



Bruxelles, 17.12.2019.
COM(2019) 627 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM
GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Strateško izvješće iz 2019. o provedbi europskih strukturnih i investicijskih fondova

UVOD	2
1. IZAZOVAN KONTEKST KOJI SE BRZO MIJENJA	3
2. OSIGURANJE ULAGANJA ZA PAMETAN, ODRŽIV I UKLJUČIV RAST	3
2.1. Opći napredak	3
2.2. Istraživanje, tehnološki razvoj i inovacije, IKT i konkurentnost MSP-ova	5
2.3. Niskougljično gospodarstvo, klimatske promjene, okoliš, promet i energija	5
2.4. Zapošljavanje, socijalna uključenost, zdravstvo i obrazovanje	6
3. UTJECAJ GLAVNIH REFORMI 2014.–2020.	7
3.1. Doprinos ESI fondova europskom semestru	7
3.2. Preduvjeti za financiranje: <i>ex ante</i> uvjeti	8
3.3. Pravilo opoziva „N + 3”	8
3.4. Okvir uspješnosti	8
3.5. Potpora integriranom teritorijalnom razvoju	9
3.5.1. <i>Integrirana ulaganja u gradove</i>	9
3.5.2. <i>Provedba teritorijalnih instrumenata</i>	9
3.5.3. <i>Teritorijalna suradnja</i>	10
4. BOLJE UPRAVLJANJE PROGRAMOM	11
4.1. Kapaciteti tijela i korisnika	11
4.2. Pojednostavnjenje za korisnike	11
4.3. Uloga partnera u provedbi programa	12
4.4. Provedba horizontalnih načela i ciljeva politike.....	12
4.5. Bolje komplementarnosti za veći učinak	12
4.6. Sinteza evaluacije ESI fondova	13
4.7. Komuniciranje o ESI fondovima	13
ZAKLJUČAK	15

UVOD

Glavna je svrha europskih strukturnih i investicijskih fondova¹ („ESI fondovi” ili „ESIF”) poticati trajnu socioekonomsku konvergenciju, otpornost i teritorijalnu koheziju. ESI fondovi osiguravaju kritičnu masu ulaganja² u prioriteta područja EU-a zajedničkim upravljanjem Komisije i država članica. Poticanjem stvaranja radnih mjesta, rasta i ulaganja te jačanjem jedinstvenog tržišta, energetske unije i gospodarskog upravljanja ta su ulaganja odgovor na potrebe realnog gospodarstva.

Ovo drugo strateško izvješće³ temelji se na izvješćima država članica o provedbi i napretku u provedbi programâ u okviru ESI fondova za razdoblje 2014.–2020. do kraja 2018⁴. Do tada je odobreno 72 % dostupnih sredstava ESI fondova⁵. Projekti koji već primaju sredstva imaju sve veći utjecaj na ključna područja politike, na primjer:

- podupire se više od 1,6 milijuna poduzeća, uključujući poljoprivredna gospodarstva,
- poduzeća koja primaju potporu stvaraju 300 000 novih radnih mjesta,
- 26 milijuna ljudi primilo je pomoć za osposobljavanje, obrazovanje ili traženje zaposlenja,
- 8,3 milijuna kućanstava imat će pristup boljoj širokopojasnoj mreži,
- gradi se ili obnavlja više od 3 900 km željezničkih pruga,
- 60 milijuna ljudi ostvaruje koristi od tekućih projekata u sektoru zdravstva.

Ovo izvješće i Platforma za otvorene podatke ESI fondova detaljno opisuju napredak u svim tematskim područjima⁶.

Trenutačna usmjerenost politike i njezin prilagodljiv okvir omogućuju da ESI fondovi znatno doprinose novim izazovima. Većina područja financiranja već podupire UN-ove ciljeve održivog razvoja, prilagodbu klimatskim promjenama i smanjenje rizika, a taj se naglasak može povećati u okviru programa ESI fondova.

¹ Europske strukturne i investicijske fondove čine Kohezijski fond, Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR).

² Proračun ESI fondova 2018. iznosio je približno 460 milijardi EUR te više od 643 milijarde EUR uz nacionalno sufinanciranje.

³ U skladu s člankom 53. Uredbe o zajedničkim odredbama (Uredba (EU) br. 1303/2013).

⁴ Sve vrijednosti odnose se na razdoblje do kraja 2018., kako je dostupno na dan 5. studenoga 2019., osim ako nije drukčije navedeno.

⁵ Projekti navedeni u ovom dokumentu projekti su koji su odabrani i koji se provode tijekom ovog programskog razdoblja.

⁶ Platforma za otvorene podatke prikazuje najnovije dostupne podatke u završnoj verziji programa ESI fondova (<https://cohesiondata.ec.europa.eu>).

1. IZAZOVAN KONTEKST KOJI SE BRZO MIJENJA

U svojim izvješćima o napretku za 2019. države članice potvrđuju odlučujuću ulogu ESI fondova u rješavanju ekoloških, gospodarskih i socijalnih promjena te u pružanju pomoći u provedbi reformi potrebnih za osiguravanje održive budućnosti. ESI fondovi imali su nakon financijske krize ključnu ulogu u podupiranju ulaganja i pružanju pomoći u vraćanju gospodarske konvergencije na pravi put⁷.

Međutim, nekoliko država članica ukazuje na trajne teritorijalne i regionalne nejednakosti i socijalnu isključenost te na sve veće probleme povezane s demografskim promjenama. Razlike među regijama te između urbanih i ruralnih područja i dalje postoje. Niz regija, koje su izgubile svoju konkurentnu prednost, nalazi se u „zamci srednjih prihoda”⁸, a neke se regije i dalje bore s visokom stopom nezaposlenosti, osobito među mladima. Druge su osjetljivije na učinke dvostrukog prijelaza koji su posljedica klimatske politike i digitalizacije ili tekućih posljedica izbjegličke i migracijske krize. Ta su geografska nepodudaranja bila katalizator protueuropskog raspoloženja⁹.

