju usklađenu strukturu izvršenja u kojoj se jasno razlikuje između dodjele (za rezultate i izlazne vrijednosti koje su izravna posljedica aktivnosti Komisije) i doprinosa (pri čemu aktivnosti Komisije imaju ulogu u ostvarivanju određenog rezultata ili učinka) za rezultate politike i programa.

¹⁰ Uključujući, na primjer, konsolidirana izvješća, komunikaciju o zaštiti proračuna EU-a, izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije, izvješće o unutarnjim revizijama, izvješće o postupku nakon davanja razrješnice.

¹¹ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy>

¹² Zadnji put ažurirano u siječnju 2016.



Grafikon 1. Glavni ciljevi strategije Europa 2020.

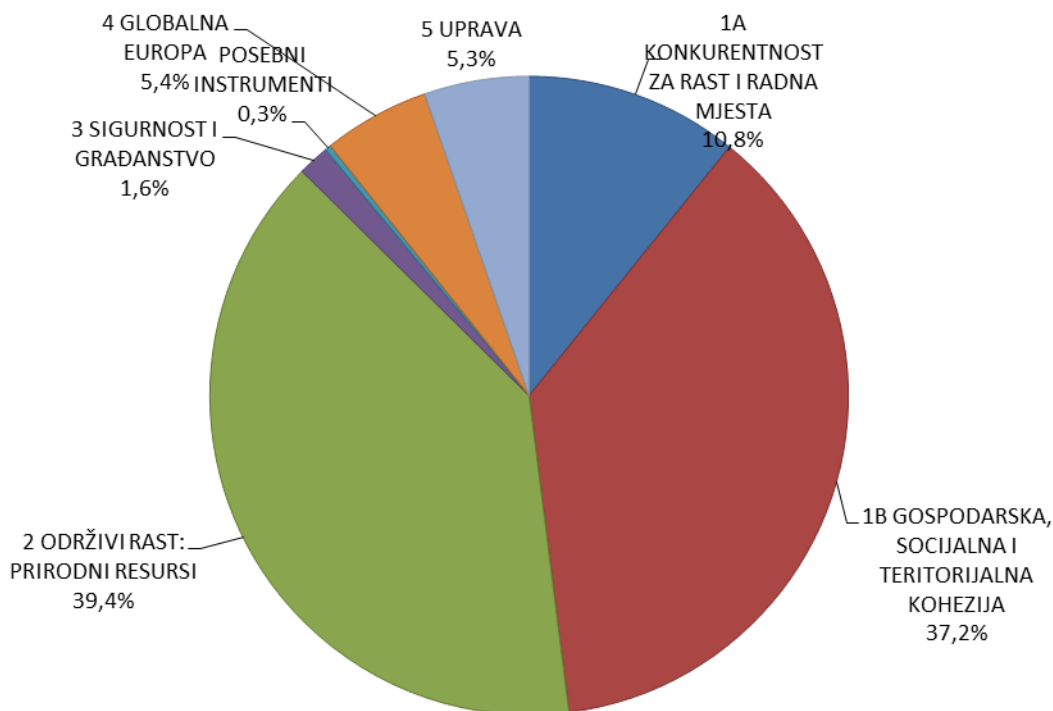
Proračun EU-a također je važan alat za podupiranje postizanja **horizontalnih ciljeva politike poput borbe protiv klimatskih promjena i očuvanja bioraznolikosti**. Kako bi odgovorio na izazove i potrebe za ulaganjima povezanim s klimatskim promjenama, EU je odlučio da bi najmanje 20 % njegova proračuna za razdoblje 2014. – 2020., odnosno ukupno 180 milijardi EUR u cijelom razdoblju, trebalo potrošiti na mjere povezane s klimatskim promjenama. Kako bi se ostvario taj rezultat, mjere za ublažavanje i prilagodbu ugrađuju se u sve glavne programe potrošnje EU-a, posebno u okviru Kohezijske politike, regionalnog razvoja, energije, prometa, istraživanja i inovacija, zajedničke poljoprivredne politike i razvojne politike EU-a. Počevši od nacrtu proračuna za 2014. procjene rashoda povezanih s klimatskim promjenama prate se svake godine u skladu s metodologijom utemeljenom na markerima iz Rija. Procjenjivalo se da je 2015. ukupni doprinos povećanju udjela klimatskih mjera iznosio otprilike 17 % te da bi do 2016. trebao postići 22 %.

Slično kao i u pogledu povećanja udjela klimatskih mjera, tijekom postupka praćenja rashoda povezanih s bioraznolikošću predviđeno je da će se 7 % proračuna za 2015. i 9 % proračuna za 2016. dodijeliti za ograničavanje i poništavanje narušavanja bioraznolikosti u EU-u čime će se ostvarivati važan doprinos postizanju ciljeva održivog rasta strategije Europa 2020.¹³

U sljedećim odjeljcima opisuju se veze između ciljeva programa VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. i strategije Europa 2020. Za proračunske naslove koji su izravno povezani sa strategijom Europa 2020. (1A, 1B i 2), izvješćivanje o postignućima programa za razdoblje 2007. – 2013. strukturirano je i oko prioriteta strategije Europa 2020. te se u mjeri u kojoj je to moguće prikazuje doprinos proračuna EU-a ostvarivanju ciljeva strategije.¹⁴

¹³ U potporu tome, u „Zajedničkim okvirom za zaštitu bioraznolikosti u proračunu EU-a” osiguravaju se opće smjernice i smjernice specifične za fondove koje će upotrebljavati nacionalna i regionalna tijela i službe Komisije. <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/cfbp%20-%20General%20Guidance.pdf>

¹⁴ Kako je navedeno u izvješću o ocjeni iz 2013., strategija Europa 2020. nije bila donesena kada su izrađeni programi VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. te stoga u okviru instrumenata za njihovo praćenje, izvješćivanje i evaluaciju nije predviđena veza između postignuća programa i postignuća strategije.



Grafikon 2. Proračun EU-a za 2015. po naslovu

Proračun EU-a u 2015. iznosio je 162 273 milijardi EUR. Otprilike polovina toga (48 % ili 78 milijardi EUR) dodijeljeno je za naslov 1. „Pametna i uključiva rast” podijeljen između naslova 1A „Konkurentnost za rast i radna mjesta” (10,8 %) i naslova 1B „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” (37,2 %). Naslov 2. „Održivi rast: Prirodni resursi” bilo je drugo najveće područje proračuna koje je činilo 39,4 %¹⁵

1.3 Konkurentnost za rast i radna mjesta (proračunski naslov 1A)

Programima za konkurentnost za rast i radna mjesta (obveze u okviru proračunskog naslova 1A) dodijeljeno je 2015. ukupno 17,55 milijardi EUR. To čini 10,8 % ukupnih godišnjih proračunskih rashoda.

Glavni programi u okviru proračunskog naslova „Konkurentnost za rast i radna mjesta” jesu sljedeći:

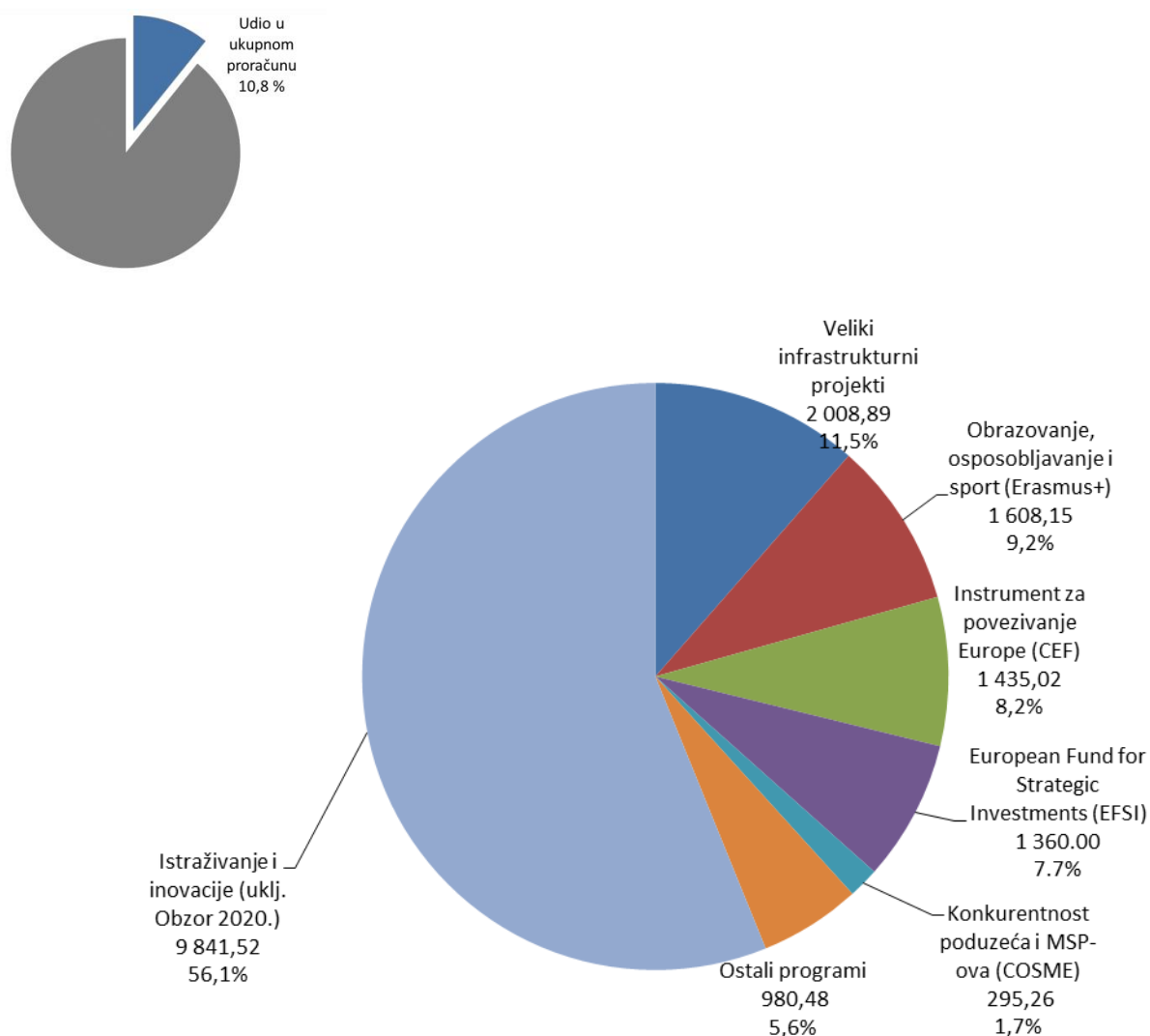
- Obzor 2020., Okvirni program za istraživanje i inovacije,
- veliki infrastrukturalni projekti (Galileo, Međunarodni termionuklearni eksperimentalni reaktor (ITER), Copernicus),
- program Erasmus+ iz kojeg se financiraju aktivnosti obrazovanja, osposobljavanja, mladih i sporta,
- Instrument za povezivanje Europe (CEF) kojim se financiraju veze u transeuropskoj prometnoj mreži, energetske mreži i mreži za IKT i
- novi Europski fond za strateška ulaganja (EFSI), koji je dio Plana ulaganja za Europu.¹⁶

¹⁵ Izračunano kao postotak odobrenih sredstava za obveze u odnosu na cijeli proračun za 2015.

¹⁶ http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_en

Prioriteti Komisije

Programima u okviru ovog proračunskog naslova većinom se pridonosi postizanju prioriteta Junckerove Komisije koji uključuju „zapošljavanje, rast i ulaganja”, „jedinstveno digitalno tržište”, „energetsku uniju i klimu” i „dublju i pošteniju gospodarsku i monetarnu uniju”. Njima se pridonosi ostvarenju prioriteta strategije Europa 2020. za „pametni i održivi rast” i „uključivi rast” većinom otvaranjem radnih mjesta i učincima zapošljivosti programa Obzor 2020. (koji je nasljednik Sedmog okvirnog programa za istraživanje (FP7) i programa Erasmus+.



Grafikon 3. Lijevo: udio proračunskog naslova A1 u cijelom proračunu za 2015. / Desno: Glavni programi financirani 2015. u okviru proračunskog naslova 1A. / Kategorija „Ostali programi” uključuje među ostalim program Europske unije za zapošljavanje i socijalne inovacije (EASI), carine i Fiscalis. Kategorija „Veliki infrastrukturni projekti” uključuje među ostalim Galileo, Europski geostacionarni navigacijski sustav (EGNOS), Copernicus, ITER. Sve brojke dane su u milijunima EUR.

1.3.1. Provedba programa za razdoblje od 2014. – 2020.

Od novog VFO-a mnoge provedbene funkcije programa u okviru proračunskog naslova 1A sada se izvršavaju posredstvom agencija (izvršnih ili nacionalnih i u nekim slučajevima decentraliziranih), zajedničkih pothvata¹⁷, inicijativa iz članka 185.¹⁸ ili Europske investicijske banke (za financijske instrumente).

Obzor 2020., Okvirni program za istraživanje i inovacije

Program rada programa Obzor 2020. za razdoblje 2014. – 2015. u cijelosti je proveden. Do kraja 2015. objavljeno je 198 poziva na podnošenje prijedloga i zaprimljeno je 78 268 prijedloga. Od tih prijedloga njih 10 658 uvršteno je na glavni ili rezervni popis. Prosječna stopa uspješnosti prijedloga iznosila je 14 %, što znači da su stope prekomjernih upisa i dalje visoke te da u tom području postoji velika potražnja za financiranjem EU-a.

Broj zaprimljenih prijedloga u okviru programa Obzor 2020.

78 268

Galileo, Europska geostacionarna navigacijska prekrivajuća služba (EGNOS), Copernicus

Tijekom 2015. ubrzana je primjena satelita programa Galileo uz tri uspješna lansiranja i uporabu šest dodatnih satelita. Ukupni broj lansiranih satelita udvostručio se do prosinca 2015. na dvanaest od kojih je devet u uporabi i time je uspostavljena značajna dinamika uporabe u svijetu satelitske navigacije. Broj zračnih luka s mogućnostima EGNOS-a povećao se sa 150 (2014.) na 174 (2015.). Nastavila se provedba Sporazuma o suradnji s Ukrajinom te je u okviru instrumenta susjedstva osigurano 5 milijuna EUR za razvoj EGNOS-a u Ukrajini. Copernicus je 2015. dalje napredovao prema ostvarenju toga da postane potpuno operativni program za promatranje zemlje s uspješnim lansiranjem satelita Sentinel-2A 22. lipnja 2015. kojim je sustavu dodana sposobnost optičkog slikanja. Na temelju satelitskih podataka iz Copernicusa omogućena je objava ranog upozorenja na poplavu u Ujedinjenoj Kraljevini i Irskoj 2015. te ocjenjivanje posljedica potresa u Afganistanu.

Ukupan broj satelita programa Galileo lansiranih u orbitu

12

Međunarodni termonuklearni eksperimentalni reaktor (ITER)¹⁹

Organizacija ITER-a potpisala je ukupno 104 od 139 ugovora o javnoj nabavi za različite pakete rada za izgradnju reaktora ITER. To predstavlja 90,5 % ukupne vrijednosti projekta u naravi. To znači da je velik dio aktivnosti ITER-a sad u rukama članova ITER-a koji će isporučiti sastavnice ITER-a. Europski zajednički pothvat za ITER (F4E), koji je nadležan za doprinos EU-a Organizaciji ITER-a, sada je sklopio većinu ugovora velike vrijednosti (više od 100 milijuna EUR). Do 31. prosinca 2015. F4E potpisao je 766 operativnih ugovora o javnoj nabavi i 145 ugovora o bespovratnim sredstvima u vrijednosti od ukupno 2,8 milijarde EUR (vrijednost iz 2008.). Međutim, projekt se suočava s izazovima, posebno u vezi s kašnjenjem, rizicima od pretjeranih troškova i općim upravljanjem. Mnogi od tih rizika povezani su s prirodom samog projekta koja nadilazi trenutačnu najnoviju tehnologiju fuzije i sa složenom upravljačkom strukturom. Akcijski plan za unaprjeđenje kojim su obuhvaćena opažanja Europskog parlamenta i Revizorskog suda u njihovim izvješćima o postupku davanja razrješenja 2013. odobrio je Upravni odbor F4E u ožujku 2015. i on se trenutačno provodi.

Erasmus+

¹⁷ Zajednički pothvati, uspostavljeni člankom 187. UFEU-a, novi su načini provođenja javno-privatnih partnerstava na europskoj razini u području industrijskog istraživanja.

¹⁸ Javno-javna partnerstva između država članica (i pridruženih država) i EU-a.

¹⁹ Osmišljen kao dokaz znanstvene i tehnološke izvedivosti fuzijske energije, ITER je najveći svjetski eksperimentalni objekt za fuziju koji se trenutačno gradi na jugu Francuske (Cadarache). ITER je primjer prve globalne suradnje između sedam stranaka koje predstavljaju svjetsko stanovništvo. ITER se provodi na temelju međunarodnog sporazuma koji su potpisali Europska komisija u ime Euratoma i Kina, Indija, Japan, Republika Koreja, Ruska Federacija i SAD. Europa pokriva gotovo polovinu troškova njegove izgradnje, a ostalih šest članica pridonose ostatak u jednakim iznosima.

Programom Erasmus+ objedinjeno je od 2014. sedam prethodnih programa te su uključene nove mjere za razmjene u obrazovnom sustavu.²⁰ Više od milijun osoba sudjelovalo je 2014. i 2015. u 18 000 mjera koje je financirao EU s fleksibilnim uvjetima za mobilnost, a koji bolje odražavaju razvoj potreba studenata i strukture diploma (Bolonjski postupak) u cijeloj Europi.

Instrument za povezivanje Europe (CEF)

Tijekom 2015. dodijeljeno je 12,8 milijardi EUR za 263 projekta u području prometa na temelju sporazuma o bespovratnim sredstvima potpisanih 2015. u okviru poziva na podnošenje prijedloga u sklopu Instrumenta za povezivanje Europe za 2014. Financiranjem iz Instrumenta za povezivanje Europe ostvareno je 28,3 milijarde EUR ukupnih ulaganja u kojima se kombinira doprinos EU-a s regionalnim proračunima i proračunima država članica te kreditima Europske investicijske banke (EIB).

Financiranje EU-a za projekte u području prometa u okviru CEF-a tijekom 2015.

12,8 milijardi EUR

U okviru dva poziva na podnošenje prijedloga za Instrument za povezivanje Europe u području energije koji su pokrenuti 2015. dodijeljeno je 366 milijuna EUR za 35 projekata za studije i radove. Većina potpore usmjerena je na projekte u Baltičkoj regiji te u središnjoj istočnoj i jugoistočnoj Europi za rješavanje problema sa sigurnošću opskrbe u tim dijelovima Europe. Cilj je svih odabranih projekata povećati sigurnost opskrbe energijom i smanjiti isključenost država članica iz energetske mreže koje se protežu po cijeloj EU-u. Cilj je pridonijeti dovršetku europskog energetskeg tržišta i integraciji obnovljive energije u mrežu za opskrbu električnom energijom.

Planira se otprilike 2 milijarde EUR za uporabu u okviru financijskih instrumenata CEF-a za razdoblje od 2014. – 2020. U tu svrhu s Europskom investicijskom bankom potpisan je 22. srpnja 2015. Sporazum o delegiranju dužničkog instrumenta CEF-a za potrebe njegove provedbe. Ovim važnim korakom omogućen je početak rada dužničkog instrumenta, na temelju iskustva stečenog tijekom provedbe instrumenata iz razdoblja od 2007. – 2013. poput Instrumenta kreditnog jamstva za projekte transeuropske prometne mreže (TEN-T) i pilot faze inicijative projektnih obveznica (PBI).

Planove rada koje su predložili europski koordinatori za devet koridora glavne mreže predviđenih Uredbom o TEN-T potvrdile su podmetne države članice u svibnju 2015. i službeno predstavile na danima mreže TEN-T u Rigi u lipnju 2015. Na osnovu toga utvrđeni su prioriteti za svaki od koridora i slijedom toga utvrđene su mjere poput studija, radova i upravljačkih rješenja.

Pakt za rast i zapošljavanje²¹ kako se Inicijativom projektnih obveznica potaknulo dodatno financiranje važnih infrastrukturnih projekata

Kako bi dali dodatni poticaj postizanju ciljeva strategije Europa 2020. u lipnju 2012. šefovi država ili vlada EU-a donijeli su „Pakt za rast i zapošljavanje”. Jedna od mjera u okviru ovog pakta bilo je pokretanje „Inicijative projektnih obveznica”.

U vanjskoj evaluaciji pilot faze PBI-ja²² dovršenoj u prosincu 2015. ocijenjen je niz infrastrukturnih projekata koju su se financirali rješenjem kreditnog poboljšanja projektnih obveznica između 2012. i srpnja 2015. i zaključeno je da se PBI-jem odgovorilo na očiti tržišni nedostatak pružanjem proizvoda kojim su ublaženi ključni rizici povezani s infrastrukturnim projektima institucionalnih

²⁰ Program Erasmus+ za razdoblje 2014. – 2020. sastoji se od svih bivših programa EU-a za obrazovanje, osposobljavanje, mlade i sport, uključujući Program za cjeloživotno učenje (Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius, Grundtvig), program Mladi na djelu te pet programa međunarodne suradnje (Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink i program suradnje s industrijaliziranim zemljama). Tijekom 2015. pokrenuti su programi Erasmus+ za međunarodnu mobilnost i Zajmovi za diplomatske studije.

²¹ U izvješća iz članka 318. za 2013. i 2014. već su bile uključene informacije o različitim djelovanjima u okviru ove inicijative poput preraspodjele strukturnih fondova radi poticanja rasta i zapošljavanja i preliminarne informacije o napretku u provedbi Inicijative projektnih obveznica.

²² Evaluacija pilot faze Inicijative projektnih obveznica programa Europa 2020. – Završno izvješće – prosinac 2015. (Ad-hoc revizija pilot faze Inicijative projektnih obveznica programa Europa 2020.): http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/pdf/eval_pbi_pilot_phase_en.pdf

ulagača.²³ U tu svrhu pilot projektom PBI-ja olakšano je veće sudjelovanje privatnog sektora u dugoročnom financiranju glavnih projekata u području transeuropskih prometnih mreža, transeuropskih energetske mreže, IKT-a i širokopojsnog pristupa s pomoću tržišta kapitala. Nadalje, sporazumi o podjeli rizika između Europske komisije i EIB-a i doprinos EU-a bili su od ključne važnosti za razvoj inicijative čime se omogućuje EIB-u da se usmjeri na riskanije i veće transakcije i na proširivanje baze ulagača.

Nadalje, u evaluaciji je istaknuto da je ostvareni faktor poluge u okviru pet transakcija kreditnog poboljšanja projektnih obveznica zaključen 31. srpnja 2015. (tj. završni datum evaluacije) uz dostupni doprinos EU-a u iznosu od 1,29, a očekivani faktor poluge svih transakcija kreditnog poboljšanja projektnih obveznica koje će biti zaključene s postojećom potporom iz proračuna EU-a iznosio je 18,6 (4 270 milijuna EUR u troškovima kapitala podijeljeno s 230 milijuna EUR doprinosa iz proračuna EU-a) što je potpuno u skladu s očekivanjima. Dvije dodatne transakcije kreditnog poboljšanja projektnih obveznica potpisane su tijekom prva tri mjeseca 2016. uz potporu iz proračuna EU-a čime se ukupni broj potpisanih sporazuma u okviru PBI-ja (uključujući transakcije na vlastiti rizik EIB-a) povećao na 10.

Program za konkurentnost poduzeća te malih i srednjih poduzeća (COSME)

Tijekom 2015. mehanizmom predujmova Instrumenta kreditnog jamstva (LGF) u okviru programa COSME²⁴ pokrenut je još značajniji doprinos financiranju riskantnijih transakcija MSP-ova nego u slučaju bez jamstva EFSI-ja - (potpisano je 18 sporazuma o jamstvima za ukupni iznos od 163 milijuna EUR pravnih obveza. Očekuje se da će od pojačanog instrumenta kreditnog jamstva posebno imati koristi novoosnovana poduzeća i manji MSP-ovi kojima je najteže ostvariti pristup financiranju. Od 30. rujna 2015. više od 30 000 MSP-ova već je primilo financiranje u ukupnom iznosu od 700 milijuna EUR. Od 31. prosinca 2015. više od 51 000 MSP-ova već je primilo financiranje u iznosu od gotovo 1300 milijuna EUR u okviru pojačanog instrumenta kreditnog jamstva programa COSME.

Otprilike 450 000 MSP-ova primilo je usluge iz Europske poduzetničke mreže koje obuhvaćaju sve od informiranja o pitanjima EU-a do posebnih savjetodavnih usluga ili usluga kojima se olakšava partnerstvo između MSP-ova s pomoću misija trgovačkih društava i događaja povezivanja. Cilj je povećati konkurentnost MSP-ova i njihovu inovacijsku sposobnost s pomoću 3000 zaposlenika mreže u svim regijama EU-a i 35 zemalja izvan EU-a. Ukupno 625 organizacija sudionica pružalo je stručne savjete za 60 000 MSP-ova o pristupu financijama, pravu intelektualnog vlasništva, revizijama poduzeća i tehnologije i učinkovitosti resursa. Otprilike 22 000 MSP-ova sudjelovalo je u događajima povezivanja. Tim aktivnostima ostvareno je 3190 posebnih postignuća o kojima su izvijestila trgovačka društva i brojne priče o uspjehu.

U okviru programa Erasmus za mlade poduzetnike pruža se novim poduzetnicima ili onima koji to žele postati prilika da uče od iskusnih poduzetnika koji vode mala poduzeća u drugim državama. Dosad je registrirano gotovo 12 000 profila poduzetnika i povezano je 7700 poduzetnika u 3900 parova..

Plan ulaganja za Europu

Glavni prioritet Komisije tijekom 2015. sastojao se od pripreme²⁵ provedbe Plana ulaganja za Europu koji je pokrenut 2014.

Mobiliziranje financijskih sredstava

²³ Na temelju te evaluacije Europska komisija pripremila je Radni dokument službi Komisije koji je objavljen u ožujku 2016. http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/pdf/eval_pbi_pilot_phase_swd_en.pdf

²⁴ Instrumentom kreditnog jamstva u okviru programa COSME nude se jamstva i protu jamstva, uključujući osiguranje portfelja MSP-ova za financiranje dugova, odabranim financijskim posrednicima (npr. jamstvene institucije, banke, poduzeća za leasing itd.) kako bi im se pomoglo da MSP-ovima mogu ponuditi više zajmova i kredita. Sredstva iz EFSI-ja upotrebljavaju se za ubrzanje provedbe programa COSME. LGF-u je prethodio Instrument za davanje jamstava MSP-ovima (SMEG), koji je uspješno proveden unutar Okvirnog programa za konkurentnost i inovacije (CIP) u programskom razdoblju 2007. – 2013.

