

Bruxelles, 28. svibnja 2020.
(OR. en)

8399/20

**Međuinstitucijski predmet:
2018/0196 (COD)**

**FSTR 74
REGIO 105
FC 43
SOC 344
PECHE 132
CADREFIN 102
JAI 416
SAN 178
CODEC 426**

PRIJEDLOG

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	28. svibnja 2020.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2020) 450 final
Predmet:	Izmijenjeni prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju 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

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2020) 450 final.

Priloženo: COM(2020) 450 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.5.2020.
COM(2020) 450 final

2018/0196 (COD)

Izmijenjeni prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju 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

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Europska komisija donijela je 29. svibnja 2018. zakonodavne prijedloge o upotrebi sredstava u okviru kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027.¹ kojima se potpora iz fondova usmjerava na nekoliko ključnih prioriteta politike EU-a.

Početkom ove godine europsko se gospodarstvo suočilo s dubokim i dosad neviđenim egzogenim simetričnim šokom uzrokovanim pandemijom bolesti COVID-19. Neposredan pritisak na zdravstvene sustave, uz strašne ljudske žrtve, popraćen je iznenadnim i ozbiljnim socijalnim i ekonomskim posljedicama.

To će uzrokovati znatan pad gospodarskih rezultata, smanjenje broja gospodarskih subjekata i nagli porast nezaposlenosti i siromaštva. Bit će i znatan izazov za javne financije i upravljanje dugom u nadolazećim godinama, što bi moglo ograničiti javna ulaganja potrebna za gospodarski oporavak i razvoj.

Kako bi se hitno pružio odgovor, trenutačno dostupni instrumenti kohezijske politike u okviru programa za razdoblje 2014.–2020. već su prilagođeni. U tom je pogledu provedena prva izmjena² Uredbe (EU) br. 1303/2013 kako bi se ojačali zdravstveni sustavi država članica većim ulaganjima i pružila potpora gospodarskim subjektima i radnicima. Uslijedila je i druga izmjena³, čiji je cilj pružanje iznimne fleksibilnosti državama članicama pri upravljanju njihovim programima i njihovoj izmjeni kad je to potrebno za rješavanje krizne situacije.

Osim toga, Komisija predlaže da se puni potencijal proračuna EU-a iskoristi za mobilizaciju ulaganja i pojačanu financijsku potporu u ključnim prvim godinama oporavka. Ti se prijedlozi temelje na dva stupa. S jedne strane, hitni Europski instrument za oporavak privremeno će povećati financijski kapacitet proračuna EU-a korištenjem prostora u proračunu EU-a za prikupljanje dodatnih sredstava na financijskim tržištima. S druge strane, ojačan je višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027. Komisija predlaže jačanje ključnih programa s pomoću Europskog instrumenta za oporavak kako bi se ulaganja hitno usmjerila onamo gdje su najpotrebnija, ojačalo jedinstveno tržište, unaprijedila suradnja u područjima kao što su zdravlje i upravljanje krizama te Uniji pružio prilagođeni proračun za pokretanje dugoročne tranzicije prema otpornijoj, zelenijoj i digitalnoj Europi uz poštovanje načela europskog stupa socijalnih prava.

Ovaj prijedlog pripada prethodno navedenom drugom stupu. Ulaganja u okviru kohezijske politike u razdoblju 2021.–2027. morat će dugoročno služiti kao instrumenti za poticanje rasta i konvergencije od 2021. nadalje, kad se očekuje da će se gospodarstvo EU-a početi oporavljati od ozbiljne recesije.

U tom je pogledu jasno potkrijepljena važnost osmišljavanja kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. koja se temelji na strategijama rasta otpornima na buduće promjene, osobito s pomoću tematske koncentracije usmjerene na gospodarsku konkurentnost, zelenog plana i promicanja europskog stupa socijalnih prava. Ključno je osigurati povoljne okolnosti za brz oporavak kojima se utire put gospodarskom razvoju EU-a, uz istodobno ispunjavanje cilja

¹ COM(2018) 375 final.

² Uredba (EU) 2020/460.

³ Uredba (EU) 2020/558.

Ugovora koji se odnosi na promicanje konvergencije i smanjenje nejednakosti. Pri pružanju potpore posebnu važnost treba pridati regijama koje su najteže pogođene krizom i koje su slabije opremljene za oporavak.

S druge strane, iznenadna i neočekivana pojava pandemije ukazuje na potrebu za većom fleksibilnošću i reaktivnošću kohezijske politike. Konkretno, državama članicama treba odobriti dodatnu fleksibilnost za prijenos sredstava među fondovima bilo kada tijekom programskog razdoblja.