ESI fondovi, koji se usmjeravaju kroz zajedničko upravljanje, osnažuju lokalne i regionalne dionike u suzbijanju tih trendova podupiranjem teritorijalne kohezije, ulaganja za poticanje rasta, otvaranja radnih mjesta, poslovne konkurentnosti, istraživanja i inovacija i ekosustava za novoosnovana poduzeća, mjera u području okoliša, prilagodbe klimatskim promjenama i otpornosti na njih, smanjenja rizika od katastrofa, socijalne uključenosti i projekata u području zdravstva i obrazovanja radi poboljšanja kvalitete života i približavanja EU-a ljudima.

2. OSIGURANJE ULAGANJA ZA PAMETAN, ODRŽIV I UKLJUČIV RAST

2.1. Opći napredak

Novim elementima uvedenima u Uredbi (EU) br. 1303/2013, osobito u pogledu koncentracije ulaganja u ključne razvojne ciljeve i jače usmjerenosti na uspješnost, programi ESI fondova usmjereni su na djelotvorno i učinkovito ostvarivanje ciljeva EU-a u pogledu pametnog, održivog i uključivog rasta. Taj je trend dodatno ojačan praktičnim i fleksibilnim pristupom Komisije, osobito izmjenom programa, praćenjem programa koji su ugroženi ili nizom pilot-mjera¹⁰ kojima su omogućene prilagođena pomoć i pouke za buduću provedbu.

⁷ Sedmo izvješće o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji, rujan 2017.

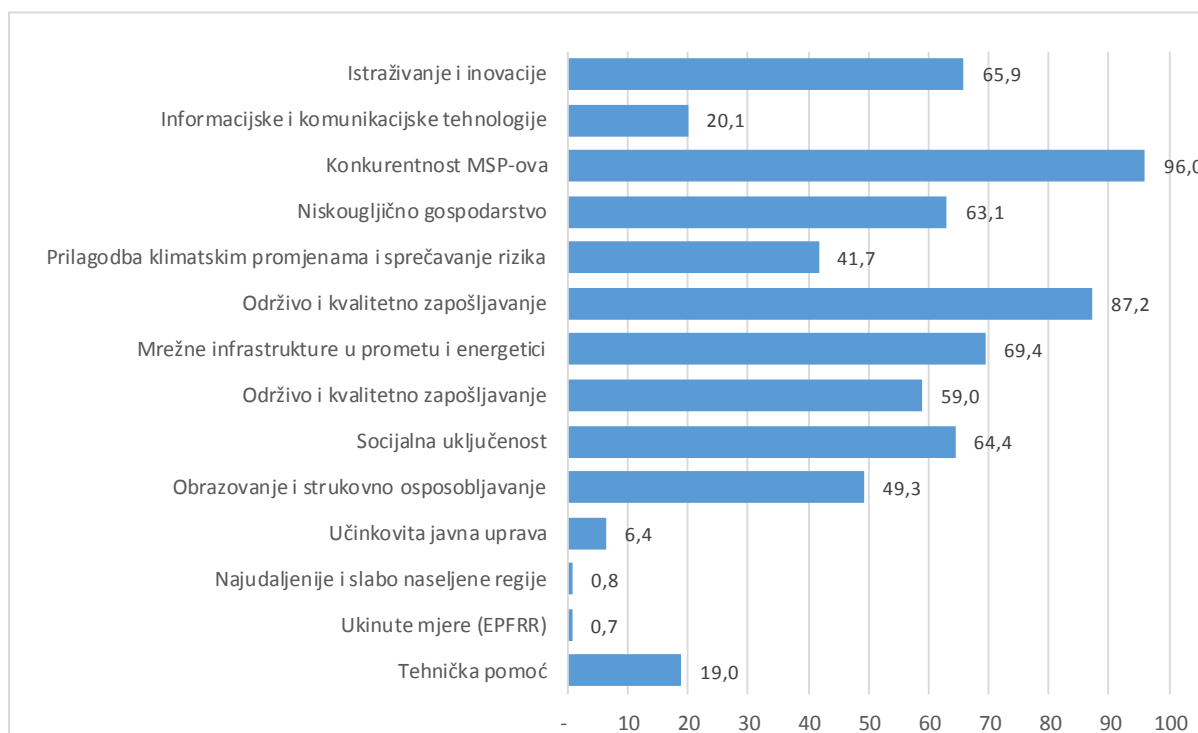
https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion

⁸ U Sedmom izvješću o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji (2017.) Europska komisija utvrdila je poseban izazov s kojim se suočava niz regija čiji je BDP po stanovniku blizu prosjeka EU-a. Zbog visokih troškova u kombinaciji sa smanjenjem proizvodnog sektora i slabim inovacijskim i izvoznim kapacitetima postali su manje konkurentni i otporni na globalizaciju od regija s nižim i višim BDP-om po stanovniku.

⁹ *The geography of EU discontent*, (Geografija nezadovoljstva u EU-u), Lewis Dijkstra, Hugo Poelman i Andrés Rodríguez-Pose – Radni dokument 12/2018 Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku.

¹⁰ Posebno u pogledu regija koje zaostaju, regija u industrijskoj tranziciji, rudarskih regija, ulaganja u međuregionalne inovacije i inicijative za pametna sela.

Ukupna planiranja ulaganja ESI fondova (na razini EU-a i na nacionalnoj razini) po tematskim ciljevima (u milijardama EUR)¹¹



Izvor: Otvoreni podaci ESI fondova – <https://cohesiondata.ec.europa.eu/d/e4v6-grrq>

Promatrajući podatke svih ESI fondova, od prvog strateškog izvješća iz 2017. broj odabranih projekata (za koje je odobreno financiranje) više je nego udvostručen, a sredstva za njihovo financiranje iznose 464 milijarde EUR (72 % ukupnog planiranog ulaganja). Napredak je vidljiv u sektorima kao što su istraživanje i inovacije, osobito zahvaljujući katalizirajućem učinku strategija pametne specijalizacije, informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT) i prometnih infrastruktura. Došlo je i do umjerenog ubrzanja odabira projekata u područjima kao što su niskouglično gospodarstvo te održivo i kvalitetno zapošljavanje.

