

Bruselj, 30. maj 2018
(OR. en)

Medinstitucionalne zadeve:
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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj: za generalnega sekretarja Evropske komisije:
direktor Jordi AYET PUIGARNAU

Datum prejema: 30. maj 2018

Prejemnik: generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN

Št. dok. Kom.: SWD(2018) 283 final

Zadeva: DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK OCENE UČINKA
Spremni dokument k predlogom UREDB EVROPSKEGA PARLAMENTA
IN SVETA o Evropskem skladu za regionalni razvoj in Kohezijskem skladu,
o mehanizmu za reševanje pravnih in upravnih ovir v čezmejnem okviru, o
posebnih določbah za cilj „evropsko teritorialno sodelovanje“ (Interreg), ki
ga podpirajo Evropski sklad za regionalni razvoj in zunanji instrumenti
financiranja

V prilogi vam pošiljamo dokument SWD(2018) 283 final.

Priloga: SWD(2018) 283 final

Strasbourg, 29.5.2018
SWD(2018) 283 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogom

UREDB EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o Evropskem skladu za regionalni razvoj in Kohezijskem skladu,

o mehanizmu za reševanje pravnih in upravnih ovir v čezmejnem okviru,

**o posebnih določbah za cilj „evropsko teritorialno sodelovanje“ (Interreg), ki ga
podpirajo Evropski sklad za regionalni razvoj in zunanji instrumenti financiranja**

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

Povzetek ocene učinka

1. PODROČJE UPORABE IN POSLANSTVO

Poslanstvo Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) in Kohezijskega sklada je določeno v pogodbah: ekonomska, socialna in teritorialna kohezija. To pomeni zmanjšanje regionalnih in nacionalnih razlik na številnih področjih: inovacije, konkurenčnost, delovna mesta, okolje, promet, izobraževalna in zdravstvena infrastruktura ter trajnostni razvoj mest.

Medsektorska prednostna naloga je čezmejno sodelovanje v okviru evropskega teritorialnega sodelovanja (v nadaljnjem besedilu: evropsko teritorialno sodelovanje ali Interreg) in evropske čezmejne zaveze.

Za omogočanje skladnosti z drugimi politikami EU v okviru deljenega upravljanja pravila o dostavi in izvajanju ESRR in Kohezijskega sklada ureja, kolikor je mogoče, uredba o skupnih določbah. S tem so določene skupne določbe za sedem skladov z deljenim upravljanjem na ravni EU:

- KS: Kohezijski sklad
- ESPR: Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo
- ESRR: Evropski sklad za regionalni razvoj
- ESS+: Evropski socialni sklad plus
- AMIF: Sklad za migracije in azil
- SNV: Sklad za notranjo varnost
- IUM: Instrument za upravljanje meja

2. IZKUŠNJE, PRIDOBLENE IZ PREJŠNJIH PROGRAMOV

Glede **strategije, prednostnih nalog in učinka politike** se je pri naknadnem ocenjevanju razlikovalo med področji:

- visoke dodane vrednosti in učinka: podpora MSP, strategijam pametne specializacije in regijam, da napredujejo v gospodarski verigi, nizkoogljičnemu gospodarstvu, trajnostnemu razvoju mest in regionalnemu sodelovanju,
- manjšega učinka, kot je podpora velikim podjetjem in naložbam v letališča (razen v najbolj oddaljenih regijah).

Poenostavitev pravil: potreba po zmanjšanju upravnega bremena. Pri naknadnem vrednotenju ESRR in Kohezijskega sklada je bilo ugotovljeno, da so upravljavski, kontrolni in revizijski sistemi preveč zapleteni. To je bil vir upravne negotovosti in zamud pri izvajanju. Zapletenost je bila zlasti problematična v državah EU-15, v katerih je bilo financiranje razmeroma manjše, kar kaže na potrebo po sorazmernosti.