²⁵ Vijeće i Europski parlament donijeli su 25. lipnja 2015. relevantno zakonodavstvo: Uredba (EU) 2015/1017 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2015. o Europskom fondu za strateška ulaganja, Europskom savjetodavnom centru za ulaganja i Europskom portalu projekata ulaganja i o izmjeni uredaba (EU) br. 1291/2013 i (EU) br. 1316/2013 – Europski fond za strateška ulaganja.

Osnova Plana za ulaganja jest Europski fond za strateška ulaganja (EFSI) kojim upravlja Skupina EIB-a.²⁶ Krajem svibnja 2016. skupina EIB-a odobrila je projekte EFSI-ja ukupne vrijednosti ulaganja od otprilike 100 milijardi EUR²⁷ koji su se podupirali sredstvima iz EFSI-ja u iznosu od 9,3 milijardi EUR za ulaganja u infrastrukturu i inovacije i 3,5 milijarde EUR u korist MSP-ova, dokaz uspješne provedbe instrumenta. Potpuni učinak na gospodarstvo može se sveobuhvatno ocijeniti nakon potpune provedbe inicijative. U svibnju 2016. Komisija je, u skladu s pravnom osnovom, podnijela svoje prvo izvješće o upravljanju jamstvenim fondom EFSI-a tijekom 2015.²⁸

Podupiranje ulaganja u realno gospodarstvo

Tijekom 2015. ulagali su se veliki naponi i u pripreme za pokretanje dvaju ključnih alata kojima se osigurava pristupačnost Plana ulaganja promotorima projekata: Europski savjetodavni centar za ulaganja (ESCU) počeo je s radom 1. rujna 2015. i Europski portal projekata ulaganja (EIPP) koji je počeo s radom 1. lipnja 2016..

Europski savjetodavni centar za ulaganja (ESCU) nudi promotorima projekata jedinstvenu ulaznu točku za tehničku pomoć, smjernice i savjete. Do kraja svibnja 2016. obradio je više od 160 zahtjeva. EIB i Europska komisija surađivali su s ključnom skupinom nacionalnih razvojnih banaka (NRB) i pripremili su Memorandum o razumijevanju (MoU) za moguću suradnju između ESCU-a i nacionalnih razvojnih banaka. Osamnaest nacionalnih razvojnih banaka iz 16 država članica potpisalo je memorandum o razumijevanju do kraja svibnja 2016.

Europski portal projekata ulaganja (EIPP) koji je razvila Komisija izrađen je kao javno dostupan web-portal na kojem promotori projekata iz EU-a mogu povećati vidljivost svojih projekata za moguće međunarodne ulagače.

Stvaranje okruženja poticajnog za ulaganja

U cilju poboljšanja poslovnog okruženja i uvjeta za financiranje, planom ulaganja predviđa se napredak prema jedinstvenom digitalnom tržištu, energetske uniji i uniji tržišta kapitala.

Od početka krize ulaganja su se različito razvijala među državama, u pogledu privatnih i javnih ulaganja. Postoje regulatorne i neregulatorne prepreke ulaganjima. Utvrđivanje i uklanjanje tih izazova dio je napora uloženi u poboljšanje okvira uvjeta i uklanjanje birokracije i regulatornih uskih grla. Komisija je s državama članicama započela strukturni dijalog kako bi im pomogla ukloniti te nacionalne prepreke ulaganjima u kontekstu europskog semestra.

Podrška za mala i srednja poduzeća (MSP)

Instrumentom za davanje jamstava MSP-ovima (SMEG) za koji su u proračunu EU-a izdvojena sredstva²⁹ u iznosu od 649,90 milijuna EUR katalizirano je 20,7 milijardi EUR za financiranje 381 592 MSP-a s pomoću 463 295 zajmova.³⁰ Ostvareni učinak poluge za Instrument SMEG iznosi 38,6.³¹

Ukupan broj malih i srednjih poduzeća koja dobivaju kredite iz Instrumenta za davanje jamstava MSP-ovima.

381 592

²⁶ Nakon potpisivanja Sporazuma o EFSI-ju između Komisije i EIB-a 22. srpnja 2015.

²⁷ Plan ulaganja – stanje u EU-u u travnju 2016. http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_en

²⁸ Izvješće o upravljanju jamstvenim fondom EFSI-ja koje je doneseno 31. svibnja 2016., COM(2016) 353 i Plan ulaganja za Europu koji je donesen 1. lipnja 2016., 2016, COM(2016) 359

²⁹ Uključujući doprinose EFTA-e i doprinose trećih zemalja koji plaćaju zemlje sudionice te uređene kamate na uzajamnim računima.

³⁰ Na dan 31. prosinca 2015.

³¹ Izračun na temelju ukupne količine kredita koju su zaprimili MSP-ovi primatelji = 20 715,1 milijuna EUR podijeljenih za gornju granicu jamstva EU-a = 536,3 milijuna EUR od 31. prosinca 2015.

U okviru Instrumenta za pomoć za brzo rastuće i inovativne MSP-ove (GIF) uloženo je 555 milijuna EUR u fondove vlasničkog kapitala i katalizirano ukupno postignuto financiranje od gotovo 3,12 milijardi EUR za 437 prihvatljivih primatelja ulaganja (MSP-ovi).³² Ostvareni učinak poluge za Instrument GIF iznosi 5,6.³³ Takvi MSP-ovi doživljavaju veći rast prodaje, imovine i zapošljavanja od onih koji nemaju potporu fonda vlasničkog kapitala i postoji manja vjerojatnost da neće ispuniti svoje obveze.

1.3.2. Rezultati programa VFO-a za razdoblje 2007. – 2013.

Provedbeni aspekti

Tijekom nedavno dovršene *ex-post* evaluacije Sedmog okvirnog programa za istraživanje (FP7)³⁴ utvrđeno je da je tijekom sedam godina provedbe programa (2007. – 2013.) provedeno 487 poziva na podnošenje prijedloga u okviru kojih je zaprimljeno gotovo 136 000 prihvatljivih prijedloga. Financiralo se otprilike 25 000 projekata s više od 134 000 sudionika iz 170 različitih zemalja. Ukupno je sudjelovalo otprilike 29 000 organizacija od čega su više od 70 % bile nove organizacije. MSP-ovi su činili više od 50 % svih organizacija iz industrije koje su sudjelovale u sporazumima o bespovratnim sredstvima. Nadalje, u okviru FP7 ostvaren je velik doprinos prioritetu Junckerove Komisije „EU kao globalni dionik” uz sudjelovanje više od 7800 sudionika iz nepovezanih trećih zemalja koji su primili više od 700 milijuna EUR od Europske komisije. Zahvaljujući mjerama pojednostavnjenja programa FP7 sudionici su uštedili više od 550 milijuna EUR u odnosu na FP6.

Uštede ostvarene zbog delegacije programa na Izvršnu agenciju za istraživanje (REA)

53,4 milijuna EUR

Tijekom evaluacije Izvršne agencije za istraživanje (REA)³⁵ koja upravlja velikim djelom programa Obzor 2020., otkriveno je da su stvarni troškovi vođenja agencije REA u razdoblju od 2012. – 2015. bili 34,8 milijuna EUR (15 %) niži od početne procjene zbog ušteda rashoda na zaposlenike i za infrastrukturu. Stvarne uštede zbog delegacije programa na agenciju REA bile su 24 % veće od početnih procjena (53,4 milijuna EUR u usporedbi s 43,1 milijun EUR).

Analizom stvarnih troškova Izvršne agencije Europskoga istraživačkog vijeća (ERCEA) koja upravlja Europskim istraživačkim vijećem (ERC) koje je dio programa Obzor 2020. tijekom 2012. – 2015. utvrđeno je da su ti troškovi za 20,6 milijuna EUR (12 %) niži od početne procjene zbog ušteda troškova režija dok su stvarni troškovi povezani sa zaposlenicima prekoračili procjene za 2014. – 2015. Stvarne uštede zbog delegacije programa na agenciju ERCEA bile su malo veće od početnih procjena (46,5 milijuna EUR u usporedbi s 44,6 milijuna EUR).

Od siječnja 2014. Izvršna agencija za TEN-T postala je Izvršna agencija za inovacije i mreže (INEA) koja je, među ostalim, odgovorna za provedbu dijelova programa CEF³⁶ (promet, energija i telekomunikacije) te za programe za promet i energiju u okviru programa Obzor 2020. Tijekom *ex-post* evaluacijske studije provedene za razdoblje od 2011. do 2013. utvrđeno je da je agencija najisplativija mogućnost za provedbu programa TEN-T. Ovom mogućnošću ostvarene su uštede od 8,8 milijuna EUR proračuna EU-a u usporedbi s troškom interne provedbe programa.

Doprinos postignućima politike

³² Na dan 30. rujna 2015.

³³ Izračun utemeljen na stvarnoj veličini fondova vlasničkog kapitala = 3 099 milijuna EUR podijeljeno s GIF-om, neto odobreni kapital = 555 milijuna EUR. Izvor: EIF – Europski investicijski fond (2015.a), GIF – Instrument za pomoć za brzo rastuće i inovativne MSP-ove, Tromjesečno izvješće 30. rujna 2015.

³⁴ Izvješće neovisne skupine stručnjaka na visokoj razini i Komunikacija Komisije koja sadržava odgovor na preporuke skupine popraćena Radnim dokumentom službi Europske komisije o evaluaciji programa FP7 u skladu s pet obveznih kriterija za evaluaciju iz Smjernica za bolju regulativu: http://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=home

³⁵ Evaluacija rada agencije REA (2012. – 2015.) https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/.../rea_evaluation_report.pdf

³⁶ Instrument za povezivanje Europe, Uredba (EU) 1316/2013.

U *ex-post* evaluaciji **Sedmog okvirnog programa** za 2015. navedena su postignuća 12 149 dovršenih projekata Sedmog okvirnog programa (koji čine otprilike 50 % ukupnih projekata programa Sedmog okvirnog programa). Iako je još uvijek prerano dati konačnu ocjenu učinka Sedmog okvirnog programa na tržište, evaluacijom je procijenjen neizravni gospodarski učinak od 500 milijardi EUR tijekom 25 godina ili otprilike 20 milijardi EUR godišnje u obliku dodatnog bruto domaćeg proizvoda (BDP).

Procijenjeni dodatni bruto domaći proizvod (BDP) na temelju financiranja Sedmog okvirnog programa

20 milijardi EUR godišnje

S pomoću kratkoročnih učinaka poluge i dugoročnih multiplikacijskih učinaka, svakim eurom potrošenim za Sedmi okvirni program stvoreno je otprilike 11 EUR procijenjenih izravnih i neizravnih gospodarskih učinaka s pomoću inovacija, novih tehnologija i proizvoda. U izvješću o *ex-post* evaluaciji Sedmog okvirnog programa spomenuto je 1700 zahtjeva za patent i više od 7400 primjera iskorištavanja u komercijalne svrhe kao rezultat provedbe projekata Sedmog okvirnog programa. Budući da je više od pola projekata Sedmog okvirnog programa još uvijek u tijeku, očekuje se da će se prijavljeni učinci povećati tijekom sljedećih godina.

Projekti koji se podupiru u okviru Sedmog okvirnog programa završili su višom tehnološkom razinom spremnosti što je zamjena za ocjenjivanje njihovog poticaja za ulaganja u usporedbi s organizacijama sudionicama u programu P6. Analiza u okviru Istraživanja Zajednice o inovacijama pokazala je da će inovativna poduzeća uz potporu iz Sedmog okvirnog programa vjerojatnije uvesti nove inovacije proizvoda, postupaka ili usluga na tržište te da će u prosjeku ostvariti viši stupanj povrata od inovacija od onih koja se ne financiraju iz Sedmog okvirnog programa. Slično tomu, na temelju protučinjenične analize u kojoj se ocjenjuje „prosječan broj zahtjeva za patent po istraživaču” može se zaključiti da, u prosjeku, istraživači u organizacijama koje sudjeluju u Sedmom okvirnom programu podnose zahtjeve za patente više nego istraživači u organizacijama koje ne sudjeluju u okvirnim programima EU-a.

11 dobitnika Nobelove nagrade
5 dobitnika medalja u pojedinim područjima

Sedmi okvirni program posebno je bio učinkovit u jačanju znanstvene izvrsnosti. U okviru projekata Sedmog okvirnog programa dosad je izrađeno 170 000 publikacija. Javni pristup moguć je za 54 % tih publikacija. Među 1 % publikacija koje se najviše citiraju nalazi se u prosjeku 3,6 % publikacija iz Sedmog okvirnog programa. Udio je 2,8, puta veći od prosjeka u EU-u, 2 puta veći od prosjeka u SAD-u i 3,6 puta veći od prosjeka u svijetu. Potvrda znanstvene izvrsnosti ERC-a jest broj publikacija među najbolje ocijenjenim znanstvenim časopisima u kojima se potvrđuje da su primile financijska sredstva ERC-a i činjenica da su financijska

sredstva ERC-a primili i 11 dobitnika Nobelove nagrade i 4 nositelja medalja u svome području. U Sedmom okvirnom programu sudjelovalo je 13 000 MSP-ova koji su primili 6,4 milijarde EUR. To je znatno iznad 15 % ciljnog financiranja MSP-ova u okviru programa suradnje Sedmog okvirnog programa kako su utvrdili Vijeće i Europski parlament na početku provedbe Sedmog okvirnog programa. Rezultati ekonometrijskih analiza pokazuju da su MSP-ovi koji su sudjelovali u Sedmom okvirnom programu bili 38 % uspješniji od kontrolne skupine kad je riječ o rastu zaposlenosti i prihodima od poslovanja.

Primjer dodane vrijednosti EU-a

Prema ispitanicima koji su sudjelovali u savjetovanju na internetu o *ex-post* evaluaciji Sedmog okvirnog programa, rješavanje paneuropskih izazova istraživanjima na europskoj razini jedno je od tri najvažnija područja dodane vrijednosti Europe u odnosu na djelovanja država članica (uz sve veće tržišno natjecanje u području istraživanja i jačanje mobilnosti istraživača).

U okviru programa Obzor 2020., koji je naslijedio Sedmi okvirni program, Europska komisija uvodi skup nagrada za „društvene izazove”. Te nagrade u okviru programa Obzor uključuju novčanu nagradu za one koji najučinkovitije zadovoljavaju definirani izazov. One služe kao poticaj za inovacije. Njima je propisan cilj, a ne tko bi trebao biti inovator ili kako bi trebalo ostvariti cilj.

Njemačka biofarmaceutska tvrtka CureVac GmbH osvojila je 2014. nagradu za inovacije i dodijeljeno joj je 2 milijuna EUR za ostvareni napredak prema novim tehnologijama za očuvanje stabilnosti cjepiva na bilo kojoj temperaturi čime se prevladava jedna od najvećih prepreka u uporabi cjepiva u zemljama u razvoju.

Nagrada je 2015. imala učinak poluge na dodatna privatna ulaganja u istraživanje kada je Zaklada Billa i Melinde Gates najavila obvezu ulaganja 46 milijuna EUR u CureVac radi ubrzavanja razvoja njegove inovativne tehnologije cjepiva i proizvodnje brojnih cjepiva protiv zaraznih bolesti.

U okviru **mjera Marie Skłodowska Curie (MSCA)**, iz Sedmog okvirnog programa dodijeljeno je više od 50 000 stipendija za istraživače (uključujući za 10 000 kandidata za doktorat). Ti stipendisti predstavljaju 148 različitih nacionalnosti iz 86 zemalja diljem svijeta zbog čega je MSCA dio Sedmog okvirnog programa s najvećom međunarodnom dimenzijom. MSCA je pridonio zadržavanju najboljih istraživača u Europi jer je gotovo 34 % stipendista podrijetlom iz država izvan EU-a i 46 % istraživača koji su došli u EU iz industrijaliziranih zemalja ostalo u Europi nakon isteka stipendije (iako nije moguće mjeriti izravni utjecaj programa). Rezultati istraživanja pokazuju da je 80 % stipendista MSCA-e smatralo da su im se zbog iskustva stipendije poboljšali izgledi u karijeri te su svi koji su dobili financijsku potporu iz programa zahvalili programu na doprinosu njihovoj znanstvenoj karijeri.

Održivi rast

Programom inteligentne energije za Europu (IEE) ostvarene su opipljive koristi: od 2007. projektima programa IEE-a ostvarena je obnovljiva energija koja odgovara godišnjoj potrošnji energije 7 milijuna građana, ostvarene su uštede primarne energije jednake godišnjoj potrošnji električne energije u 2 milijuna kućanstava i očekuje se da će se njima potaknuti više od 4 milijarde EUR ulaganja u održivu energiju. Privremene procjene godišnjih ušteda primarne energije koje se očekuju od provedbe tekućih projekata IEE-a pokazuju da bi one trebale prelaziti 312 000 tona ekvivalenta nafte godišnje. IEE je stigao do više od 40 milijuna ljudi u cijelom EU-u.

Tijekom evaluacije istaknuto je da je očekivani prosječni učinak poluge projekata ekoloških inovacija otprilike 20 (1 EUR javnih ulaganja ostvaruje se 20 puta veći bruto čimbenik poluge za prihode, 2 godine nakon završetka provedbe projekta) s prosječnim stvaranjem neto zaposlenosti od otprilike 8 pojedinaca (s punim radnim vremenom) po projektu. Kada se pretvori u novac, vrijednost ukupnih globalnih ekoloških i gospodarskih koristi inicijative za ekološke inovacije programa CIP (Okvirni program za konkurentnost i inovacije) iznosi više od 1,6 milijardi EUR tijekom razdoblja od 5 godina.

Globalne ekološke i ekonomske koristi inicijative ekoloških inovacija CIP-a

1,6 milijardi EUR tijekom 5 godina

Osiguravanje sigurnije, pristupačnije i održivije energije

EU je krenuo u 2015. obvezavši se s jedne strane na isporuku sigurne energije po pristupačnim cijenama svojim građanima i poduzećima a s druge strane na borbu protiv uzroka klimatskih promjena. U veljači je pokrenuo energetske unije kako bi se potrošačima pomoglo uštedjeti novac i energiju, pomoglo okolišu, promicalo konkurentno tržište energije te zajamčila sigurnost opskrbe. U srpnju je pokrenut niz srodnih prijedloga koji su obuhvaćali izmjenu sustava EU-a za trgovinu emisijama, jasnije oblikovanje oznaka energetske učinkovitosti i stvaranje povoljnijih uvjeta za potrošače. Komisija je pokrenula i javno savjetovanje o novom obliku tržišta električne energije.

U veljači je Komisija predstavila komunikaciju o tome kako do 2020. u svim državama članicama postići cilj 10-postotne elektroenergetske povezanosti. Do kraja 2015. godine već je predstavljeno nekoliko projekata povezivanja baltičkih država na sjeveru, Iberijskog poluotoka na jugu te Malte s ostalim dijelovima EU-a.

Komisija je u rujnu donijela novi strateški plan za energetske tehnologije (plan SET). Cilj mu je ubrzati razvoj i provedbu tehnologija niskih emisija ugljika i povećati suradnju među državama članicama.

U studenome je Komisija izdala prvo godišnje izvješće o stanju energetske unije, u kojem je predstavljen napredak od donošenja okvirne strategije za energetske unije. Međutim, njezina će provedba zahtijevati dodatne napore i 2016. će biti presudna godina za ostvarenje energetske unije.

Osim toga EU je imao ključnu ulogu u posredovanju prvog sporazuma o klimi koji je pravno obavezujuć na svjetskoj razini. U prosincu ga je u Parizu prihvatilo 195 zemalja. Sporazumom je utvrđen globalni akcijski plan kojim se svijetu omogućuje izbjegavanje opasnih klimatskih promjena tako da se porast globalne temperature ograniči na razinu znatno nižu od 2 °C. Njime je također poslan jasan signal ulagačima, poduzećima i donositeljima politika da se ne odustaje od cilja prelaska na čistu energiju i da se mora pronaći zamjena za onečišćujuća fosilna goriva.

Uključiv rast

Ex-post evaluacija Sedmog okvirnog programa pokazala je da iako Sedmi okvirni program nije bio posebno uspostavljen za otvaranje radnih mjesta, njime će se neposredno otvoriti 130 000 istraživačkih radnih mjesta u razdoblju od 10 godina, a posredno dodatnih 160 000 radnih mjesta u razdoblju od 25 godina..

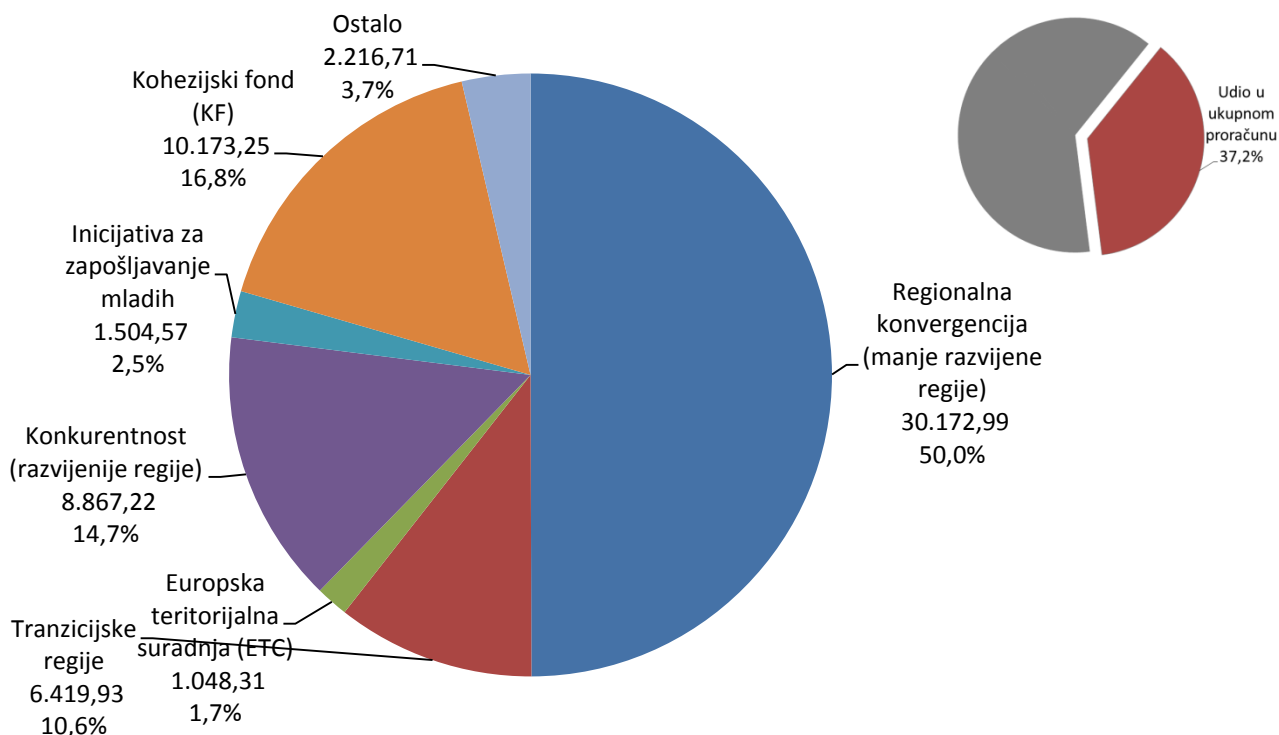
Mjerama Marie Skłodowska Curie (MSCA) pojačana je zapošljivost, prilike za razvoj karijere i mobilnost istraživača u Europi i izvan nje. Ukupno 95 % stipendista MSCA-e bilo je zaposleno dvije godine nakon završetka stipendije. Sedmim okvirnim programom pridonijelo se dugoročnom zapošljavanju istraživača jer je veliki udio (43 %) istraživača zaposlenih na određeno vrijeme u okviru projekata ostalo u istraživačkim timovima korisnika nakon okončanja projekta.

Budući da svaki drugi europski diplomant koji studira ili se osposobljava u inozemstvu ima koristi od **programa Erasmus**, dokazi iz programa Erasmus pokazuju da se njime povećava prednost zapošljivosti u odnosu na nemobilne studente za 45 %. Vjerojatnost da će studenti iz istočne Europe koji su sudjelovali u programu Erasmus iskusiti dugotrajnu nezaposlenost manja je za 83 %.

Istraživanje provedeno među sudionicima programa **Erasmus za mlade poduzetnike** pokazalo je da više od trećine budućih poduzetnika koji su sudjelovali u tom programu zapravo osnovalo poduzeće, dok su dvije trećine iskusnih poduzetnika koji su sudjelovali u programu dobili nove ideje ili stekli tehničko znanje i iskustvo, iskusili novo tržište i povećali promet.

1.4. Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija (proračunski naslov 1B)

U okviru proračunskog naslova 1B dodijeljeno je 60,4 milijardi EUR za 2015., što čini 37,2 % ukupnog proračuna EU-a za 2015.



Grafikon 4. Lijevo: Glavni programi financirani 2015. iz proračunskog naslova 1B Kategorija „ostalo“ uključuje među ostalim „Najudaljenije i slabo naseljene regije“ i „Fond europske pomoći za najpotrebitije“. / Desno. Udio naslova 1B u ukupnom proračunu za 2015. . Sve brojke dane su u milijunima EUR.

Naslovom 1B VFO-a obuhvaćeni su Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijski fond (KF), Europski socijalni fond (ESF)³⁷, uključujući (posebnu dodatnu dodjelu sredstava za) Inicijativu za zapošljavanje mladih, te Fond europske pomoći za najpotrebitije (FEAD). Svi se ti programi provode u okviru podijeljenog upravljanja.

Prioriteti Komisije:

EFRR, KF i ESF čine kohezijsku politiku EU-a s proračunom od 351,8 milijardi EUR za razdoblje 2014. – 2020. i najvažniji su investicijski instrument EU-a za ostvarenje ciljeva strategije Europa 2020. kojima se podupire rast i otvaranje radnih mjesta na razini EU-a te strukturne reforme na nacionalnoj razini. Intervencijama u okviru kohezijske politike pridonosi se postizanju nekoliko prioriteta Junckerove Komisije, posebno „zapošljavanja, rasta i ulaganja“, „jedinstvenog digitalnog tržišta“ i „energetske unije i klime“. Kohezijskom politikom također se pridonosi razvoju unutarnjeg tržišta i nizu djelovanja povezanih s odgovorom na izbjegličku krizu i migracijsku politiku.

Reformirana kohezijska politika potpuno je usklađena u razdoblju 2014. – 2020. sa strategijom Europa 2020. za „pametnan, održiv i uključiv rast.“ Financiranje iz Kohezijskog fonda čini više od 60 % proračuna za javna ulaganja u nizu država članica i stalno igra ključnu ulogu u podupiranju dugoročnih strategija ulaganja.