Kad je riječ o stvarnoj potrošnji¹² u okviru svih ESI fondova, 27 % raspoloživih proračunskih sredstava isplaćeno je državama članicama do kraja prosinca 2018. (36 % do kraja listopada 2019.). Ta je razina prijavljenih izdataka niža nego u prethodnim razdobljima te ukazuje na činjenicu da je na razini država članica i dalje potrebna veća usmjerenost na potrošnju¹³.

Kad je riječ o provedbi financijskih instrumenata, iznosi programa u odabranim financijskim instrumentima do kraja 2018. dosegli su iznos od 21,9 milijardi EUR, što čini približno 77 % iznosa planiranih u okviru programa za taj oblik potpore. Time se potvrđuje da većina financijskih instrumenata ostvaruje rezultate na terenu.

¹¹ Za više informacija vidjeti priloge 1.1. i 1.2. U podatke iz prethodno navedenog grafikona nije uključen udio dodijeljen temama u okviru višetematskih prioriteta, dok je u podatke iz priloga uključen.

¹² Zahtjevi za plaćanje zaprimljeni od država članica.

¹³ Raščlamba odabira projekata i potrošnje po tematskim ciljevima i državama članicama prikazana je u tablicama iz priloga 1. i 2.

2.2. Istraživanje, tehnološki razvoj i inovacije, IKT i konkurentnost MSP-ova

Ulaganje u istraživanje i inovacije utvrđeno je kao ključni pokretač rasta i konvergencije za ovo programsko razdoblje. Potpora teritorijalnom razvoju koji se temelji na inovacijama, posebno s pomoću strategija pametne specijalizacije, dovela je do naglog porasta odabira projekata u području istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija te konkurentnosti informacijskih i komunikacijskih tehnologija te malih i srednjih poduzeća (MSP). Do kraja 2018. odabrani su projekti u ukupnom iznosu većem od 117 milijardi EUR od raspoloživih 163 milijarde EUR.

- U području istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija više od 42,6 milijardi EUR dodijeljeno je projektima koji su povezani s gotovo 20 000 novih istraživača koji primaju potporu, a približno 30 000 poduzeća pomoglo je pri uvođenju novih proizvoda na tržište.
- Više od 12,3 milijardi EUR dodijeljeno je projektima u području digitalnog gospodarstva kojima se, među ostalim, podupire uvođenje širokopojasne mreže, digitalnih javnih usluga ili e-trgovine. Taj iznos uključuje 1,5 milijardi EUR potpore iz EPFRR-a za infrastrukturu IKT-a u ruralnim područjima. Ukupno će 8,3 milijuna kućanstava imati pristup boljoj širokopojasnoj mreži.
- Više od 62,5 milijardi EUR dodijeljeno je odabranim projektima za poticanje konkurentnosti MSP-ova te je povezano sa stvaranjem većine od 300,000 novih radnih mjesta koja se otvaraju u okviru EFRR-a. Više od 130 000 poljoprivrednih gospodarstava u ruralnim područjima prima financijsku potporu kako bi im se pomoglo u restrukturiranju i modernizaciji te povećanju produktivnosti.
- Europsko inovacijsko partnerstvo za poljoprivrednu produktivnost i održivost (EIP-AGRI) podupire 7 730 interaktivnih inovacijskih projekata. Znanje i inovacije koji su razvijeni u okviru projekata partnerstva EIP-AGRI dijele se putem nacionalnih inovacijskih i ruralnih mreža i mreže EIP-AGRI.

2.3. Niskougljično gospodarstvo, klimatske promjene, okoliš, promet i energija

Ukupno je 20 % proračuna EU-a za ovo programsko razdoblje dodijeljeno mjerama u području klime, a Komisija je predložila da za sljedeći proračun EU-a taj udio iznosi 25 %¹⁴. ESI fondovi imali su ključnu ulogu u oblikovanju značajnih promjena. Zahvaljujući dodijeljenim iznosima i preduvjetima za ulaganje, ESI fondovi ostvarili su jasan politički utjecaj na mjere u području klime i održivi rast. Do kraja 2018. više od 169 milijardi EUR dodijeljeno je projektima u regijama i gradovima u kojima se podupiru dekarbonizacija, otpornost na klimatske promjene i sprečavanje rizika od klimatskih promjena, energetska učinkovitost ili održivi promet.

- Više od 31,8 milijardi EUR dodijeljeno je projektima u području niskougljičnog gospodarstva koji su povezani s poboljšanjem potrošnje energije u više od 400 000 kućanstava uz potporu EFRR-a.
- Više od 52 milijarde EUR dodijeljeno je projektima u području ekološke učinkovitosti i učinkovitosti resursa, koji su povezani s dodatnim kapacitetom recikliranja otpada

¹⁴ Prijedlog uredbe Vijeća o utvrđivanju višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027. (COM(2018) 322 final).

većim od 500 000 tona godišnje. Zbog dogovorenih projekata ukupno će 20 milijuna ljudi imati pristup boljem pročišćavanju otpadnih voda.