Potreba po prožnosti pri odzivanju na nastajajoče potrebe: pri naknadnem vrednotenju ESRR in Kohezijskega sklada je bilo ugotovljeno, da je bila v obdobju 2007–2013 prilagoditev programov med gospodarsko krizo ena od zgodb o uspehu in bi jo bilo treba nadalje razvijati.

Potencial finančnih instrumentov: pri naknadnem vrednotenju ESRR in Kohezijskega sklada je bilo ugotovljeno, da imajo finančni instrumenti potencial, da bi lahko postali učinkovitejše sredstvo za financiranje naložb na nekaterih področjih politike, vendar prihaja do zamud pri izvajanju, razširitev njihove uporabe pa ostaja izziv.

Komisija je izvedla javno posvetovanje na temo „Sredstva EU na področju kohezijske politike“ (od 10. januarja 2018 do 9. marca 2018). Ključna ugotovitev je potreba po poenostavitvi: zainteresirane strani so ugotovile, da so zapleteni postopki daleč največja ovira za uspeh, sledijo pa jim visoke zahteve za revizijo in kontrolo, pomanjkanje prožnosti, težave pri zagotavljanju finančne vzdržnosti in zamude pri plačilih.

Poleg tega so anketiranci na splošno močno podprli:

- kohezijsko politiko za vse regije (pri čemer je še naprej poudarek na manj razvitih regijah),
- inovacije v politikah, vključno s strategijami pametne specializacije in pametnimi naložbami na splošno,
- nadaljevanje in razvoj tematske osredotočenosti,
- osredotočenost na lokalne izzive (zlasti trajnostni razvoj mest),
- medregionalno sodelovanje, zlasti čezmejno in po vsej Evropi.

3. MOŽNOSTI POLITIKE

Možnosti predstavljajo različne načine soočanja z zmanjšanjem proračuna:

- možnost 1: zmanjšanje na vseh področjih,
- možnost 2: zmanjšanje prispevka za bolj razvite regije,
- možnost 3: ohranjanje podpore na ključnih področjih (tematska osredotočenost) in zmanjšanjem na drugih področjih.

Možnost 3 je najprimernejša možnost, med drugim zaradi naslednjih razlogov:

- za ohranjanje osredotočenosti na področja z največjo dodano vrednostjo EU, kjer dokazi, pridobljeni z oceno, kažejo, da je imela politika največji učinek,
- številni največji izzivi (globalizacija in gospodarska preobrazba, prehod v nizkoogljično in krožno gospodarstvo, okoljski izzivi, migracije in območja revščine v mestih) vse bolj vplivajo na številne regije v EU, vključno z bolj razvitimi. Naložbe EU so nujne, so pa tudi znak solidarnosti,
- ohranjanje kritične mase – naložbe v bolj razvite regije so že majhne na prebivalca,
- velika večina zainteresiranih strani iz javnega posvetovanja podpira ESRR v vseh regijah. Ta scenarij zagotavlja tudi boljšo prepoznavnost sredstev kohezijske politike v vseh državah članicah.

4. PREDNOSTNI CILJI, TEMATSKA OSREDOTOČENOST

Enajst tematskih ciljev v obdobju 2014–2020 je bilo poenostavljenih na pet jasnih ciljev politike iz te uredbe:

1. pametnejša Evropa – inovativna in pametna industrijska preobrazba;
2. bolj zelena, nizkoogljična Evropa;
3. bolj povezana Evropa – mobilnost in regionalna povezljivost IKT;
4. bolj socialna Evropa – izvajanje evropskega stebra socialnih pravic;
5. Evropa, ki je bližje državljanom – trajnostni in celostni razvoj mest, podeželja in obalnih območij prek lokalnih pobud.

Ta poenostavitev omogoča sinergije in prožnost med različnimi komponentami znotraj določenega cilja ter odpravo umetnega razlikovanja med različnimi politikami, ki prispevajo k istemu cilju. Je tudi podlaga za tematsko osredotočenost.

