



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2018. május 30.
(OR. en)

Intézményközi referenciaszámok:
2018/0199 (COD)
2018/0197 (COD)
2018/0198 (COD)

9558/18
ADD 1

IA 154
FSTR 26
REGIO 34
FC 27
CADREFIN 54
RELEX 485
CODEC 907

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Jordi AYET PUIGARNAU igazgató
Az átvétel dátuma:	2018. május 30.
Címzett:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	SWD(2018) 283 final
Tárgy:	BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM A HATÁSVIZSGÁLAT VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA amely a következő dokumentumot kíséri: Javaslat – AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETEI az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról a határokon átnyúló összefüggésben jogi és közigazgatási akadályok felszámolására irányuló mechanizmusról az Európai Regionális Fejlesztési Alap és külső finanszírozási eszközök által támogatott európai területi együttműködési célkitűzésre (Interreg) vonatkozó egyedi rendelkezésekről

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak az SWD(2018) 283 final számú dokumentumot.

Melléklet: SWD(2018) 283 final

Strasbourg, 2018.5.29.
SWD(2018) 283 final

**BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM
A HATÁSVIZSGÁLAT VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA**

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETEI

az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról

**a határokon átnyúló összefüggésben jogi és közigazgatási akadályok felszámolására
irányuló mechanizmusról**

**az Európai Regionális Fejlesztési Alap és külső finanszírozási eszközök által támogatott
európai területi együttműködési célkitűzésre (Interreg) vonatkozó egyedi
rendelkezésekről**

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

A hatásvizsgálat vezetői összefoglalója

1. HATÁLY ÉS KÜLDETÉS

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (a továbbiakban: ERFA) és a Kohéziós Alap küldetése a Szerződésekből ered, és nem más, mint a gazdasági, társadalmi és területi kohézió. Ez a regionális és nemzeti egyenlőtlenségek csökkentését foglalja magában a legkülönbébb területeken: innováció, versenyképesség, foglalkoztatás, környezet, közlekedés, oktatási és egészségügyi infrastruktúra, valamint fenntartható városfejlesztés.

Valamennyi területet érintő prioritás az európai területi együttműködés (a továbbiakban: ETE vagy Interreg) és az európai határokon átnyúló kötelezettségvállalás keretében folytatott határokon átnyúló együttműködés.

A megosztott irányítás alá tartozó más uniós szakpolitikákkal való következetesség biztosítása érdekében az ERFA és a Kohéziós Alap kidolgozására és végrehajtására vonatkozó szabályokat, amennyire csak lehet, a közös rendelkezésekről szóló rendelet (a továbbiakban: CPR) határozza meg. A CPR közös rendelkezéseket állapít meg hét, uniós szinten megosztott irányítás alá vont alapra vonatkozóan:

- KA: Kohéziós Alap
- ETHA: Európai Tengerügyi és Halászati Alap
- ERFA: Európai Regionális Fejlesztési Alap
- ESZA+: Európai Szociális Alap Plusz
- MMA: Menekültügyi és Migrációs Alap
- BBA: Belső Biztonsági Alap
- BMI: Határigazgatás eszköz

2. AZ ELŐZŐ PROGRAMOKBÓL LEVONT TANULSÁGOK

A **stratégiák, prioritások és a szakpolitika hatása tekintetében** az utólagos értékelés különbséget tett az alábbiak között:

- Magas hozzáadott értékű és jelentős hatást kifejtő területek, úgymint: a kkv-knak nyújtott támogatás, az intelligens szakosodási stratégiák és a régiók gazdasági láncban való felzárkóztatásának elősegítése, a karbonszegény gazdaság, a fenntartható városfejlesztés, valamint a regionális együttműködés.
- Kisebb hatású területek, mint például a nagyvállalkozások és a repülőtéri beruházások támogatása (a legkülső régiók kivételével).

Egyszerűsítés: az adminisztratív terhek csökkentésének szükségessége. Az ERFA és a Kohéziós Alap utólagos értékelése azt állapította meg, hogy az irányítási, kontroll- és ellenőrzési rendszerek túl bonyolultak, ami adminisztratív bizonytalansághoz és késedelmes végrehajtáshoz vezetett. A bonyolultság különösen az EU-15-nek okozott gondot, ahol a finanszírozás viszonylag korlátozott volta miatt az arányosság iránti igény még hangsúlyosabban jelentkezik.

Rugalmasságra van szükség a felmerülő igények kielégítéséhez: Az ERFA és a Kohéziós Alap utólagos értékelése megállapította, hogy a programok kiigazítása a gazdasági válság idején a 2007–2013 közötti időszak egyik sikertörténete volt, amit folytatni kell.