- Kad je riječ o klimatskim aktivnostima u poljoprivrednom sektoru (npr. sekvestracija ugljika, smanjenje emisija stakleničkih plinova i emisija amonijaka), postignut je dobar napredak, posebno s poljoprivrednicima koji su se pridružili dobrovoljnim programima u području poljoprivrede, okoliša i klime u cilju razvoja upravljanja poljoprivrednim gospodarstvima prihvatljivog za okoliš. Cilj je da se i. s 18 % poljoprivrednog zemljišta EU-a upravlja za biološku raznolikost, ii. 15 % tog zemljišta podvrgne boljem upravljanju tlom i iii. 15 % boljem upravljanju vodama. U sva tri slučaja ciljevi su ostvareni u postotku većem od 85 %.
- Prioritet je podupiranje digitalizacije i dekarbonizacije sektora prometa, posebno u urbanim područjima. S više od 56 milijardi EUR dodijeljenih prometnim i energetske mrežama, rezultat odabranih projekata bit će više od 3 900 km novih ili obnovljenih željezničkih pruga te više od 400 km novih ili poboljšanih tramvajskih linija ili linija podzemne željeznice.
- U okviru EFPR-a dodijeljeno je 1,25 milijardi EUR za promicanje održive ravnoteže između ribarskih flota, dostupnih resursa i zaštite morskih ekosustava. Dodatnih 428 milijuna EUR izdvojeno je za potporu održivoj akvakulturi i 625 milijuna EUR za potporu socioekonomskim razvojem u tom sektoru. Fond je podržao više od 34 000 operacija, od kojih je njih 2 000 bilo usmjereno na bolje upravljanje područjima mreže Natura 2000, a više od 1 500 bilo je u vezi s drugim zaštićenim morskim područjima.

Provedba mjera u području klime

ESI fondovi, posebno u okviru EPFRR-a, EFRR-a i Kohezijskog fonda, podupiru dugoročne odgovore na izazove s kojima se suočavaju države članice i regije na putu do klimatski neutralnog gospodarstva. Provedba napreduje dobro: od ukupno 115 milijardi EUR predviđenih za mjere u području klimatskih promjena, do kraja 2018. projektima je dodijeljeno 88,1 milijarda EUR. Doprinos iz ESF-a klimatskim ciljevima pet je puta veći od prvotno planiranog iznosa, posebno zahvaljujući većoj potpori za osposobljavanje i mjerama na tržištu rada povezanim sa zelenim radnim mjestima (vidjeti Prilog 3.).

2.4. Zapošljavanje, socijalna uključenost, zdravstvo i obrazovanje

Posljednjih se godina EU snažno zalaže za svoj socijalni program, posebno donošenjem europskog stupa socijalnih prava 2017. U tom kontekstu ESI fondovi, a posebno ESF, podupiru strukturne reforme, uključujući modernizaciju javnih službi, poticanje zapošljavanja mladih i smanjenje siromaštva i nejednakosti. Do kraja 2018. odabrani projekti činili su dvije trećine ukupnih planiranih sredstava, što iznosi gotovo 103 milijarde EUR.

- Odabrani projekti za poboljšanje mogućnosti zapošljavanja obuhvaćaju više od 34 milijarde EUR, što znači da 23 milijuna osoba prima potporu iz ESF-a. Do kraja 2018. godine 2,1 milijun osoba pronašlo je posao, uključujući u svojstvu samozaposlene osobe.

- Osim ESF-a, Inicijativa za zapošljavanje mladih (YEI) pokazuje dobar napredak, s ukupnim iznosom od gotovo 8,8 milijardi EUR dodijeljenih odabranim projektima do kraja 2018. Do istog je datuma približno 2,7 milijuna mladih osoba uključeno u mjere koje podupire Inicijativa za zapošljavanje mladih:
 - njih 820 000 primilo je ponudu za zaposlenje, nastavak obrazovanja, naukovanje ili osposobljavanje i
 - više od 1,1 milijun mladih osoba koje su sudjelovale u obrazovanju ili osposobljavanju steklo je kvalifikaciju ili je bilo zaposleno, uključujući samozaposlene osobe.
- U pogledu socijalne uključenosti, kojoj najviše pridonosi ESF, dosad odabrani projekti iznose više od 36 milijarde EUR u projektima. Do kraja 2018. ukupno 1,8 milijuna sudionika s invaliditetom, 3,6 milijuna migranata, sudionika stranog podrijetla ili pripadnika manjina te 4,2 milijuna drugih osoba u nepovoljnom položaju primilo je pomoć kako bi poboljšalo svoje mogućnosti zapošljavanja i razvilo odgovarajuće vještine za tržište rada. EPFRR je podupirao i više od 60 000 mjera za socijalnu uključenost u ruralnim područjima.
- Vidljiv je i napredak u pogledu ulaganja u mjere povezane sa zdravstvenom skrbi. Dosad je više od 8 milijardi EUR uloženo u više od 7 000 projekata povezanih sa zdravstvenom skrbi (suzbijanje nejednakosti u području zdravstvene skrbi, reforma zdravstvenih sustava, promicanje e-zdravlja, istraživanja i inovacija). Ukupno gledano, cilj je odabranih projekata poboljšati zdravstvene usluge za više od 60 milijuna ljudi.
- Iznos od 28,3 milijarde EUR dodijeljen je konkretnim projektima u području obrazovanja i osposobljavanja. Zahvaljujući potpori ESF-a, do kraja 2018. godine 11,6 milijuna niskokvalificiranih osoba dobilo je pomoć, 3,4 milijuna steklo je kvalifikaciju, a 1,2 milijuna ušlo je u sustav obrazovanja i osposobljavanja. Zahvaljujući ulaganjima iz EFRR-a više od 8 milijuna ljudi imat će koristi od poboljšanih ustanova za skrb o djeci ili obrazovanje. U ruralnim područjima EPFRR je podupirao više od milijun aktivnosti u području strukovnog osposobljavanja.

3. UTJECAJ GLAVNIH REFORMI 2014.–2020.

3.1. Doprinos ESI fondova europskom semestru

Većina strukturnih i političkih izazova utvrđenih u okviru europskog semestra važna je za ESI fondove. U postojećim programima već su uzeti u obzir strukturni izazovi utvrđeni u preporukama koje se odnose na ulaganja za pojedine zemlje. Kao što su države članice istaknule u svojim izvješćima o napretku, ESI fondovi podupirali su reforme u područjima kao što su zaštita radnih mjesta i socijalne politike, poslovno okruženje, istraživanje i inovacije, energetska učinkovitost i učinkovitost resursa, telekomunikacije, promet, zdravstvo, obrazovanje i administrativne reforme.