³⁷

Pet fondova koji čine europske strukturne i investicijske fondove (ESIF) zajedno pridonose gospodarskom razvoju u svim državama EU-a u skladu s ciljevima strategije Europa 2020. Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF), Kohezijski fond (KF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR). Potonja dva obuhvaćena su proračunskim naslovom 2 (Održivi rast)

Kako se kohezijskom politikom pridonosi provedbi preporuka po državama članicama

U skladu s pravnim okvirom za europske strukturne i investicijske fondove (ESIF), programima koji se sufinanciraju iz ESIF-a u razdoblju 2014. – 2020. obuhvaćene su sve relevantne preporuke po državama članicama³⁸ u kontekstu Europskog semestra. Operativni programi usklađeni su s prethodnim preporukama po državama članicama i njihovo odobravanje podliježe nizu reformi (*ex-ante* uvjeta) čiji je cilj olakšati uporabu i djelotvornost europskih strukturnih i investicijskih fondova.

Ovom čvrstom integracijom reformirane kohezijske politike u novi sustav gospodarskog upravljanja EU-a u VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. pridonosi se povećanju odgovora politike na promjenjive gospodarske okolnosti i nove neravnoteže.

Dok su glavni naponi Komisije bili povezani s uspješnim dovršetkom pregovora o programima za razdoblje 2014. – 2020., Komisija je tijekom 2015. provodila ciljne mjere usmjerene na rješavanje posebnih poteškoća u državama i pojačala kapacitet država članica za učinkoviti dovršetak njihovih programa za razdoblje od 2007. – 2013.

1.4.1. Provedba programa za razdoblje od 2014. – 2020.

Svi operativni programi kohezijske politike doneseni su 2015.

Do kraja 2015. Komisija je donijela sve operativne programe Kohezijske politike za razdoblje od 2014. do 2020. time omogućujući provedbu svih programa na terenu. Poboljšanjima koja su uvedena za razdoblje od 2014. – 2020. osigurava se da su programi čvršće usmjereni na rezultate te da su potrebe za ulaganjima posebnim ciljevima i prioritetima povezane s odgovarajućim pokazateljima i ciljevima za takve ulazne i izlazne vrijednosti. Svaki program ima okvir uspješnosti u odnosu na koji će se ocjenjivati njegova uspješnost. Time se omogućuje transparentno izvješćivanje i ocjenjivanje napretka prema ostvarenju ciljeva programa.

Na kraju 2015. države članice već su odabrale više od 100 000 projekata. U Komunikaciji Ulaganje u radna mjesta i rast – poboljšano iskorištavanje europskih strukturnih i investicijskih fondova³⁹ koju je Komisija donijela u prosincu 2015. pruža se dobar pregled ulaganja iz ESIF-a predviđenih za programsko razdoblje od 2014 – 2020. i njihovih očekivanih rezultata.

Općenito se procjenjuje⁴⁰ da će pozitivni učinak, u usporedbi sa *statusom quo*, biti izravna posljedica provedbe europskih strukturnih i investicijskih programa za razdoblje od 2014. – 2020., posebice na rast BDP-a, i da će se nastaviti nakon provedbe. Očekivani učinak posebno je značajan za države članice EU-13⁴¹ za koje europski strukturni i investicijski fondovi predstavljaju znatan dio javnih ulaganja. Za te se države članice očekuje da će razlika u odnosu na *status quo* iznositi najviše +2,7 % na kraju provedbe i da će stalno biti iznad 2 % tijekom najmanje 10 godina nakon 2020.

Informacije o provedbi i rezultatima dostavit će se kao dio godišnjih Izvješća o provedbi za programe u okviru EFRR-a-KF-a i ESF-a i Komisija će ih pažljivo pratiti. Prva godišnja izvješća o provedbi države članice moraju dostaviti u lipnju 2016.

Preduvjeti za provedbu

Ex-ante uvjeti⁴² (ExACs) jedni su od ključnih novih elemenata reformirane Kohezijske politike čija je svrha povećanje učinkovitosti fondova. Njima se uspostavljaju okvirni uvjeti za učinkovitost ulaganja i trebalo bih iz zadovoljiti unaprijed, najkasnije tijekom prvih

³⁸ Preporuke o tome kako potaknuti otvaranje radnih mjesta i rast uz održavanje čvrstih javnih financija, koje Komisija izdaje svake godine na temelju svoje analize gospodarskih i socijalnih politika država članica

³⁹ COM(2015) 639 završna verzija

⁴⁰ Simulacije na temelju makroekonomskog modela QUEST razvijenog u suradnji s GU REGIO i GU ECFIN.

⁴¹ Države članice koje su pristupile EU-u nakon 2004.

⁴² Preduvjeti čiji je cilj osigurati da su države članice uspostavile primjerene regulatorne okvire i okvire politika i da postoji dovoljna administrativna sposobnost prije ulaganja iz ESIF-a kako bi se nabolje moguće iskoristila sredstva.

godina provedbe. Iako je otprilike 75 % *ex-ante* uvjeta ispunjeno do odobrenja programa, njih 750 nije odobreno (na primjer glavni planovi za promet kojima se podupiru ulaganja u promet. S Komisijom su dogovoreni akcijski planovi za njihovu provedbu najkasnije do kraja 2016. Zabilježena su kašnjenja u provedbi tih akcijskih planova: od 470 izvorno planiranih akcijskih planova do kraja 2015. provedena su 142 akcijska plana i 3 se akcijska plana planiraju za 2016. Komisija je pažljivo pratila stanje akcijskih planova povezanih s ispunjenjem *ex-ante* uvjeta i to će se nastaviti tijekom 2016.

Određivanje je još jedan element reformirane kohezijske politike usmjeren na jačanje jamstava povećanjem odgovornosti država članica u skladu s načelom supsidijarnosti. To je postupak kojim države članice određuju nadležna tijela za upravljanje i kontrolu programa osiguravajući da su od početka razdoblja uspostavljeni odgovarajući sustavi na odgovarajući način. Po okončanju postupka, programi mogu Komisiji početi podnositi zahtjeve za plaćanje. Države članice odredile su prva tijela 2015. Na kraju 2015. države članice obavijestile su Komisiju o određivanju nadležnih tijela za 20 % programa ESF-a,⁴³ ERSF-a i Kohezijskog fonda, što je bilo sporije nego predviđeno. Komisija pruža potporu državama članicama kako bi im pomogla da prevladaju poteškoće s kojima se suočavaju.

Posebna potpora za Grčku

U okviru mjera za pomoć Grčkoj dogovoreno je povećanje pretfinanciranja za strukturne fondove u okviru programskog razdoblja 2014. – 2020, zajedno sa stopom financiranja EU-a od 100 % za odobrene rashode i prijevremeno oslobađanje preostalih 5 % za programe iz razdoblja 2007. – 2013. Kumulativni učinak iznosi dvije 2 milijarde EUR (pola 2015. i pola 2016.)

Inicijativa za zapošljavanje mladih (YEI)

U pogledu Inicijative za zapošljavanje mladih (YEI) u prvom skupu podatka za praćenje koje su države članice dostavile u travnju 2015. (krajnji datum kraj 2014.) izvješćuje se o ukupno 138 000 sudionika. Najveći utvrđeni problem bio je nedostatak javnog financiranja za provođenje aktivnosti YEI-ja. Iz tog je razloga Komisija predložila povećanje pretfinanciranja YEI-ja na 30 % tijekom 2015. kako bi se olakšalo financiranje početnih mjera.⁴⁴ To je pretfinanciranje plaćeno iz proračuna EU-a za 2015.

Naknadna istraživanja i razgovori s upravljačkim tijelima tijekom 2015. pokazali su da je provedba Inicijative za zapošljavanje mladih započela u državama članicama koje zadovoljavaju uvjete. Od studenoga 2015. 10 država članica izvijestilo je da su se obvezale da će se sa 75 % ili više proračuna Inicijative za zapošljavanje mladih financirati konkretne mjere. Općenito je za 20 država članica koje su provodile Inicijativu za zapošljavanje mladih na kraju prosinca 2015. ukupan trošak operacija odabranih za potporu iznosio 3,3 milijarde EUR, a korisnici su prijavili 380 milijuna EUR. Prema istom istraživanju, do studenoga 2015., veće države članice i / ili glavni primatelji Inicijative za zapošljavanje mladih uspjeli su angažirati po tisuće mladih ljudi – Italija (otprilike 375 000 ugovoreno ili već obuhvaćeno mjerama), Portugal (100 000), Grčka (32 000), Francuska (32 000) i Mađarska (16 000).

10 država članica izdvojilo je 75 % ili više svog proračuna Inicijative za zapošljavanje mladih

Inicijativa za MSP-ove

Počela je provedba na terenu i za inicijativu za MSP-ove koja je glavni financijski instrument Komisije i skupine EIB-a (Europska investicijska banka i Europski investicijski fond) čiji je cilj potaknuti financiranje MSP-ova pružanjem djelomične pokrivenosti rizikom za portfelje zajmova MSP-ova iz izvornih financijskih institucija. Odgovarajući proizvodi, koji su privlačni bankama i MSP-ovima, mogu biti posebno učinkoviti kao brz i učinkovit način za povećanje zajmova u realnom gospodarstvu, otvaranje radnih mjesta i poticanje gospodarskog rasta. U nekoliko država članica provedba je već započela (Bugarska, Španjolska, Malta), a nekoliko preostalih (među kojima su Rumunjska, Italija i Finska) također su najavile da se planiraju pridružiti.

⁴³ GU EMPL navodi u svom godišnjem izvješću o radu za 2015. za ESF-ove da je postotak dostigao 25 % do 8. travnja 2016.

⁴⁴ Uredba (EU) 2015/779 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1304/2013 u pogledu dodatnog iznosa početnog predfinanciranja koji se isplaćuje za operativne programe koji dobivaju potporu iz Inicijative za zapošljavanje mladih

Otvaranje radnih mjesta i poboljšanje uvjeta na tržištu rada

Osim potpore koja se pruža iz proračuna EU-a i posebnih programa, Komisija je pridonijela poboljšanju stanja u pogledu radnih mjesta i zapošljavanja u EU-u s pomoću nekoliko inicijativa:

- pokrenut je novi Europski pakt za mlade kojim se nastoji stvoriti 10 000 partnerstava između poduzeća i obrazovnih institucija i najmanje 100 000 novih naukovanja, stažiranja i radnih mjesta početne razine do kraja 2017.
- započet je novi socijalni dijalog sa širokim rasponom socijalnih partnera koji žele bolje ukloniti gospodarske i društvene izazove s kojima se suočava Europa.
- Komisija je predložila Europski akt o pristupačnosti u cilju poboljšanja funkcioniranja unutarnjeg tržišta za pristupačne proizvode i usluge za osobe s invaliditetom, uklanjanjem prepreka njihovu slobodnom kretanju i sprječavanjem njihova nastanka.
- Podupiranje mobilnosti radne snage i bolje koordinacije sustava socijalne sigurnosti bili su među glavnim mjerama Komisije za poboljšanje europskog tržišta rada. EURES, Europski portal za mobilnost omogućuje radnicima da jednostavno pristupe bazi podataka slobodnih radnih mjesta javnih službi za zapošljavanje svih država članica te da ih usklade sa svojim prijavama za poslove podnesenima s pomoću interneta. EURES je 2015. pojačan i moderniziran te je postao moderni alat za mobilnost koji upotrebljava najnovije tehnologije IT-a koje su pristupačne svima.
- Ostvaren je napredak i u ocjenjivanju zakonodavstva EU-a u području poštenih i sigurnih uvjeta rada. Ubrzo će biti dovršena sveobuhvatna evaluacija pravne stečevine koja se sastoji od 24 direktive u području sigurnosti na radu i zdravlja. Ova evaluacija dio je programa Komisije za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT)⁴⁵ čiji je cilj ostvariti pojednostavnjeni, jasniji i čvršći regulatorni okvir za podupiranje rasta i radnih mjesta.

1.4.2. Rezultati programa za razdoblje 2007. – 2013.

Provedbeni aspekti

Ukupno 440 operativnih programa (322 za EFRR-KF i 118 za ESF) financira se u okviru kohezijske politike u programskom razdoblju 2007.– 2013. s ukupnim dodijeljenim sredstvima iz proračuna u iznosu od 346,5 milijardi EUR.

Provedbom su u većini država članica na kraju 2015. ostvarene zadovoljavajuće razine za tri fonda Kohezijske politike (80,2 % bez zahtjeva u postupku koji još nisu plaćeni). Stopa provedbe **ESF**-a za sve države članice iznosila je 80,5 % krajem 2015. Stope apsorpcije ESF-a u zemljama koje ostvaruju najlošije rezultate prekoračivale su 65 % osim u Hrvatskoj (52,3 %) i Rumunjskoj (51,1 %). Dinamika provedbe **EFRR-a i KF-a** dodatno se ubrzala krajem 2015. i postigla ukupnu stopu provedbe, kojom nisu obuhvaćeni neplaćeni zahtjevi svih država članica, od 80 % pri čemu su kašnjenja zabilježena samo za Rumunjsku, Italiju i Hrvatsku. Učinak tih kašnjenja još uvijek se može ublažiti jer se rashodi povezani s financijskim instrumentima još uvijek mogu prikazati, a razdoblje prihvatljivosti za Hrvatsku teče do kraja 2016.

Stopa provedbe (bez neplaćenih
zahtjeva u postupku)
Zajedno ESF, EFRR i KF:

80,2 %

Na temelju analize dostupnih informacija o praćenju u vezi s odabirom projekta te informacija sadržanih u godišnjim izvješćima o provedbi koja su podnijela nadležna tijela za programe u lipnju 2015. može se zaključiti da se većina operativnih programa iz Kohezijske politike za razdoblje 2007.– 2013. provodi prema planu. Do jeseni 2015. iz EFRR-a i KF-a financirano je više od 760 000 projekata u svim državama članicama.

⁴⁵

http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm

Snažnija usmjerenost na uspješnost

U skladu sa snažnijom usmjerenošću Komisije na uspješnost te u okviru pilot postupka koji je Komisija pokrenula 2014., tijekom 2015. ponovno je provedeno preispitivanje uspješnosti svih 322 programa u okviru EFRR-a i KF-a. Uspješnost 91 % programa smatrala se dobrom ili prihvatljivom, a njih 9 % lošom ili kritičnom. To je pozitivan pomak u odnosu na sliku dobivenu prethodnim ocjenjivanjem provedenim 2014. (kada se 12 % programa smatralo rizičnim).

Uspješnost projekata poboljšala se posebno u pogledu pitanja upravljanja i kontrole, odabira projekata i financijskih instrumenata što je dovelo do ubrzane provedbe i povećanja opće stope provedbe EFRR-a i KF-a za sve države članice na 87 % na kraju 2015.

Provedba financijskih inženjerskih instrumenata sporija je nego što je to izvorno predviđeno, pri čemu do kraja 2014. u financijske instrumente još nije uplaćeno 1,04 milijarde EUR od ukupno 17,06 milijardi EUR.

Doprinos postignućima politike

Dodatni bruto domaći proizvod (BDP) od financiranja iz Kohezijskog fonda

otprilike **1 bilijun EUR**

Iako je rast BDP-a samo jedan od brojnih ciljeva kohezijske politike EU-a, u dijelu *ex-post* evaluacije koji se odnosi na makroekonomske modele procijenjeno je da će svaki eura ulaganja u okviru kohezijske politike u razdoblju 2007. – 2013. do 2023. Stvoriti otprilike 2,7 EUR dodatnog BDP-a.⁴⁶ Drugim riječima, kohezijska politika bit će odgovorna za gotovo 1 bilijun EUR dodatnog BDP-a. Osim toga, dovršavaju se tematski dijelovi *ex-post* evaluacija EFRR-a i KF-a te ESF-a te će u izvješću za sljedeću godinu biti izneseni opsežniji zaključci u pogledu uspješnosti. Postignuća kohezijske politike do 2014. koja su opisana u nastavku prvenstveno

se temelje na najnovijim dostupnim informacijama o praćenju prikupljenima iz godišnjih izvješća o provedbi koja su 2015. dostavile države članice i na dokazima dobivenima iz već dovršenih *ex-post* evaluacija (tj. okoliš, promet i potpora poduzećima).

Pametna rast (EFRR i ESF)

Rezultati u području pametnog rasta ostvareni su mobilizacijom financijskih resursa i doprinosom poboljšanju uvjeta za ulaganja. Programima se potiču otvaranje radnih mjesta, rast i ulaganja diljem Europe s posebnim naglaskom na najmanje razvijena područja i sektore s potencijalom za rast.

Više od

36 000

projekata sufinanciranih u cijelom EU-u za podupiranje suradnje između poduzeća i istraživačkih centara.

Više od 36 000 projekata sufinanciralo se diljem EU-a za podupiranje **suradnje između poduzeća i istraživačkih centara** do 2014. Neke države članice bile su vrlo uspješne i znatno su premašile ciljeve (Ujedinjena Kraljevina) dok u drugim državama članicama (na primjer u Poljskoj, Belgiji ili Austriji) suradnja između javnog i privatnog sektora nije ostvarila ciljeve i ulažu se uporni naponi u poticanje te važne suradnje.

Primjer dodane vrijednosti EU-a

Dodana vrijednost potpore iz EFRR-a proizlazi iz pružanja dodatne financijske potpore državama članicama za ulaganja kojima se potiče rast u kontekstu snažnih ograničenja fiskalne konsolidacije. Gospodarskom aktivnošću potaknutom tim ulaganjima proizvodi se kratkoročni učinak na BDP (u zemljama skupine EU-12⁴⁷ očekuje se povećanje BDP-a za 2,7 % godišnje od 2007. do 2016.⁴⁸), te dugoročni učinak (koji će se materijalizirati tek dugoročno) zahvaljujući strukturnim poboljšanjima u gospodarstvima EU-a.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp14a_final_report_en.pdf

⁴⁷ Države članice koje su pristupile EU-u nakon 2004., osim Hrvatske

Primjer uspješnog ulaganja EFRR-a jest uspostava holding fonda od gotovo 16 milijuna EUR u španjolskoj regiji Ekstremadura 2013. koji je apsorbiran za manje od dva mjeseca i, uslijed toga, gotovo se udvostručio do 30 milijuna EUR. Pružanjem zajmova MSP-ovima za rast i inovacije pridonijelo se proširenju privatnog tržišta za ulaganja u jedinoj španjolskoj regiji koja se može smatrati manje razvijenom („regija konvergencije“). Dosad je tu potporu iskoristilo više od 600 MSP-ova. Ključni čimbenici uspjeha jesu partnerstvo između Europskog investicijskog fonda i regionalnih vlada i detaljna *ex-ante* procjena regionalnog tržišta na temelju koje je izrađen prilagođeni financijski instrument. Na temelju tog iskustva, Ekstremadura je pridonijela 75 milijuna EUR svojih regionalnih dodijeljenih sredstava za EFRR Inicijativu Španjolske za MSP-ove za razdoblje od 2014. – 2020.

Uz pomoć financiranja iz EFRR-a provedeno je gotovo 95 000 projekata **istraživanja i razvoja**. Time je do 2014. otvoreno više od 40 000 istraživačkih radnih mjesta s punim radnim vremenom, čime je prekoračen ukupni cilj od 33 500. Posebno se ističe stabilan napredak u Poljskoj gdje je do 2014. otvoreno gotovo 5000 istraživačkih radnih mjesta.

Više od

40 000

istraživačkih radnih mjesta s punim radnim vremenom otvoreno je do 2014., čime je prekoračen ukupni cilj od 33 500

Zahvaljujući ulaganjima iz EFRR-a, posebno u manje razvijene regije, znatno se povećala **pokrivenost širokopojasnim pristupom** u EU-u posljednjih godina. Više od 8 milijuna dodatnih kućanstava dobilo je pristup širokopojasnom pristupu zbog potpore EFRR-a do 2014. Znatna postignuća prijavljena su u Grčkoj – uz proširenu pokrivenost širokopojasnim pristupom na 800 000 dodatnih građana koja je postignuta do 2014. i u Sloveniji s više od 70 000 dodatnih građana obuhvaćenih širokopojasnim pristupom zahvaljujući ulaganjima do 2014. Neke države članice još uvijek se suočavaju s izazovima u zatvaranju jaza između regija koje imaju pristup modernoj informacijskoj i komunikacijskoj tehnologiji i onih koje joj nemaju pristupa ili kojima je pristup ograničen. Taj će se problem rješavati dodatnim ulaganjima u razdoblju od 2014. do 2020.

Više od

825 000

radnih mjesta otvoreno je zahvaljujući potpori MSP-ovima

Zahvaljujući potpori iz EFRR-a za **potporu za ulaganja MSP-ova** otvoreno je više od 825 000 radnih mjesta. Te su intervencije bile od ključne važnosti za ublažavanje učinka krize posljednjih godina. Nadalje, EFRR-om se podržalo osnivanje više od 120 000 novih poduzeća diljem EU-a.

Preliminarni rezultati *ex-post* evaluacije radnih paketa potpore za poduzeća (MSP-ovi, velika poduzeća, financijski instrumenti) u okviru tekućih programa EFRR i KF za razdoblje 2007. – 2013. pokazuju da se iz EFRR-a financiralo najmanje 246 000 MSP-ova (ako se ne uzme u obzir neizravna potpora) pri čemu su bespovratna sredstva posebno primala mikropoduzeća. Potpora čini otprilike 47,5 milijardi EUR ili 16 % ukupnih dodijeljenih sredstava iz EFRR-a. Utvrđene su tri glavne koristi: poboljšanje gospodarskih rezultata financiranih subjekata (unatoč općem gospodarskom padu); jačanje inovacija zahvaljujući ulaganjima u istraživanje i razvoj i promjene u ponašanju.

Znatno manji dio potpore (otprilike 6 milijardi EUR) dobilo je otprilike 3700 većih poduzeća, od kojih su mnoga malo iznad praga MSP-ova. Većinom financiranih projekata ostvareni su ciljevi poput više privatnih ulaganja, pojačane produktivnosti poduzeća i dodatnih poslova. Međutim, u evaluacijama se tvrdi da bi regije i države članice trebale usmjeriti svoju potporu na neizravne koristi poput povezivanja većih poduzeća s lokalnim opskrbnim lancima. Takva potpora obećavajuća je jer se njome može olakšati održivost ulaganja i poslova u regiji.

Za ESF su preliminarni rezultati *ex-post* evaluacije pokazali da se u području **ljudskog kapitala** ESF-om pridonijelo razvoju i konsolidaciji sustava znanosti i tehnologije (s pomoću financijske potpore i savjeta u području istraživanja i inovacija). ESF-om se također pomoglo povećati jačanje kapaciteta u istraživanju te privući dodatne ljudske resurse za istraživanje i poticanje zapošljivosti. U pogledu kvalitete visokog obrazovanja, ESF-om se pridonijelo promjenama na razini sustava poput unaprjeđenja programa studija, osposobljavanja zaposlenika i uporabe e-učenja.

Održivi rast (EFRR i KF)

Dodatni kapacitet za **proizvodnju obnovljive energije** koji je izravni rezultat intervencija koje se podupiru iz EFRR-a i KF-a o kojem su države članice izvjestile na kraju 2014. blizu je 4 000 MW, što je povećanje od više od 1 200 MW u usporedbi s 2013.

Pored toga, mnogi projekti provode se kako bi se povećala **energetska učinkovitost stambenih i javnih zgrada**, osobito u zemljama EU-12 u kojima su obje vrste zgrada veliki potrošači energije. Prijavljeno smanjenje emisija stakleničkih plinova uslijed tih intervencija iznosilo je 475 592 kt CO₂ i ekvivalenta na kraju 2014.

Dovršeni radni paket o energetske učinkovitosti u javnim i stambenim zgradama u okviru tekuće *ex-post* evaluacije EFRR-a i KF-a uputio je na činjenicu da, iako su u programskom razdoblju 2007. – 2013. ostvarena određena postignuća, ona su samo djelomično obuhvaćena sustavima praćenja tih programa. Zbog nepostojanja standardiziranog oblikovanja pokazatelja dokazi su promjenjivi i nedosljedni. Međutim, usporedba postignuća među programima moguća je za dva pokazatelja rezultata koji se najviše upotrebljavaju, odnosno „smanjenje potrošnje energije” i „smanjenje emisije stakleničkih plinova”: do 2013. (tj. dvije godine prije okončanja programa krajem 2015.) revidiranim programima ostvareno je, kao rezultat, među ostalim, intervencije u području energetske učinkovitosti, smanjenje potrošnje energije za 2 904 GWh godišnje i smanjenje emisija od 1 454 kilotona ekvivalenta CO₂.

Znatno povećanje dodatnog stanovništva kojem služe projekti povezani s vodom (više od 1,7 milijuna) i otpadnim vodama (više od 1,2 milijuna).

U području **sprječavanja rizika**, uz potporu iz EFRR-a i KF-a ostvarena je bolja zaštita od prirodnih rizika na kraju 2014. za otprilike 20 milijuna osoba u opasnosti od poplava i 30 milijuna osoba u opasnosti od šumskih požara.

Dok opća razina postignuća ciljeva u području **pročišćavanja vode za piće i otpadnih voda** još uvijek iznosi 38 % ciljane, države članice izvjestile su o znatnim poboljšanjima: prema ukupnim podacima na kraju 2014. ostvareno je znatno povećanje dodatnog stanovništva koje je obuhvaćeno projektima usmjerenima na vode (više od 1,7 milijuna) i otpadne vode (više od 1,2 milijuna) u usporedbi s 2013.

Preliminarni rezultati radnog paketa o okolišu u okviru tekuće *ex-post* evaluacije EFRR-a i KF-a pokazuju da je u mnogim državama članicama EU-13 i južnim članicama EU-15⁴⁹ Kohezijska politika jedan od glavnih izvora javnog financiranja i stoga je njome osiguran važan doprinos postizanju ciljeva EU-a u području voda i otpadnih voda. Mnoge od tih zemalja ostvarile su velik napredak: u području otpada stopa recikliranja povećala se u gotovo svim državama članicama skupine EU-13; u području voda projektima koji se financiraju iz EFRR-a i Kohezijskog fonda poboljšala se opskrba vodom za piće za najmanje 4 milijuna građana EU-a i pridonijelo se boljem pročišćavanju otpadnih voda za više od 7 milijuna građana EU-a. Nadalje, tijekom evaluacije utvrđeno je da je financijskom analizom poduzetom u okviru priprema za ispitane glavne projekte (tj. ulaganja veća od 50 milijuna EUR) u području gospodarenja vodom i otpadom osigurana čvrsta osnova za financijsku održivost tih projekata u području okoliša.

*Smanjenje emisija stakleničkih plinova:
Više od*

475 000

(kt ekvivalenta CO₂)

Države članice prijavile su na kraju 2014. u odnosu na 2013. napredak i u području **prometa** gdje su posebni naponi bili usmjereni u intervencije u pogledu kojih su prethodnih godina doživjeli više teškoća poput izgradnje novih cesta (uključujući TEN) i obnove željeznica. Najveći napredak zabilježen je u pogledu obnove cesta (prijavljeno je više od 30 000 km na kraju 2014. u usporedbi s otprilike 20 000 km na kraju 2013.). Ostvaren je napredak i u tradicionalno sporijem području obnove željeznica s gotovo 4000 km do kraja 2014. u usporedbi s malo više od 3000 km krajem 2013.

