



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 29.5.2018r.
SWD(2018) 283 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

wnioski dotyczące

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności

**w sprawie mechanizmu eliminowania barier prawnych i administracyjnych w
kontekście transgranicznym**

**w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca
terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju
Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego**

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

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

1. ZAKRES I CEL

Cel Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności (FS) określono w Traktatach – jest nim spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna. Oznacza to zmniejszanie dysproporcji między regionami i krajami w szerokim zakresie zagadnień: innowacji, konkurencyjności, zatrudnienia, środowiska, transportu, infrastruktury edukacyjnej i zdrowotnej oraz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich.

Przekrojowym priorytetem jest współpraca transgraniczna w ramach Europejskiej współpracy terytorialnej (ETC” lub „Interreg”) oraz europejskiego zobowiązania transgranicznego.

Aby zapewnić spójność z innymi politykami UE w ramach zarządzania dzielonego, realizacja i wdrażanie EFRR i Funduszu Spójności są w miarę możliwości regulowane przepisami rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów („RWP”). Te wspólne przepisy dotyczą siedmiu funduszy podlegających zarządzaniu dzielonemu na szczeblu UE. Są to mianowicie:

- FS: Fundusz Spójności
- EFMR: Europejski Fundusz Morski i Rybacki
- EFRR: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
- EFS+: Europejski Fundusz Społeczny Plus
- FAM: Fundusz Azylu i Migracji
- FBW: Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego
- IZG: Instrument Zarządzania Granicami

2. WNIOSKI Z DOTYCHCZASOWYCH PROGRAMÓW

Pod względem **strategii, priorytetów i oddziaływania polityki**, w toku oceny *ex post* rozróżniono tematy:

- o wysokiej wartości dodanej i silnym oddziaływaniu – wsparcie na rzecz MŚP, strategii inteligentnej specjalizacji i pomoc regionom w przejściu na wyższy poziom łańcucha gospodarczego, gospodarka niskoemisyjna, zrównoważony rozwój obszarów miejskich i współpraca regionalna;
- o mniejszym oddziaływaniu – np. wsparcie dla dużych przedsiębiorstw i inwestycje w porty lotnicze (z wyjątkiem regionów najbardziej oddalonych).

Uproszczenie: potrzeba zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Oceny *ex post* EFRR i Funduszu Spójności wykazały, że systemy zarządzania, kontroli i audytu były nadmiernie złożone. Wynikiem tego była niepewność administracyjna i opóźnienia w realizacji. Złożoność była zwłaszcza problemem w państwach UE-15, w których finansowanie było stosunkowo małe, z czego wynika potrzeba proporcjonalności.

Potrzeba elastyczności w reagowaniu na nowe potrzeby: W toku oceny *ex post* EFRR i Funduszu Spójności stwierdzono, że dostosowanie programów w warunkach kryzysu gospodarczego było jednym z sukcesów w latach 2007–2013 i należy iść za tym przykładem.

Potencjał instrumentów finansowych: W toku oceny *ex post* EFRR i Funduszu Spójności wykazano, że instrumenty finansowe mają potencjał, aby stać się skuteczniejszymi sposobami finansowania inwestycji w niektórych obszarach polityki, ale w realizacji następują opóźnienia, a rozpowszechnienie stosowania tych instrumentów jest dużym wyzwaniem.

Komisja przeprowadziła konsultacje publiczne w sprawie funduszy UE w obszarze polityki spójności (od 10 stycznia 2018 r. do 9 marca 2018 r.). Najistotniejszym wnioskiem jest potrzeba uproszczenia: wśród przeszkód utrudniających sukces zainteresowane strony zdecydowanie najczęściej wymieniały skomplikowane procedury, a następnie uciążliwe wymogi w zakresie audytu i kontroli, brak elastyczności, trudności w zapewnieniu stabilności finansowania oraz opóźnienia w płatnościach.

Ponadto respondenci z reguły zdecydowanie popierali:

- politykę spójności dla wszystkich regionów (przy utrzymaniu koncentracji na regionach słabiej rozwiniętych);
- innowacje w zakresie polityki, w tym strategię inteligentnej specjalizacji i ogólniej inteligentne inwestycje;
- utrzymanie i rozwijanie koncentracji tematycznej;
- nacisk na wyzwania lokalne (zwłaszcza zrównoważony rozwój miast);
- współpracę międzyregionalną, zarówno transgraniczną, jak i w skali ogólnoeuropejskiej.

3. WARIANTY STRATEGICZNE

W poszczególnych wariantach określono alternatywne sposoby sprostania ograniczeniu budżetu:

- wariant 1: równomierne obniżenie;
- wariant 2: zmniejszenie wkładu na rzecz regionów bardziej rozwiniętych;
- wariant 3: utrzymanie wsparcia w kluczowych obszarach (koncentracja tematyczna) i zmniejszenie go w innych obszarach.

