



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 21. svibnja 2021.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2018/0196(COD)

6674/21
ADD 3

FSTR 21
REGIO 36
FC 9
SOC 122
PECHE 75
CADREFIN 122
JAI 237
SAN 119
CODEC 295

NACRT OBRAZLOŽENJA VIJEĆA

Predmet: Stajalište Vijeća u prvom čitanju s ciljem donošenja UREDBE
EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o utvrđivanju zajedničkih
odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom
fondu plus, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo
te financijskih pravila za njih i za Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju
sigurnost i instrument za upravljanje granicama i vize
– nacrt obrazloženja Vijeća

I. UVOD

1. Komisija je 29. svibnja 2018. donijela Prijedlog uredbe o zajedničkim odredbama (UZO)¹. Izvornim Prijedlogom uredbe o zajedničkim odredbama utvrđene su zajedničke odredbe za sedam fondova u okviru podijeljenog upravljanja: Kohezijski fond, Europski fond za pomorstvo i ribarstvo, Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond plus, Fond za azil i migracije, instrument za upravljanje granicama i vize te Fond za unutarnju sigurnost. Komisija je 14. siječnja 2020., zajedno s prijedlogom za uspostavu Fonda za pravednu tranziciju (FPT), predložila razne izmjene Uredbe o zajedničkim odredbama² kako bi se FPT uključio kao novi fond u krovna pravila Uredbe o zajedničkim odredbama. Komisija je 28. svibnja 2020., nakon izbijanja bolesti COVID-19 te kao dio revidiranog višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027. i paketa za oporavak, predložila razne izmjene zakonodavnog paketa za kohezijsku politiku za razdoblje 2021. – 2027., uključujući dodatne izmjene Uredbe o zajedničkim odredbama³.
2. Europski gospodarski i socijalni odbor donio je svoje mišljenje o izvornom Prijedlogu uredbe o zajedničkim odredbama 17. listopada 2018.⁴, a o izmijenjenim prijedlozima 10. lipnja 2020.⁵ i 18. rujna 2020.⁶
3. Odbor regija donio je svoje mišljenje o izvornom Prijedlogu uredbe o zajedničkim odredbama 5. prosinca 2018.⁷, a o izmijenjenim prijedlozima 14. listopada 2020.⁸
4. Europski revizorski sud donio je svoje mišljenje o Uredbi o zajedničkim odredbama 31. listopada 2018.⁹

¹ Dok. 9511/18 + ADD 1.

² Dok. 5259/20 + ADD 1.

³ Dok. 8399/20 + ADD 1.

⁴ SL C 62, 15.2.2019., str. 83.

⁵ SL C 311, 18.9.2020., str. 55.

⁶ SL C 429, 11.12.2020., str. 236.

⁷ SL C 86, 7.3.2019., str. 41.

⁸ SL C 440, 18.12.2020., str. 191.

⁹ SL C 17, 14.1.2019., str. 1.

5. Europski parlament donio je svoje stajalište o Uredbi o zajedničkim odredbama u prvom čitanju na plenarnoj sjednici 27. ožujka 2019.
6. Radna skupina za strukturne mjere proučila je predloženu Uredbu o zajedničkim odredbama na nekoliko sastanaka za vrijeme bugarskog, austrijskog, rumunjskog, finskog, hrvatskog, njemačkog i portugalskog predsjedništva.
7. Odbor stalnih predstavnika potvrdio je pojedine djelomične pregovaračke mandate o različitim dijelovima (tematskim područjima Uredbe o zajedničkim odredbama) Uredbe u razdoblju od prosinca 2018. do svibnja 2019.¹⁰ Odbor stalnih predstavnika 22. srpnja 2020. potvrdio je još jedan djelomični mandat za pregovore s Europskim parlamentom u pogledu izmijenjenih Komisijinih prijedloga u vezi s Uredbom o zajedničkim odredbama¹¹. Osim toga, Odbor stalnih predstavnika 5. listopada 2020. ažurirao je djelomični mandat za pregovore kako bi se u obzir uzeli zaključci Europskog vijeća o višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2021. – 2027. i paketu za oporavak, usvojeni na izvanrednom sastanku Europskog vijeća održanom od 17. do 21. srpnja 2020.¹²
8. Rumunjsko, finsko, hrvatsko, njemačko i portugalsko predsjedništvo na temelju tih mandata vodilo je međuinstitucijske pregovore zaključene u veljači 2021.
9. Odbor Europskog parlamenta za regionalni razvoj (REGI) 16. ožujka 2021. odobrio je ishod međuinstitucijskih pregovora. Predsjednik Odbora REGI 18. ožujka 2021. uputio je pismo predsjedništvu Vijeća u kojem navodi kako će plenarnom sazivu Parlamenta preporučiti da u drugom čitanju prihvati stajalište Vijeća bez izmjena, podložno pravno-jezičnoj provjeri.
10. Uzimajući u obzir navedeni dogovor te nakon pravno-jezične redakture, Vijeće je [xx. xx. 2021.] donijelo stajalište u prvom čitanju u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom utvrđenim u članku 294. UFEU-a.