A finanszírozási eszközökben rejlő lehetőségek: Az ERFA és a Kohéziós Alap utólagos értékelése megállapította, hogy egyes szakpolitikai területeken a pénzügyi eszközök hatékonyabbak lehetnek a beruházások finanszírozásában, ugyanakkor végrehajtásuk terén késedelmek tapasztalhatók, használatuk elterjesztése pedig kihívást jelent.

A Bizottság (2018. január 10. és 2018. március 9. között) „Uniós alapok a kohéziós politika területén” címmel nyilvános konzultációt folytatott. Ennek legfontosabb megállapítása az, hogy egyszerűsítésre van szükség: az érdekelt felek megállapították, hogy a siker legnagyobb akadályát messze az összetett eljárások jelentik, amit a szigorú ellenőrzési és kontrollelírások, a rugalmasság hiánya, a pénzügyi fenntarthatóság biztosításának nehézsége és a fizetési késedelmek követnek.

A válaszadók összességében határozottan támogatták a következőket:

- Kohéziós politika valamennyi régió számára (bár továbbra is a kevésbé fejlettekre összpontosítva).
- Szakpolitikai innováció, ideértve az intelligens szakosodási stratégiákat és általában az intelligens beruházásokat is.
- A tematikus koncentráció folytatása és fejlesztése.
- Összpontosítás a helyi kihívásokra (különösen a fenntartható városfejlesztésre).
- Interregionális együttműködés, mind a határokon átnyúlóan, mind pedig Európa-szerte.

3. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK

A különféle lehetőségek a költségvetés-csökkentés kezelésének alternatíváit járják körbe:

- 1. lehetőség: általános csökkentés.
- 2. lehetőség: a fejlettebb régióknak nyújtott hozzájárulások csökkentése.
- 3. lehetőség: a kulcsfontosságú területeknek nyújtott támogatás fenntartása (tematikus koncentráció) és más témák csökkentése.

Az előnyben részesített lehetőség a 3., többek között az alábbi okokból:

- Fenn kell tartani a legmagasabb uniós hozzáadott értéket képviselő témákra helyezett hangsúlyt, amelyekkel kapcsolatban az értékelés szerint a szakpolitika bizonyítottan a legnagyobb hatással járt.
- A legnagyobb kiívások (globalizáció és gazdasági átalakulás, a karbonszegény gazdaságra és a körkörös gazdaságra való átállás, környezetvédelmi kihívások, migráció és városi szegénynegyedek) az EU számos régióját egyre jobban érintik, még a fejlettebbek közül is. Az uniós beruházás egyrészt szükséges, másrészt a szolidaritást juttatja kifejezésre.
- A kritikus tömeg fenntartása – a fejlettebb régiókba irányuló beruházások fejenkénti viszonylatban már csekélyek.
- A nyilvános konzultációban részt vevő érdekelt felek túlnyomó többsége támogatja, hogy az ERFA az összes régióra kiterjedjen. Ez egyben azt is biztosítja, hogy a kohéziós politikai alapok valamennyi tagállamban láthatóbbak legyenek.

4. PRIORITÁST ÉLVEZŐ CÉLKITŰZÉSEK, TEMATIKUS KONCENTRÁCIÓ

A 2014–2020-as időszakban használt 11 tematikus célkitűzést a rendelet öt egyértelmű szakpolitikai célkitűzéssé egyszerűsítette, melyek a következők:

1. Intelligensebb Európa – innovatív és intelligens gazdasági átalakulás.
2. Zöldebb, alacsony szén-dioxid-kibocsátású Európa.
3. Jobban összekapcsolt Európa – mobilitás és regionális IKT-konnektivitás.
4. Szociálisabb Európa – a szociális jogok európai pillérének végrehajtása.
5. A polgárokhoz közelebb álló Európa – a városi, vidéki és part menti térségek fenntartható és integrált fejlesztése helyi kezdeményezések révén.

Ez az egyszerűsítés szinergiákat és rugalmasságot biztosít egy adott célkitűzésen belül a sokféle terület között, megszüntetve az azonos célt szolgáló különböző szakpolitikák közötti mesterséges különbségtételeket, és egyúttal a tematikus koncentráció alapjául is szolgál.