Nužno je i da pravni okvir za kohezijsku politiku uključuje mehanizme koji se mogu brzo aktivirati u slučaju daljnjih šokova u Uniji u narednim godinama. U skladu s tim, mjere za upotrebu fondova predlažu se kao odgovor na izvanredne i neuobičajene okolnosti kako bi se osiguralo da se u takvim okolnostima, za koje su utvrđeni kriteriji, mogu odobriti odstupanja od određenih pravila kako bi se brže reagiralo u takvim situacijama. U tom bi kontekstu Komisiju trebalo ovlastiti za donošenje provedbenih akata kako bi se predvidjele privremene mjere i time pomoglo u suočavanju s izvanrednim i neuobičajenim okolnostima.

Naposljetku, zbog kašnjenja i nedostataka u provedbi pandemija bolesti COVID-19 dovela je u pitanje sposobnost korisnika da na vrijeme dovrše operacije koje se podupiru u okviru programâ za razdoblje 2014.–2020. Zbog proračunskih posljedica krize korisnici možda neće moći financirati završetak predmetnih operacija prije isteka roka za zaključenje. U tom bi pogledu trebalo odobriti dodatnu fleksibilnost kako bi se omogućila postupna provedba operacija.

Predložene izmjene dopunjene su paralelnim Prijedlogom izmjene Prijedloga uredbe o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu⁴ u cilju jačanja pripravnosti zdravstvenih sustava i boljeg iskorištavanja potencijala kulture i turizma s obzirom na njihovu osjetljivost na krizu i središnju važnost u nizu regija. Isto tako, ovaj je prijedlog popraćen predloženom izmjenom Prijedloga uredbe o Europskom socijalnom fondu plus⁵ kako bi se pojačala potpora mjerama koje se odnose na zapošljavanje mladih i siromaštvo djece te pružanje potpore radnoj snazi na putu prema zelenoj i digitalnoj tranziciji.

Na razini Unije europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika okvir je za utvrđivanje nacionalnih prioriteta reformi i ulaganja, među ostalim, za potporu iz fondova. Proteklih su godina uspostavljene bliske veze između procesa europskog semestra i ulaganja u okviru kohezijske politike, zbog čega je ta politika posebno prikladna za ostvarivanje ulaganja utvrđenih u procesu europskog semestra. U procesu europskog semestra već su navedena posebna prioritetna područja za pojačano financiranje javnih ulaganja na početku razdoblja kako bi se doprinijelo gospodarskom oporavku i razvoju.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Prijedlog je ograničen na ciljane izmjene Prijedloga uredbe o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju 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 („Prijedlog uredbe o zajedničkim odredbama”) i dosljedan je u odnosu na druge politike Unije.

⁴ COM(2018) 372 final.

⁵ COM(2018) 382 final.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Prijedlog se temelji na članku 322. stavku 1. točki (a) Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU”), kojim se predviđa pravna osnova za donošenje uredbi o utvrđivanju financijskih pravila kojima se pobliže određuje postupak koji treba donijeti za utvrđivanje i izvršenje proračuna te za prikazivanje i reviziju računa.

Temelji se i na članku 177. UFEU-a i članku 349. UFEU-a.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Prijedlogom se ne mijenja način provedbe kohezijske politike koja se i dalje provodi u okviru podijeljenog upravljanja.

Podijeljeno upravljanje temelji se na načelu supsidijarnosti jer Komisija delegira zadaće strateškog programiranja i provedbe državama članicama i regijama. Ujedno ograničava djelovanje EU-a na ono što je nužno za postizanje ciljeva kako je utvrđeno u Ugovorima.

- **Proporcionalnost**

Prijedlog je ograničena i ciljana promjena koja ne prelazi ono što je potrebno za postizanje cilja dodatne fleksibilnosti u upravljanju programima i veće reaktivnosti radi prilagodbe ključnih provedbenih odredbi u svrhu sprečavanja potencijalnog budućeg simetričnog šoka.

Predloženom ovlašću Komisiji se omogućuje da u slučaju buduće krize u ograničenom vremenskom razdoblju poduzme ograničeni skup hitnih mjera. Stoga je prijedlog u skladu s načelom proporcionalnosti.

- **Odabir instrumenta**

Ovim se prijedlogom mijenja prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- ***Ex post* evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Nije primjenjivo.

- **Savjetovanja s dionicima**

Nije bilo savjetovanja s vanjskim dionicima. Međutim, prijedlog se temelji na intenzivnom savjetovanju s državama članicama i Europskim parlamentom tijekom posljednjih tjedana.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Nije primjenjivo.

- **Procjena učinka**

Prijedlogu uredbe o zajedničkim odredbama priložena je procjena učinka. Procjenom učinka potvrđen je sustav provedbe predložen za te fondove, kako je navedeno u Prijedlogu uredbe o zajedničkim odredbama od 29. svibnja 2018.