Da se v okviru zmanjšanja proračuna še vedno zagotovi kritično maso naložb, uredba o ESRR in Kohezijskem skladu ohranja zahteve za tematsko osredotočenost. Večina sredstev (65 % do 85 %) bo osredotočena na prispevanje k ciljem politike, za katere dokazi, pridobljeni z oceno, in ocena učinka kažejo, da imajo največjo dodano vrednost ter najbolj prispevajo k prednostnim nalogam EU:

- PO1: „pametnejša Evropa s spodbujanjem inovativne in pametne gospodarske preobrazbe“,
- PO2: „bolj zelena, nizkoogljična Evropa s spodbujanjem prehoda na čisto in pravično energijo, zelene in modre naložbe, krožno gospodarstvo, prilagajanje podnebnim spremembam ter preprečevanje in upravljanje tveganj“.

Da se omogoči prožnost, se bodo merila za tematsko osredotočenost uporabljala na nacionalni ravni.

Za države z:	Najnižji % „PO1“	Najnižji % „PO2“
BND pod 75 %	35 %	30 %
BND 75–100 %	45 %	30 %
BND nad 100 %	60 %	<i>PO1 + PO2 = najmanj 85 %</i>

5. SKLADNOST S PREDNOSTNIMI NALOGAMI EU IN DRUGIMI POLITIKAMI EU

Predhodne pogojenosti se bodo nadaljevale, vendar kot „**omogočitveni pogoji**“. Manj jih bo in bodo močno osredotočeni na področja, ki najbolj vplivajo na učinkovitost podpore ESRR in Kohezijskega sklada. Poleg tega bodo pregledani v celotnem obdobju.

Povečala se bo **uskklajenost s procesom evropskega semestra**. V fazi načrtovanja programov bodo države članice opredelile ustrezna priporočila za posamezne države iz zadnjih dveh let (2019 in 2020), da bi jih vključile v programe. Komisija in država članica bosta nato razpravljali o priporočilih za posamezne države v okviru letnega političnega dialoga (in na sestankih odbora za spremljanje).

Z uredbo o skupnih določbah se bosta povečala skladnost in uskladitev pravil v zadevnih sedmih **skladih z deljenim upravljanjem**.

Glede na tematsko osredotočenost na PO1 je pomembno vprašanje **skladnost s programom Obzorje Evropa**. Program Obzorje Evropa se bo osredotočil na „evropsko odličnost“ (ustvarjanje in izkoriščanje novega znanja, najnaprednejše raziskave), medtem ko se bo ESRR osredotočil na „regionalni pomen“ (razširjanje obstoječega znanja in tehnologij tja, kjer so potrebni, pri čemer se lokalno vgradijo prek strategij pametne specializacije, izgradnja lokalnih inovacijskih sistemov).

Da se omogoči skladnost z **instrumentom za povezovanje Evrope (IPE)**, obstajata večja sinergija in dopolnjevanje, kjer se bo IPE osredotočil zlasti na „jedrno omrežje“, medtem ko bosta ESRR in Kohezijski sklad zagotavljala podporo tudi za „celovito omrežje“, vključno z zagotavljanjem regionalnega in lokalnega dostopa do njega ter prometnimi povezavami v urbanih območjih.

6. INTERREG IN EVROPSKI ČEZMEJNI MEHANIZMI

Glede na uspeh prejšnjih programov Interreg predlagamo razvoj na naslednji način:

- **čezmejni programi** ne bi smeli biti več osredotočeni predvsem na upravljanje in razdelitev sredstev, ampak bi morali delovati kot ustanove za izmenjavo, ki bi olajšale čezmejno dejavnost in postale središče za strateško načrtovanje,
- doda se **sodelovanje zunaj EU**. To bo v obliki (1) posebnega sklopa za najbolj oddaljene regije (2) vključevanja sedanjega financiranja iz instrumenta za predpristopno pomoč/evropskega instrumenta sosedstva, da se podpreta širitev in sodelovanje s sosednjimi državami.