¹⁰ Dok. 11149/19 (pročišćena verzija djelomičnih mandata u pogledu Uredbe o zajedničkim odredbama).

¹¹ Dok. 9428/20.

¹² Dok. 10879/20.

II. CILJ (članci od 1. do 9.)

11. U skladu, među ostalim, s člancima 174., 175., 177. i 322. UFEU-a, Uredba o zajedničkim odredbama krovna je uredba za skup fondova u okviru podijeljenog upravljanja čiji je cilj poduprijeti države članice u jačanju njihove ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije smanjenjem razlika u stupnju razvijenosti različitih regija i zaostalosti regija ili otoka u najnepovoljnijem položaju. Zajedničke odredbe na temelju članka 177. UFEU-a utvrđene su kako bi se obuhvatila pravila specifična za politiku za EFRR, ESF+, Kohezijski fond, FPT i EFPR-u.
12. Kako bi se dodatno razvila koordinirana i usklađena provedba fondova Unije koji se provode u okviru podijeljenog upravljanja, usto se utvrđuju financijska pravila na temelju članka 322. UFEU-a za sve fondove obuhvaćene Uredbom o zajedničkim odredbama, pri čemu se u stajalištu Vijeća u prvom čitanju jasno navodi područje primjene relevantnih odredaba.
13. Uredbom o zajedničkim odredbama podupirat će se sljedeći ciljevi politike:
 - (a) konkurentnija i pametnija Europa promicanjem inovativne i pametne gospodarske preobrazbe i regionalne povezanosti IKT-a;
 - (b) zelenija, otporna Europa s niskom razinom emisija ugljika koja prelazi na gospodarstvo s nultom neto stopom emisija ugljika promicanjem prelaska na čistu i pravednu energiju, zelenih i plavih ulaganja, kružnoga gospodarstva, ublažavanja klimatskih promjena i prilagodbe klimatskim promjenama, sprečavanja rizika i upravljanja njime te održive urbane mobilnosti;
 - (c) povezanija Europa jačanjem mobilnosti;
 - (d) uključivija Europa s istaknutijom socijalnom komponentom provedbom europskog stupa socijalnih prava;
 - (e) Europa bliža građanima poticanjem održivog i integriranog razvoja svih vrsta područja i lokalnih inicijativa.

III. ANALIZA STAJALIŠTA VIJEĆA U PRVOM ČITANJU

(a) Strateški pristup i programiranje (članci od 7. do 37.)