Predložene izmjene Prijedloga uredbe o zajedničkim odredbama ograničene su i ciljane te se njima ne predlaže izmjena strukture i temelja početnog prijedloga. Donose samo ograničene prilagodbe i poboljšanja na temelju iskustava stečenih u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 i njezinih posljedica. Stoga nije provedena samostalna procjena učinka.

- **Primjerenost i pojednostavnjenje propisa**

Predložene izmjene Prijedloga uredbe o zajedničkim odredbama ograničene su i ciljane te se njima ne predlaže izmjena elemenata koji bi bili relevantni za provjere primjerenosti propisa ili pojednostavnjenje.

- **Temeljna prava**

Prijedlog ne utječe na temeljna prava jer se njime ne mijenjaju odgovarajući elementi Prijedloga uredbe o zajedničkim odredbama od 29. svibnja 2018.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Predložena izmjena ne podrazumijeva nikakve promjene u prijedlogu sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.–2027.⁶

5. DRUGI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Nije primjenjivo.

- **Dokumenti s objašnjenjima (za direktive)**

Nije primjenjivo.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Predložene izmjene Prijedloga uredbe o zajedničkim odredbama usmjerene su na sljedeće elemente:

- veću fleksibilnost za prijenos sredstava između fondova, dopunjenu dodatnom fleksibilnošću za prijenose između EFRR-a, ESF-a plus ili Kohezijskog fonda, u skladu s člankom 21.,

⁶ COM(2018) 322 final.

- ovlašćivanje Komisije za donošenje provedbenih akata kako bi se omogućile privremene mjere za upotrebu fondova kao odgovor na izvanredne i neuobičajene okolnosti kojima se omogućuje:
 - povećanje međuplaćanja za 10 postotnih bodova,
 - odabir već dovršenih operacija,
 - retroaktivna prihvatljivost operacija,
 - produžetak rokova za podnošenje dokumenata i podataka,
- snižavanje praga za operacije koje se mogu postupno provoditi tijekom dva programska razdoblja na 5 milijuna EUR.

Izmijenjeni prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju 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

Prijedlog Komisije COM(2018) 375 mijenja se kako slijedi:

1. umeće se sljedeća uvodna izjava 15.a:
„(15.a) Kako bi se državama članicama omogućila fleksibilnost pri dodjeli i prilagodbi dodjele financijskih sredstava u skladu s njihovim posebnim potrebama, potrebno im je pružiti mogućnost da zatraže ograničene prijenose iz fondova u bilo koji drugi instrument u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja ili među fondovima na početku programskog razdoblja ili tijekom faze provedbe.”;
2. umeće se sljedeća uvodna izjava 20.a:
„(20.a) Kako bi se omogućio brz odgovor na izvanredne i neuobičajene okolnosti iz Pakta o stabilnosti i rastu koje mogu nastati tijekom programskog razdoblja, trebalo bi predvidjeti privremene mjere za olakšavanje upotrebe fondova kao odgovor na takve okolnosti.”;
3. uvodna izjava 71. zamjenjuje se sljedećim:
„(71) Kako bi se osigurali jedinstveni uvjeti za donošenje sporazuma o partnerstvu, donošenje ili izmjenu programâ, kao i za primjenu financijskih ispravaka, provedbene ovlasti trebalo bi dodijeliti Komisiji. Provedbene ovlasti koje se odnose na format koji će se koristiti za izvješćivanje o nepravilnostima, za elektroničke podatke koji će se evidentirati i pohranjivati i za obrazac za završno izvješće o uspješnosti trebalo bi izvršavati u skladu s Uredbom (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća(*). Iako su ti akti općeg karaktera, trebao bi se primjenjivati savjetodavni postupak s obzirom na to da se njima utvrđuju samo tehnički aspekti, obrasci i predlošci. Provedbene ovlasti povezane s uspostavom raščlambe financijskih sredstava za EFRR, ESF+ i Kohezijski fond trebalo bi donositi bez postupaka odbora s obzirom na to da one samo odražavaju primjenu unaprijed utvrđene metodologije izračuna. Nadalje, provedbene ovlasti povezane s privremenim mjerama za upotrebu fondova kao odgovorom na izvanredne okolnosti trebalo bi donositi bez postupaka odbora s obzirom na to da je njihovo područje primjene određeno Paktom o stabilnosti i rastu i ograničeno na mjere utvrđene ovom Uredbom.