Interreg bo še naprej lahko temeljil na vseh prednostnih ciljih (kjer je to primerno) in bo, čeprav se financira iz ESRR, vključen v uredbo o evropskem teritorialnem sodelovanju, ki bo določila specifična pravila za program Interreg.

V številnih primerih čezmejne ovire (zlasti na področjih zdravstvenih storitev, delovne zakonodaje, krajevnega javnega prevoza in poslovnega razvoja) izvirajo iz razlik v upravnih praksah in nacionalnih pravnih okvirih. Te upravne ovire je težko obravnavati samo s programi, temveč zahtevajo sklepe, ki presegajo programske strukture.

Komisija predlaga, da se rešitve olajšajo s **standardnim pravnim instrumentom, da se omogoči uporaba pravil ene države članice v sosednji državi članici**. Ker je ukrep prostovoljen in neobvezen, saj se uporablja (ali ne) na pobudo zadevnih držav članic, spoštuje načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Prav tako ne predstavlja nobenih stroškov za proračun EU.

Instrument nudi dve možnosti: evropska čezmejna zaveza (ki sama omogoča odstopanje od običajnih pravil) ali evropska čezmejna izjava (podpisniki se zavežejo, da bodo formalno z zakonodajnim postopkom spremenili običajna pravila). Mehanizem bo zajemal skupne projekte za kateri koli del infrastrukture, ki vpliva na čezmejno regijo, ali katero koli storitev v splošnem gospodarskem interesu, ki se izvaja v čezmejni regiji.

7. POENOSTAVLJEN SISTEM IZVAJANJA

Obstajajo dokazi o znatnih upravnih stroških, povezanih z ESRR in Kohezijskim skladom, ki po ocenah nedavne študije¹ znašajo 3 % povprečnih stroškov programa za ESRR in 2,2 % za Kohezijski sklad. Upravno breme upravičencev (vključno z MSP) je višje.

Večina ukrepov o poenostavitvi ESRR in Kohezijskega sklada bo določena v uredbi o skupnih določbah. Mnogo jih je v finančnem smislu težko vnaprej količinsko opredeliti, vendar študija ocenjuje, da:

- večja uporaba možnosti **poenostavljenega obračunavanja stroškov** (ali plačil na podlagi izpolnjenih pogojev) za ESRR in Kohezijski sklad bi lahko znatno zmanjšala skupne upravne stroške, in sicer za 20–25 %, če se ti možnosti uporabita na vseh področjih,
- **bolj sorazmeren pristop h kontrolam in revizijam** bi pomenil znatno zmanjšanje števila preverjanj in bremena revizije za programe z „majhnim

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

tveganjem“. Tako bi se zmanjšali skupni upravni stroški za ESRR in Kohezijski sklad za 2–3 %, stroški za zadevne programe pa za veliko višji znesek.

Nadaljnje poenostavitve vključujejo:

- kombiniranje različnih skladov ter finančnih instrumentov in nepovratnih sredstev je kodificirano z enostavnimi pravili,
- posebnih pravil za naložbe, ki ustvarjajo prihodek, ne bo več,
- postopka za velike projekte ne bo več (namesto tega bo strateške projekte spremljal odbor za spremljanje),
- financiranje bo poenostavljeno, na primer s pristopom pečata odličnosti,
- finančni instrumenti bodo bolj vključeni v postopek načrtovanja in izvajanja že od samega začetka, predhodna ocena pa ustrezno poenostavljena – prožnost se predlaga za kombiniranje nepovratnih sredstev s finančnimi instrumenti,
- pravila o upravičenosti so razjasnjena in pravila o upravljanju stroškov in pristojbin so poenostavljena, hkrati pa temeljijo na uspešnosti, da se spodbuja učinkovito upravljanje,
- dodatnega ločenega poročanja o finančnih instrumentih ne bo, saj so vključeni v isti sistem poročanja kot vse druge oblike financiranja.