⁴⁹

Države članice koje su bile članice EU-a prije 2004.

Preliminarni rezultati radnog paketa o prometu iz postojeće *ex-post* evaluacije EFRR-a i KF-a pokazuju da se zadovoljavanjem potreba regija s nedovoljno razvijenom prometnom infrastrukturom s pomoću potpore u okviru Kohezijske politike ostvarila bolja povezanost unutar država članica i među njima. Njome su se također poticala unaprjeđenja u načinu planiranja prometnih intervencija (npr. razvojem prometnih strategija) i njihove pripreme (npr. poboljšanjima kvalitete zahtjeva za potporu EU-a za glavna ulaganja u području prometa u iznosu većem od 50 milijuna EUR) uz poticanje država članica da više pozornosti posvete održivom prometu u skladu sa strateškim dokumentima EU-a.

Uključivi rast (EFRR i ESF)

U ovom području EFRR i ESF rade zajedno ulaganjem u infrastrukturu i ljudski kapital u području obrazovanja i osposobljavanja, aktivnih politika tržišta rada te uključivanja skupina u nepovoljnom položaju na tržište rada i u društvo.

Preliminarni rezultati *ex-post* evaluacije ESF-a pokazali su da se potporom iz ESF-a u području **pristupa zapošljavanju** pridonijelo financiranju 12 % nacionalnih aktivnih politika tržišta rada (ALMP) u cijelom EU-u. U nekim konvergencijskim regijama (EU-12 i južne države članice poput Grčke) velik dio sudionika aktivnih politika tržišta rada financirao se iz ESF-a. Tijekom evaluacije utvrđena je i dobra usklađenost između intervencija iz ESF-a, preporuka po državama članicama (CSR) u okviru Europskog semestra i strategije Europa 2020. Na primjer, ESF-om se pridonijelo reformi javnih službi za zapošljavanje u nizu država članica jačanjem njihove sposobnosti za oblikovanje i provedbu programa i / ili unaprjeđenjem njihovih vještina.

Ulaganjima iz ESF-a u **ljudski kapital** obuhvaćene su intervencije usmjerene na razvoj vještina različitih ciljnih skupina, poboljšanje kvalitete sustava obrazovanja i osposobljavanja i prilagodljivosti poduzeća. Manje razvijene regije (konvergencijske regije) mogle bi provoditi širi raspon aktivnosti (u usporedbi s razvijenijim regijama regionalne konkurentnosti) u područjima cjeloživotnog učenja, reformi sustava obrazovanja i osposobljavanja i razvoja ljudskih resursa u području istraživanja i inovacija. Do kraja 2013. ulaganjima iz ESF-a osigurala su se znatna dodatna sredstva (51 milijarda EUR, uključujući nacionalno sufinanciranje) kojima se pridonijelo strategiji Europa 2020. i strategijama za obrazovanje i osposobljavanje i povezanim CSR-ovima čime je ostvareno najmanje 21 milijun rezultata (46 % svih sudionika) u pogledu stjecanja kvalifikacija (13 %), zapošljavanja (8 %) i unaprjeđenja vještina ili kompetencija ili „ostali pozitivni rezultati” (25 %).

U području **socijalne uključenosti** intervencijama iz ESF-a omogućilo se državama članicama da pridonese postojećim mjerama socijalne uključenosti i podrže veći broj sudionika nego inače, posebno u kontekstu gospodarske krize. Ukupno 11,5 milijardi EUR (uključujući nacionalno sufinanciranje) izdvojeno je za socijalno uključivanje. Do kraja 2013. najmanje 1,3 milijun sudionika u prioritetima socijalne uključenosti pronašlo je posao, steklo kvalifikacije ili ostvarilo druge pozitivne rezultate. Time nisu obuhvaćeni mekani rezultati (npr. povećanja samopouzdanja, poboljšanja zdravstvenog stanja, aktivnije sudjelovanje u civilnom društvu i aktivnije traženje posla), koje su države članice rijetko zabilježile. Potporom iz ESF-a također se omogućilo državama članicama da ponude prilagođenije usluge posebnim ciljnim skupinama koje bi inače imale pristup samo općim uslugama koje nisu prilagođene njihovim posebnim, i često intenzivnijim, potrebama.

98,2 milijuna sudionika u intervencijama ESF-a do kraja 2014.

Do kraja 2014. u intervencijama ESF-a sudjelovalo je 98,2 milijuna sudionika u svim temama politika iz ESF-a.⁵⁰ U pogledu izlaznih vrijednosti, ostvaren je cilj programa da obuhvati barem onoliko sudionika koliko je imao u prethodnom programskom razdoblju. U pogledu rezultata, zbog ograničenja sustava praćenja i izvješćivanja u razdoblju od 2007. – 2013., objedinjenim pokazateljima rezultata osigurava se samo djelomična slika⁵¹. U izvješćima je navedeno da je najmanje 8,9 milijuna sudionika bilo zaposleno izravno ili nešto nakon intervencije te je najmanje 8,5 milijuna sudionika dobilo kvalifikaciju / potvrdu o uspješno završenom tečaju osposobljavanja. Dodatnih 12,8 milijuna sudionika izvijestilo je o drugim pozitivnim rezultatima poput unaprjeđenja vještina i kompetencija. Opća ocjena dobivena *ex-post* evaluacijom i onima koje su izvršile države članice može se smatrati pozitivnom iako je

⁵⁰ Preliminarni rezultati *ex-post* evaluacije.

⁵¹ U razdoblju 2007. – 2013. nije bilo zajedničkih pokazatelja rezultata, ali pokušalo se objediniti slične pokazatelje koje su navele države članice, poput onih navedenih u ovom odlomku. Ti se podaci temelje na izvješću iz svibnja 2016. i nisu konačni jer se izvješća još dovršavaju. Podaci dostupni u Godišnjem izvješću o radu za 2015. GU EMPL temeljili su se na prethodnoj verziji ovog izvješća.

većinom utemeljena na kvalitativnim dokazima zbog nedostataka u sustavima praćenja i vrlo ograničenog broja evaluacija protučinjeničnog učinka.

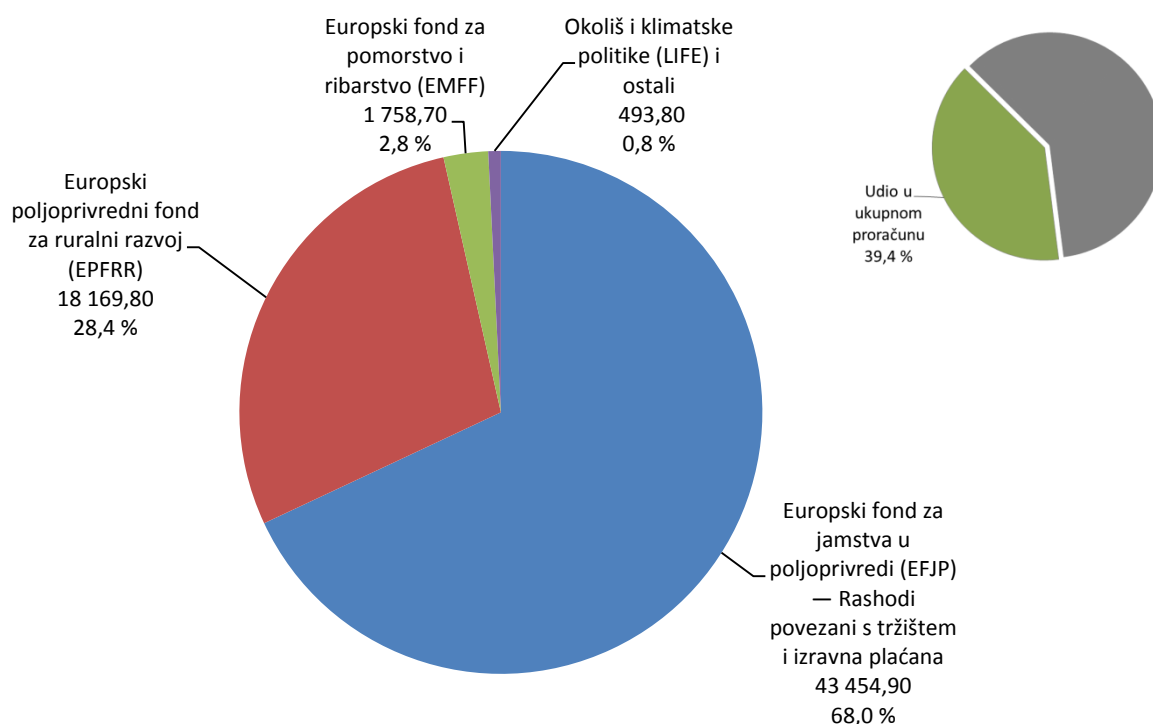
Kada je riječ o EFR-u, ostvaren je znatan napredak u pogledu ulaganja u **obrazovnu infrastrukturu i infrastrukturu za brigu o djeci** s više od 30 000 dovršenih projekata koji uključuju ulaganja u obrazovne infrastrukture za izgradnju novih škola ili sveučilišta ili za modernizaciju ili opremanje postojećih. Ti su se projekti većinom provodili u manje razvijenim (konvergencijskim) regijama i prijavila ih je većinom jedna država članica (Italija). Druge države članice isto su provodile takve mjere ali nisu upotrebljavale pokazatelj kojim se mjeri kapacitet podržane infrastrukture, što je isključivalo pouzdano objedinjeno izvješćivanje o broju ljudi koji na razini EU-a imaju koristi od te infrastrukture.

1.5. Održivi rast: Prirodni resursi (proračunski naslov 2)

Naslovu 2. dodijeljeno je 63,9 milijardi EUR za 2015. što čini 39,4 % ukupnog proračuna EU-a za 2015. Naslovom 2. obuhvaćena su dva stupa Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP): Prvi stup sastoji se od mjera potpore tržištu i izravnih plaćanja koja se financiraju iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP), a drugi stup obuhvaća potporu za ruralni razvoj koja se financira iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR). Naslovom su obuhvaćeni i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR), međunarodna dimenzija zajedničke ribarstvene politike (ZRP) (tj. regionalne organizacije za upravljanje u ribarstvu (RFMO) i sporazumi o održivom ribolovu (SFA)), kao i aktivnosti u području klime i okoliša s pomoću Programa za okoliš i klimatske aktivnosti (LIFE).

Prioriteti Komisije:

Mjerama u okviru ovog naslova pridonosi se postizanju prioriteta Komisije koji uključuju „zapošljavanje, rast i ulaganja“, „energetsku uniju i klimu“ i, u određenoj mjeri, prioritet „jedinstvenog digitalnog tržišta“. Njima se pridonosi i ciljevima strategije Europa 2020. u području održivog rasta uz određenu povezanost i s pametnim i uključivim rastom u pogledu ulaganja kojima se pridonosi otvaranju radnih mjesta i inovacijama.



Grafikon 5. Lijevo: Glavni programi financirani tijekom 2015. u okviru naslova 2. / Desno: Udio naslova 2 u ukupnom proračunu za 2015. Sve brojke dane su u milijunima EUR.

Mjere Komisije za borbu protiv poljoprivredne krize

Komisija je djelovala na dva načina kako bi osigurala nužnu stabilizaciju tržišta jer su sektori mliječnih proizvoda i svinjetine pogođeni ruskom zabranom uvoza iz EU-a. Prvo je otvorila potporu za privatna skladišta za smanjenje opskrbe tržišta. U drugom krugu mjera, pokrenula je isplatu izravnih plaćanja i uspostavila „paket za solidarnost” različitih drugih posebnih mjera kojima se ublažavaju novčani tokovi poljoprivrednika.

Donesene su posebne privremene mjere potpore za pomoć poljoprivrednicima pogođenima ruskom zabranom uvoza voća i povrća u iznosu od 219,3 milijuna EUR, dok su za mliječni sektor mjere dodatne potpore iznosile 54,3 milijuna EUR. Nadalje, promidžbene mjere u državama izvan EU-a povećale su se prvim proračunskim učinkom u iznosu od 3 milijuna EUR tijekom 2015. (daljnjim iznosima ostvarivali su se učinci 2016. i 2017.).

Tijekom 2015. pokrenute su inicijative kojima su se podupirala poljoprivredna tržišta i unaprijedio opskrbeni lanac. One uključuju sljedeće:

- širenje informacija o tržištu s pomoću „tržišnih kontrolnih ploča”⁵². Tako će se povećati transparentnost tržišta i pomoći će se operatorima na tržištu da donose informirane odluke.
- pokretanje ili ponovno pokretanje foruma za analizu poput radne skupine za poljoprivredna tržišta (koja se bavi temama poput transparentnosti tržišta, nepoštene poslovne prakse i pristupa financijskim instrumentima i tržištima budućnosnica) i foruma za visokoj razini za uspostavu boljeg funkcioniranja prehrambenog opskrbnog lanca.

1.5.1. Informacije o provedbi programa za razdoblje 2014. – 2020.

Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP)

U pogledu **EFJP-a** provedba financiranja izravnih plaćanja za poljoprivrednike i rashode povezane s tržištem tijekom početnih godina VFO-a 2014. – 2020. dobro napreduje. Unutar zajedničke organizacije tržišta (CMO) programi potpore za pojedine sektore provode se na različitim točkama u njihovim životnim ciklusima. Dodatne mjere tržišne potpore, poput potpore za privatno skladištenje za određene mliječne proizvode i sustava povlačenja za voće i povrće, poduzete su kao odgovor na zabranu uvoza u Rusiju određenih poljoprivrednih proizvoda EU-a i krizu na tržištu u sektorima mliječnih i mesnih proizvoda. Tim se mjerama osigurala potrebna potpora pogođenim proizvođačima u državama članicama i pridonijelo se uspostavi ponovne ravnoteže u predmetnim sektorima. Europski poljoprivredni sektor uspio je pronaći alternativna tržišta kod kuće i u inozemstvu (posebno u Aziji), kako je prikazano statističkim podacima o trgovini: unatoč gubitku ruskog tržišta, ukupna vrijednost izvoza poljoprivrednih proizvoda iz EU-a povećala se za 6 % tijekom 12 mjeseci nakon određivanja zabrane u kolovozu 2014. Izvoznici iz EU-a ostvarili su povećanja udjela na tržištu SAD-a (+19 %) i Kine (+39 %) te na ostalim tržištima. Izvoz vina iz EU-a povećao se za 660 milijuna EUR (10,3 %) svake godine tijekom prvih devet mjeseci 2015. Uspjeh je potpomognut posebnom sektorskom potporom iz programa za promidžbu u državama izvan EU-a te za ulaganja u vinograde i u objekte za preradu i marketing.

U pogledu izravnih plaćanja, tijekom financijske godine 2015. iz EFJP-a nastavili su se financirati mehanizmi prije reforme, ali uvedeni su i posebni elementi reforme zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) iz 2013., uključujući konvergenciju razina potpore među državama članicama. Na administrativnoj razini Komisija je od 2014. pomogla državama članicama s pripremama i provedbom izravnih plaćanja s pomoću smjernica ili rasprava na sastancima stručne skupine.

Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)

⁵² <http://ec.europa.eu/agriculture/dashboards/>

Za **EFPR** doneseno je svih 118 programa ruralnog razvoja. Komisija ne očekuje da će odgoda u odobravanju programa (posljednji programi odobreni u prosincu 2015.) utjecati na mogućnost ostvarivanja ciljeva programa i njihovih povezanih postignuća. Od 31. prosinca 2015. odobreno je otprilike 23,5 milijardi EUR. To predstavlja 24 % globalne omotnice za EPFRR za razdoblje 2014. – 2020. U pogledu plaćanja, zahtjevi država članica zaprimljeni do kraja 2015. iznosili su ukupno 3,77 milijardi EUR, što je još uvijek 4 % ukupnih obveza. To znači da je sljedećih godina potrebno ubrzati provedbu.

Doneseno je svih 118 programa ruralnog razvoja.

Snažnija usmjerenost na pojednostavnjenje

Komisija je početkom 2015. pokrenula opsežni postupak pojednostavnjivanja kojim je obuhvaćena cijela pravna stečevina u području poljoprivrede. Do kraja 2015. donesen je niz zakonodavnih izmjena, na primjer:

- produljenje roka za podnošenje zahtjeva za potporu,
- više fleksibilnosti u odnosu na dobrovoljnu proizvodnu vezanu potporu,
- plaćanja za mlade poljoprivrednike i
- smanjenje administrativnog opterećenja za korisnike i uprave država članica pojednostavnjenjem integriranog administrativnog i kontrolnog sustava (IACS), na primjer uvođenjem preventivnih preliminarne unakrsnih provjera i različitih poboljšanja smjernica, posebno u pogledu izravnih plaćanja u odnosu na provedbu ekološki značajnih površina. Također su pojednostavnjena pravila za administrativne kazne u okviru IACS-a.

Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)

Kada je riječ o **EFPR-u** zbog kasnog donošenja uredbe o EFPR-u (svibanj 2014.) produljen je postupak pregovora s državama članicama koji je dovršen u prosincu 2015. Komisija je donijela svih 27 operativnih programa EFPR-a⁵³. Kako bi se osigurao nesmetani početak provedbe, Komisija je donijela niz provedbenih i delegiranih akata. Ona je također dala smjernice državama članicama na sastancima odbora za EFPR i na sastancima stručne skupine za EFPR-a s posebnim naglaskom na nove značajke u EFPR-u.

Doneseno je svih 27 operativnih programa EFPR-a.

Na kraju 2015. na snazi je bilo ukupno 14 protokola uz sporazume o partnerstvu u održivom ribarstvu s državama izvan EU-a, dok ih je 2013. bilo 10, a 2014. 13. Pregovori za obnovu protokola s Grenlandom i Mauritanijom završeni su 2015., kao i pregovori o novim sporazumima o partnerstvu u održivom ribarstvu s Liberijom i Otočjem Cook. Istovremeno su po isteku trajanja njihovih zadnjih protokola raskinuti sporazumi o partnerstvu u održivom ribarstvu s Mozambikom i Kiribatima.

⁵³

Postoji operativni program za svaku državu članicu osim za Luksemburg.

Program za okoliš i klimatsku politiku (LIFE)

S ukupno 6 integriranih projekata u okviru programa LIFE olakšava se koordinirana uporaba više od 1,4 milijardi EUR dodatnog financiranja

Provedba programa **LIFE** dobro napreduje. Uspješno su uspostavljene nove vrste bespovratnih sredstava (integrirana, tehnička pomoć, jačanje kapaciteta i pripremni projekti) uvedene Uredbom o programu LIFE i pokrenuti su povezani pozivi na podnošenje prijedloga. Visok stupanj potražnje za projektima usmjerenima na klimatske aktivnosti i za integriranim projektima⁵⁴ potvrdio je da su nove značajke uvedene programom LIFE vrlo pozitivno prihvaćene. Nakon prva dva poziva na podnošenje prijedloga 2014. i 2015. zaprimljeno je više od 300 zahtjeva za projekte usmjerene na ciljeve klimatskih

aktivnosti. U pogledu integriranih projekata, LIFE-om je 2015. osigurano 63,8 milijuna EUR potpore za šest integriranih projekata koji se financiraju u okviru programa LIFE za okoliš. Njima će se olakšati koordinirana uporaba više od 1,4 milijardi EUR dopunskog financiranja iz EPFRR-a, EFRR-a te iz nacionalnih i privatnih fondova.

Znanstvenom, tehničkom i logističkom potporom iz programa LIFE financiralo se i nekoliko postignuća politike u okviru Sedmog programa djelovanja za okoliš, na primjer aktivnosti povezane s razvojem i donošenjem paketa o kružnom gospodarstvu te pripreme aktivnosti i logistička potpora za konferenciju Ujedinjenih naroda o klimatskim promjenama (COP21) na temelju kojih je donesen prvi univerzalni, pravno obavezujući globalni klimatski sporazum.

1.5.2. Rezultati programa za razdoblje 2007. – 2013.

Provedbeni aspekti

Izravna plaćanja iz **EFJP-a** u okviru bivšeg sustava prije reforme ZPP-a iz 2013. nesmetano su se provodila na temelju izračuna i dodjele potpore koje su pravovremeno obavljale uprave država članica.

U području **ruralnog razvoja (EPFRR)** u razdoblju 2007. – 2013. izvršen je niz ispravaka programa pojedinačnih država članica. Promjene su uključivale preraspodjelu financijskih sredstava među mjerama, prilagodbu ciljanih korisnika i kriterija prihvatljivosti. Time se pridonijelo rješavanju problema niske stope apsorpcije tijekom prvih godina provedbe te nekih nepredviđenih problema nastalih zbog promjena u gospodarskom kontekstu ili širem kontekstu politike. Procjenjuje se da konačna stopa apsorpcije za razdoblje 2007. – 2013. trenutačno iznosi 98 %.

Ostvarena provedba ruralnog razvoja

98 %

Sredstvima iz **Europskog fonda za ribarstvo** (EFR, prethodnik EFPR-a) financirale su se industrija ribarstva i obalne zajednice kako bi im se pomoglo da postignu gospodarsku otpornost i ekološku održivost. Do 31. svibnja 2015. izdvojeno je 90,8 % sredstava EFR-a. Odobrena sredstva država članica od 2007. do 31. svibnja 2015. iznosila su 3,91 milijardu EUR za 134 689 operacija. U istom razdoblju ulaganja u sektor ribarstva i akvakulture iznosila su 9,27 milijardi EUR: 42 % iz EFR-a, 26 % iz javnih nacionalnih doprinosa i 32 % iz privatnih sredstava. Mjerama za održivi razvoj ribarstva ostvaren je napredak kojim je obuhvaćeno 11 % ukupnih odobrenih sredstava iz EFR-a. U pogledu učinka poluge, svakim odobrenim eurom potpore iz EFR-a stvara se 1,37 EUR odobrene nacionalne potpore (+2,2 % u usporedbi s 31. svibnjem 2014.) od čega 0,75 EUR privatnog financiranja i 0,62 EUR nacionalnog javnog doprinosa.

Tijekom 2015. ocijenjena je provedba **sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu** (SFPA) u okviru šire evaluacije kojom su obuhvaćene različite financijske mjere iz Zajedničke ribarstvene politike.⁵⁵ Evaluacijom je utvrđeno da se SFPA-ovima upravljalo u

⁵⁴ Integriranim projektima u okviru programa LIFE osigurava se financiranje za planove, programe i strategije razvijene na regionalnoj, višeregionalnoj ili nacionalnoj razini. Cilj je provesti zakonodavstvo o zaštiti okoliša i opće ciljeve te povećati učinak programa LIFE.

⁵⁵ *Ex-post* evaluacija financijskih mjera Unije za provedbu zajedničke ribarstvene politike i u području prava mora u razdoblju 2007. – 2013. (objava u tijeku)

skladu s načelima razumnog financijskog upravljanja. S obzirom na analizu troškova pristupa koje plaćaju druga plovila izvan EU-a na temelju privatnih sporazuma i naknada koje plaćaju vlasnici plovila u usporedbi s iskrcanim vrijednostima ulova, naknade za pristup koje je dogovorio EU smatrale su se povoljnima i učinkovitima za vlasnike plovila. Evaluacijom je utvrđeno da se veća vrijednost za novac dobiva iz sporazuma o tunama nego iz sporazuma o više vrsta.

U odnosu na program **LIFE+**, projekti bespovratnih sredstava činili su 81 % višegodišnjeg proračuna u iznosu od 2,1 milijarde EUR. To je iznosilo 1,7 milijardi EUR za ukupno razdoblje i mobilizirana financijska sredstva (1,8 milijardi EUR) za više nego dvostruki iznos financiranja EU-a.

Doprinos postignućima politike

Budući da *ex-post* evaluacije provedbe programa ruralnog razvoja i EPR-a⁵⁶ za razdoblje 2007.– 2013. još nisu dovršene, postignuća navedena u nastavku uglavnom su utemeljena na najnovijim dostupnim podacima o praćenju tih programa.

Pametna rast

U razdoblju od 2007. do 2013. **ZPP** je vršio snažan pozitivni utjecaj na održivost sektora poljoprivrede nudeći mu ciljano financiranje za povećanje njegove uspješnosti. Produktivnost poljoprivrednog sektora EU-a povećala se za 0,7 % godišnje od 2005. do 2014. (i za 1,7 % godišnje u skupini EU-13) pokazujući jasne dokaze o učinkovitijoj uporabi faktora proizvodnje.

Financiranjem ruralnog razvoja osigurana je potpora za povećanje znanja, ulaganja, različite oblike suradnje i inovacije. U razdoblju 2007. – 2013. iz EPFRR-a se financiralo sljedeće: 430 000 projekata modernizacije poljoprivrednih gospodarstava; potpora za početak rada 165 000 mladih poljoprivrednika; sudjelovanje 385 000 poljoprivrednika u sustavima za osiguranje kvalitete; više od 5 milijuna dana za osposobljavanje poljoprivrednika. Mjerama ruralnog razvoja također se pomoglo s osnivanjem ili razvojem 70 000 (nepoljoprivrednih) mikropoduzeća.

Iz EPFRR-a se financiralo 430 000 projekata modernizacije poljoprivrednih gospodarstava i osigurana je potpora za početak rada 165 000 mladih poljoprivrednika.

Financiranjem iz EPFRR-a podržano je i ostvarivanje boljeg pristupa širokopojasnom pristupu i / ili IKT-u za 8 milijuna stanovnika ruralnih područja. Pristup sljedeće generacije u ruralnim područjima povećao se na 25 % do kraja 2014. s manje od 20 % tijekom 2013.

Iako je uporaba financijskih instrumenata u programima ruralnog razvoja u razdoblju 2007. – 2013. još uvijek bila skromna (364 milijuna EUR financiranja iz 16 programa ruralnog razvoja u 7 država članica), neki rezultati bili su ohrabrujući. Na primjer, između 2010. i 2014. jamstvenim fondom koji se provodio u Rumunjskoj i financirao u okviru politike ruralnog razvoja osigurano je 265 milijuna EUR zajmova koji su bili dostupni uz pružanje samo 116 milijuna EUR osiguranja u obliku 1 040 jamstava.

Održivi rast

U razdoblju 2007. – 2013. više od 80 % ukupnih plaćanja iz **ZPP-a** bilo je povezano s usklađenošću poljoprivrednika s osnovnim standardima povezanim s okolišem (kao i za sigurnost hrane, zdravlje životinja i bilja i dobrobit životinja).⁵⁷ Nadalje, EFJP je financiranjem poljoprivrednika omogućio povlačenje od štetne intenzivne prakse. Emisije stakleničkih plinova iz poljoprivrede

⁵⁶ *Ex post* evaluacije o provedbi programa ruralnog razvoja za razdoblje 2007. – 2013. bit će dovršene 2016. za države članice i 2017. na razini Komisije. *Ex-post* evaluacija EFR-a trenutačno je u tijeku i bit će dovršena krajem 2016.