S obzirom na to da su se relevantne preporuke za pojedinu zemlju izrađene u razdoblju 2014.–2015. odnosile uglavnom na područja s dugoročnim razvojnim izazovima, financiranje

iz kohezijske politike EU-a strogo je usklađeno s potrebama za ulaganjima utvrđenima u preporukama za pojedine zemlje za 2019. U tim preporukama za pojedinu državu članicu, zajedno s ovogodišnjim izvješćima po državama članicama, naveden je temeljit analitički okvir za utvrđivanje prioriteta ulaganja za razdoblje 2021.–2027.

3.2. Preduvjeti za financiranje: *ex ante* uvjeti

Jedna od glavnih reformi u razdoblju 2014.–2020. bila je uvođenje posebnih preduvjeta poznatih kao „*ex ante* uvjeti” kako bi se osiguralo da države članice i regije učinkovito i djelotvorno upotrebljavaju ESI fondove. Postupak za *ex ante* uvjete za razdoblje 2014.–2020. dovršen je.

Ex ante uvjeti pokazali su se korisnim instrumentom politike, posebno pridonoseći poboljšanju ulagačkog okruženja u EU-u i poticanju nekoliko strukturnih reformi¹⁵. Komisija za sljedeće programsko razdoblje u svojem Prijedlogu uredbe o utvrđivanju zajedničkih odredbi¹⁶ („Prijedlog uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027.”) predlaže da se mehanizam provede i poboljša uvođenjem novog sustava uvjeta koji omogućuju provedbu, s jednostavnijim administrativnim postupcima i pojačanim ispunjavanjem zahtjeva i naknadnim postupanjem.

3.3. Pravilo opoziva „N + 3”

Pravilo opoziva sredstava „N + 3”, pri čijoj primjeni može doći do gubitka sredstava EU-a koja nisu potrošena u roku od tri godine, uvedeno je uredbom za razdoblje 2014.–2020. kako bi se njime zamijenilo pravilo „N + 2”. Prvi put se 2018. primjenjuje na sve države članice.

Dok se tom reformom upravljačkim tijelima dalo više vremena za odabir i provedbu projekata, njime je smanjen pritisak za brzu provedbu proračuna. U kombinaciji s godišnjim računom i tekućim postupcima zatvaranja, za koje je dokazano da dovode do preopterećenja u odnosu na rizike neto financijske korekcije, pravilo „N + 3” znatno je pridonijelo niskoj razini plaćanja državama članicama iz proračuna EU-a. Postupni povratak na pravilo „N + 2”, kako je Komisija predložila za programsko razdoblje 2021.–2027., zajedno sa sveobuhvatnim mjerama pojednostavnjenja i mehanizmima obnavljanja upravljanja i kontrole trebao bi dovesti do brže provedbe u korist europskih građana.

3.4. Okvir uspješnosti

Ukupno je 6 % dodijeljenih sredstava ESI fondova za programe u okviru cilja „Ulaganje za rast i radna mjesta” predviđeno kao pričuva za ostvarenje postignuća. Komisija je 2019. preispitala uspješnost programa (pregled uspješnosti) i oslobodila pričuvu za ostvarenje postignuća za one prioritete koji su ostvarili srednjoročne ključne etape na kraju 2018.

Pregled uspješnosti pokazao se kao dobar način za uvođenje poticaja za uspješnost u provedbi politike. U Komisijinu Prijedlogu uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje

¹⁵ Vidjeti na primjer: Viță, V. 2018., *Research for REGI Committee – Conditionalities in Cohesion Policy* (Istraživanje za odbor REGI – Uvjeti u kohezijskoj politici), Europski parlament, Resorni odjel za strukturnu i kohezijsku politiku, Bruxelles.

¹⁶ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i financijskih pravila za njih i za Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize (COM(2018) 375 final).

2021.–2027. i dalje ostaje pristup na temelju uspješnosti, ali ostavljeno je više prostora za razmatranje politika. Pregled će uključivati širu i kvalitetniju procjenu uspješnosti programa, uzimajući u obzir izazove utvrđene u preporukama za pojedinu državu za 2024. i socioekonomsku situaciju u državama članicama ili regijama te napredak u ostvarivanju srednjoročnih ključnih etapa programa. U prijedlogu Komisije za razdoblje 2021.–2027. o strateškim planovima u okviru zajedničke poljoprivredne politike (ZPP)¹⁷, usmjerenost na uspješnost i dalje je jaka, uz prihvatljivost izdataka povezanih s ostvarivanjem rezultata na terenu.

3.5. Potpora integriranom teritorijalnom razvoju

ESI fondovi glavni su instrument EU-a za poticanje integriranog teritorijalnog razvoja u državama članicama i regijama. Više od 3 800 teritorijalnih, urbanih i lokalnih strategija prima financijska sredstva EU-a. Osim toga, ESI fondovi pomažu državama članicama u provedbi mjera za rješavanje potreba posebnih područja, kao što su područja pogođena siromaštvom ili socijalnom isključenošću, slabo naseljena područja, planinska područja, otoci i najudaljenije regije. Taj prilagođeni pristup ojačan je u Komisijinu Prijedlogu uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027., osobito stavljanjem većeg naglaska na funkcionalna područja (npr. riječni slivovi, obalna područja, planinska područja itd.) kako bi se prevladala administrativna izolacija te na lokalne inicijative.

3.5.1. Integrirana ulaganja u gradove

Veća usredotočenost na urbana pitanja u okviru ovog programskog razdoblja, zajedno s jedinstvenim političkim zamahom koji je potaknut Planom EU-a za gradove¹⁸, ojačala je gradove u izradi vlastitih integriranih urbanih strategija uz potporu ESI fondova. Od ukupno 81 milijarde EUR uložene u urbana područja do kraja 2018., gradovi su odabrali projekte u vrijednosti od približno 10,8 milijardi EUR koji će se provesti s pomoću više od 900 integriranih urbanih strategija. Treba spomenuti i uspjeh inicijative Inovativne mjere za gradove koja je na temelju 75 mjera urbanim područjima pomogla u ispitivanju inovativnih rješenja za održivi urbani razvoj¹⁹.

