



EUROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 29.5.2018.
SWD(2018) 283 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlozi

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu

o mehanizmu za uklanjanje pravnih i administrativnih prepreka u prekograničnom kontekstu

o posebnim odredbama za potporu cilju „Europska teritorijalna suradnja” (Interreg) iz Europskog fonda za regionalni razvoj i instrumenata za financiranje vanjskog djelovanja

{COM(2018) 372 final} - {SEC(2018) 268 final} - {SWD(2018) 282 final}

Sažetak procjene učinka

1. DJELOKRUG I ZADAĆA

Zadaća Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskog fonda utvrđena je u Ugovorima: ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija. To znači smanjivanje regionalnih i nacionalnih razlika u brojnim područjima: inovacijama, konkurentnosti, zapošljavanju, okolišu, prometu, obrazovnoj i zdravstvenoj infrastrukturi te održivom urbanom razvoju.

Međusektorski je prioritet prekogranična suradnja u okviru Europske teritorijalne suradnje (ETS ili Interreg) i Europske prekogranične obveze (ECBC).

Kako bi se mogla postići dosljednost u odnosu na druge politike EU-a u okviru podijeljenog upravljanja, pravila o provedbi EFRR-a i Kohezijskog fonda uređena su u najvećoj mogućoj mjeri Uredbom o zajedničkim odredbama. Time su utvrđene zajedničke odredbe za sedam fondova s podijeljenim upravljanjem na razini EU-a:

- KF: Kohezijski fond
- EFPR: Europski fond za pomorstvo i ribarstvo
- EFRR: Europski fond za regionalni razvoj
- ESF+: Europski socijalni fond plus
- FAMI: Fond za azil i migracije
- FUS: Fond za unutarnju sigurnost
- BMI: Instrument za upravljanje granicama

2. POUKE IZ PRIJAŠNJIH PROGRAMA

U pogledu **strategije, prioriteta i učinka politike** u *ex post* evaluaciji razlikuju se teme:

- visoke dodane vrijednosti i učinka: potpora malim i srednjim poduzećima, strategije pametne specijalizacije i olakšavanje regijama da napreduju u gospodarskom lancu, niskougledno gospodarstvo, održivi urbani razvoj i regionalna suradnja,
- niskog učinka, kao što su potpore velikim poduzećima i ulaganja u zračne luke (osim u najudaljenijim regijama).

Pojednostavnjenje: potreba za smanjenjem administrativnog opterećenja. *Ex post* evaluacijom EFRR-a i Kohezijskog fonda utvrđeno je da su sustavi upravljanja, kontrole i revizije bili previše složeni. To je uzrokovalo administrativnu nesigurnost i kašnjenja u provedbi. Složenost je osobito predstavljala problem u državama članicama EU-15 u kojima je financiranje bilo relativno manje, što ukazuje na potrebu za proporcionalnošću.

Potreba za fleksibilnošću radi odgovora na nove potrebe: *Ex post* evaluacijom EFRR-a i Kohezijskog fonda utvrđeno je da je prilagodba programâ tijekom gospodarske krize bila jedan od uspjeha u razdoblju između 2007. i 2013. čijim tragom treba nastaviti.

Potencijal financijskih instrumenata (FI-jevi): *Ex post* evaluacijama EFRR-a i Kohezijskog fonda utvrđeno je da FI-jevi imaju potencijal da postanu djelotvornije sredstvo za financiranje ulaganja u nekim područjima politike, ali da postoje kašnjenja u provedbi te da proširenje njihove upotrebe predstavlja izazov.

Komisija je provela javno savjetovanje o „fondovima EU-a u području kohezijske politike” (od 10. siječnja 2018. do 9. ožujka 2018.). Najvažniji je zaključak tog savjetovanja da je

potrebno pojednostavnjenje: dionici su utvrdili da su složeni postupci glavna prepreka uspjehu, nakon čega slijede strogi zahtjevi revizije i kontrole, manjak fleksibilnosti, poteškoće u osiguranju financijske održivosti i kašnjenja u plaćanju.

Osim toga, ispitanici su u pogledu pitanja ravnoteže snažno podržali sljedeće:

- kohezijsku politiku za sve regije (ali uz trajnu usmjerenost na manje razvijene regije),
- inovacije u području politika, uključujući strategije pametne specijalizacije i općenito pametna ulaganja,
- nastavljane tematske koncentracije i njezin razvoj,
- usmjerenost na lokalne izazove (posebno na održivi urbani razvoj) te
- međuregionalnu suradnju, prekograničnu i diljem Europe.