Annak érdekében, hogy a költségvetés-csökkentés összefüggésében továbbra is meglegyen a beruházás kritikus tömege, az ERFA-ról és a Kohéziós Alapról szóló rendelet továbbra is fenntartja a tematikus koncentrációra vonatkozó követelményeket. Az erőforrások többségét (65–85%) azon szakpolitikai célkitűzések előmozdítására koncentrálnak, amelyek az értékelés és a hatásvizsgálat alapján bizonyítottan a legmagasabb hozzáadott értékkel rendelkeznek, és a legnagyobb mértékben járulnak hozzá az alábbi uniós prioritásokhoz:

- 1. szakpolitikai célkitűzés: „Intelligensebb Európa az innovatív és intelligens gazdasági átalakítás előmozdítása révén”.
- 2. szakpolitikai célkitűzés: „Zöldebb, karbonszegény Európa a tiszta és méltányos energetikai átállás, a zöld és kék beruházás, a körforgásos gazdaság, az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, valamint a kockázatmegelőzés és -kezelés előmozdításával”.

A rugalmasság elősegítése érdekében a tematikus koncentrációra vonatkozó kritériumokat nemzeti szinten kell alkalmazni.

Azon országok esetében, amelyekben:	Az 1. szakpolitikai célkitűzés minimális %-a	A 2. szakpolitikai célkitűzés minimális %-a
a GNI 75% alatti	35%	30%
a GNI 75–100% közötti	45%	30%
a GNI 100% felett	60%	<i>az 1. + 2. szakpolitikai célkitűzés = legalább 85%</i>

5. KOHERENCIA AZ UNIÓS PRIORITÁSOKKAL ÉS MÁS UNIÓS SZAKPOLITIKÁKKAL

Az előzetes feltételrendszerek „előfeltételek” formájában fennmaradnak. Az előfeltételekből kevesebb lesz, és ezek jobban összpontosítanak azokra a területekre, amelyek a legnagyobb hatással vannak az ERFA és a Kohéziós Alap által nyújtott támogatás hatékonyságára. Ezenkívül többször is felülvizsgálatra kerülnek a programozási időszak alatt.

Nagyobb lesz az összhang a gazdaságpolitikai koordináció európai szemeszterével. A tagállamok a programozási szakaszban a legutóbbi két év alapján (2019 és 2020) megállapítják, hogy mely országspecifikus ajánlásokat vegyék fel a programokba. Ezt követően az országspecifikus ajánlásokat a Bizottság és a tagállamok megvitatják az éves politikai párbeszéd részeként (és a monitoringbizottság ülésein).

A közös rendelkezésekről szóló rendelet a hét érintett **megosztott irányítás alá vont** alap esetében a szabályok nagyobb koherenciájához és összehangolásához vezet.

Az 1. szakpolitikai célkitűzésre irányuló koncentráció kapcsán fontos kérdés a **Horizont Európával való koherencia**. A Horizont Európa esetében a hangsúly az „európai kiválóságon” van (új tudás előállítása és hasznosítása, élvonalbeli kutatás folytatása), míg az ERFA a „regionális jelentőségre” összpontosít (a meglévő tudás és technológia elterjesztése az olyan helyeken, ahol arra szükség van, intelligens szakosodási stratégiák segítségével helyileg beágyazva őket, továbbá helyi innovációs rendszerek kiépítése).

Az **Európai Hálózatfinanszírozási Eszközzel** való összhang megteremtése érdekében fokozott a szinergia és a komplementaritás lehetősége: az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz a „gerinchálózatra” fog koncentrálni, míg az ERFA és a Kohéziós Alap az „átfogó hálózatot” is támogatni fogja, az ahhoz való helyi és regionális hozzáférés, valamint a városi területeken belüli közlekedési összeköttetések biztosítását is beleértve.

6. AZ INTERREG ÉS AZ EURÓPAI HATÁROKON ÁTNYÚLÓ MECHANIZMUSOK

Az előző Interreg-programok sikerére építve a következő elvek mentén zajló továbbfejlesztést javasoljuk:

- A **határokon átnyúló programoknak** a pénzeszközök kezelésétől és elosztásától mint elsődleges feladattól el kellene mozdulniuk afelé, hogy a határokon átnyúló tevékenységeket elősegítő csereintézményekként és stratégiai tervezési központokként működjenek.
- Az **EU határain kívül folytatott együttműködés** hozzáadása. Ez a következő formát fogja ölteni: 1. külön tevékenységi terület a legkülső régióknak, 2. a jelenlegi IPA/ENI-finanszírozás becsatornázása a bővítés és a szomszédos országokkal folytatott együttműködés céljaira.

Adott esetben az Interreg valamennyi prioritást élvező célkitűzése továbbra is megmarad, és – noha finanszírozását az ERFA biztosítja – egy külön európai területi együttműködési rendelet hatálya alá fog tartozni, amely az Interreggel összefüggésben külön szabályokat határoz meg.