3.5.2. Provedba teritorijalnih instrumenata

Integrirana teritorijalna ulaganja (ITU) i instrument za lokalni razvoj pod vodstvom zajednice (CLLD) uvedeni su radi poticanja strategija integriranog teritorijalnog razvoja izvan tradicionalnih nacionalnih i regionalnih razina.

Integrirana teritorijalna ulaganja primjenjivala su se za provedbu više od 200 urbanih strategija i 120 teritorijalnih strategija, uz mobilizaciju sredstava iz ESI fondova u ukupnom iznosu od 15,9 milijardi EUR. Instrument za CLLD, koji proizlazi iz metode LEADER²⁰,

¹⁷ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila o potpori za strateške planove koje izrađuju države članice u okviru zajedničke poljoprivredne politike (strateški planovi u okviru ZPP-a) i koji se financiraju iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća i Uredbe (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća (COM(2018) 392 final).

¹⁸ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

¹⁹ <https://www.uia-initiative.eu/en>

²⁰ LEADER je metoda lokalnog razvoja odozdo prema gore koja se sufinancira iz EPFRR-a, a koja je uvedena 1991. kako bi se lokalni dionici uključili u razvoj ruralnih područja. LEADER je 2007. proširen na EFPR, a 2014. na EFRR i ESF u obliku CLLD-a.

pomogao je u mobilizaciji sredstava iz ESI fondova u ukupnom iznosu od 9,1 milijardi EUR. Do danas je diljem EU-a osnovano više od 3 000 lokalnih akcijskih skupina koje su odgovorne za mobilizaciju lokalnih zajednica i provedbu strategija CLLD-a. U mnogim su slučajevima ITU-ovi i CLLD imali spor početak jer je prvo trebalo pripremiti povezane sveobuhvatne strategije i svladati poteškoće u kombiniranju različitih fondova. Međutim, u izvješćima o napretku prikazan je opći entuzijazam u pogledu tih instrumenata: pomogli su u prevladavanju poteškoća u provedbi mjera urbanog razvoja u različitim sektorima i boljem rješavanju teritorijalnih potreba.

Novi pristup politike koji je Komisija uvela u svojem Prijedlogu uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027. temelji se na pozitivnim iskustvima ITU-ova i CLLD-a, a teritorijalna ulaganja čini jednostavnijima i učinkovitijima. Osim toga, u Komisijinu prijedlogu za razdoblje 2021.–2027. o strateškim planovima u okviru ZPP-a, LEADER bi i dalje bio obvezujuć, a za njega bi bilo rezervirano najmanje 5 % ukupnog doprinosa EPFRR-a tim planovima.

3.5.3. Teritorijalna suradnja

Programi za europsku teritorijalnu suradnju (Interreg) provode se na prekograničnoj, transnacionalnoj i međuregionalnoj razini. Porastao je broj odabranih projekata u svim programima Interrega, s financijskim sredstvima u iznosu od približno 9,7 milijardi EUR na kraju 2018. Glavni sektori koji primaju potporu jesu zaštita okoliša i učinkovitost resursa (npr. sprečavanje poplava, mjere zaštita od požara, zaštita prirode) te istraživanje, razvoj i inovacije (npr. prekogranični klasteri, mreže inovacija). U posljednje dvije godine više se pozornosti posvećuje uklanjanju pravnih, administrativnih i institucionalnih prepreka koje otežavaju ulaganja i gospodarski razvoj u pograničnim regijama. Na primjer, Komisija je osnovala posebnu središnju točku za granice kako bi pomogla u prevladavanju tih prepreka u posebnim područjima kao što su prijevoz, tržište rada, zdravstvo i obrazovanje²¹.

U pogledu makroregionalnih strategija EU-a Komisija je u drugom izvješću²² istaknula pozitivan učinak makroregionalnog pristupa, posebno na podizanje svijesti o zajedničkim izazovima u funkcionalnim područjima (npr. funkcionalna urbana područja, riječni slivovi, obalna područja, planinski lanci itd.). Međutim, u izvješću Komisije utvrđuje se nedostatak odgovornosti za strategije u nekim državama članicama sudionicama, što dovodi do nedostatne dodjele administrativnih i tehničkih resursa. Ipak, izvješća koja su podnijela države članice i dalje ukazuju na sve veće uključivanje makroregionalnih strategija u programe ESI fondova. Kako bi se održao dosadašnji trend, Komisija je preporučila da države članice sudionice uzmu u obzir prioritete makroregionalnih strategija u programskim dokumentima ESI fondova za razdoblje 2021.–2027. Vijeće Europske unije poduprlo je tu preporuku.

²¹ „Poticanje rasta i kohezije u pograničnim regijama” (COM(2017) 534 final).

²² COM(2019) 21 final.

4. BOLJE UPRAVLJANJE PROGRAMOM

4.1. Kapaciteti tijela i korisnika

Komisija je stavila na raspolaganje širok raspon posebnih alata²³ za potporu nastojanjima država članica kako bi osigurala da programska tijela i korisnici imaju dovoljno administrativnih kapaciteta za djelotvornu provedbu ESI fondova. Ta se područja potpora kreću od rješavanja kratkoročnih uskih grla – na primjer, usavršavanjem osoblja koje se bavi javnom nabavom i državnim potporama – do razvoja više strateških i prilagođenih mjera u izgradnji administrativnih kapaciteta. Na primjer, 2 600 sudionika iz svih država članica sudjelovalo je do kraja 2018. u više od 170 radionica, studijskih posjeta i misija stručnjaka u okviru platforme „TAIEX-REGIO Peer2Peer”. Druge inicijative 2018. uključuju pokretanje okvira kompetencija i alata za samoocjenjivanje kako bi se upravama pomoglo da utvrde i riješe nedostatke u pogledu kompetencija.