3. OPCIJE POLITIKE

U opcijama se navode alternativna rješenja za pitanje smanjenja proračuna:

- 1. opcija: smanjenja na svim razinama,
- 2. opcija: smanjenje doprinosa razvijenijim regijama,
- 3. opcija: zadržavanje potpore u ključnim područjima (tematska koncentracija) i smanjenja u drugim temama,

Prednost se daje 3. opciji iz sljedećih razloga:

- kako bi se zadržala usmjerenost na teme s najvećom dodanom vrijednošću EU-a na koje je, prema zaključcima evaluacije, politika imala najveći učinak,
- mnogi od najvećih izazova (globalizacija i gospodarska preobrazba, prijelaz na gospodarstvo s niskom razinom emisija ugljika i kružno gospodarstvo, izazovi povezani s okolišem, migracija i izolirana siromašna gradska područja) sve više utječu na mnoge regije diljem EU-a, uključujući i one razvijenije. Ulaganja EU-a nužna su i znak su solidarnosti,
- održavanje kritične mase – ulaganja u razvijenije regije izražena po glavi stanovnika već su mala,
- velika većina sudionika u javnom savjetovanju podržava EFRR u svim regijama. Tim scenarijem osigurava se i bolja vidljivost fondova kohezijske politike u svim državama članicama.

4. PRIORITETNI CILJEVI I TEMATSKA KONCENTRACIJA

Jedanaest tematskih ciljeva iz razdoblja 2014. – 2020. pojednostavnjena su i svedena na pet jasnih ciljeva politike u ovoj Uredbi:

1. pametnija Europa – inovativna i pametna industrijska preobrazba,
2. zelenija Europa s niskom razinom emisija ugljika,
3. povezanija Europa – mobilnost i regionalna povezanost IKT-a,
4. Europa s istaknutijom socijalnom komponentom provedbom Europskog stupa socijalnih prava,
5. Europa bliža građanima – održiv i integriran razvoj urbanih, ruralnih i obalnih područja putem lokalnih inicijativa.

To pojednostavnjenje omogućuju sinergije i fleksibilnost između različitih dijelova u okviru određenog cilja, pri čemu se uklanjaju umjetne razlike između različitih politika koje pridonose istom cilju. Njime se utvrđuje i temelj za tematsku koncentraciju.

Kako bi se osiguralo da u kontekstu smanjenja proračuna još uvijek postoji kritična masa ulaganja, u Uredbi o EFRR-u i Kohezijskom fondu zadržani su zahtjevi za tematsku koncentraciju. Većina (65 % do 85 %) sredstava bit će usmjerena na pridonosenje ciljevima politike koji, prema zaključcima evaluacije i procjeni učinka, imaju najveću dodanu vrijednost i najviše pridonose prioritetima EU-a.

- 1. cilj politike: „pametnija Europa promicanjem inovativne i pametne gospodarske preobrazbe”;
- 2. cilj politike: „zelenija Europa s niskom razinom emisija ugljika promicanjem prelaska na čistu i pravednu energiju, zelenih i plavih ulaganja, kružnog gospodarstva, prilagodbe klimatskim promjenama te sprječavanja i upravljanja rizicima”.

Kako bi se omogućila fleksibilnost, kriterij tematske koncentracije primjenjivat će se na nacionalnoj razini.

Za države s:	najmanje % „1. CP”	najmanje % „2. CP”
BND ispod 75 %	35 %	30 %
BND 75 % – 100 %	45 %	30 %
BND iznad 100 %	60 %	1. CP + 2. CP = najmanje 85 %

5. USKLADENOST S PRIORITETIMA EU-A I DRUGIM POLITIKAMA EU-A

Uvjeti *ex ante* zadržani su, ali kao „**uvjeti koji omogućuju provedbu**”. Bit će malobrojniji i usmjereniji na područja koja imaju najveći učinak na djelotvornost potpore EFRR-a i Kohezijskog fonda. Osim toga, preispitivat će se u cijelom razdoblju.

Postojat će **veća usklađenost s procesom europskog semestra**. U fazi programiranja države članice će utvrditi relevantne preporuke za pojedine zemlje iz posljednje dvije godine (2019. i 2020.) koje treba uključiti u programe. Komisija i država članica zatim će u okviru godišnjeg dijaloga o politikama (kao i na sastancima odbora za praćenje) raspravljati o preporukama za pojedine zemlje.

Uredbom o zajedničkim odredbama osigurat će se **veća usklađenost i približavanje pravila za svih sedam predmetnih fondova s podijeljenim upravljanjem**.

S obzirom na tematsku koncentraciju u pogledu 1. cilja politike, jedno od važnih pitanja je usklađenost s **programom Obzor Europa**. Program Obzor Europa bit će usmjeren na „europsku izvrsnost” (stvaranje i iskorištavanje novih znanja, vodeća istraživanja), EFRR-a na „regionalnu važnost” (širenje postojećih znanja i tehnologije u područjima gdje su potrebni i njihovo uvođenje na lokalnoj razini s pomoću strategija pametne specijalizacije te izgradnja lokalnih inovacijskih sustava).

Kako bi se omogućila dosljednost u odnosu na **Instrument za povezivanje Europe (CEF)**, povećani su sinergija i komplementarnost, pri čemu će se CEF osobito usmjeriti na „osnovnu mrežu”, a EFRR i Kohezijski fond pružati potporu i za „sveobuhvatnu mrežu”, među ostalim osiguravanjem regionalnog i lokalnog pristupa njima kao i prometnih veza u gradskim područjima.