14. Sporazum o partnerstvu koji priprema svaka država članica bit će sažet strateški dokument za usmjeravanje pregovora između Komisije i dotične države članice o izradi programâ u okviru EFRR-a, fonda ESF+, Kohezijskog fonda, FPT-a i EFPR-e.
15. Države članice na odgovarajućoj teritorijalnoj razini i u skladu sa svojim institucionalnim, pravnim i financijskim okvirom te tijela koja su one odredile u tu svrhu bit će odgovorni za pripremu i provedbu programâ. Tijekom provedbe uzet će u obzir i načelo partnerstva.
16. Ojačana su horizontalna načela, među ostalim u cilju osiguravanja održivosti financiranja, čime se podupiru klimatski i okolišni ciljevi EU-a, integrira načelo „nenanošenja štete” i načelo „energetska učinkovitost na prvom mjestu” te jačaju poveznice s nacionalnim energetske i klimatskim planovima. U programima će se navesti ciljna vrijednost doprinosa za klimu za svaku državu članicu kao postotak njezinih ukupnih dodijeljenih sredstava iz EFRR-a i Kohezijskog fonda.
17. Kako bi se državama članicama osigurala dostatna fleksibilnost u izvršenju njihovih dodijeljenih sredstava u okviru podijeljenog upravljanja, stajalištem Vijeća u prvom čitanju omogućuje se prijenos određenih razina financiranja među fondovima te između instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja i instrumenata kojima se izravno ili neizravno upravlja. Osim toga, svaka država članica imat će fleksibilnost u pogledu doprinosa programu InvestEU pod određenim uvjetima utvrđenima u Uredbi.
18. Kako bi se osigurali potrebni preduvjeti za djelotvornu i učinkovitu upotrebu potpore Unije koja se dodjeljuje iz fondova, utvrdit će se te u relevantnim odredbama u člancima i prilogima Uredbe jasno odrediti ograničen popis uvjeta koji omogućuju provedbu, kao i sažet i iscrpan skup objektivnih kriterija za njihovu procjenu.

19. U stajalištu Vijeća u prvom čitanju slijedi se sličan pristup postojećim mehanizmima kojima se povezuje Unijina politika financiranja s gospodarskim upravljanjem Unijom tijekom razdoblja 2014. – 2020. i njime se Komisiji omogućuje da za razdoblje 2021. – 2027. podnese prijedlog Vijeću o suspenziji svih ili dijela obveza ili plaćanja za jedan program ili više programa dotične države članice ako ta država članica ne poduzme učinkovito djelovanje u kontekstu postupka gospodarskog upravljanja. Programi ESF+ i Interreg bit će isključeni iz područja primjene tih mehanizama.
20. Kako bi se dodatno ojačala povezanost kohezijske politike i europskog semestra, države članice prvi će put 2024. provesti preispitivanje u sredini programskog razdoblja svakog programa koji prima potporu iz EFRR-a, fonda ESF+, Kohezijskog fonda i FPT-a. Preispitivanjem se namjerava osigurati potpuna prilagodba programâ na temelju uspješnosti programa. Za programe u okviru cilja „Ulaganja za radna mjesta i rast” iznos koji odgovara 50 % doprinosa za 2026. i 2027. („iznos fleksibilnosti”) po programu u svakoj državi članici zadržat će se i konačno se dodijeliti programu nakon donošenja odluke Komisije koja slijedi preispitivanje u sredini programskog razdoblja.
21. Suzakonodavci su također odlučili ovlastiti Komisiju za donošenje privremenih mjera za olakšavanje upotrebe fondova kao odgovor na iznimne ili neuobičajene okolnosti. Komisija će imati potreban zakonodavni okvir za donošenje mjera koje su najprimjerenije s obzirom na te okolnosti, uz istodobno očuvanje ciljeva fondova.
22. Kako bi se smanjilo administrativno opterećenje, stajalištem Vijeća u prvom čitanju omogućuje se provedba tehničke pomoći koja je povezana s provedbom programa na inicijativu države članice putem paušalne stope na temelju napretka u provedbi programa. Međutim, ako se prednost daje kontinuitetu s razdobljem 2014. – 2020., stajalištem Vijeća pruža se mogućnost državi članici da nastavi primati nadoknadu prihvatljivih troškova koje je korisnik stvarno imao i koji su plaćeni pri provedbi operacija za tehničku pomoć.

(b) Praćenje, evaluacija, komunikacija i vidljivost (članci od 38. do 50.)

23. Kako bi se ispitala uspješnost programâ, države članice osnovat će odbore za praćenje, u čijem će sastavu biti predstavnici relevantnih partnera. Za EFRR, ESF+ i Kohezijski fond godišnja izvješća o provedbi zamijenit će se godišnjim pregledom uspješnosti koji se temelji na najnovijim informacijama i podacima o provedbi programa koje je objavila država članica.
24. Programska tijela, korisnici i dionici programa u državama članicama i dalje će biti odgovorni za podizanje svijesti o postignućima financiranja sredstvima Unije i o tome će na primjeren način obavijestiti javnost. U stajalištu Vijeća u prvom čitanju aktivnosti transparentnosti, komunikacije i vidljivosti smatraju se ključnim elementima u omogućivanju vidljivosti djelovanja Unije na terenu.