⁵⁷ Vidi evaluacije. http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/cross_compliance/index_en.htm kao i http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/environment-summary/fulltext_fr.pdf

(uključujući iz tla) nastavile su stabilno otpadati prosječnom godišnjom stopom od 0,7 % od 2001. do 2012. i tako se pridonijelo ciljanom trendu smanjenja emisija CO₂.

U okviru programa ruralnog razvoja izvršene su različite vrste plaćanja povezanih s površinom u cilju poticanja praksi upravljanja za koje se pokazalo da imaju pozitivan učinak na bioraznolikost, tlo, vodu i zrak u sektorima poljoprivrede i šumarstva. Tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. površina obuhvaćena poljoprivredno-okolišnim mjerama proširila se na 47 milijuna ha koji čine

Potpore za prilagodbu 7,7 milijuna hektara za ekološki uzgoj čime se pridonosi poboljšanju utjecaja poljoprivrede EU-a na okoliš.

više od 25 % iskorištene poljoprivredne površine EU-27 2013. Potporom koju su poljoprivrednici primili za ekološki uzgoj obuhvaćeno je 7,7 milijuna hektara. Sve to imalo je važnu ulogu u poboljšanju utjecaja poljoprivrede EU-a na okoliš.

Kada je riječ o **EFR-u**, u razdoblju 2007. – 2013. države članice aktivno su upotrebljavale instrument za stavljanje izvan pogona u okviru EFR-a radi prilagodbe ribolovnih kapaciteta dostupnim resursima. Mnoge države članice izjavile su u svojim izvješćima o kapacitetu flote za 2013. da su njihove ribolovne flote u skladu s iskorištenim stokovima iako još uvijek ima mjesta pretjeranog kapaciteta, posebno na Sredozemlju.

U Godišnjem izvješću Komisije o provedbi EFR-a⁵⁸ potvrđeno je postupno smanjenje potpore iz EFR-a za mjere flote (trajni i privremeni prekid ribolova) i trajna potpora za ekološke ribolovne prakse kojima se pridonijelo povećanju broja stokova čiji se ribolov obavlja na razini najvišeg održivog prinosa (MSY) s 27 u 2014. na 39. u 2015.

Broj stokova čiji se ribolov obavlja na razini najvišeg održivog prinosa (MSY) povećao se s 27 u 2014. na 39 u 2015.

Programom LIFE+ pridonijelo se povećanju svijesti i sudjelovanja javnosti u provedbi politike i zakonodavstva u području zaštite okoliša te dobrom upravljanju u tom području. Program je služio kao učinkovit alat za promicanje provedbe prioriteta utvrđenih u 6.

Bolje očuvanje i obnova zemljišta s pomoću programa LIFE+ na 4,7 milijuna hektara.

programu djelovanja u području zaštite okoliša (GEAP).⁵⁹ Evaluacijama programa potvrđeno je da je program LIFE+ bio uspješan instrument sa značajnom dodanom vrijednošću EU-a.⁶⁰ Tijekom dvadeset godina provedbe i povrh „mjerljivih koristi koje se procjenjuju na otprilike 600 milijuna godišnje”⁶¹ programom LIFE pridonijelo se sljedećem: boljem očuvanju i

obnovi otprilike 4,7 milijuna hektara zemljišta; boljoj kvaliteti vode na površini od otprilike 3 milijuna hektara; boljoj kvaliteti zraka za otprilike 12 milijuna osoba; sprječavanju otpada otprilike 300 000 tona i recikliranju dodatnih 1 milijun tona; 1,13 milijuna tona smanjenja emisija CO₂ godišnje.⁶²

Primjer dodane vrijednosti EU-a

Program LIFE služi kao platforma za razmjenu najbolje prakse i znanja na kojoj se omogućuje dionicima diljem EU-a da uče iz iskustava drugih. Više od 25 % mjera očuvanja prirode u okviru programa LIFE razmijenjeno je i ponovljeno diljem EU-a.

Primjer takve uspješne razmjene znanja jest program Elia usmjeren na stvaranje zelenih koridora za bioraznolikost ispod visokonaponskih žica u šumama uz istovremeno smanjenje godišnjih troškova održavanja za operatere sustava prijenosa električne energije. Zahvaljujući tom projektu obnovljeno je 155 km (775 ha) u Belgiji i 31 km (155 ha) u Francuskoj. U obje zemlje u mjerama očuvanja sudjelovalo je 732 dionika iz 28 skupina dionika u okviru dugoročnog upravljanja. Analiza troškova i koristi pokazala je da su se godišnji troškovi uzdržavanja smanjili za faktor 2,5 – 5 s povratom na početna ulaganja nakon samo 3 – 9 godina.

⁵⁸ COM (2015) 662

⁵⁹ SL L 242, 10.09. 2002.

⁶⁰ Vidi Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: Završna evaluacija Uredbe (EZ) br. 614/2007 o financijskom instrumentu za okoliš (LIFE+). COM/2013/0478 final.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

Očekuje se da će operater u Belgiji financirati primjenu tog pristupa na dodatnih 600 km vodova iz vlastitog proračuna, nakon završetka trajanja ovog projekta iz programa LIFE, u nadi da će ostvariti godišnje uštede od 1 milijun EUR.

Mjere koje se provode u okviru ovog projekta primjenjuju se na više od 75 000 km u cijelom EU-u.

Uključiv rast

Kombinacijom **izravnih plaćanja i tržišnih mjera** pridonijelo se ograničavanju gubitaka radnih mjesta i izlaznih vrijednosti.⁶³ Stopa zaposlenosti u ruralnim područjima oporavila se 2014. na 63,3 %. To je bilo važno za 11 milijuna poljoprivrednih gospodarstava u EU-u, njihovih 22 milijuna redovnih radnika i za osobe povezane s poljoprivredom – npr. 22 milijuna u preradi hrane, maloprodaji i ugostiteljstvu plus ostali u veleprodajnim ili ostalim maloprodajnim sektorima (što čini sektor od ukupno gotovo 44 milijuna radnih mjesta). ZPP-om se promicao i uravnotežen teritorijalni razvoj u EU-u njegovim mjerama **ruralnog razvoja** kojima se podupiralo gotovo 53 000 operacija za unaprjeđenje osnovnih usluga u ruralnim područjima (npr. promet, električna energija, održavanje kućanstva) u razdoblju 2007. – 2013.

Broj operacija kojima su se poboljšale osnovne usluge u ruralnim područjima:

53 000

U pogledu **EFR-a**⁶⁴ u nedavno provedenom istraživanju procjenjuje se da su lokalne akcijske skupine za ribarstvo (FLAG-ovi) otvorile najmanje 7300 radnih mjesta,⁶⁵ a dodatnih 12 500 zadržano je uz procijenjeni trošak od 32 000 EUR po otvorenom ili očuvanom radnom mjestu te je uz potporu iz EFR-a osnovano više od 200 novih poduzeća.

Prema evaluaciji koja je provedena 2015.⁶⁶ mjere **sporazuma o partnerstvu u održivom ribarstvu** pokazale su se djelotvornima u pogledu gospodarskih koristi za flote država EU-a i izvan EU-a. Sporazumima o partnerstvu u održivom ribarstvu podržalo se zapošljavanje otprilike 2500 državljana EU-a na plovilima EU-a u mnogim obalnim regijama EU-a, a najveći broj zaposlen je u španjolskim regijama Andaluziji, Galiciji, Baskiji i Kanarskim, otocima, Latviji i Litvi, francuskim regijama Bretanji i Réunionu i poljskoj regiji Pomorskie. Međutim, utvrđeno je da je otvaranje radnih mjesta povezanih sa sporazumom o partnerstvu u ribarstvu u regijama kao što su Andaluzija i Kanarski otoci negativno pogođeno smanjenjem ribolovnih mogućnosti u okviru sporazuma o više vrsta u Zapadnoj Africi tijekom razdoblja evaluacije (2007. – 2013.).

1.6. Sigurnost i građanstvo (proračunski naslov 3)

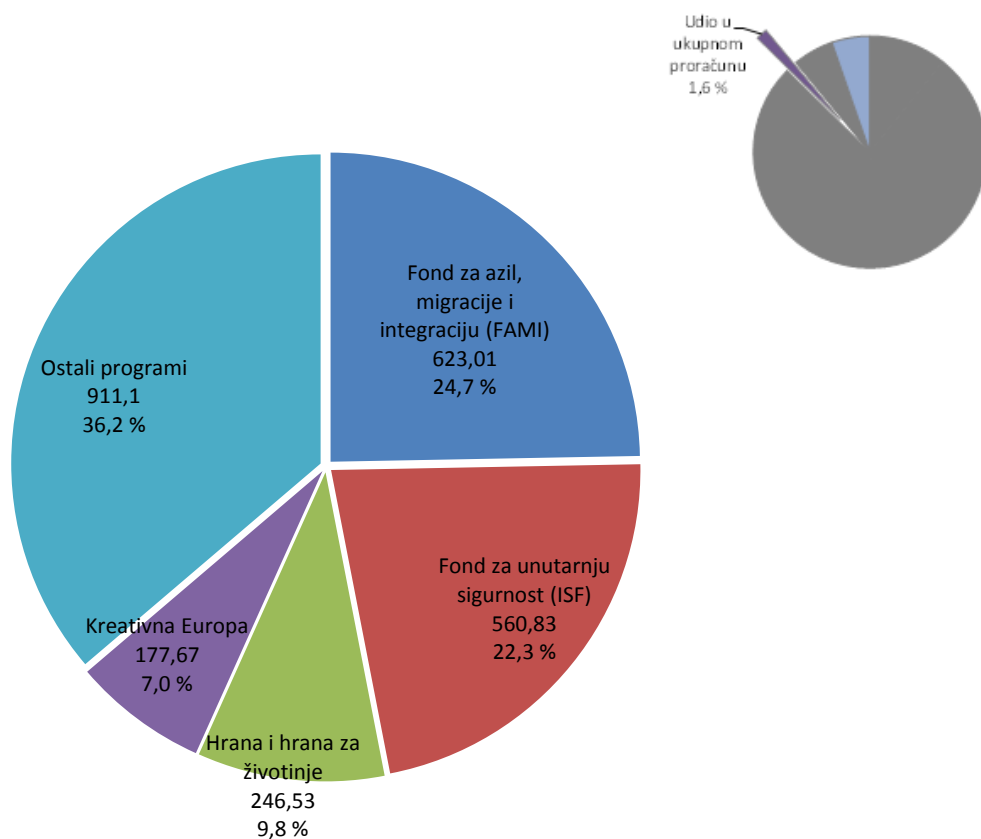
U okviru naslova 3. proračuna EU-a objedinjen je niz programa (2,5 milijardi EUR koji čine 1,6 % ukupnog proračuna EU-a za 2015.) kojima se podupiru hitni politički izazovi poput sigurnosti, azila, migracija i integracije, zdravlja, zaštite potrošača, kulture i dijaloga s građanima. Financiranje je usmjereno na projekte u kojima se suradnjom s EU-om ostvaruju znatne prednosti u pogledu učinkovitosti.

⁶³ U poljoprivrednom sektoru izravna plaćanja činila su od 2005. do 2013. u prosjeku 46 % prihoda poljoprivrednog gospodarstva te su postojale velike razlike među državama članicama i vrstama poljoprivrede.

⁶⁴ Studija o provedbi Osi 4., vidjeti http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/axis-4/index_en.htm

⁶⁵ FLAG-ovi su partnerstva između dionika u području ribarstva i ostalih lokalnih privatnih i javnih dionika koji se bave pitanjima gospodarskog, socijalnog i okolišnog blagostanja u njihovu području.

⁶⁶ *Ex-post* evaluacija financijskih mjera Unije za provedbu zajedničke ribarstvene politike i u području prava mora u razdoblju 2007. – 2013. (objava u tijeku)



Grafikon 6. Lijevo: Glavni programi koji su se 2015. financirali u okviru naslova 3. /Desno: udio za naslov 3 u ukupnom proračunu za 2015. Svi su iznosi u milijunima EUR

Ovaj dio proračuna posebno je bio izložen pritisku ove godine zbog izbjegličke krize. Agencije poput Frontexa, EASO-a, i Europolu pojačane su utrostručavanjem početnog iznosa dodijeljenog operacijama Triton i Poseidon u Sredozemnom moru te dodatnom potporom za uspostavu žarišnih točaka. Mjere za hitne slučajeve u Fondu za azil, migracije i integraciju (FAMI) i Fondu za unutarnju sigurnost znatno su pojačane (+130 milijuna EUR) radi pružanja pomoći graničnim državama članicama poput Grčke i Italije. Osigurano je i 25 milijuna EUR za financiranje programa ponovnog naseljavanja.

Prioriteti Komisije:

Programima iz naslova 3. većinom se pridonosi ostvarenju prioriteta Junckerove Komisije „pravosuđe i temeljna prava” i „migracije”. Unatoč malom proračunu, tim se programima pridonosi ostvarenju ciljeva strategije Europa 2020. Na primjer, Zdravstvenim programom financiraju se mjere povezane sa zdravim starenjem (preduvjet za pametan rast) i nejednakostima u području zdravlja (ključna komponenta uključivog rasta), a Fondom za azil, migracije i integraciju⁶⁷ pridonosi se uključivom rastu financiranjem projekata za integraciju osoba koje nisu državljani EU-a.

1.6.1. Provedba programa VFO-a za razdoblje 2014. – 2020.

U području sigurnosti, azila, migracija i integracije države članice počele su provoditi mjere koje se financiraju iz AMIF-a i ISF-a, kako je navedeno u njihovim nacionalnim programima. Oba fonda ključni su izvori financiranja za suzbijanje izbjegličke krize i većinom se provode na temelju podijeljenog upravljanja.

Tijekom 2015. ostvaren je znatan napredak u početnoj fazi. Doneseno je svih 54 višegodišnjih nacionalnih programa država članica. U njima je opisano kako država članica planira ostvariti ciljeve fondova. Preostala četiri programa u okviru ISF-a za zemlje pridružene schengenskom prostoru bit će odobrena nakon sklapanja bilateralnih sporazuma s tim zemljama. Postupak imenovanja nadležnog tijela za upravljanje fondovima, kao preduvjet za isplatu sredstava, također dobro napreduje. Krajem 2015. samo četiri države članice još nisu imenovala nadležno tijelo.

Nakon tih koraka započele su aktivnosti za praćenje provedbe fondova na terenu. Države članice dostavile su svoja prva godišnja izvješća o provedbi u ožujku 2016. Unatoč kasnom donošenju pravnih osnova AMIF-a i ISF-a i uzimajući u obzir izbjegličku krizu i nedavne događaje povezane sa sigurnošću, države članice izvijestile su o napretku u provedbi svojih nacionalnih programa. Iako je provedba prve dvije godine bila spora (otprilike 19 % ukupnih sredstava odobrenih za razdoblje 2014. – 2015.), očekuje se da će se 2016. ubrzati.

Na aktivnosti tijekom 2015. koje su se financirale u okviru izravnog upravljanja utjecalo je stvaranje dodatne potpore za hitnu pomoć. Dostupan proračun za bespovratna sredstva utrošio se sa 77,41 milijuna EUR 2014. na 261,94 milijuna EUR 2015. te je 2015. dodijeljeno 38 bespovratnih sredstava za hitnu pomoć (u vrijednosti od 163 milijuna EUR)⁶⁸ državama članicama koje su najviše pogođene priljevom tražitelja azila. Bespovratnim sredstvima financirale su se osnovne potrebe tražitelja azila poput smještaja i zdravstvenih usluga te osoblje potrebno za provjere i prevođenje.

U području zdravlja i sigurnosti hrane program djelovanja u području zdravlja provodio se 2015. prema planu. Podneseno je ukupno 103 prijedloga od kojih će se financirati 38 (stopa uspješnosti 36 %). Oni uključuju osam zajedničkih djelovanja s državama članicama i 30 isplata bespovratnih sredstava. Kako bi se omogućilo financiranje mjera koje se odnose na zdravlje radnika program rada izmijenjen je u listopadu 2015. Ukupno 7,2 milijuna EUR dodijeljeno je za četiri projekta, a bespovratna sredstva dodijeljena su Međunarodnom uredu za migracije za potporu državama članicama koje su posebno izložene pritisku migracija kako bi mogle odgovoriti na povezane izazove u području zdravlja, posebno za provjeru osobnog zdravstvenog kartona radi rekonstrukcije medicinske povijesti migranata i ocjenjivanja njihovih zdravstvenih potreba.

Svi radni programi u području hrane i hrane za životinje provedeni su 2015. kako je predviđeno, čime se pridonijelo boljem zdravlju ljudi, životinja i biljaka u prehrambenom lancu. Tijekom 2015. provedeno je 137 sufinanciranih veterinarskih programa s ukupnim proračunom od 163 milijuna EUR koji su bili usmjereni na bolesti koje pogađaju životinje i ponekad ljude (zoonoze). Nastavila se

⁶⁷ Podupiru se nacionalni naponi usmjereni na povećanje kapaciteta za prihvata, usklađivanje postupaka azila s normama Unije, integraciju migranata na lokalnoj i regionalnoj razini te povećanje učinkovitosti programa povratka.

⁶⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/financial_support_to_mss_under_amif_and_isf_en.pdf

smanjivati učestalost slučajeva salmoneloze i bruceloze. EU je prvi puta sufinancirao 17 nacionalnih programa za ispitivanje zdravlja biljaka čiji je ukupni proračun iznosio 7,5 milijuna EUR kojima se osiguralo rano otkrivanje i iskorjenjivanje epidemije štetočina. Usporedo su spriječene epidemije bolesti životinja i bilja i uspješno je riješen niz epidemioloških situacija primjenom hitnih mjera kojima se EU-u omogućilo da nastavi s izvozom. Sredstvima u iznosu od 16 milijuna EUR koje je EU uložio u 43 referentna laboratorija tijekom 2015. osigurana je bolja provedba zakonodavstva EU-a primjenom zakonskih ograničenja i smanjenjem potrebe za ponavljanjem ispitivanja.

U okviru programa bolje izobrazbe za sigurniju hranu tijekom 2015. organizirano je osposobljavanje za više od 7000 zaposlenih u nadležnim tijelima za sigurnost hrane. Osposobljeno osoblje smatralo je da se na ljestvici od 1 do 10 njihovo znanje poboljšalo po stopi od 8,4.

U području zaštite potrošača provedba Programa za potrošače 2014. – 2020. dobro napreduje prema ispunjenju višegodišnjih ciljeva. Ostvarena je većina povezanih pokazatelja rezultata koji su se očekivali za 2014. i 2015.⁶⁹ Financirane mjere usmjerene su na područja u kojima države članice ne mogu same postići dovoljnu zaštitu potrošača, na primjer na aktivnosti europskih potrošačkih centara koji pružaju informacije, besplatne savjete i pomoć u vezi s prekograničnom kupnjom u EU-u. Tijekom 2015. odobreno je 30 mjera bespovratnih sredstava za sufinanciranje rada tih centara.⁷⁰

U području kulture program Kreativna Europa kojim se podupiru sektori kulture i kreativnosti proveden je prema planu. Financirane mjere uključuju prekogranične projekte koji uključuju subjekte u području kulture i audiovizualne subjekte iz 38 zemalja (potražnja je bila veća nego 2014.) i inicijative poput dobro poznate inicijative europskih glavnih gradova kulture. Programom se nastavljaju ostvarivati njegovi opći ciljevi, odnosno pomoć u zaštiti europske kulturne i jezične različitosti i jačanje konkurentnosti europskih sektora kulture i kreativnosti.

Program Europa za građane na dobrom je putu da ostvari svoje ciljeve. Interes za program bio je 2015. vrlo velik i povećao se broj zahtjeva za financiranje iz relativno skromnog proračuna. Među 2791 zaprimljenog zahtjeva odabrano je 408 projekata (stopa uspješnosti od 14,6 %).

Područje pravosuđa i temeljnih prava utemeljeno na uzajamnom povjerenju

Tijekom 2015. EU je nastavio razvijati politike u području pravosuđa, temeljnih prava i građanstva. One počivaju na EU-ovim temeljnim vrijednostima demokracije, slobode, tolerancije i vladavine prava. Građani EU-a moraju vjerovati da će njihova sloboda i sigurnost biti zajamčene u svim dijelovima Europske unije.

Komisija je u travnju predstavila Europski program sigurnosti. Program je usmjeren na područja u kojima EU može dati svoj doprinos, kao što su bolja razmjena informacija te pojačana policijska i pravosudna suradnja.

Nakon terorističkih napada u Parizu u siječnju i studenome 2015. i u Kopenhagenu u veljači 2015. države članice udružile su snage u borbi protiv terorizma. Poduzele su mjere za suzbijanje radikalizacije, sprječavanje financiranja terorista te jačanje međusobne suradnje te suradnje s Europolom, agencijom EU-a za provedbu zakona, i Eurojustom, njezine agencije za pravosudnu suradnju.

Komisija je u području pravosuđa izvršila svoju obvezu dovršetka reforme zaštite podataka u EU-u kojom će se osigurati bolja zaštita osobnih podataka građana. Napredak je ostvaren i u procesu osnivanja Ureda europskog javnog tužitelja, koji će istraživati i procesuirati predmete prijevara u EU-u koje ugrožavaju financijske interese Unije.

⁶⁹ Detaljni podaci dostupni su u programu za potrošače koji su dio programskih izvještaja priloženih nacrtu proračuna za 2017.

⁷⁰ Nacrt Godišnjeg izvješća o radu agencije CHAFAA.

Komisija je dovršila pregovore o krovnom sporazumu između EU-a i SAD-a o zaštiti podataka. Sporazumom će se jamčiti zaštita osobnih podataka koji se prenose između Europske unije i Sjedinjenih Američkih Država za potrebe sprječavanja, otkrivanja, istrage i progona kaznenih djela, uključujući terorizam. Građanima EU-a omogućit će se i ostvarivanje prava potraživanja sudskog pravnog lijeka u SAD-u u skladu s pravom te zemlje.

1.6.2. Rezultati programa VFO-a za razdoblje 2007. – 2013.

U području **sigurnosti, azila, migracija i integracije** *ex-post* evaluacije prethodnika programa AMIF i ISF još su u tijeku i o njima će se izvješćivati sljedeće godine. Međutim, dostupni su podaci o nekim ključnim pokazateljima uspješnosti.

Prvo, broj osoba koje primaju pomoć za ponovnu integraciju iz prethodnika fonda AMIF znatno se povećao u razdoblju od 2011. do sredine 2015. u usporedbi s prethodnim izvještajnim razdobljem kojim je bilo obuhvaćeno razdoblje 2008. – 2010., kako je prikazano u nastavku. Dok je u razdoblju 2008. – 2010. pomoć svake godine primalo u prosjeku 2500 osoba, u razdoblju 2011. – 2015. svake je godine primalo pomoć u prosjeku više od 10 000 osoba.

Nadalje, bili su dostupni podaci o nizu konzulata, od 2000 konzularnih mjesta koja izdaju schengenske vize, koji su opremljeni / osigurani ili unaprijeđeni u razdoblju od 2011. do sredine 2015. uz pomoć fonda koji je prethodio ISF-u (Fond za vanjske granice) za obradu zahtjeva za vize i za pružanje usluga podnositeljima zahtjeva za vize:

- 1365 konzulata povezano se s VIS-om
- 184 konzulata izgrađeno je ili obnovljeno
- 116 konzulata opremljeno je opremom za jačanje sigurnosti
- 1349 konzulata opremljeno je opremom za izdavanje schengenskih viza.

Preliminarne informacije iz *ex-post* evaluacije o iskorištenosti Fonda za vanjske granice pokazuju da je većina ulaganja bila povezana sa sustavima za IT (više od 40 % rashoda), dok je doprinos fonda upravljanju granicama bio razmjerno niži. Ta su ulaganja u IT često usmjerena na prioriteta područja za podupiranje novih inicijativa EU-a koje se moraju primjenjivati na razini država članica i za koje je fond predvidio razinu sufinanciranja od 75 % umjesto 50 %.

U **području zdravlja, zaštite hrane i dijaloga s građanima** 2015. su postale dostupne dvije *ex-post* evaluacije⁷¹ u kojima je ocijenjeno jesu li ostvareni ciljevi drugog Zdravstvenog programa i programa Europa za građane koji su se financirali u okviru VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. U obje evaluacije istaknuto je da ograničena dostupna sredstva (Zdravstveni program – 294 milijuna EUR i program Europa za građane – 215 milijuna EUR za razdoblje od 7 godina) za projekte kojima je obuhvaćen niz ciljeva i prioriteta nisu dovoljna da bi se njima moglo utjecati na opće europske trendove povezane sa zdravljem ili percepcijom građana o EU-u. Kako bi se njima ostvario najveći mogući učinak oba programa financirale su se ciljane mjere koje su imale dodanu vrijednost EU-a i kojima su se mogli stvarati učinci poluge.

Tijekom *ex-post* evaluacije **Zdravstvenog programa** utvrđeno je da je 788 financiranih mjera bilo usmjereno na područja od velike važnosti za države članice i dionike programa u skladu s prioritetima zdravstvene politike EU-a i prioritetima programa Europa 2020. za pametan i uključiv rast. Evaluacijama su ocijenjene pojedine mjere i izlazne vrijednosti te je donesen zaključak da su njima ostvarene vrijedne izlazne vrijednosti kojima se dodavala vrijednost na razini EU-a zbog razmjene najbolje prakse između država

⁷¹ *Ex-post* evaluacija Drugog zdravstvenog programa za razdoblje 2008. – 2013. u skladu s Odlukom 350/2007/EC o uspostavi drugog Programa djelovanja Unije u području zdravlja (2008. – 2013.) - http://ec.europa.eu/health/programme/docs/ex-post_2nd-hp-2008-13_comm-report_en.pdf - COM(2015) 652 final Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o provedbi, rezultatima i općoj procjeni programa „Europa za građane” 2007. – 2013. od 16.12.2015. - http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/evaluationreportefc2007-2013_en.pdf

članica i poboljšane suradnje zajedničkim mjerama. Zdravstvenim programom proizvedeno je korisno znanje i dokazi koji će služiti kao osnova za informirano donošenje politike i daljnje istraživanje ključnih zdravstvenih pitanja. Na primjer, njima se podupiralo prikupljanje usporedivih podataka u cijeloj Uniji, što je uključivalo mnoge države članice i pružanje informacija u svrhe donošenja politika. Dobar primjer dodane vrijednosti EU-a jest sufinanciranje iz Zdravstvenog programa portala Orphanet o rijetkim bolestima na kojem su objedinjeni fragmentirani izvori na razini EU-a.