U pogledu digitalnog područja, mreža ureda za širokopojasne usluge (eng. *Broadband Competences Offices*)²⁴ sada je potpuno u funkciji. Okuplja 113 nacionalnih i regionalnih javnih tijela koja se podupiru uvođenje širokopojasnog interneta u svim državama članicama. Uz potporu Komisije, uredi za uvođenje širokopojasnih usluga razmjenjuju znanje, dobre prakse i iskustva te prevladavaju zajedničke izazove u osmišljavanju i provedbi širokopojasnih strategija i projekata.

4.2. Pojednostavnjenje za korisnike

Izmjenama niza uredbi²⁵ o ESI fondovima u srpnju 2018. omogućene su nove mogućnosti za smanjenje birokracije u provedbi programâ za razdoblje 2014.–2020. Izmjene uključuju širu uporabu pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, čime se nadležnim tijelima omogućuje da se više usredotoče na rezultate, uz istodobno povećanje pravne sigurnosti za sve dionike, više mogućnosti kombiniranja izvora financiranja i daljnje smanjenje revizijskog opterećenja za male operacije proširenjem područja primjene pravila „samo jedna revizija”.

Kad je riječ o pojednostavnjenim mogućnostima obračuna troškova, nastavno na postojeću transnacionalnu mrežu u području ESF-a, u studenome 2018. uspostavljena je posebna platforma za razmjenu znanja i dobre prakse u primjeni pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova u okviru EFRR-a i Kohezijskog fonda. Pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova u okviru EPFRR-a imaju snažnu potporu u aktivnostima umrežavanja i izgradnje kapaciteta. Komisija je za ESF od kolovoza 2018. tri puta donijela nove jedinične troškove i jednokratne iznose za nekoliko država članica, uključujući prvi put Bugarsku i Portugal.

²³ https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/how/improving-investment/

²⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/broadband-competence-offices>

²⁵ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredbi (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL L 193, 30.7.2018., str. 1.).

4.3. Uloga partnera u provedbi programa

Način na koji se provodi načelo partnerstva razlikuje se od jedne države članice do druge, ovisno o njihovim administrativnom i institucionalnom ustroju. Unatoč tome, kao i 2017., u izvješćima o napretku prikazuju se opća nastojanja da se partneri uključe u skladu s kodeksom ponašanja za partnerstvo. U mnogim državama članicama o izvješćima o napretku raspravljalo se s partnerima u odborima za praćenje ili na posebnim forumima. Države članice nastavile su uključivati partnere s pomoću odbora za praćenje, savjetodavnih skupina, savjetovanja u vezi s pozivima ili organiziranjem informativnih kampanja i radionica. Na primjer, u 11 država članica organizacije civilnog društva aktivno prate cijeli ciklus nabave i provedbe projekta u kontekstu 17 Paktova o integritetu²⁶ koje je financirala Komisija u partnerstvu s organizacijom Transparency International. Općenito se smatra da uključivanje partnera ima pozitivan učinak na provedbu programa.

4.4. Provedba horizontalnih načela i ciljeva politike

Komisija i dalje podupire države članice u provedbi horizontalnih ciljeva, uključujući ciljeve u području okoliša i klime – posebice sazivanjem redovitih sastanaka s predstavnicima nacionalnih energetske ili ekološke tijela i upravljačkih tijela koja se bave energetikom ili okolišem – te ciljeve u području rodne ravnopravnosti. U nekim državama članicama nositeljima projekata nude se posebni pozitivni poticaji koji dovode do inovativnog pristupa u uključivanju rodne perspektive.

4.5. Bolje komplementarnosti za veći učinak

Regulatornim okvirom za razdoblje 2014.–2020. ojačana je koordinacija između ESI fondova i njihove komplementarnosti s drugim instrumentima EU-a. Iz informacija u izvješćima o napretku za 2019. vidljivo je da je nekoliko država članica primijenilo mjere kao što su usklađivanje nacionalnih propisa o prihvatljivosti, međusektorski i međuministarski sporazumi, zajednički odbori za praćenje ili informatička rješenja za programiranje i provedbu više fondova.

Postoje i novi projekti koji pokazuju komplementarnost ESI fondova s Europskim fondom za strateška ulaganja (EFSU). Primjeri uključuju zračnu luku na otoku Reunion, koja je iskoristila sredstva EFRR-a i EFSU-a, te centar za medicinsku simulaciju Medicinskog sveučilišta u Poznańu, u kojem je povratna potpora EFSU-a popraćena bespovratnim sredstvima ESF-a za pokrivanje dijela troškova opreme i poboljšanja kompetencija. Međutim, u izvješćima se navodi i da su države članice još uvijek u postupku procjene kako će i hoće li iskoristiti mogućnost koja je nastala izmjenom²⁷ Uredbe (EU) br. 1303/2013 kako bi se olakšalo kombiniranje EFSU-a i ESIF-a.

Nadalje, sudionici iz većine država članica i nekoliko pridruženih zemalja pridružili su se Zajednici praksi za inicijativu „Pečat izvrsnosti”. Njome se inovativnim projektima MSP-ova koji se ne mogu financirati sredstvima iz programa Obzor 2020. pomaže tražiti drugu potporu, uključujući iz EFRR-a. Tu bi inicijativu trebalo olakšati u kontekstu prijedloga Komisije za sljedeći proračun EU-a čiji je cilj pojednostavniti pravila o državnim potporama kako bi se dodatno poduprlo javno financiranje inovativnih projekata.

²⁶ Vidjeti bilješku 23.

²⁷ Vidjeti bilješku 25.

Komisija je pokrenula i niz inicijativa za jačanje sinergija, posebno pilot-projekt „Put prema izvrsnosti” kako bi se državama članicama pomoglo da poboljšaju svoje inovacijske sustave i povežu se s istraživačkim zajednicama u drugim zemljama kako bi se olakšala primjena poziva na podnošenje prijedloga u okviru programa Obzor 2020. Međutim, unatoč mogućnosti kumulacije bespovratnih sredstava, kombiniranje financiranja iz programa Obzor i ESI fondova u istim je projektima i dalje povremeno²⁸.