(c) Financijska potpora iz fondova (članci od 51. do 68.)

25. Stajalištem Vijeća doprinosi se pojednostavnjenju upotrebe fondova i smanjenju rizika od pogreške. U tu su svrhu definirani i oblici doprinosa Unije državama članicama i oblici potpore koju države članice pružaju korisnicima. Upravljačka tijela moći će dodjeljivati bespovratna sredstva u obliku financiranja koje nije povezano s troškovima. U pogledu bespovratnih sredstava za korisnike države članice trebaju postupno povećati upotrebu pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova.
26. Kako bi se osigurala pravna jasnoća, stajalištem Vijeća u prvom čitanju utvrđuje se razdoblje prihvatljivosti za rashode ili troškove povezane s operacijama koje primaju potporu iz fondova na temelju ove Uredbe i ograničava potpora za dovršene operacije.

(d) Upravljanje i kontrola (članci od 69. do 85.)

27. Stajalištem Vijeća u prvom čitanju državama članicama daje se mogućnost da na vlastitu inicijativu odrede koordinacijsko tijelo koje treba biti u vezi s Komisijom i dostavljati joj informacije te koordinirati aktivnosti programskih tijela u toj državi članici.
28. Stajalištem Vijeća u prvom čitanju osigurava se i primjerena ravnoteža između djelotvorne i učinkovite provedbe fondova i povezanih administrativnih troškova i opterećenja preciznijim određivanjem učestalosti, područja primjene i opsega provjera upravljanja i revizija. U tom pogledu stajalištem Vijeća jamči se da će provjere upravljanja biti razmjerne rizicima koji su prethodno procijenjeni, a revizije će biti razmjerne razini rizika za proračun Unije.

(e) Financijsko upravljanje i financijski okvir (članci od 86. do 112.)

29. Stajalištem Vijeća u prvom čitanju predlaže se niz razmjernih mjera koje treba provesti na razini država članica i Komisije kako bi se zaštitili financijski interesi i proračun Unije.
30. Kako bi se promicali ciljevi UFEU-a povezani s ekonomskom, socijalnom i teritorijalnom kohezijom, ciljem „Ulaganje za radna mjesta i rast” podupirat će se sve regije, dodjelom sredstava u okviru tog cilja iz EFRR-a i fonda ESF+ na temelju ključa raspodjele koji se uglavnom temelji na bruto domaćem proizvodu (BDP) po stanovniku. Države članice čiji je bruto nacionalni dohodak (BND) po stanovniku manji od 90 % prosječnog BND-a Unije također će u okviru tog istog cilja ostvariti koristi iz Kohezijskog fonda.
31. Sredstva za cilj „Europska teritorijalna suradnja (Interreg)” dodijelit će se državama članicama na temelju specifične metodologije dodjele kojom se posebno uzima u obzir gustoća naseljenosti u pograničnim područjima.
32. Komisija će utvrditi godišnju raščlambu raspoloživih sredstava za dodjelu po državi članici za EFRR, ESF+, Kohezijski fond i FPT u okviru cilja „Ulaganje za radna mjesta i rast”, zajedno s popisom prihvatljivih regija, kao i dodjele sredstava za cilj „Europska teritorijalna suradnja (Interreg)”.

33. Stajalištem Vijeća u prvom čitanju također se određuju najviše moguće stope sufinanciranja u području kohezijske politike prema kategoriji regije, gdje je to primjenjivo, kako bi se primjerenom razinom javne ili privatne nacionalne potpore osiguralo poštovanje načela sufinanciranja.

(f) Ostale odredbe (članci od 112. do 119.)

34. Kako bi se osigurao kontinuitet pružanja potpore u relevantnom području politike, stajalištem Vijeća u prvom čitanju utvrđuju se odredbe za provedbu u fazama za razdoblje 2014. – 2020. i razdoblje 2021. – 2027.

IV. ZAKLJUČAK

35. Stajalište Vijeća u prvom čitanju odražava kompromis postignut tijekom pregovora između Vijeća i Europskog parlamenta, uz potporu Komisije.

36. Vijeće smatra da njegovo stajalište u prvom čitanju predstavlja uravnotežen tekst kojim se ispunjavaju svi ciljevi Uredbe o zajedničkim odredbama.