Preferowany jest wariant 3, m. in. z następujących względów:

- Pozwala on nadal koncentrować się na tematach o najwyższej unijnej wartości dodanej, w których – jak wynika z oceny – prowadzona polityka miała jak dotąd największy wpływ.
- Wiele spośród największych wyzwań (globalizacja i przemiany gospodarcze, przejście na gospodarkę niskoemisyjną i gospodarkę o obiegu zamkniętym, wyzwania związane z ochroną środowiska, migracje i obszary ubóstwa w miastach) ma coraz większy wpływ na liczne regiony UE, w tym wysoko rozwinięte. Inwestycja ze strony UE jest konieczna, a ponadto jest oznaką solidarności.
- Wariant ten jest niezbędny do utrzymania masy krytycznej – inwestycje w regionach wyżej rozwiniętych już teraz są stosunkowo niewielkie w przeliczeniu na jednego mieszkańca.
- W konsultacjach społecznych zdecydowana większość zainteresowanych stron poparła interwencję EFRR we wszystkich regionach. Wariant ten zapewnia również lepszą widoczność funduszy polityki spójności we wszystkich państwach członkowskich.

4. CELE PRIORYTETOWE, KONCENTRACJA TEMATYCZNA

W niniejszym rozporządzeniu dokonano uproszczenia jedenastu celów tematycznych z lat 2014–2020, sprowadzając je do pięciu jasnych celów polityki:

1. Bardziej inteligentna Europa – innowacyjna i inteligentna transformacja przemysłowa.
2. Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa.
3. Lepiej połączona Europa – mobilność i regionalne połączenia teleinformatyczne.
4. Europa o silniejszym wymiarze społecznym – wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych.
5. Europa bliżej obywateli – zrównoważony i zintegrowany rozwój obszarów miejskich, wiejskich i przybrzeżnych w ramach inicjatyw lokalnych.

Uproszczenie to umożliwi synergii i elastyczność między poszczególnymi komponentami w ramach danego celu, eliminując sztuczne rozróżnienia między różnymi obszarami polityki przyczyniającymi się do osiągnięcia tego samego celu. Stanowi ono także podstawę koncentracji tematycznej.

W celu dalszego zapewnienia odpowiedniej masy krytycznej inwestycji mimo zmniejszenia budżetu, w ramach rozporządzenia w sprawie EFRR i Funduszu Spójności utrzymano wymogi w zakresie koncentracji tematycznej. Większość (65 % do 85 %) środków będzie przeznaczana na realizację celów polityki, które zgodnie z wynikami oceny oraz przeprowadzoną oceną skutków mają najwyższą wartość dodaną i najbardziej przyczyniają się do realizacji priorytetów UE:

- cel polityki 1 (CP 1): „Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej”;
- cel polityki 2 (CP 2): „Bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem”.

Dla zwiększenia elastyczności kryteria koncentracji tematycznej będą obowiązywać na szczeblu krajowym.

Dla państw o:	minimalny % „CP 1”	minimalny % „CP 2”
DNB poniżej 75 %	35 %	30 %
DNB 75–100 %	45 %	30 %
DNB powyżej 100 %	60 %	<i>CP 1 + CP 2 = minimum 85 %</i>

5. SPÓJNOŚĆ Z PRIORYTETAMI UE I Z INNYMI POLITYKAMI UE

Warunki wstępne będą obowiązywać nadal, lecz jako „warunki podstawowe”. Będą one mniej liczne i ściślej skoncentrowane na obszarach, które mają największy wpływ na skuteczność wsparcia z EFRR i Funduszu Spójności. Będą też podlegać rewizji w ciągu całego okresu.

Wprowadzone zostanie **ściślejsze powiązanie z procesem europejskiego semestru**. Na etapie programowania państwa członkowskie określą odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów z ostatnich dwóch lat (2019 i 2020 r.), które zostaną uwzględnione w programach. Zalecenia te będą następnie omawiane między Komisją i danym państwem członkowskim (oraz na posiedzeniach komitetu monitorującego) w ramach corocznego dialogu merytorycznego.

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów przewiduje większą spójność i dostosowanie przepisów dotyczących wszystkich 7 oddzielnych **funduszy w ramach zarządzania dzielonego**.

Ze względu na koncentrację tematyczną na CP 1 istotną kwestią jest **spójność z programem „Horyzont Europa”**. Program ten będzie koncentrować się na „europejskiej doskonałości” (wytwarzaniu i wykorzystywaniu nowej wiedzy oraz pionierskich badaniach), zaś EFRR na „stosowaniu regionalnym” (upowszechnianiu istniejącej wiedzy i technologii w miejscach, gdzie jest to najbardziej potrzebne, wykorzystywaniu ich na szczeblu lokalnym za pomocą strategii inteligentnej specjalizacji oraz budowaniu lokalnych systemów innowacji).

W kwestii zapewnienia spójności z **instrumentem „Łącząc Europę”** większa synergia i komplementarność będzie możliwa, jeśli instrument „Łącząc Europę” skoncentruje się w szczególności na „sieci bazowej”, natomiast EFRR i Fundusz Spójności zapewnią również wsparcie dla „sieci kompleksowej”, w tym dostępu do niej na poziomie lokalnym i regionalnym oraz połączeń transportowych na obszarach miejskich.