(*) Uredba (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL L 55, 28.2.2011., str. 13.).”;

4. u članku 1. stavak 2. zamjenjuje se sljedećim:

„2. Ova se Uredba ne primjenjuje na Zapošljavanje i socijalne inovacije u okviru fonda ESF+ ni na sastavnice u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja EFPR-a, FAMI-ja, FUS-a i BMVI-a, osim tehničke pomoći na inicijativu Komisije.”;

5. u članku 8. točka (d) zamjenjuje se sljedećim:

„(d) prema potrebi, raščlambu financijskih sredstava po kategoriji regija izrađenu u skladu s člankom 102. stavkom 2. i iznose dodijeljenih sredstava predloženih za prijenos u skladu s člancima 21. i 105., uključujući obrazloženje za takve prijenose;”;

6. članak 21. mijenja se kako slijedi:

(a) stavak 1. zamjenjuje se sljedećim:

„1. U okviru sporazuma o partnerstvu ili u zahtjevu za izmjenu programa države članice mogu zatražiti prijenos ukupno najviše 5 % početnih nacionalnih dodijeljenih sredstava iz svakog fonda u bilo koji drugi instrument u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja.

U okviru sporazuma o partnerstvu ili u zahtjevu za izmjenu programa države članice mogu zatražiti i prijenos ukupno najviše 5 % početnih nacionalnih dodijeljenih sredstava iz svakog fonda u drugi fond ili više njih. Države članice mogu zatražiti dodatni prijenos ukupno najviše 5 % početnih nacionalnih dodijeljenih sredstava po fondu između EFRR-a, ESF-a plus ili Kohezijskog fonda unutar ukupnog iznosa sredstava države članice u okviru cilja „Ulaganje za radna mjesta i rast.”;

(b) stavak 3. zamjenjuje se sljedećim:

„3. Zahtjevi za izmjenu programa sadržavaju ukupni iznos koji se prenosi za svaku godinu po fondu i po kategoriji regije, prema potrebi, moraju biti propisno opravdani te im se prilaže revidirani program ili programi u skladu s člankom 19.”;

(c) stavak 5 zamjenjuje se sljedećim:

„5. Ako se zahtjev odnosi na izmjenu programa, mogu se prenijeti samo sredstva za buduće kalendarske godine.”;

7. naslov glave II. poglavlja III. zamjenjuje se sljedećim:

„Mjere povezane s dobrim gospodarskim upravljanjem i izvanrednim i neuobičajenim okolnostima”;

8. umeće se sljedeći članak 15.a:

„Članak 15.a

Privremene mjere za upotrebu fondova kao odgovor na izvanredne i neuobičajene okolnosti

Ako je Vijeće nakon [*datum stupanja na snagu ove Uredbe*] prepoznalo nastanak neuobičajenog događaja izvan kontrole jedne države članice ili više njih, koji ima veći utjecaj na financijsko stanje opće države ili u slučaju ozbiljnog gospodarskog pada na europodručju ili u Uniji u cjelini, kako je navedeno u članku 5. stavku 1. desetom podstavku, članku 6. stavku 3. četvrtom podstavku, članku 9. stavku 1. desetom podstavku i članku 10. stavku 3. četvrtom podstavku Uredbe (EZ) br. 1466/97 (**) ili nastanak neočekivanih nepovoljnih gospodarskih događaja sa značajnim nepovoljnim posljedicama po državne financije iz članka 3. stavka 5. i članka 5. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1467/97, Komisija provedbenom odlukom može na razdoblje određeno u toj odluci:

- (a) na zahtjev države članice povećati međuplaćanja za 10 postotnih bodova iznad primjenjive stope sufinanciranja, ne premašujući 100 %, odstupajući od članka 106. stavaka 3. i 4.;
- (b) dopustiti tijelima države članice da za potporu odaberu operacije koje su fizički završene ili u cijelosti provedene prije nego što je upravljačkom tijelu podnesen zahtjev za financiranje u okviru programa, odstupajući od članka 57. stavka 6., pod uvjetom da je operacija dio odgovora na izvanredne okolnosti;
- (c) predvidjeti da rashodi za operacije koje su dio odgovora na takve okolnosti mogu biti prihvatljivi od datuma kad je Vijeće potvrdilo nastanak tih okolnosti, odstupajući od članka 57. stavka 7.;
- (d) produljiti rokove za podnošenje dokumenata i podataka Komisiji za najviše tri mjeseca, odstupajući od članka 36. stavka 5., članka 37. stavka 1., članka 39. stavka 2. i članka 44. stavka 3. prvog podstavka.

(*) Uredba Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika (SL L 209, 2.8.1997., str. 1.).”;

9. u članku 111. stavku 1. točka (b) zamjenjuje se sljedećim:

„(b) ukupni trošak operacije premašuje 5 milijuna EUR;”;

10. prilozi I., II. i V. mijenjaju se u skladu s Prilogom ovom Prijedlogu.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Europski parlament
Predsjednik*

*Za Vijeće
Predsjednik*