Europsko partnerstvo za inovacije u području poljoprivredne proizvodnosti i održivosti (EIP-AGRI), koje se podupire iz EPFRR-a, još je jedan primjer prijenosa i primjene istraživanja razvijenih u okviru programa Obzor 2020. na terenu. U okviru partnerstva EIP-AGRI objedinjuju se tokovi financiranja kako bi se potaknule interaktivne inovacije za doprinos strategiji EU-a za pametan, održiv i uključiv rast.

4.6. Sinteza evaluacije ESI fondova

U razdoblju 2014.–2020. sve veći broj evaluacija odnosi se uglavnom na postupak provedbe i napredak u postizanju utvrđenih ciljeva. Unatoč sve većem broju dovršenih projekata još je prerano za procjenu rezultata i učinaka programa. Početak evaluacija učinaka, koje se provode u kasnijoj fazi programskog ciklusa, kasni zbog kasnog početka programa i kašnjenja u dovršetku mnogih intervencija. Dosadašnji rezultati nacionalnih evaluacija učinaka ukazuju na potrebu za poboljšanjem kvalitete provedenih evaluacija.

Očekuje se znatno ubrzanje dovršetka evaluacija na kraju tekućeg razdoblja. Međutim, gotovo polovina evaluacija učinka planira se tek nakon 2020. kada se očekuje ostvarenje rezultata programa²⁹.

4.7. Komuniciranje o ESI fondovima

Države članice pojačale su svoje napore u komuniciranju o postignućima ESI fondova. To je bilo ključno za postizanje bolje informiranosti građana o koristima potpore EU-a, kao što su primjerice pokazali rezultati posljednjeg istraživanja Eurobarometra o regionalnoj politici. Od posljednjeg istraživanja iz 2017. razina osviještenosti na razini EU-a porasla je za pet postotnih bodova, na 40 %³⁰.

U okviru popularne kampanje Komisije #EuInmyRegion 2018. ostvareno je više od 1 700 događanja otvorenih vrata na kojima se sudjelovalo približno 450 000 sudionika. Zajednički rad na svim razinama u institucijama bio je presudan za uvođenje dviju inovativnih kampanja: i. projekt Road Trip koji je usmjeren na mlade u dobi od 18 godina do 24 godine ii. niz od 40 regionalnih kampanja u suradnji s regijama koji prikazuje vodeće lokalne projekte.

Kad je riječ o EPFRR-u, za razne komunikacijske aktivnosti kao što su poljoprivredni sajmovi, otvoreni dani, konferencije ili kampanje na društvenim medijima redovito se organiziraju kampanje za informiranje o mogućnostima financiranja. Usto, Europska mreža za ruralni razvoj služi za razmjenu informacija i dobre prakse u području ruralnog razvoja.

²⁸ Na primjer, preko zajedničkih poduzeća kao što su ECSEL i CleanSky koja su u talijanskim i španjolskim regijama mobilizirala dodatna sredstva iz EFRR-a za njihove projekte u okviru programa Obzor.

²⁹ Vidjeti radni dokument službi Komisije „Sažetak rezultata evaluacije programa ESIF-a”.

³⁰ Najvažnije iz istraživanja Eurobarometra: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/eyh3-tjuv>

Države članice i regije ostvarile su znatan napredak u jačanju transparentnosti. Svi, osim nekoliko programa, sada su u potpunosti usklađeni sa zahtjevima u pogledu informiranja i komunikacije, kao što su objava popisa projekata, imenovanje službenika za komunikaciju ili predstavljanje uspješnih projekata na njihovim internetskim stranicama. Osim toga, ljudi su imali priliku izraziti svoje mišljenje o europskim pitanjima, posebno o prioritetima financiranja EU-a, u kontekstu više od 400 dijaloga organiziranih uz potporu ESI fondova.

ZAKLJUČAK

ESI fondovi unapređuju živote milijuna Europljana. Bez obzira na to je li riječ o ljudima i vještinama, o poduzećima, školama, sveučilištima, okolišu, klimi i infrastrukturi, ulaganja u okviru ESI fondova imaju ključnu ulogu u pružanju potpore regijama, gradovima, ruralnim područjima i obalnim zajednicama da održe korak s promjenama i koje su svuda oko nas.

Prvih pet godina provedbe postavilo je programima dobre temelje za osiguranje pametnog, održivog i uključivog rasta. Do kraja rujna 2019. države članice izvijestile su da su odabrani projekti s ukupnim troškovima od 500 milijardi EUR – približno 77 % ukupnog planiranog iznosa – od kojih je prijavljeno više od 210 milijardi EUR izdataka. Ti projekti imaju konkretan učinak na milijune Europljana, no potrebno je učiniti više. Komisija će nastaviti s radom na učinkovitijem i usmjerenijem postizanju rezultata. Nastavit će i stjecati iskustva potrebna za dodatno pojednostavnjenje postupaka i osiguravanje veće usmjerenosti na postignuća ESI fondova.

U okviru Prijedloga uredbe o zajedničkim odredbama i prijedloga za ZPP za razdoblje 2021.–2027. Komisija nastoji ojačati doprinos fondova ostvarenju ciljeva Pariškog sporazuma o klimi, ulaganju u ljude, inovacijama i osnaživanju regija, gradova, ruralnih i obalnih područja radi provedbe ciljeva održivog razvoja. Iako nije obuhvaćen Komisijinim Prijedlogom uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027., EPFRR će i dalje biti usko povezan s EFRR-om, ESF-om plus, Kohezijskim fondom i EFPR-om, na primjer pri podupiranju lokalnih inicijativa putem CLLD-a ili financijskih instrumenata.

Sljedeća generacija programa, koja je trenutačno u pripremi, predstavlja jedinstvenu priliku za postavljanje temelja za održivu budućnost EU-a. Tim će se programima osigurati pravedna tranzicija za sve uz Fond za pravednu tranziciju, čime će se stvoriti nove i različite mogućnosti diljem Europe pri čemu nitko ne smije biti zapostavljen.