6. INTERREG I EUROPEJSKIE MECHANIZMY TRANSGRANICZNE

Wykorzystując sukces dotychczasowych programów Interreg, proponuje się ewolucję w następującym kierunku:

- **Programy transgraniczne** powinny coraz mniej skupiać się na zarządzaniu środkami finansowymi i ich dystrybucji, a coraz bardziej działać jako ośrodki wymiany i planowania strategicznego oraz sprzyjać działalności transgranicznej.
- Wprowadzenie **współpracy poza UE**. Przyjmie ona postać (1) specjalnego komponentu dla regionów najbardziej oddalonych, (2) włączenia obecnego finansowania w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa w celu wspierania rozszerzenia UE oraz współpracy z krajami sąsiadującymi.

Interreg w dalszym ciągu będzie mógł (w stosownych przypadkach) korzystać ze wszystkich priorytetowych celów i – mimo finansowania ze środków EFRR – będzie objęty rozporządzeniem w sprawie europejskiej współpracy terytorialnej, które określi szczegółowe przepisy dotyczące kontekstu Interreg.

Bariery transgraniczne (zwłaszcza w zakresie usług zdrowotnych, regulacji rynku pracy, lokalnego transportu publicznego i rozwoju działalności gospodarczej) często wynikają z różnic w praktykach administracyjnych i krajowych ramach prawnych. Takie przeszkody administracyjne trudno jest wyeliminować tylko w ramach programów – wymaga to decyzji poza strukturami programów.

Komisja proponuje ułatwienie rozwiązywania takich trudności za pomocą **gotowego instrumentu prawnego umożliwiającego stosowanie przepisów jednego państwa członkowskiego w sąsiednim państwie członkowskim**. Ponieważ rozwiązanie takie ma charakter dobrowolny, a decyzja o jego ewentualnym zastosowaniu należy do zainteresowanych państw członkowskich, jest ono zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Nie ma ono również wpływu na budżet Unii pod względem kosztów.

W ramach instrumentu dostępne są dwie opcje: europejskie zobowiązanie transgraniczne (które samo umożliwia odstępstwo od normalnych zasad) lub europejskie oświadczenie transgraniczne (sygnatariusze formalnie zobowiązują się do wprowadzenia przepisów w celu zmiany obowiązujących przepisów). Mechanizm będzie obejmować wspólne projekty

dotyczące dowolnego elementu infrastruktury mającego wpływ na regiony przygraniczne lub dowolnej usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym w regionie transgranicznym.

7. PROSTSZY SYSTEM REALIZACJI

Istnieją dowody wskazujące na znaczne koszty administracyjne związane z programami EFRR i Funduszu Spójności – w niedawnym badaniu¹ oszacowano je w przypadku EFRR na poziomie średnio 3 % kosztów programu, a w przypadku Funduszu Spójności – 2,2 %. Obciążenie administracyjne beneficjentów (w tym MSP) jest wyższe.

Większość środków upraszczających EFRR i Fundusz Spójności zostanie wprowadzona rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów. Ich wpływ finansowy przeważnie trudno określić z wyprzedzeniem, lecz z badania wynika, co następuje:

- Częstsze stosowanie **uproszczonych form kosztów** (lub płatności opartych na spełnieniu warunków) w przypadku EFRR i Funduszu Spójności może znacznie obniżyć całkowite koszty administracyjne – o 20–25 %, jeżeli rozwiązania te będą stosowane powszechnie.
- **Bardziej proporcjonalne podejście do kontroli i audytów** pozwoliłoby na znaczne ograniczenie liczby weryfikacji oraz obciążeń audytowych w przypadku programów „niskiego ryzyka”. Całkowite koszty administracyjne EFRR i Funduszu Spójności zmniejszyłyby się dzięki temu o 2–3 %, a koszty konkretnych programów – w znacznie większej proporcji.

Przewiduje się ponadto następujące uproszczenia:

- Łączenie różnych funduszy – oraz instrumentów finansowych i dotacji – jest regulowane prostymi przepisami.
- Nie będzie już szczegółowych przepisów w odniesieniu do inwestycji przynoszących dochody.
- Nie będzie osobnego procesu dotyczącego dużych projektów (strategiczne projekty będą natomiast nadzorowane przez komitet monitorujący).
- Finansowanie będzie prostsze i będzie opierać się m.in. na podejściu wykorzystującym pieczęć doskonałości.
- Instrumenty finansowe będą od początku ściślej włączone w proces programowania i wdrażania, a ocena *ex ante* zostanie odpowiednio usprawniona – proponuje się elastyczność w zakresie łączenia dotacji z instrumentami finansowymi.
- Doprecyzowano zasady kwalifikowalności, a przepisy dotyczące kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie zostały uproszczone, przy czym nadal są one oparte na wynikach, aby zachęcać do zarządzania sprzyjającego wydajności.

¹ Spatial Foresight & t33, *New assessment of administrative costs and burden in ESI Funds, preliminary results.*

- Nie będzie dodatkowych odrębnych sprawozdań dotyczących instrumentów finansowych – zostały one objęte tym samym systemem sprawozdawczości co wszelkie inne formy finansowania.