Primjer dodane vrijednosti EU-a

Otprilike 30 – 35 milijuna građana EU-a boluje od rijetkih poremećaja. Zbog ograničenog broja pacijenata po bolesti u svakoj zemlji, znanja ima malo i nejednako je raspoređeno u cijeloj Europi. Portal Orphanet uključuje enciklopediju o rijetkim bolestima koju su napisali stručnjaci i pregledali suradnici te direktorij usluga s informacijama o specijaliziranim ambulantama, dijagnostičkim laboratorijima i skupinama koje pružaju potporu diljem Europe. U bazi podataka navedene su informacije o 6 000 bolesti i pristup joj je besplatan. Portal je uspješan i podaci o broju preuzetih podataka svake godine kontinuirano su se povećavali s 37 000 u 2010. na 414 000 u 2015. i trenutno ga svakodnevno posjećuje 41 000 posjetitelja. Otprilike 47 % posjetitelja zdravstveni su djelatnici, 26 % pacijenti i 17 % studenti. Jedinstvenim čvorištem na razini EU-a povećava se učinkovitost jer zdravstveni djelatnici diljem Europe mogu poboljšati svoje znanje o tim bolestima, istraživači i znanstvenici mogu razviti nove lijekove i terapije, a pacijenti mogu pronaći pouzdane i ažurne informacije.

Kada je riječ o upravljanju programom, tijekom *ex-post* evaluacije **Zdravstvenog programa** utvrđeno je da se poboljšala provedba i upravljanje programom na temelju preporuka iz prethodnih evaluacija. Iako se uspostavljanjem posebne baze podataka poboljšalo praćenje mjera u okviru programa, u evaluaciji se ističu nedostaci u praćenju rezultata financiranih mjera i njihove analize, čime je ograničeno ocjenjivanje opće uspješnosti programa. Izlazne vrijednosti mjera širile su se na različite načine i stoga se nije sustavno osiguralo da su obuhvaćeni svi ključni dionici ili da se izlazne vrijednosti mogu pretvoriti u rezultate i opipljive učinke. Uspostavljen je akcijski plan koji uključuje mjere za poboljšanje praćenja, pružanje interaktivne baze podataka s rezultatima i komunikacijske i informacijske strategije, a provode ga Komisija i izvršna agencija CHAFAE.

Kako bi se ostvario najveći mogući učinak pojedinačnih projekata, **Program „Europa za građane“** postupno je prešao s financiranja *twinning*-projekata u manjim gradovima u okviru kojih se razmjenjuju stručnosti u različitim područjima poput mladih, kulture i turizma na financiranje većih i strukturiranih projekata koji obuhvaćaju veći broj gradova i građana i kojima se rješavaju neposredni problemi poput integracije migranata i problema zaštite okoliša. Čak i ako je teško ocijeniti dugoročni učinak projekta, pristupom odozdo prema gore program je obuhvatio velik broj građana od kojih su mnogi u njemu sudjelovali po prvi put. U programu je sudjelovalo otprilike 7 milijuna izravnih sudionika i gotovo 25 000 gradova i građana i stvoreno je 350 mreža gradova i građana. Sudjelovalo je 4250 organizacija civilnog društva kako bi se riješili problemi koji su izvor zabrinutosti građana i više od 500 organizacija sudjelovalo je u aktivnostima sjećanja s građanima.

Izravni sudionici u programima „Europa za građane“

7 milijuna

1.7. Globalna Europa (proračunski naslov 4)

U pogledu odobrenih sredstava za preuzimanje obveza iz proračuna, programima u okviru proračunskog naslova 4 izvorno⁷² je dodijeljeno 8,7 milijardi EUR, što čini 5,4 % ukupnog proračuna EU-a za 2015.

Naslovom 4. financijskog okvira obuhvaćena su sva vanjska djelovanja Komisije poput razvojne pomoći, pretpristupne pomoći i humanitarne pomoći ili mjere kojima se pridonosi stabilnosti i miru. Europski razvojni fond (ERF) ne financira se iz proračuna EU-a već izravnim doprinosima država članica EU-a.

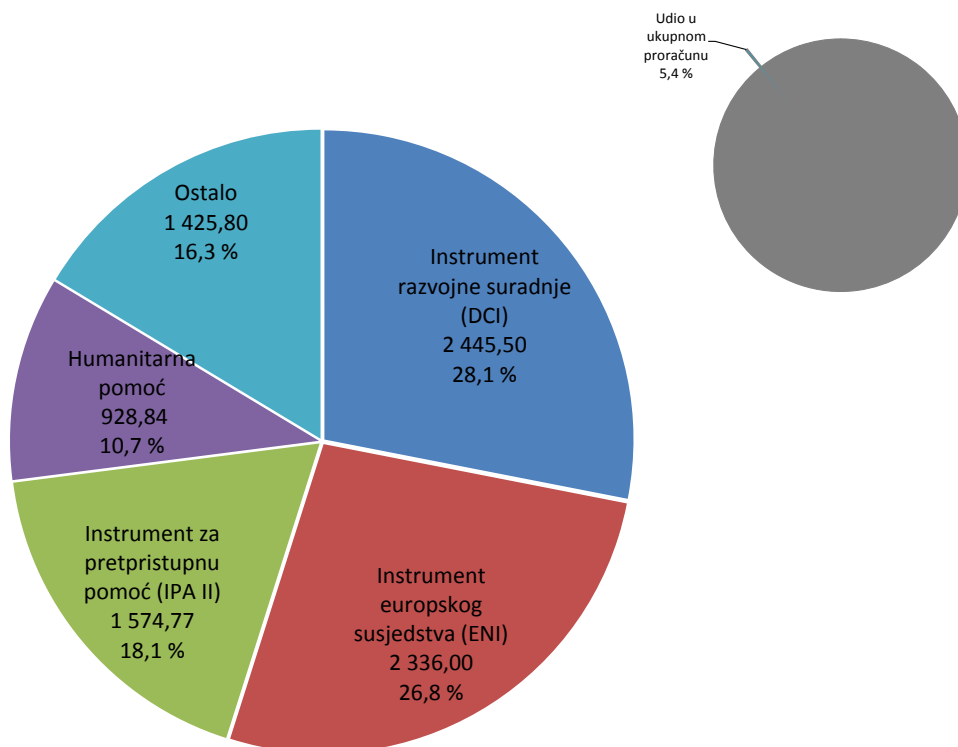
Tijekom 2015. jedna od glavnih mjera u okviru naslova 4. odnosila se na izbjegličku krizu. Konkretno, uspostavljen je Uzajamni fond za Siriju u cilju objedinjavanja sredstava iz proračuna EU-a i proračuna država članica. Iz proračuna EU-a u taj je fond 2015. uloženo

⁷² Tijekom godine zaprimljena su dodatna sredstva iz proračuna.

gotovo 570 milijuna EUR. Nadalje, EU je uspostavio Uzajamni fond za Afriku u nastojanjima da riješi uzroke ekonomske migracije. Ovaj fond financira se iz ERF-a.

Prioriteti Komisije:

Programima iz proračunskog naslova 4 pridonosi se prioritetu Junckerove Komisije „EU kao globalni dionik” i odgovoru na izbjegličku krizu. Njima se također posebno podupire vanjska dimenzija ostalih prioriteta Junckerove Komisije, na primjer „Otporna energetska unija s naprednom klimatskom politikom”, „Rast zaposlenosti i ulaganja” i „Područje pravde i temeljnih prava na temelju uzajamnog povjerenja”, koja uključuje snažnu usmjerenost na sigurnost.



Grafikon 7. Lijevo: Glavni programi koji su se financirali 2015. u okviru naslova 4. Kategorija „Ostalo” uključuje, među ostalim, i sljedeće: Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSO), Instrument za stabilnost i mir, Europski instrument za demokraciju i ljudska prava (EIDHR) / Desno: udio za naslov 4. U ukupnom proračunu za 2015. Svi su iznosi u milijunima EUR.

Važnim dijelom sredstava obuhvaćenih naslovom 4. izravno upravljaju te ih provode treće organizacije, poput agencija UN-a, dok preostalim dijelom izravno upravlja Komisija (uglavnom je riječ o bespovratnim sredstvima) ili neizravno zemlje korisnice ili se radi o podijeljenom upravljanju.

1.7.1. Provedba programa za razdoblje 2014. – 2020.

Provedba svih programa dobro napreduje.

Komisija je 2015. nastavila znatno pridonositi ciljevima sprječavanja sukoba, upravljanja sukobima i njihova rješavanja te izgradnji mira u svijetu. Komisija je predvodila međunarodni odgovor na sve velike humanitarne krize, prirodne i one uzrokovane ljudskim djelovanjem. Na primjer, tijekom 2015. Komisija je pružala potporu zemljama pogođenima virusom **ebola** (885 milijuna EUR⁷³). Dodatnu

Potpora zemljama pogođenima ebolom
885 milijuna EUR

⁷³

Ukupni iznos iz proračuna EU-a, uključujući razvojnu i humanitarnu pomoć.

proračunsku potporu dobile su **Liberija** (31 milijun EUR) i **Sijera Leone** (43 milijuna EUR) za ublažavanje gospodarskog učinka epidemije te kako bi se tim zemljama osigurala vrijedna sredstva za stabilizaciju državnog proračuna poput sredstava za plaće i druge važne stalne troškove. Pokrenut je niz strateških projekata u okviru **inicijative AWARE**⁷⁴ kojima se povezuje humanitarna pomoć s razvojem, npr. jačanje zdravstvenih sustava, otpornost sredstava za život u Gvineji ili pristup vodi u školama u Liberiji. Pokrenuti su i prvi programi oporavka u **Gvineji** (zdravlje) i u **Liberiji** (obrazovanje i energija). Krajem 2015. tri pogođene zemlje bile su na dobrom putu da budu proglašene zemljama bez ebole.

U svjetlu terorističkih napada u **Tunisu** 2015., EU je brzo reagirao donošenjem mjera usmjerenih na reforme tuniskog sektora sigurnosti. EU je također donio mjere za održavanje kratkoročne i srednjoročne gospodarske stabilnosti u državi te za podupiranje sektora turizma, glavnog stupa gospodarstva zemlje na koji su napadi negativno utjecali.

EU je 2015. nastavio pružati potporu i **Ukrajini**. U travnju 2015. dogovorena je nova operacija makrofinancijske pomoći (MFA) u iznosu do 1,8 milijardi EUR u cilju ublažavanja vanjskih potreba te države za financiranjem. Prva tranša u iznosu od 600 milijuna EUR isplaćena je u srpnju 2015. Očekuje se da će preostalih 1,2 milijardi EUR biti dostupno tijekom 2016. u dvije jednake tranše od 600 milijuna EUR podložno uspješnoj provedbi gospodarske politike i financijskih uvjeta dogovorenih s Ukrajinom te neprekinute uspješne provedbe programa Međunarodnog monetarnog fonda. Nadalje, u travnju 2015. Komisija je isplatila posljednju tranšu od 250 milijuna EUR u zajmovima od prve operacije makrofinancijske pomoći koja je provedena u Ukrajini od početka krize.

Nadalje, provedba ugovora o izgradnji države (SBC) u iznosu od 355 milijuna EUR, koji je 2014. donesen u Ukrajini, a koje je i dalje u tijeku, bila je od ključne važnosti u političkom i javnom usmjeravanju nacionalnih postupaka reforme u području suzbijanja korupcije, upravljanja javnim financijama i izbornog zakonodavstva. Programom SBC omogućen je aktivan dijalog s ukrajinskim partnerima na temelju kojeg su ostvarena posebna postignuća poput uspostave Ureda za borbu protiv korupcije i donošenja ključnog zakonodavstva u skladu s europskim normama o borbi protiv korupcije, državnoj službi, pristupa informacijama i transparentnosti financiranja političkih stranaka. U tom kontekstu korisno je spomenuti spremnost vlade da prihvati strogi nadzor organizacija civilnog društva u praćenju napretka postupka reformi.

⁷⁴

https://ec.europa.eu/europeaid/aware-west-african-response-ebola-lutte-contre-ebola-en-afrique-de-louest_fr

Hitna pomoć u Ukrajini

63,3 milijuna EUR

Izravna pomoć i financijska potpora pružale su se i stanovnicima Ukrajine pogođenima aktualnim sukobom: Komisija je od početka krize 2014. pružila više od 63,3 milijuna EUR humanitarne pomoći.⁷⁵ Projektima koji su provedeni 2015. izravno se pomoglo više od 800 000 Ukrajinaca. Važno je napomenuti da su projekti usmjereni na one kojima je potpora najpotrebnija: djecu, starije osobe, kućanstva s jednim roditeljem itd. Otprilike 55 % Komisijine humanitarne pomoći

usmjereno je na osobe kojima je potrebna pomoć u područjima koja nisu pod kontrolom vlade. Humanitarna pomoć EU-a također je usmjerena na raseljene osobe i izbjeglice koje su pobjegle iz područja pogođenih sukobima te na povratnike. Pružena potpora uključuje i pomoć u novcu, hrani i smještaju, higijeni i sanitaciji. Na primjer, uz potporu Komisije i zahvaljujući doprinosima Njemačke i Norveške, Međunarodna organizacija za migracije osigurala je prijenos novca za 16 000 ranjivih osoba, posebno za žene, te im je pomogla s kupovinom hitno potrebne odjeće i ostalih predmeta.⁷⁶

EU je tijekom 2015. također pojačao svoje napore usmjerene na pružanje pomoći stanovništvu **Sirije** pogođenom ratom koji je u tijeku. Kao jedan od glavnih donatora Strateškog plana za odgovor (SRP) iz 2015.⁷⁷, Komisija je pridonijela potpori za 12 milijuna korisnika pružanjem liječničke pomoći (uključujući opću skrb, skrb za reproduktivno zdravlje i rehabilitacijske usluge), 5 milijuna osoba pružila je usluge zaštite, 8 milijuna ljudi usluge vodoopskrbe, sanitacije i higijene⁷⁸, a više od 6 milijuna raseljenih osoba dobilo je skrovište i neprehrambene proizvode.

1.7.2. Rezultati programa za razdoblje 2007. – 2013.

Doprinos EU-a ostvarenju milenijskih razvojnih ciljeva (MRC)

Godina 2015. bila je ciljna godina za ostvarenje milenijskih razvojnih ciljeva. Milenijskim razvojnim ciljevima pridonijelo se poticanju razvojnog napretka na cijeloj zemlji. EU i njegove države članice, kao glavni donatori milenijskim razvojnim ciljevima u financijskom smislu,⁷⁹ imali su važnu ulogu u ostvarivanju tog napretka.⁸⁰

Od 1990. više od 1 milijarde osoba spašeno je od ekstremnog siromaštva. Milenijski razvojni ciljevi koji se odnose na smanjenje ekstremnog siromaštva i gladi za polovinu ostvoreni su i prije roka. Međutim, svijet je još uvijek daleko od iskorjenjivanja ekstremnog siromaštva i gladi. Od 2007. do 2013. EU je osigurao 1 milijardu EUR godišnje za sigurnost hrane. Na primjer, EU je dao svoj doprinos Uzajamnom fondu za preživljavanje i sigurnost hrane (LIFT) kojim se pomaže malim poljoprivrednicima i siromašnom ruralnom stanovništvu bez zemljišta u Mjanmaru da se koriste poljoprivredom kao sigurnosnom mrežom za veću sigurnost hrane i prehranu. Inicijativom LIFT pružena je potpora 576 000 kućanstava: 249 000 osoba sudjelovalo je u osposobljavanju, sigurnost hrane povećala se u 290 000 kućanstava za više od mjesec dana i 60 000 kućanstava prijavilo je povećanje prihoda.⁸¹

1 milijarda EUR
godišnje za sigurnost hrane

⁷⁵ Humanitarna pomoć EU-a iznosila je 30 milijuna EUR samo u 2015.

⁷⁶ Više podataka dostupno je informativnom članku Echoa o Ukrajini: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/ukraine_en.pdf

⁷⁷ <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/syria/document/2015-syrian-arab-republic-strategic-response-plan>

⁷⁸ <http://www.unhcr.org/syriarrp6/docs/syria-rrp6-sectoral-plans-WASH.pdf>

⁷⁹ EU i njegove države članice ukupno pružaju otprilike pola svjetske službene razvojne pomoći od 2000.

⁸⁰ Podaci o rezultatima odnose se na programe koje je financirala Europska komisija i kojima je upravljala Glavna uprava za međunarodnu suradnju i razvoj i koji su se financirali iz proračuna EU-a ili Europskog razvojnog fonda.

⁸¹ Otprilike 19 % svih kućanstava koja se bave poljoprivredom i žive u selima obuhvaćenima programom prijavilo je povećanje prihoda. Više podataka dostupno je u godišnjem izvješću o fondu LIFT za 2013. http://www.lift-fund.org/sites/ift-fund.org/files/publication/LIFT_Annual_Report_2013.pdf

Ostvaren je napredak i u pogledu **omogućivanja školovanja većeg broja djece**.

U tom je kontekstu EU pomogao vladama u više od 40 zemalja da pružaju kvalitetno obrazovanje i prilike za učenje s ukupno 4,4 milijarde EUR od 2007. do 2013. EU je, primjerice, uložio 85 milijuna EUR u Somaliju u razdoblju 2007. – 2013. Time se pridonijelo povećanju upisa u osnovne škole s 22 % 2014. na 45 % 2012. Međutim, važno je napomenuti da 57 milijuna djece osnovnoškolske dobi u cijelom svijetu još uvijek nema mogućnost školovanja. Pružanje kvalitetnog i dosljednog obrazovanja svoj djeci i mladima i dalje je izazov i potrebno je uložiti više napora u rješavanje tog pitanja. U pogledu srednjeg i visokog obrazovanja, EU je od 2007. osigurao više od 40 500 stipendija za studente zemalja u razvoju, od čega 40 % za djevojke. Od 2004. doprinosom EU-a omogućen je upis dodatnih 300 000 učenika u srednje škole.

20 milijuna više djece cijepljeno je protiv boginja.

EU je blisko surađivao i sa zemljama korisnicama i ostalim razvojnim partnerima na **uklanjanju nedostataka u sustavu zdravstva** i pružio je potporu zdravstvenim sektorima 39 zemalja u razvoju. Zahvaljujući potpori EU-a na državnoj razini od 2004. do 2014. cijepljeno je barem 20 milijuna više djece protiv boginja. Nadalje, EU je tijekom razdoblja 2004. – 2012. pomogao izgraditi ili obnoviti više od 8500 zdravstvenih objekata u cijelom svijetu.

U tom je razdoblju EU pružio potporu i za poboljšanje zdravlja majki i djece (MNCH), zbog čega je ostvaren napredak u borbi protiv smrtnosti majki i djece mlađe od pet godina. Međutim, veličina rezultata razlikuje se među zemljama, regijama i posebno među ruralnim i urbanim područjima. Iako se mogu uočiti znatna poboljšanja u nekim aspektima MNCH-a, poput stopa primarne imunizacije, zabilježen je sporiji napredak u pogledu mnogih drugih pokazatelja, na primjer udjela sigurnih poroda, uporabe modernog načina planiranja obitelji i dječje prehrane. S obzirom na regionalnu raspodjelu, čini se da su velika poboljšanja ostvarena u Aziji i Sjevernoj Africi, a manja u Subsaharskoj Africi.

U pogledu doprinosa EU-a milenijskim razvojnim ciljevima u području vode **Instrument EU-a za vodu u Ugandi**⁸² primjer je projekta

Potporom EU-a pridonijelo se povećanju upisa u osnovne škole u Somaliji: s 22 % u 2014. na 45 % u 2012.

kojim se pridonosi poboljšanju pristupa stanovništva u nepovoljnom položaju pitkoj vodi i sanitarnim uvjetima i održivom upravljanju i gospodarenju vodama. Do sada je provedeno 17 projekata u ukupnoj vrijednosti od 39,4 milijuna EUR. Od početka provedbe projekta u svibnju 2011. dodatnih 100 913 osoba ostvarilo je pristup sigurnoj vodi, a 231 049 više osoba ima pristup uključivom obrazovanju o sanitarnim pitanjima i higijeni. Drugi primjer je Bolivija u kojoj je zabilježen važan napredak u pogledu pristupa vodi i boljoj prehrani zahvaljujući sektorskoj

proračunskoj potpori EU-a⁸³ zahvaljujući kojoj je gotovo 1,2 milijuna osoba ostvarilo pristup pitkoj vodi – u prosjeku gotovo 200 000 osoba svake godine od 2006. do 2013.⁸⁴

Rezultati evaluacije programa za razdoblje 2007. – 2013.⁸⁵

Tijekom 2015. zaključen je niz preispitivanja i evaluacija programa iz razdoblja 2007. – 2013. Prikupljeni dokazi potvrđuju da su djelovanja EU-a bila učinkovita i djelotvorna, da je potpora EU-a općenito pojačana kada je povezana sa snažnom lokalnom odgovornošću za reforme i da je učinkovitija kada se može prilagoditi lokalnim promjenama i kada se upotrebljavaju različiti modaliteti potpore⁸⁶. U pogledu uporabe proračunske potpore zemljama s niskim prihodima, jedan od glavnih rezultata jest da se njome može pridonijeti održavanju makroekonomske stabilnosti i često, ali ne uvijek, mogu se zaštititi i povećati dodijeljena sredstva za socijalne službe, čime se pridonosi bržem ostvarenju socijalnih koristi. Međutim, u većini slučajeva nije moguće točno mjeriti učinak djelovanja EU-a zbog velikog broja čimbenika koji utječu na konačne rezultate.

⁸² <https://europa.eu/eyd2015/en/european-union/stories/week-14-bringing-clean-water-and-smile-people-living-disabilities-uganda>

⁸³ Proračunska potpora EU-a uključuje izravni prijenos sredstava EU-a u proračun partnerske zemlje za podupiranje sektorskog programa

⁸⁴ http://ec.europa.eu/europeaid/strategic-evaluation-eu-cooperation-bolivia-2007-2013_en

⁸⁵ Komisija je 2015. pokrenula Okvir za rezultate razvoja i međunarodne suradnje EU-a u cilju jačanja kapaciteta za praćenje rezultata i izvješćivanje o rezultatima (SWD(2015)80). Informacije utemeljene na ovom okviru uključit će se u buduća izvješća.

⁸⁶ Sva relevantna izvješća o evaluaciji dostupna su na ovom web-mjestu: http://ec.europa.eu/europeaid/node/80199_en

Ove su godine posebno zanimljive bile dvije tematske evaluacije. U općoj ocjeni potpore EU-a okolišu i klimatskim promjenama prikazano je da su vodstvo i djelovanja EU-a bili relevantni i usklađeni na razini države, na regionalnoj i na globalnoj razini.⁸⁷ Aspekti okoliša i klimatskih promjena uključeni su u politike suradnje EU-a, posebno u područja infrastrukture, poljoprivrede i ruralnog razvoja. Ta povećana usklađenost i suradnja smatrale su se jasnom dodanom vrijednošću potpore EU-a. Međutim, prema evaluaciji, opseg potpore nije bio dovoljan da bi mogao utjecati na negativne trendove u okolišu ili klimatskim promjenama ili ih poništiti.

Manje zadovoljavajući rezultati navedeni su u evaluaciji potpore EU-a jednakosti spolova i osnaživanju žena (GEWE) u partnerskim zemljama.⁸⁸ Evaluatori tvrde da su ostvareni važni i nadahnjujući rezultati u provedbi GEWE-a, ali da su se smatrali rascjepkanima i loše evidentiranim. Na primjer, većina delegacija EU-a nije usvojila trostrani pristup za učinkovitu kombinaciju uvođenja politike ravnopravnosti spolova i djelovanja posebno usmjerenih na spolove u politički i strateški dijalog. Nadalje, zbog nedovoljnog vodstva na visokoj razini, institucionalnih poticaja i određivanja prioriteta među ključnim obvezama suradnje EU-a program GEWE nije mogao biti uveden u politike i programe. U evaluaciji su utvrđeni i primjeri dobre prakse kao u slučaju Maroka u kojem je delegacija EU-a uspostavila inovativne programe u području ravnopravnosti spolova koji se financiraju sektorskom potporom iz proračuna povezanom sa strateškim dijalogom u koji je pitanje spola učinkovito uvedeno.

Pozitivni rezultati navedeni su u evaluaciji Financijskog instrumenta za civilnu zaštitu i Mehanizma zajednice za civilnu zaštitu za razdoblje 2007. – 2013.⁸⁹ Tijekom evaluacije pokazalo se da su sastavni dijelovi mehanizma učinkovito provedeni. Posebno se pružanje pomoći za promet smatralo važnim korakom naprijed i korisnim, djelotvornim i učinkovitim alatom.

Primjer dodane vrijednosti EU-a

Tijekom evaluacije Mehanizma za civilnu zaštitu za razdoblje 2007. – 2013. utvrđeno je da se programom ostvaruje dodana vrijednost EU-a jačanjem suradnje među zemljama sudionicama, uklanjanjem nedostataka u nacionalnim kapacitetima za odgovor i preusmjeravanjem mehanizma na pristup koji je više povezan s prevencijom.

Na primjer, EU je žurno pružio znatnu potporu Filipinima koji su bili pogođeni tajfunom Haiyan 8. studenoga 2013. Prvi tim humanitarnih stručnjaka Komisije poslan je u Manilu isti dan. Do početka prosinca 26 zemalja sudionica pružilo je Filipinima više od 135 milijuna EUR financijske pomoći i pomoći u naravi. Komisija je osigurala blizu 3,6 milijuna EUR za sufinanciranje prijevoza opreme i timova za pomoć zemalja sudionica i 40 milijuna EUR humanitarne pomoći za intervencije za početni oporavak.

Posebno značajnom dodanom vrijednošću EU-a smatralo se osiguravanje interoperabilnosti specijaliziranih jedinica za hitne reakcije (koje se nazivaju modulima). Svi moduli prošli su zajedničko osposobljavanje / vježbe i već su radili kao tim prije odlaska.

Zaključci o izvršenju i rezultatima

Kako je navedeno u prethodnim odjeljcima, iz proračuna EU-a i dalje se znatno pridonosilo postizanju političkih prioriteta Junckerove Komisije i ciljeva strategije Europa 2020.

Tijekom 2015. poseban se naglasak stavljao na podupiranje politika za jačanje konkurentnosti i gospodarske konvergencije i na ostvarivanje rasta i otvaranje radnih mjesta te na pružanje financijske potpore za odgovor na vrijeme krize, posebno izbjegličke krize. Za to je bilo potrebno u cijelosti u upotrebiti proračunsku fleksibilnost te povezati sredstva iz proračuna EU-a s drugim izvorima financiranja.

⁸⁷ https://ec.europa.eu/europeaid/thematic-evaluation-eu-support-environment-and-climate-change-third-countries-2007-2013_en

⁸⁸ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-cooperation-ec-gender-1338-main-report-201504_en.pdf

⁸⁹ http://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/2015/CPM_final_report_en.pdf

Godina 2015. bila je tek druga godina provedbe **programa za razdoblje 2014. – 2020.** i stoga je još uvijek prerano donositi konačne zaključke o rezultatima i učincima tih programa. Dosadašnji dokazi svejedno pokazuju da provedba većine programa dobro napreduje, uz nekoliko iznimki, posebno u naslovu 1B gdje je provedba programa u okviru Kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020. sporije napredovala zbog kašnjenja s određivanjem upravljačkih tijela (preduvjet za slanje zahtjeva za međuplaćanje). To je detaljnije objašnjeno u programskim izvješćima u kojima je, od ove godine, za svaki program osiguran poseban odjeljak u kojem se izvješćuje o provedbi.