A határokon átnyúló viszonylatban fennálló akadályok (különösen az egészségügyi szolgáltatásokkal, a munkaügyi szabályokkal, a helyi tömegközlekedéssel és az üzletfejlesztéssel kapcsolatban) számos esetben az eltérő közigazgatási gyakorlatból és a nemzeti jogi keretek különbözőségéből erednek. Ezekkel az adminisztratív akadályokkal a programok magukban nehezen boldogulnak, hiszen ehhez a programok szerkezetén túlmutató döntésekre van szükség.

A Bizottság megoldásként egy **készen alkalmazható jogi eszköz** bevezetését javasolja, **amely lehetővé tenné, hogy az egyik tagállam alkalmazhassa a szomszédos tagállam szabályait**. Önkéntes és szabadon választó lehetőségről lévén szó, amelynek igénybevételét az érintett tagállam kezdeményezheti (vagy éppen nem, ha úgy dönt), megfelel a szubszidiaritás és az arányosság elvének. Emellett az uniós költségvetésre sincs hatással.

Az eszköz két lehetőséget kínál: az egyik az európai határokon átnyúló kötelezettségvállalás (amely megengedi a szokásos szabályoktól való eltérést), a másik pedig az európai határokon átnyúló nyilatkozat (melynek aláírói vállalják nemzeti szabályaik hivatalos módosítását). A mechanizmus bármely olyan projektre ki fog terjedni, amely valamely határrégióra kiható infrastruktúrával kapcsolatos, és a határrégiókban nyújtott bármely általános gazdasági érdekű szolgáltatásra is.

7. EGYSZERŰBB MEGVALÓSÍTÁSI RENDSZER

Az ERFA-val és a Kohéziós Alappal kapcsolatos adminisztratív költségek bizonyítottan jelentős méreteket öltenek: egy nemrég végzett tanulmány¹ becslése szerint az ERFA esetében ez az átlagos programköltségek 3%-a, a Kohéziós Alap esetében pedig 2,2%-a. A kedvezményezettek (így a kkv-k) adminisztratív terhe magasabb.

Az ERFA-t és a Kohéziós Alapot egyszerűsítő intézkedések nagy részét a CPR hozza majd létre. A fenti rendelkezésekből sokat nehéz előre pénzügyileg számszerűsíteni, de a tanulmány becslése szerint:

- Az ERFA és a Kohéziós Alap esetében az **egyszerűsített költségopciók** (vagy feltételekhez kötött kifizetések) fokozottabb alkalmazása jelentősen, akár 20-25%-kal is csökkentheti az összes adminisztratív költséget, ha ezeket a lehetőségeket általánosan alkalmazzák.
- A **kontrollok és az ellenőrzések esetében alkalmazott arányosabb megközelítés** jelentősen csökkentené a vizsgálatok számát és az „alacsony kockázatú” programok ellenőrzési terhet, ami egyúttal 2-3%-kal csökkentené az ERFA és a Kohéziós Alap összes adminisztratív költségét, illetve sokkal nagyobb mértékben az érintett programok költségét.

További egyszerűsítések:

- a különböző alapok – valamint finanszírozási eszközök és támogatások – kombinálását egyszerű szabályok határozzák meg;
- a bevételt termelő beruházásokra nem fognak egyedi szabályok vonatkozni;
- nem lesz külön folyamat a nagyprojektekre (ehelyett a stratégiai projekteket a monitoringbizottság fogja követni),
- egyszerűsödik a finanszírozás, például a „kiválósági pecsét” megközelítés révén;
- a finanszírozási eszközök a kezdetektől fogva jobban integrálva lesznek a programozási és végrehajtási folyamatba, és az előzetes vizsgálat ennek megfelelően észszerűsödik – a támogatások és a finanszírozási eszközök kombinációjára a rugalmasság elvének alkalmazása javasolt;
- a támogathatósági szabályok érthetőbbek, az irányítási költségekre és díjakra vonatkozó szabályok pedig egyszerűbbek lettek, miközben továbbra is teljesítményen alapulnak, ami a hatékony igazgatást ösztönzi;
- a finanszírozási eszközökről nem kell külön jelentéseket tenni, mivel ezek is ugyanazon jelentéstételi rendszer alá fognak tartozni, mint minden más finanszírozási forma.

¹ Spatial Foresight & t33, New assessment of administrative costs and burden in ESI Funds, preliminary results (Az esb-alapokkal kapcsolatos adminisztratív költségek és terhek új felmérése, előzetes eredmények).