6. INTERREG I EUROPSKI PREKOGRANIČNI MEHANIZMI

Na temelju uspjeha prethodnih programa Interrega, predlažemo sljedeće izmjene:

- **Prekogranične programe** trebalo bi izmijeniti kako bi uz primarnu funkciju upravljanja sredstvima i njihove raspodjele postali i institucije za razmjenu koje olakšavaju prekogranične aktivnosti te djeluju kao centri za strateško planiranje.
- Dodavanje **suradnje izvan EU-a**. To će se provoditi u obliku: 1. posebnog programa za najudaljenije regije i 2. uključivanja postojećeg financiranja u okviru instrumenta IPA/ENI za potporu proširenju i suradnji sa susjednim zemljama.

Interreg će i dalje biti važan za provedbu svih prioritetnih ciljeva (prema potrebi), a iako se financira iz EFRR-a, bit će obuhvaćen Uredbom o ETS-u u kojoj će se utvrditi posebna pravila za kontekst Interrega.

U mnogim slučajevima prekogranične prepreke (posebno u odnosu na zdravstvene usluge, radno zakonodavstvo, lokalni javni prijevoz i razvoj poslovanja) proizlaze iz razlika u administrativnim praksama i nacionalnim pravnim okvirima. Te administrativne prepreke teško se mogu ukloniti samim programima i zbog toga su potrebne odluke izvan programskih struktura.

Komisija predlaže jednostavno rješenje u obliku **gotovog pravnog instrumenta na temelju kojeg bi se omogućilo korištenje pravilima jedne države članice u susjednoj državi članici**. S obzirom na to da je riječ o dobrovoljnoj i neobaveznoj mjeri, njezino korištenje (ili nekorištenje) na inicijativu predmetne države članice podliježe načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Isto tako ona nema učinak na proračun EU-a.

Instrument nudi dvije mogućnosti: Europsku prekograničnu obvezu („ECBC”) (koja omogućuje odstupanje od uobičajenih pravila) ili Europsku prekograničnu izjavu („ECBS”) (potpisnici se službeno obvezuju na donošenje zakonodavnih akata radi izmjene uobičajenih pravila). Mehanizmom će se obuhvatiti zajednički projekti za bilo koji dio infrastrukture s učinkom u prekograničnoj regiji ili usluga od općeg gospodarskog interesa koje se pružaju u prekograničnoj regiji.

7. JEDNOSTAVNIJI SUSTAV PROVEDBE

Postoje dokazi o znatnim administrativnim troškovima povezanim s EFRR-om i Kohezijskim fondom koji se u nedavnoj studiji¹ procjenjuju na 3 % prosječnih troškova programa za EFRR i 2,2 % za Kohezijski fond. Veće je administrativno opterećenje korisnika (uključujući MSP-ove).

Uredbom o zajedničkim odredbama donijet će se većina mjera za pojednostavnjenje djelovanja EFRR-a i Kohezijskog fonda. Za mnoge je teško unaprijed odrediti financijski učinak, ali u studiji je procijenjeno sljedeće:

- veća upotreba **pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova** (ili plaćanja koja se temelje na uvjetima) za ERRF i Kohezijski fond mogla bi znatno smanjiti ukupne administrativne troškove, za 20 do 25 % ako se te opcije primjenjuju na svim razinama;

¹ Spatial Foresight & t33, *New assessment of administrative costs and burden in ESI Funds, preliminary results* (Nova procjena administrativnih troškova i opterećenja u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova, preliminarni rezultati).

- **proporcionalniji pristup kontroli i revizijama** doveo bi do znatnog smanjenja broja provjera i revizijskog opterećenja za programe „niskog rizika”. Time bi se smanjili ukupni administrativni troškovi EFRR-a i Kohezijskog fonda za 2 do 3 %, a troškovi za obuhvaćene programe i mnogo više.

Daljnja pojednostavnjenja uključuju:

- kombiniranje različitih fondova te financijskih instrumenata i bespovratnih sredstava kodificirano je u jednostavnim pravilima;
- više neće postojati posebna pravila za ulaganja kojima se ostvaruje prihod;
- neće biti važnijih projektnih postupaka (umjesto toga strateške projekte pratit će odbor za praćenje);
- financiranje će biti jednostavnije, primjerice putem pristupa pečata izvrsnosti;
- financijski instrumenti bit će od samog početka integrirani u proces programiranja i provedbe, a *ex ante* procjena na odgovarajući način pojednostavnjena – fleksibilnost se predlaže za kombiniranje bespovratnih sredstava s financijskim instrumentima;
- pojašnjena su pravila o prihvatljivosti te su pojednostavnjena pravila o troškovima i naknadama za upravljanje iako se i dalje temelje na rezultatima kako bi se potaknulo učinkovito upravljanje;
- neće biti dodatnog zasebnog izvješćivanja o financijskim instrumentima jer su oni uključeni u isti sustav izvješćivanja kao i svi drugi oblici financiranja.