Trenutačno se dovršavaju evaluacije **programa za razdoblje 2007. – 2013.** Dostupni dokazi pokazuju da su ti programi bili učinkoviti, da se njima stvarala dodana vrijednost EU-a te da su pridonosili ciljevima strategije Europa 2020. koji se odnose na pametan, održiv i uključiv rast. Sažetak pouka naučenih iz evaluacija prethodnih programa sada je uključen i u programska izvješća priložena nacrtu proračuna.

Kod ocjenjivanja izvršenja proračuna trebalo bi voditi računa o tome da se okvir za izvršenje u EU-u temelji na pravnom i političkom kontekstu i višeslojnoj arhitekturi proračunskih alata i alata politike koji uključuju mnoge različite dionike na nacionalnoj i nadnacionalnoj razini. To znači da je **izvršenje podijeljena odgovornost**: odgovornost za ostvarivanje ciljeva strategije Europa 2020. i ciljeva financijskih okvira u velikoj mjeri dijeli se s državama članicama.

Drugi izazov u pogledu izvješćivanja o uspješnosti jest činjenica da su programi EU-a višegodišnji i da se učinci na gospodarstvo i društvo mogu mjeriti samo dugoročno. Nadalje, postoje određena ograničenja svojstvena uporabi pokazatelja za mjerenje uspješnosti. Postoje ograničenja u pogledu stupnja do kojeg se pokazateljima može dobiti točna slika o uspješnosti. Dobri pokazatelji temelje se na informacijama koje nisu uvijek redovito dostupne. Nadalje, kontekstualni čimbenici imaju važan utjecaj na konačne rezultate i ti se čimbenici pokazateljima ne mogu ukloniti ni prilagoditi. U pogledu korisnosti pokazatelja, može se zaključiti na temelju iskustva da je važnije imati kvalitetne informacije o malom broju jednostavnih i ključnih mjera nego opsežni popis pokazatelja ograničene važnosti.

Neovisno o tim ograničenjima, Komisija je poduzela važne korake kako bi osigurala da su relevantne informacije o uspješnosti programa navedene u programskim izvještajima priloženima nacrtu proračuna. Ona je također provela reformu svojeg ciklusa strateškog planiranja i programiranja uvođenjem višegodišnjih strateških planova. Tim novim pristupom osigurava se veća usklađenost planskih dokumenata i njihova utemeljenost na političkim prioritetima Komisije. Ta poboljšanja u izvješćivanju o uspješnosti nastaviti će se i u budućnosti kada bude dostupno više informacija o napretku tekuće generacije financijskih programa. Ta veća usmjerenost na uspješnost dio je rada Komisije na proračunu EU-a usmjerenom na rezultate.

Odjeljak 2.

Postignuća u upravljanju

Drugi odjeljak ovog izvješća usmjeren je na Komisijino upravljanje proračunom EU-a tijekom 2015. Način upravljanja proračunom EU-a i njegova izvršenja ima važan utjecaj na opću uspješnost. Visoki standardi financijskog upravljanja obavezni su, neovisno o tome upravlja li Komisija proračunom izravno ili to čini zajedno s državama članicama ili drugim tijelima.

U skladu s člankom 66. Financijske uredbe, ovaj odjeljak sažetak je godišnjih izvješća o radu koje su izradili odjeli Komisije⁹⁰ i u njemu je prikazano kako Komisija nastoji postići najviše standarde upravljanja i unutarnje kontrole. Krajnji je cilj zadržati pogreške na minimumu i očuvati razmjernu ravnotežu između troškova i koristi kontrola i smanjiti neto učinak pogrešaka poduzimanjem korektivnih mjera kada dođe do pogreške.

U ovom izvješću Komisija u potpunosti preuzima političku odgovornost za upravljanje proračunom.

2.1 Postizanje ciljeva unutarnje kontrole

U skladu s odgovornostima glavnih direktora kao dužnosnika za ovjeravanje na temelju delegacije ovlasti, svaki odjel Komisije uspostavlja organizacijsku strukturu i sustave unutarnje kontrole koji su najbolje prilagođeni osiguravanju ostvarenja njegovih ciljeva politike i operativnih ciljeva.

Na korporativnoj razini Komisija definira standarde u kojima su navedene najmanje značajke tih sustava unutarnje kontrole. Ti se standardi temelje na okviru COSO⁹¹ koji je revidiran 2013. Komisija planira u skladu s tim ažurirati svoj okvir za unutarnju kontrolu 2016. Cilj je osigurati čvrste i učinkovite unutarnje kontrole te istovremeno omogućiti fleksibilnu provedbu i svesti papirologiju na minimum.

Standardi unutarnje kontrole u načelu se učinkovito provode i funkcioniraju

Uprava svakog odjela Komisije ocijenila je učinkovitost sustava unutarnje kontrole i ocijenjeni su nalazi tog ocjenjivanja. Nakon ocjenjivanja osam odjela Komisije⁹² izvijestilo je o nedostacima u posebnim područjima i mjerama za daljnje poboljšanje učinkovite provedbe. Međutim, općenito su svi odjeli Komisije⁹³ zaključili da su se standardi unutarnje kontrole učinkovito provodili i da

funkcioniraju.

Posebno u pogledu financijskog upravljanja, odjeli Komisije izvijestili su o ostvarenju ciljeva unutarnje kontrole definiranih u Financijskoj uredbi.⁹⁴ To je sažeto u sljedeća tri odjeljka.

⁹⁰ U kontekstu ovog izvješća pojam „odjeli Komisije” obuhvaća sve glavne uprave, službe i izvršne agencije, ali ne uključuje Kolegij.

⁹¹ Odbor sponzorskih organizacija Povjerenstva Treadway (COSO) zajednička je inicijativa pet organizacija iz privatnog sektora posvećenih pružanju vodstva tijelima izvršne uprave i upravljanja o ključnim aspektima ustrojstvenog upravljanja, poslovne etike, unutarnje kontrole, upravljanja rizikom poduzeća prijevare i financijskog izvješćivanja. COSO je uspostavio zajednički model unutarnje kontrole u odnosu na koji poduzeća i organizacije mogu ocijeniti svoje sustave kontrole.

⁹² GU AGRI, GU ECHO, GU SANTE, GU HOME, GU JUST, GU EAC, GU DEVCO i GU CLIMA.

⁹³ Samo GU DEVCO zaključio je da nije ispunjen jedan od zahtjeva u vezi s upravljanjem dokumentima jer su stope registracije dokumenata i podnošenja bile ispod prosjeka Komisije i bio je potreban niz mjera za poboljšanje učinkovite provedbe tog standarda.

⁹⁴ Djelotvornost, učinkovitost i ekonomičnost poslovanja; pouzdanost izvješćivanja; zaštita imovine i podataka; sprečavanje, otkrivanje, ispravljanje i praćenje prijevara i nepravilnosti i odgovarajuće upravljanje rizicima povezanim sa zakonitošću i pravilnošću osnovnih transakcija, uzimajući u obzir višegodišnju narav programa kao i narav predmetnih plaćanja (članak 32. Financijske uredbe).

2.1.1. Upravljanje rizicima u pogledu zakonitosti i pravilnosti: Ugroženi iznos u trenutku zatvaranja

Rizici u pogledu zakonitosti i pravilnosti u velikoj mjeri ovise o dva čimbenika: uvjetima prihvatljivosti i modulu upravljanja.

U pogledu *prihvatljivosti*, može se razlikovati između sustava rashoda za koje plaćanje ovisi o zadovoljavanju određenih uvjeta i sustava utemeljenih na nadoknadi stvarnih troškova nastalih za odobrene aktivnosti. Potonje predstavljaju viši profil rizika jer Komisija mora provjeriti prirodu troškova i točnost izračuna troškova. Da bi se to moglo dovoljno točno učiniti potrebne su provjere na terenu. Te su provjere skupe i opterećujuće i ne mogu se izvršavati prije svakog plaćanja. Kontrole se temelje na uzorku transakcija i provode se dijelom prije plaćanja i nakon plaćanja u sljedećoj financijskoj godini.

U pogledu *načina upravljanja* razlikuje se između izravnog upravljanja odjela Komisije i onih slučajeva u kojima su zadaće upravljanja proračunom povjerene državama članicama (podijeljeno upravljanje) ili drugim tijelima, kao što su decentralizirane agencije EU-a, međunarodne organizacije, zajednički pothvati ili države izvan EU-a (neizravno upravljanje). Države članice provele su 2015. 77 % proračuna EU-a, a ostala tijela 4 %.

Ukratko, glavni rizici za zakonitost i pravilnost jesu prekomjerno prikazivanje troškova ili neprihvatljivi troškovi te da informacije koje su dostavile države članice ili tijela kojima je povjereno obavljanje zadaća nisu dovoljno pouzdane. U skladu s time dva glavna pokretača razine pogrešaka sljedeća su:

- *složenost uvjeta prihvatljivosti*, što ima veliki utjecaj na isplativost nužnih kontrola. U nekim slučajevima trošak kontrole može biti nerazmjerno visok i/ili opterećenje provedbe kontrola može negativno utjecati na učinkovitost programa. Komisija aktivno sudjeluje u izbjegavanju takvih slučajeva.
- *pouzdanost* informacija o sustavima kontrole o kojima su izvijestile države članice i tijela kojima je povjereno njihovo obavljanje.

Komisija upotrebljava pojam *razine pogreške* kako bi ocijenila jesu li financijske operacije provedene u skladu s primjenjivim regulatornim i ugovornim odredbama. Razina pogreške definira se kao najbolja procjena rashoda ili prihoda koju obavlja dužnosnik za ovjeravanje uzimajući u obzir sve dostupne relevantne informacije i primjenom stručne prosudbe za koje je utvrđeno da se njima krše primjenjive regulatorne ili ugovorne odredbe u trenutku odobravanja financijskih operacija. Razina pogreške mjeri se u različitim trenucima u vremenu ovisno o svrsi mjerenja. Pojmovi i pokazatelji definirani su i detaljnije objašnjeni u Prilogu 2.

Kako bi dali opći pregled, dužnosnici za ovjeravanje na temelju delegiranja ovlasti izvijestili su o svojim najboljim *procjenama rizičnih iznosa* za proračun za koji su odgovorni i o *ispravcima* koje očekuju da će provoditi u budućnost.⁹⁵ Usporedbom tih dviju brojki dobiva se procjena rizičnog iznosa u trenutku zatvaranja programa, odnosno razina pogreške nakon što su provedene sve korektivne mjere u trenutku zatvaranja programa.⁹⁶

Rizični iznos u trenutku zatvaranja programa predstavlja upravljačko stajalište Komisije na kraju financijske godine o izvršenju kontrola provedenih prije plaćanja (preventivne, *ex-ante*) i nakon plaćanja (korektivne, *ex-post*). On prikladno pokazuje da je kontrolni ciklus višegodišnji i da se do zatvaranja mogu provesti dodatne korektivne mjere.⁹⁷ Rizični iznos u trenutku zatvaranja odgovarajući je odraz činjenice da je kontrolni ciklus višegodišnji i da će se do zatvaranja provesti daljnje korektivne mjere. Važno je napomenuti da rizični iznos ne odgovara iznosima koji će se na kraju vratiti. To je procjena rashoda za koje će se utvrditi da se njima krše primjenjive regulatorne i ugovorne odredbe. To može uključivati formalne pogreške koje, iako su važne, ne uzrokuju neopravdana plaćanja i stoga u nekim sustavima ne uzrokuju naloge za povrat ili financijske korekcije.

⁹⁵ To su najbolje procjene dužnosnika za ovjeravanje uzimajući u obzir dostupne relevantne informacije i uporabom stručne prosudbe.

⁹⁶ To se odnosi na trenutak u vremenu kada su provedene sve korektivne kontrole. To se obično događa nekoliko godina nakon plaćanja, ovisno o modalitetima programa. Vidi definicije u Prilogu 2.

⁹⁷ Neki ispravci programa (npr. EPFRR i ESI) još su mogući nakon zatvaranja. Nadalje, ispravci nakon zatvaranja programa smatraju se procjenom rizičnog iznosa u trenutku zatvaranja.

Pregled u trenutku zatvaranja u vezi s rashodima za 2015.							
Područje	Ukupni relevantni rashodi ⁹⁸ iz 2015.	Procijenjeni rizični iznos u trenutku plaćanja u odnosu na rashode iz 2015. ⁹⁹		Procijenjeni budući ispravci		Procijenjeni rizični iznos u trenutku zatvaranja programa uzimajući u obzir buduće ispravke	
		Najniža vrijednost	Najviša vrijednost	Najniža vrijednost	Najviša vrijednost	Najniža vrijednost	Najviša vrijednost
Poljoprivreda	57 677	1 167		1 066		101	
Kohezija ¹⁰⁰	54 284	1 545	2 702	874	1 435	672	1 267
Vanjski odnosi	9 713	281		62		219	
Istraživanje	12 482	259	290	127		132	163
Ostale unutarnje politike	3 488	32	38	11		21	27
Administrativni poslovi	5 683	19	22	1		18	21
Ukupno	143 328	3 303	4 500	2 141	2 702	1 162	1 798

Tablica 1.: Rashodi tijekom 2015. zajedno s procijenjenim rizičnim iznosom za plaćanja za 2015. i procijenjeni budući ispravci za plaćanja za 2015. (milijuni EUR)

⁹⁸ „Relevantni rashodi” odnose se na izvršena plaćanja koja isključuju isplaćeno pretfinanciranje, ali koja uključuju pretfinanciranje poravnano tijekom financijske godine. To je zato što se ocjenjuje da je pretfinanciranje plaćeno tijekom financijske godine bez rizika jer su sredstva u vlasništvu EU-a do prijave troškova, a pretfinanciranje se poravnava tijekom daljnjih financijskih godina.

⁹⁹ Rizični iznosi u trenutku plaćanja koji su navedeni u godišnjim izvješćima o radu (koja su navedena u Prilogu 1. ovom izvješću) prilagođeni su i. neutralizacijom učinka pretfinanciranja za koje se smatralo da je bez rizika (posebno kohezija i istraživanje) i ii. primjenom posljedične predviđene stope pogreške na ukupne relevantne rashode (vidi prethodnu bilješku).

¹⁰⁰ To uključuje GU REGIO, GU EMPL, GU MARE i GU HOME. Procijenjeni budući ispravci navedeni u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-aEMPL veoma su umjereni. Temelje se na najnižoj procjeni rizičnog iznosa. Da je korištena veća vrijednost, procijenjeni budući ispravci iznosili bi 1 839 milijuna EUR. Međutim, kako bi se osiguralo da je procjena dovoljno umjerena, koristi se prosječan iznos prethodnih financijskih ispravaka i povrata kao najveća vrijednost procijenjenih budućih ispravaka (1 435 milijuna EUR). Posljedica tog umjerenog pristupa jest da se najveća vrijednost rizičnog iznosa u trenutku zatvaranja programa može precijeniti. Stvarna razina budućih ispravaka utvrdit će se na temelju stvarnog rizika utvrđenog u trenutku zatvaranja programa kako bi se osiguralo da preostali rizik za svaki program bude ispod razine značajnosti (odnosno manji od 2 %).

Procijenjeni rizični iznos u trenutku plaćanja čini od 2,3 % do 3,1 % relevantnih rashoda u 2015. Procijenjeni rizični iznos u trenutku plaćanja u velikoj mjeri ovisi o mješavini između pretfinanciranja, međuplaćanja, plaćanja konačnog iznosa i povezanog usklađenog pretfinanciranja u okviru prethodnog programskog razdoblja (plaćanja za 2015. sadržavaju razmjerno veliku količinu pretfinanciranja za trenutačne programe). U odnosu na stanje 2014. **rizični iznos u trenutku plaćanja smanjio se za otprilike 10 %**. To je posebno posljedica smanjenja rizičnog iznosa prijavljenog za poljoprivredu.

Smanjiti rizični iznos u trenutku plaćanja

10 %

Procijenjeni budući ispravci iznos su rashoda kojima se krše primjenjive regulatorne i ugovorne odredbe, za koji je glavna uprava procijenila da će ga utvrditi i ispraviti zahvaljujući kontrolama koje se provode nakon odobravanja plaćanja. Općenito je pravilo da se procjene temelje na prosječnom iznosu financijskih ispravaka i povrata i da se prilagođavaju kad je potrebno posebno u cilju neutralizacije i. elemenata koji više nisu valjani u okviru novog pravnog okvira i ii. jednokratnih događaja. Dobiveni procijenjeni budući ispravci čine od 1,5 % do 1,9 % ukupnih relevantnih rashoda.

Procijenjeni rizični iznos u trenutku zatvaranja programa nakon provedbe svih korektivnih mjera čini od 0,8 % do 1,3 % ukupnih rashoda za 2015. Stoga će se višegodišnjim korektivnim mehanizmima proračun EU-a primjereno zaštititi od rashoda kojima se krši zakon.

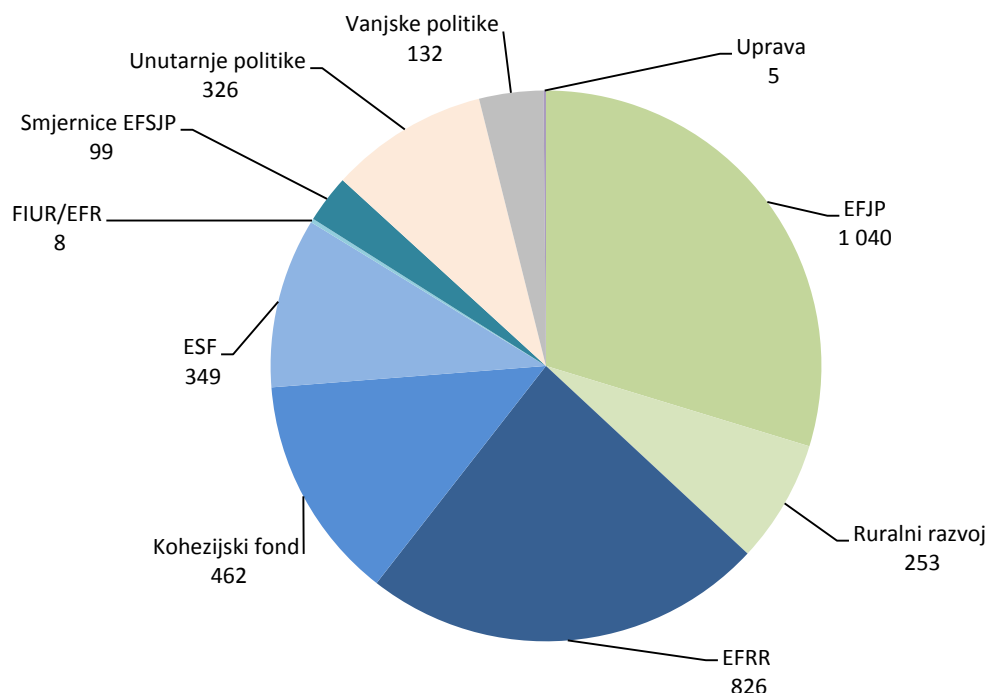
U ovom trenutku korisno je istaknuti niz čimbenika koji bi mogli imati važan utjecaj na razvoj rizičnog iznosa tijekom budućih godina:

- Za *kohezijsku politiku* brojke pokazuju da je za programe za razdoblje 2007. – 2013. rizični iznos u trenutku plaćanja predstavljao manje od 5 % rashoda. Da bi se moglo učinkovito upravljati tim rizikom, u uredbi¹⁰¹ za programsko razdoblje 2014. – 2020 predviđeno je da bi se zahtjevi za međuplaćanja trebali nadoknađivati po stopi od 90 %.¹⁰² Plaćanje / povrat konačnog iznosa čini potvrdu Komisije u pogledu točnosti i potpunosti rashoda navedenih u završnim ovjerenim godišnjim izvješćima, ali to nije konačno priznanje njegove zakonitosti i pravilnosti. Posljednja faza postupka sastoji se od ciljanih revizija usklađenosti koje obavlja Komisija i tijekom kojih bi se još uvijek mogli pokrenuti neto financijski ispravci.
- U pogledu *istraživanja* višegodišnja zajednička reprezentativna stopa pogreške za Sedmi okvirni program iznosi 4,47 %. To je glavna referentna vrijednost za GU-ove koji upravljaju programom. Kada se uzmu u obzir povrati i ispravci, preostale stope pogreške niže su od 2 %. Zbog toga su glavne uprave u svojim godišnjim izvješćima o radu zadržale rezerve za Sedmi okvirni program. Međutim, s obzirom na strukturu rashoda kojima trenutačno upravljaju predmetne glavne uprave i količinu iznosa pretfinanciranja programa Obzor 2020. i ostale niskorizične izdatke nastale tijekom 2015., ponderirana prosječna pogreška koju su prijavile te glavne uprave znatno je niža. Važno je napomenuti da se u uredbama za program Obzor 2020. zadržalo načelo mehanizma za dodjelu bespovratnih sredstava na temelju povrata odobrenih troškova, a administrativno opterećenje sudionika smanjeno je (na primjer pojednostavnjenjem kriterija prihvatljivosti). Moglo bi se očekivati da će se pojednostavnjenjima uvedenima u program Obzor 2020. smanjiti reprezentativna stopa pogreške s 5 % na 3,5 %, a stopa preostale pogreške što bliže 2 %. Uzimajući u obzir činjenicu da se očekuje da će razina pogreške biti slična kao za Sedmi okvirni program ili niža, treba pažljivo razmotriti pitanje rezervi za program Obzor 2020. u izjavama o jamstvu za sljedeće godine.

Tijekom 2015. ukupni financijski ispravci i potvrđeni povrati iznosili su 3 499 milijuna EUR (2014.: 4 728 milijuna EUR). Taj iznos sadržava sve ispravke i povrate potvrđene tijekom 2015. neovisno o godini kada su nastali početni rashodi. Financijski ispravci i povrati potvrđeni su kada je na njih pristala predmetna država članica ili kada su doneseni odlukom Komisije.

¹⁰¹ Uredba (EU)1303/2013 od 17. prosinca 2013. SL L 347/2013.

¹⁰² Ta nova odredba odnosi se na programe kojima upravljaju GU REGIO, GU EMPL i GU MARE. Ne primjenjuje se na GU HOME.



Grafikon 8. Raščlamba po području politike financijskih ispravaka i povrata potvrđenih 2015. u milijunima EUR

Više pojedinosti o tim podacima i o preventivnim i korektivnim mehanizmima dostupno je u godišnjoj Komunikaciji o zaštiti proračuna EU-a.¹⁰³

2.1.2. Kontrola troškovne efikasnosti i pojednostavljenje

Komisija, kao i druge organizacije, mora osigurati optimalnu raspodjelu svojih resursa u skladu sa svojim političkim prioritetima, pravnim i institucionalnim obvezama i prilagoditi se promjenama politike. U kontekstu smanjenja ljudskih potencijala i sve većih izazova s kojima se EU suočava, od ključne je važnosti upotrebljavati resurse na najučinkovitiji način.

Komisija je od 2013. smanjivala broj radnih mjesta predviđen planom radnih mjesta za 1 % svake godine kako bi do 2017. postigla smanjenje od 5 % (1254 radna mjesta). Isto smanjenje primjenjivalo se u smislu ekvivalenata punog radnog vremena na vanjske suradnike (ugovorni djelatnici, upućeni nacionalni stručnjaci). Kako bi se mogla suočiti s novim izazovima Komisija je usporedo aktivno vršila preraspodjelu radnih mjesta među odjelima u cilju prijenosa resursa na prioritetna područja. Inicijative za unaprjeđenje ustrojstva, opće učinkovitosti i preraspodjele resursa na prioritete nastaviti će se tijekom 2016.¹⁰⁴

Godišnje smanjenje broja zaposlenih

1 %

Svih 48 odjela Komisije ocijenilo je troškovnu efikasnost i učinkovitost svojih sustava kontrole i izvijestilo je o zaključcima svoje ocjene u svojim godišnjim izvješćima o radu. Ta su ocjenjivanja pokrenuta 2013. i svake su se godine poboljšavala. Sedam odjela 2014. nije moglo donijeti zaključak zbog nedostatka usporedivih podataka i poteškoća s procjenom koristi kontrole. U 2015. zaključak nisu mogla postići samo dva odjela. Oba odjela poduzela su korektivne mjere i očekuje se da će 2016. moći donijeti zaključke.

¹⁰³ Ovo izvješće pripremila je Komisija i poslala tijelu koje daje razrješnicu i Sudu – to će biti dostupno na web-mjestu Europa Glavne uprave za proračun nakon donošenja. Izvješće za 2014. dostupno je na: Zaštita proračuna Europske unije do kraja 2014.

¹⁰⁴ Na primjer, u nedavnoj Komunikaciji o „Sinergijama i učinkovitostima u Komisiji – novi načini rada“, Komisija je opisala mjere koje će se poduzeti u pogledu funkcija koordinacije i potpore u svim glavnim upravama.

Nadalje, svi odjeli Komisije pozvani su da preispitaju svoje sustave kontrole kako bi osigurali da su utemeljeni na riziku uzimajući u obzir njihovu troškovnu efikasnost i vodeći računa o upravljačkom okruženju i prirodi financiranih mjera. Do kraja 2015. to je učinilo 25 odjela; polovina je¹⁰⁵ poduzela mjere za poboljšanje troškovne efikasnosti, a ostali¹⁰⁶ su zaključili da promjene nisu potrebne. Očekuje se da će preostali odjeli provesti mjere ili izvršiti revizije tijekom 2016.

Ponovno je pokrenut Pregled pojednostavnjenja i on sada uključuje i napore država članica.

Rad na pojednostavnjenju nastavio se i u okviru priprema za ponovno pokretanje Pregleda pojednostavnjenja. Prvi put će se pojednostavnjenje proračuna pratiti ne samo na razini Komisije već i na razini države članice. Nastavilo se raditi i na pojednostavnjenju financijskih pravila u cilju priprema paketa za pojednostavnjenje usporedo sa srednjoročnom revizijom VFO-a.

Komisija nastavlja provoditi daljnja pojednostavnjenja i racionalizacije u području financijskog upravljanja, kontrole, računovodstva i revizije.

2.1.3. Strategije za borbu protiv prijevара

Komisija je donijela *Strategiju Komisije za borbu protiv prijevара* (CAFS). Cilj je poboljšati sprječavanje, otkrivanje i istraživanje prijevара i osigurati primjereno sankcioniranje, povrat i odvracanje, posebno uvođenjem strategija za borbu protiv prijevара na razini pojedinih odjela Komisije. Strategijom je pokriven cijeli ciklus borbe protiv prijevара: sprječavanje, otkrivanje, istraga, sankcioniranje i povrat zlouporabljenih sredstava. Njome su obuhvaćeni prihodi i rashodi u okviru proračuna EU-a i odnosi se na suradnju s državama članicama, državama izvan EU-a i međunarodnim organizacijama te je usmjerena na aktivnosti Komisije.

Svi odjeli Komisije proveli su posebne *strategije za borbu protiv prijevара* (AFS) za pojedine glavne uprave u skladu sa zahtjevom iz Komisijine strategije. Provedba strategija za borbu protiv prijevара redovito se prati. U posljednje tri godine svi su odjeli Komisije ažurirali ili će ažurirati svoje strategije za borbu protiv prijevара. Nakon revizije Službe za unutarnju reviziju (IAS),¹⁰⁷ u kojoj su potvrđeni pozitivni koraci koje je poduzeo OLAF i navedene su glavne uprave koje će uspostaviti i provesti strategije za borbu protiv prijevара, ažurirane su metodološke smjernice o oblikovanju i sadržaju strategija za borbu protiv prijevара¹⁰⁸ te se o njima razgovaralo u okviru mreže za sprječavanje i otkrivanje prijevара svih odjela Komisije. Ona će služiti kao osnova za ažuriranje strategija za borbu protiv prijevара tijekom sljedećih godina.

Komisija svake godine donosi izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije (izvješće PIF) u kojem je opisana izloženost sredstava EU-a prijevarama i nepravilnostima i opisuju se mjere koje su poduzete za zaštitu fondova EU-a. Zahvaljujući detaljnom navođenju razina prijevара koje su prijavile države članice u odnosu na cijeli proračun EU-a, izvješćem se omogućuje utvrđivanje područja koja su izložena najvećem riziku kako bi se mogla pružiti pomoć ciljanim djelovanjem na razini EU-a i na nacionalnoj razini.

Komisija je uskladila Financijsku uredbu s direktivama EU-a iz 2014. o javnoj nabavi. Novim pravilima osigurava se bolja zaštita financijskih interesa Unije: od 1. siječnja 2016. uspostavljen je novi sustav ranog otkrivanja i isključenja. Specijalizirani središnji odbor može preporučiti isključivanje nepouzdatih poduzeća i pojedinaca od pristupa fondovima EU-a. U određenim slučajevima mogu se odrediti i financijske kazne. Te administrativne sankcije mogu se objaviti. Iako su zajamčena prava na obranu takvih trgovačkih društava ili pojedinaca, novim pravilima omogućuje se brže djelovanje jer podnosiitelji

Novi „Sustav ranog otkrivanja i isključenja” za bolju zaštitu financija EU-a u kontekstu postupaka dodjele sredstava EU-a

¹⁰⁵ GU AGRI, GU CNECT, GU DEVCO, GU ECFIN, GU ENV, EPSO, GU ESTAT, GU HOME, GU HR, OIB, PMO, REA, GU SANTE

¹⁰⁶ GU BUDG, GU CLIMA, EACEA, ERCEA, FPI, GU GROW, IAS, GU JUST, OIL, OP, GU RTD, GU TAXUD.

¹⁰⁷ U reviziji Službe za unutarnju reviziju 2015. potvrđeno je da je ostvaren napredak u provedbi Komisijine politike za borbu protiv prijevара iako se ta integracija u sustave unutarnje kontrole može poboljšati. Integracijom se olakšava provedba i sprječava se da strategije za borbu protiv prijevара postanu dodatna razina kontrole.

¹⁰⁸ Vidjeti dokument „Metodologija i smjernice za razvoj strategija za borbu protiv prijevара glavnih uprava”.

zahtjeva za sredstva EU-a koji su sudjelovali u prijeveri, korupciji ili drugom nezakonitom postupanju ili aktivnostima odmah dobivaju crveni karton.

Sljedeći primjeri postignuća tijekom 2015. dokaz su napora Komisije:

- GU FISMA razvio je alat IT-a za upravljanje događajima (EMT). Taj alat sastoji se od baze podataka kojom se osigurava veća transparentnost u upravljanju sastancima dionika i uspostavi kontakata s dionicima. EMT-om se pomaže zaposlenicima da izbjegavaju udvostručivanje sastanaka i olakšava se *ex-post* utvrđivanje i evidentiranje održanih rasprava. Njime se također pomaže u sprječavanju i otkrivanju mogućih sukoba interesa.
- GU EMPL i GU REGIO predstavili su alat za mjerenje rizika ARACHNE u 27 država članica i dosad ga je odlučilo testirati 16 država članica. Cilj je sustava ARACHNE uspostaviti sveobuhvatnu bazu financijskih i operativnih podataka o projektima i korisnicima kako bi se, na temelju objektivnih kriterija, proveo postupak ocjenjivanja rizika kojim se omogućuje utvrđivanje najrizičnijih projekata u svrhe odabira projekata i kontrola. Provedba ovog alata dio je mjera za borbu protiv prijevera koje su predviđene u zajedničkoj strategiji za suzbijanje prijevera za GU REGIO, GU EMPL i GU MARE u okviru kohezijske politike i EMFF-a. Njime se omogućuje utvrđivanje pokazatelja mogućih nepravilnosti ili prijevera kod odobravanja budućih projekata ili evaluacije njihove provedbe.
- GU AGRI organizirao je seminare o borbi protiv prijevera za zaposlenike agencija za plaćanje za poljoprivredne fondove u svim državama članicama i zemljama kandidatkinjama. U više od 40 takvih događaja sudjelovalo je ukupno više od 4000 zaposlenika.

2.2 Jamstvo upravljanja

U svojim godišnjim izvješćima o radu za 2015. **svih 48 dužnosnika za ovjeravanje izjavilo je da ima razumno jamstvo** da informacije u izvješću predstavljaju **istinit i pošten pregled stanja**; sredstva dodijeljena za aktivnosti opisane u izvješću **upotrebljavala su se u svrhu za koju su namijenjena** i u skladu s načelom **dobrog financijskog upravljanja** te da se **uspostavljenim postupcima kontrole** pružaju nužna jamstva o **zakonitosti i pravilnosti osnovnih transakcija**.

Dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja ovlasti ocijenili su rezultate kontrole i sve ostale važne elemente na kojima se temelji njihovo jamstvo o ostvarenju ciljeva kontrole. Oni su razmotrili sve značajne utvrđene nedostatke i ocijenili njihov kumulativni učinak na opće jamstvo, u kvantitativnom i kvalitativnom smislu, kako bi utvrdili je li riječ o znatnom učinku. Na osnovu toga 30 dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja ovlasti dalo je nekvalificirano jamstvo, a 18 izjava bilo je kvalificirano s ukupno **33¹⁰⁹ rezerve**. Dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja ovlasti dali su **nekvalificirano razumno jamstvo za postupke povezane s prihodima** jer su se sve rezerve odnosile na rashode.

Kvalifikacija izjave o jamstvu s rezervama osnova je u računovodstvenoj strukturi. Njome se osigurava transparentnost u pogledu otkrivenih izazova i nedostataka, u pogledu mjera predviđenih za rješavanje utvrđenih problema i procjena njihova učinka. Iako je većina potaknuta nalazima u pogledu upravljanja i kontrole prethodnih plaćanja, sve su imale pozitivan, preventivan budući učinak jer se korektivnim mjerama jačaju sustavi kontrole i blokiraju se buduća plaćanja za kohezijsku politiku i EPFRR (postupci prekida / obustave). Akcijski planovi razvijeni u odnosu na rezerve¹¹⁰ posebno su usmjereni na ublažavanje budućih rizika.

Bilo je 21 ponovljenih i 12 novih rezervi. GU NEAR povukao je dvije rezerve,¹¹¹ GU AGRI jednu¹¹², a GU REGIO spojio je dvije rezerve u jednu.¹¹³

¹⁰⁹ U Prilogu 1. navedene su rezerve i istaknute su one koje su nove.

¹¹⁰ To su: GU DEVCO (Instrument mirovne pomoći za Afriku), GU CLIMA (registar sustava trgovanja emisijama EU-a), DG ENER (program pomoći za stavljanje izvan pogona nuklearnih postrojenja) i GU HR (Odgovornost u europskim školama).

¹¹¹ IPA/CARDS/PHARE — Neizravno upravljanje država korisnika i neizravno upravljanje drugih tijela kojima je povjereno upravljanje.

¹¹² Pretpristupne mjere u okviru IPARD-a za Tursku.

Znatno smanjenje rashoda na koje se odnose novčane rezerve

Rashodi na koje utječu mjerljive rezerve smanjili su se za 14 543 milijuna EUR (s 44 392 milijuna EUR u 2014. na 29 849 milijuna EUR). To je većinom posljedica smanjenja rezervi u vanjskim odnosima te velikog smanjenja (7 400 milijuna EUR) u pogledu rezerve GU-a AGRI koja se odnosi na izravnu potporu EFJP-a plus preventivne mjere poduzete u okviru kohezijske politike za prekid / obustavu plaćanja EU-a čim se utvrde nedostaci u sustavima provedbe država članica. Količina rizika za rashode na koje se odnosi rezerva procjenjuje se na 1 324 milijuna EUR. Rezultati prema području politike prikazani su u tablici 2. Detaljni rezultati po odjelima prikazani su u Prilogu 1.

Područje politike ¹¹⁴	Ukupna plaćanja 2015.	Plaćanja iz 2015. na koja se odnose rezerve – područje primjene	Rizični iznos u trenutku izvješćivanja
Poljoprivreda	56 946	19 922	760
Kohezija ¹¹⁵	53 822	4 305	296
Vanjski odnosi ¹¹⁶	10 231	2 895	97
Istraživanje	14 077	2 650	160
Ostale unutarnje politike	4 029	78	10
Administrativni poslovi	5 676	—	—
Ukupno	144 781	29 849	1 324

Tablica 2.: Područje primjene i rizični iznos¹¹⁷ rezervi za 2015. (u milijunima EUR)

Nakon tri godine od izdavanja rezerve koja se odnosi na njegov cijeli proračun, GU DEVCO razvio je pouzdanu metodologiju kojom se omogućuje isključivanje rashoda koji su manje rizični iz područja primjene glavne rezerve. Metodologija se temelji na izračunu indeksa rizika, koji odražavaju učestalost pogrešaka utvrđenih u svakom dijelu rashoda u razdoblju od 2012. – 2014. Trenutačno je područje primjene rezervi suženo na bespovratna sredstva u okviru izravnog upravljanja i rashode u okviru neizravnog upravljanja s međunarodnim organizacijama i agencijama država članica, što čini 45 % njihova proračuna.

GU NEAR izdao je nekvalificiranu izjavu o jamstvu povukavši dvije rezerve uvedene prošle godine jer je njihova procjena razine pogreške u svakom slučaju ispod 2 %. U pogledu Instrumenta za pretprijetnu pomoć (IPA), za dio koji je obuhvaćen neizravnim upravljanjem, GU NEAR primijenio je 2015. novu metodologiju oslanjajući se na revizorska tijela iz država korisnica na temelju detaljnih revizija povjeravanja. Budući da ni u jednoj zemlji revizijom nije bio obuhvaćen dovoljno velik uzorak stanovništva, tom se metodologijom nisu dobili dovoljno reprezentativni rezultati. Kako bi dobio točniju procjenu, GU NEAR odlučio je procijeniti rizični iznos uporabom povijesnih stopa pogreške za taj način upravljanja i izraziti ih kao raspon. GU NEAR planira 2016. dodatno pojačati metodologiju. Kako je opisano u odjeljku 2.3. i Prilogu 3., IAS je predložio i razna unapređenja u pogledu metodologije koju upotrebljava GU NEAR.

Nove rezerve odnose se na rizični iznos od 35 milijuna EUR:

¹¹³ Trenutačna rezerva je EFRR/ Kohezijski fond za 2007. – 2013. za operativne programe u 14 država članica, 6 europskih programa za teritorijalnu suradnju i 1 program IPA-CBC.

¹¹⁴ U Prilogu 1. navedeni su podaci za svaki odjel Komisije. Ukupni rashodi temelje se na „izvršenim plaćanjima” 2015. koja su navedena u godišnjim izvješćima o radu (tablica 2. u prilogu 3.). Ti su podaci rezultat privremenih računovodstvenih podataka za 2015. koji su bili dostupni 31. ožujka 2016. i podložni su reviziji.

¹¹⁵ Uključujući GU HOME.

¹¹⁶ Za vanjske odnose ukupni rashodi uključuju rashode za ERF (3 328 milijuna EUR).

¹¹⁷ U ovom izvješću uzimaju se u obzir najnovije brojke koje su ažurirane otkad su dovršena godišnja izvješća o radu, čime se mogu objasniti male razlike u podacima uključenima u godišnja izvješća o radu.

- GU DEVCO, u pogledu upravljanja Instrumentom mirovne pomoći za Afriku (APF) zbog niza značajnih rizika i nedostataka u unutarnjoj kontroli koji su prijavljeni tijekom unutarnje revizije provedene početkom 2016. Korektivne mjere uključuju praćenje APF-a, mehanizme upravljanja i koordinacije među GU-om DEVCO, delegacijama EU-a i ESVD-om i institucionalno ocjenjivanje i praćenje sporazuma o partnerstvu s Afričkom unijom. Radna skupina istovremeno nadzire nove projekte i programe u cilju uključivanja odgovarajućih odredaba u odluke i ugovorne dokumente, prema potrebi.
- Uvedeno je pet novih rezervi¹¹⁸ jer je tijekom *ex-post* kontrola provedenih 2015. utvrđena preostala stopa pogreške veća od 2 %.
- Rezerve GU-a HOME i GU-a JUST u pogledu programa bespovratnih sredstava koji ne uključuju istraživanje nisu upućivale na dodatne ili novootvrđene nedostatke. One su bile posljedica poboljšanih kriterija važnosti kojima se omogućilo bolje usmjeravanje u područjima u kojima su se javljale veće pogreške. Rezerva GU-a HOME u pogledu istraživanja iz Sedmog okvirnog programa upućuje na to da su od sada na dalje oni odgovorni za upravljanje programom, ali rashodi su već bili obuhvaćeni rezervom prethodnih godina u okviru GU-a GROW.
- Naposljetku, GU EMPL uveo je rezervu u odnosu na programe za razdoblje 2014. – 2020. Ona se odnosi na jedan operativni program u kojem su revizijom utvrđeni znatni nedostaci u sustavima upravljanja i kontrole. To ne utječe na rizični iznos u trenutku izvješćivanja jer je mogući rizik pokriven iznosom od 10 % koji se zadržava od međuplaćanja.

Nove nemjerljive¹¹⁹ rezerve odnose se na sljedeće:

- GU HOME navodi nedostatke u zaključenim godišnjim programima do 2011. u okviru podijeljenog upravljanja za koje 2015. nisu izvršena plaćanja.
- Rezerva GU ENER posljedica je neprimjerenosti njegove procjene iz 2014. *ex-ante* uvjeta koje države članice moraju ispuniti za sudjelovanje u programu pomoći za stavljanje izvan pogona nuklearnih postrojenja, u skladu s uredbama,¹²⁰ posebno u pogledu pouzdanosti u planovima financiranja. GU ENER već je poduzeo mjere za uklanjanje tog nedostatka. Nadalje, izvršit će detaljno preispitivanje / procjenu pouzdanosti planova financiranja u svakoj državi članici do listopada 2016.

Navedene rezerve utječu na sva glavna područja rashoda (poljoprivredu, strukturne i kohezijske fondove, vanjske odnose te istraživanje i ostale unutarnje politike). U svim su slučajevima relevantni dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja ovlasti donijeli akcijske planove za uklanjanje utvrđenih nedostataka i ublažavanje nastalih rizika.

U slučajevima kada su razine pogrešaka stalno visoke, u Financijskoj uredbi predviđeno je da Komisija mora utvrditi nedostatke u zakonskim odredbama i/ili sustavima kontrole, analizirati troškove i koristi mogućih korektivnih mjera i poduzeti ili predložiti primjerene radnje. Sustavi upravljanja i kontrole izmijenjeni su u programima za razdoblje 2014. – 2020. Ti su programi još uvijek u ranoj fazi provedbe. Komisija će tek nakon nekog vremena moći utvrditi učinke novih mjera na razinu pogrešaka. Komisija će do kraja godine izvijestiti o stalno visokim stopama pogreške u određenim područjima (vidjeti odjeljak 2.1.1.).

2.3. Jamstvo dobiveno na temelju rada Službe za unutarnju reviziju (IAS)

Odjeli Komisije utemeljili su svoje jamstvo na radu Službe za unutarnju reviziju (IAS) i na informacijama od Odbora za praćenje napredovanja revizije (APC). Prilog 3. Ovom godišnjem izvješću o upravljanju i izvršenju sadržava više informacija o jamstvima koje je dala Služba za unutarnju reviziju. Sažeto izvješće o radu unutarnjeg revizora prosljedit će se tijelu nadležnom za davanje razrješnice u skladu s člankom 99. stavkom 5. Financijske uredbe.

¹¹⁸ EACEA (Programi za kulturu i mlade za razdoblje 2007. – 2013.), EASME i GU GROW (Program za konkurentnost i inovacije) i GU RTD (Istraživački fond za ugljen i čelik).

¹¹⁹ „Nemjerljive rezerve” definiraju se kao rezerve za koje nije moguće dati točnu procjenu učinka ili koje se ne mogu mjeriti jer se odnose na ugled.

¹²⁰ Uredbe Vijeća (Euratom) 1368/2013 od 20.12.2013. SL L 346 i Euratom) 1369/2013 od 20.12.2013. SL L 346 i ispravci od 11.01.2014. SL L 8.

IAS je zaključio da su subjekti revizije uspješno proveli 91 % preporuka koje su se pratile u razdoblju 2011. – 2015. Od 455 preporuka (26 %) koje su još u tijeku, jedna je razvrstana kao kritična, a 162 su razvrstane kao vrlo važne (toj bi brojki trebalo dodati još jednu važnu preporuku iz izvješća o reviziji objavljenog 2010.). Od 164 preporuke koje su ocijenjene kritičnima i vrlo važnima, provedba 32 veoma važne, ali ne kritične kasnila je više od šest mjeseci krajem 2015., što čini 1,9 % ukupnog broja prihvaćenih preporuka u posljednjih pet godina. Služba za unutarnju reviziju naknadnom je provjerom potvrdila da se preporuke općenito provode na zadovoljavajući način i da su sustavi kontrole u odjelima obuhvaćenima revizijom sve bolji.

Osim toga, nakon centralizacije funkcije unutarnje revizije 2015.¹²¹, Služba za unutarnju reviziju izdala je u veljači 2016. prvi put zaključak o stanju unutarnje kontrole svakom GU-u i odjelu. Na tim su se zaključcima trebala temeljiti godišnja izvješća o radu za 2015. glavnih uprava i odjela i njima je zamijenjeno prethodno mišljenje IAC-a o stanju kontrole. U zaključcima se posebno ističu sve otvorene preporuke koje su ocijenjene „kritičnima” ili na zajednički učinak niza preporuka koje su ocijenjene „vrlo važnima” i u četiri slučaja (GU DEVCO, GU ENER, GU CLIMA i JRC) IAS je izjavio da će možda zahtijevati navođenje rezerve u godišnjem izvješću o radu predmetnog odjela. Dok su tri glavne uprave izrazile rezerve u skladu s ograničenim zaključcima IAS-a, JRC u svoje godišnje izvješće o radu nije uključio rezerve.

Iako priznaje da dugoročno postoji izazov u pogledu financiranja, niti jedan rizik nije se materijalizirao tijekom 2015. te uprava JRC-a smatra da za 2016. rizika nema. U pogledu zajedničkog utjecaja četiri vrlo važne preporuke IAS-a, JRC-ov dužnosnik za ovjeravanje ocijenio je rizike na sljedeći način:

- u akcijski plan uključene su mjere za osiguranje pružanja dugoročnog jamstva,
- trenutnim operativnim ustrojem osigurano je razumno kratkoročno jamstvo za ostvarivanje ciljeva JRC-a,
- u pogledu financijskog rizika materijalno ispitivanje bilo je zadovoljavajuće i nisu uočene pogreške.

Na temelju te procjene dužnosnik za ovjeravanje na osnovi delegiranja ovlasti JRC-a zaključio je da navedene preporuke nemaju implikacije u pogledu jamstva i da se provode kao dio trajnih napora usmjerenih na dodatna poboljšanja. Dužnosnik za ovjeravanje na osnovi delegiranja ovlasti JRC-a smatra da činjenica da je akcijski plan za tu reviziju odgođen nije razlog za rezervu jer se tijekom 2015. nije materijalizirao nikakav rizik.

U skladu s pravilnikom o djelovanju, unutarnji revizor Komisije podnio je opće mišljenje, temeljeno na vlastitu radu (2013. – 2015.) i radu nekadašnjeg odjela za unutarnju reviziju (2013. – 2014.), uz naglasak na financijskom upravljanju. Smatrao je da je Komisija 2015. uspostavila postupke povezane s upravljanjem, upravljanjem rizikom i unutarnjom kontrolom koji su, kao cjelina, prikladni za davanje opravdanog jamstva o postizanju njezinih financijskih ciljeva. Međutim, opće mišljenje kvalificirano je u pogledu rezervi navedenih u izjavama o jamstvu dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja ovlasti i navedeno je u njihovim godišnjim izvješćima o radu.

IAS je donio mišljenje na temelju kombiniranog učinka procijenjenih rizičnih iznosa koji su navedeni u godišnjim izvješćima o radu u svjetlu korektivne sposobnosti koja je dokazana financijskim ispravcima i povratima izvršenima u prošlosti. S obzirom na veličinu financijskih ispravaka i povrata u prošlosti i pretpostavljajući da će ispravci plaćanja iz 2015. biti slični, IAS je smatrao da je proračun EU-a primjereno zaštićen u cjelini i tijekom vremena.

Služba za unutarnju reviziju smatra da je proračun EU-a primjereno zaštićen kao cjelina i tijekom vremena.

Bez daljnje kvalifikacije mišljenja, unutarnji revizor dodao je tri posebne napomene koje su opisane u prilogu 3. ovom izvješću. One se odnose na sljedeće:

- strategije kontrole u istraživačkom području za programe 2014. – 2020.
- strategije nadzora u pogledu provedbenih politika i programa trećih stranaka i
- program razgradnje nuklearnih postrojenja i zbrinjavanje radioaktivnog otpada JRC-a.

¹²¹

Nakon odluke Komisije, funkcija unutarnje revizije centralizirana je 2015. u IAS-u. Nekadašnji odjeli za unutarnju reviziju glavnih uprava i službi Komisije prestali su postojati 15. veljače 2015.

2.4. Daljnje djelovanje u pogledu razrješnice i preporuke vanjskih revizija

Europski parlament donio je 28. travnja 2016. svoju rezoluciju o davanju razrješnice za financijsku godinu 2014. nakon posebnog razmatranja preporuka Vijeća i godišnjeg izvješća Revizorskog suda za 2015. te odgovarajućih posebnih izvješća.

Parlament očekuje da će Komisija preuzeti čvrstu obvezu ostvariti daljnji napredak u posebnim područjima utvrđenima u prioritetima za davanje razrješnice. To se uglavnom odnosi na pristup provedbi proračuna utemeljen na uspješnosti i rezultatima, na upravljanje proračunom i unutarnje upravljanje Komisije. Tijekom postupka davanja razrješnice potpredsjednica Georgieva je u ime Komisije Parlamentu naglasila da Komisija planira postupati u skladu s prioritetnim djelovanjima Parlamenta.

Vijeće je 12. veljače 2016. donijelo svoju preporuku o davanju razrješnice u kojoj, među ostalim, poziva Komisiju da tijekom 2016. proračunskom tijelu dostavi sveobuhvatno izvješće o područjima u kojima je razina pogrešaka neprestano visoka i o njihovim uzrocima u skladu s člankom 32. stavkom 5. Financijske uredbe. Komisija će izvršiti odgovarajuću reviziju. Ostala područja u kojima Vijeće očekuje djelovanje Komisije i država članica uključuju kvalitetu sustava upravljanja i kontrole, mjere pojednostavnjivanja i jačanje pristupa usmjerenog na rezultate u EU-u.

Komisija će 2016. sastaviti sveobuhvatno izvješće o praćenju preporuka iz postupka davanja razrješnice Europskog parlamenta i Vijeća. Budući da je to slučaj i u pogledu preporuka Revizorskog suda, Komisija se obvezuje osigurati sustavnu provedbu prihvaćenih preporuka, uzimajući u obzir razmatranja troškovne efikasnosti i troškova i koristi. Komisijino praćenje preporuka uključivat će posebne slučajeve u okviru podijeljenog upravljanja s državama članicama kada Komisija ima nadzornu ulogu. Na primjer, iako je preporuka u pogledu bolje uporabe mogućnosti pojednostavnjenih troškova iz Uredbe o zajedničkim odredbama i Uredbe o ESF-u bila upućena državama članicama, Komisija nastavlja aktivno promicati uporabu pojednostavnjenih troškova u državama članicama i izdala je opsežne praktične smjernice.

Međutim, preporuke povezane s nacionalnim nadležnostima za koje Komisija nije odgovorna moraju pratiti same države članice. Primjerice, Komisija nije odgovorna za obvezno praćenje toga jesu li države članice uspostavile sustave povratnih informacija za poboljšanje poziva na podnošenje prijedloga ili natječajnih postupaka u području ruralnog razvoja unutar postojećeg pravnog okvira i njezini odjeli to ne mogu osigurati.

Zaključak o napretku u pogledu upravljanja

Godišnja izvješća o radu pokazuju da su odjeli Komisije uspostavili čvrste postupke unutarnjih kontrola i u njima se navode dokazi o poduzetim naporima za poboljšanje troškovne efikasnosti, daljnje pojednostavnjenje pravila i primjerenu zaštitu proračuna od prijevare, pogrešaka i nepravilnosti.

Svi dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja ovlasti dali su opravdano jamstvo iako, prema potrebi, s određenim rezervama. Te su rezerve osnova lanca odgovornosti. U njima su istaknuti izazovi i nedostaci i mjere predviđene za njihovo uklanjanje te procjena njihova učinka.

Komisija poziva glavne uprave koje na temelju podijeljenog upravljanja provode proračun zajedno s državama članicama da dodatno pojačaju metodologiju koja se upotrebljava za ocjenjivanje pouzdanosti podataka koje dostavljaju relevantna nacionalna tijela.

Komisija poziva GU NEAR da proširi uzorak *ex-post* kontrola i pojača svoju metodologiju kako bi poboljšao procjenu razine pogrešaka.

Komisija poziva i GU ENER da ocijeni i pažljivo prati planove financiranja država članica koje sudjeluju u programima pomoći za stavljanje nuklearnih postrojenja izvan pogona.

Komisija je izradila konsolidiranu procjenu rizičnog iznosa u trenutku zatvaranja i iznijela je stajalište uprave Komisije o izvršavanju preventivnih (*ex-ante*, prije plaćanja) i korektivnih (*ex-post*, nakon plaćanja) kontrola tijekom višegodišnjeg ciklusa kontrole.

Na temelju jamstava i rezervi navedenih u godišnjim izvješćima o radu Kolegij donosi ovo Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovu izvršenju za 2015. i preuzima opću političku odgovornost za upravljanje proračunom EU-a.