EUROPSKI REVIZORSKI SUD

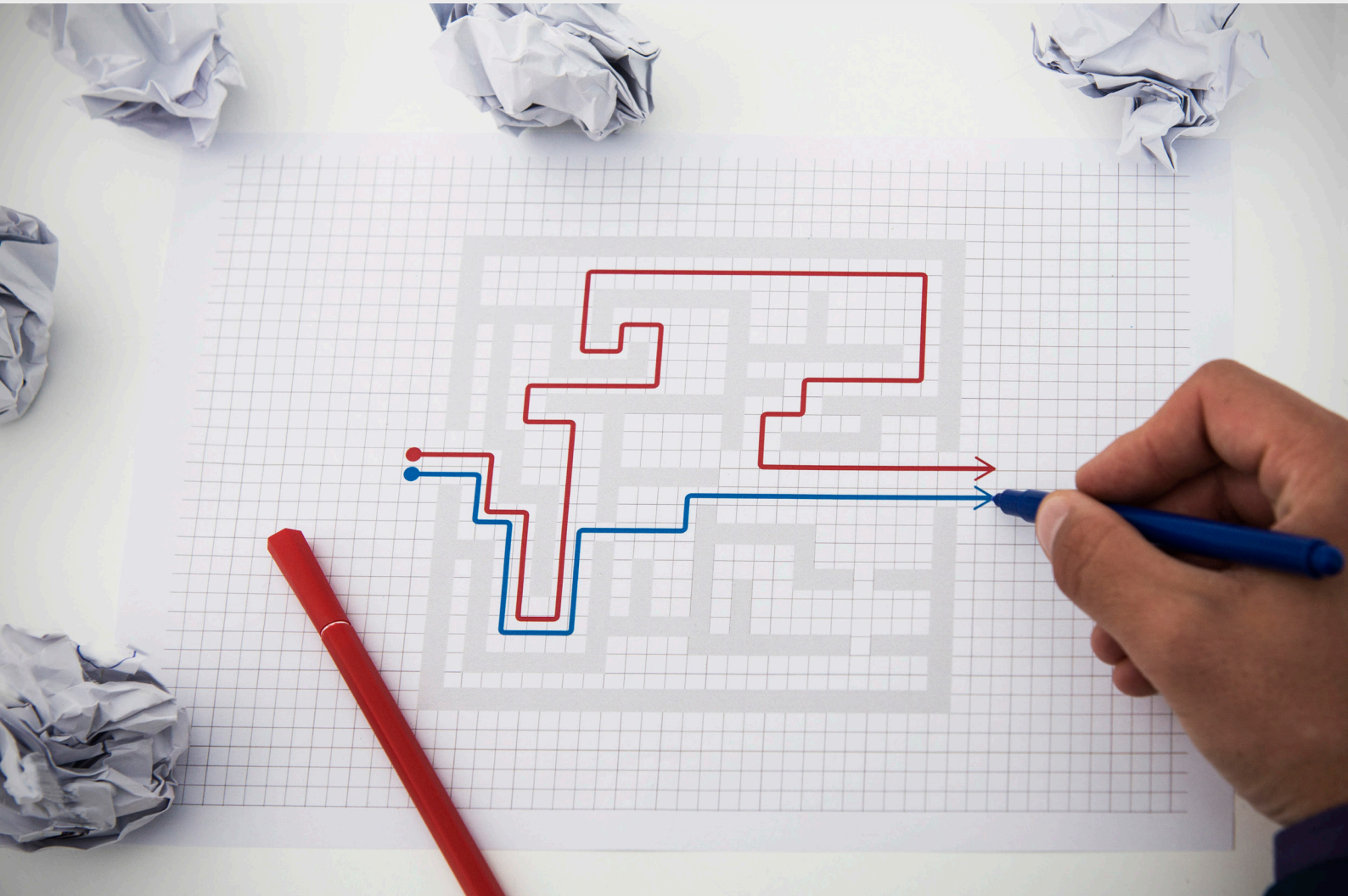
HR

2018

Pojednostavnjenje provedbe kohezijske politike u razdoblju nakon 2020.

Informativni dokument

svibanj 2018.



SADRŽAJ

	Odlomak
Vodeća načela i ključna područja za pojednostavnjenje provedbe kohezijske politike u razdoblju nakon 2020.: sažetak	I. – IV.
Uvod	1. – 13.
Kohezijska politika EU-a	1.
Mjere EU-a za pojednostavnjenje provedbe kohezijske politike u razdoblju 2014. – 2020.	2. – 3.
Dodatne mjere pojednostavnjenja predložene 2016.	4. – 5.
Poziv na dodatno pojednostavnjenje provedbe kohezijske politike u razdoblju nakon 2020.	6. – 9.
O ovom informativnom dokumentu	10. – 13.
Vodeća načela za pojednostavnjenje provedbe kohezijske politike	14. – 42.
Potrebna je dobro definirana strategija za administrativno pojednostavnjenje	15. – 18.
Strukturirani pristup koji se temelji na dokazima ključan je za razumijevanje složenosti i davanje prijedloga za pojednostavnjenje	19. – 29.
Za djelotvorno pojednostavnjenje potrebna je čvrsta predanost Komisije, Europskog parlamenta, Vijeća i država članica	30. – 34.
Odgovornost i uspješnost: pojednostavnjenje nije cilj samo po sebi i zbog njega ne bi trebalo dovesti u pitanje poboljšanja uvedena u unutarnjoj kontroli	35. – 42.
Odabrana područja za pojednostavnjenje provedbe kohezijske politike	43. – 93.
Zakonodavstvo i smjernice EU-a	44. – 52.
Jasnoća zakonodavstva i smjernica EU-a	44. – 47.
Pravodobna dostupnost i postojanost pravila tijekom i između programskih razdoblja	48. – 50.
Usklađivanjem pravila smanjuje se složenost sustava i pomaže upravljačkim tijelima i korisnicima	51. – 52.
Struktura upravljanja operativnim programima	53. – 59.
Broj operativnih programa i uključena tijela	53. – 57.

Racionalizacija drugih elemenata operativnih programa kao što su *ex ante* uvjeti i pokazatelji uspješnosti 58. – 59.

Administrativna neučinkovitost u odabiru i provedbi projekata u području kohezije (uključujući prekomjernu regulaciju) 60. – 72.

Prekomjerna regulacija 60. – 62.

Racionalizacija procesa odabira i provedbe projekata 63. – 72.

Upotreba pojednostavnjenih mogućnosti financiranja i drugih vrsta mjera koje se temelje na ispunjavanju uvjeta 73. – 79.

Upotreba pojednostavnjenih mogućnosti financiranja 73. – 75.

Skupnom uredbom proširuju se mogućnosti i područje primjene pojednostavnjenih mogućnosti financiranja te se uvode nove vrste potpore koja se dodjeljuje na temelju ispunjavanja uvjeta 76. – 79.

Učinkovitije i djelotvornije kontrole 80. – 93.

Provjere upravljanja zauzimaju najveći udio u svim aktivnostima kontrole i revizije 80. – 85.

Povećanje učinkovitosti provjera upravljanja na razini država članica i provjera koje provode tijela za ovjeravanje 86. – 89.

Usklađivanje tumačenja pravila između Komisije i država članica 90. – 93.

Prilog I. – Sažetak glavnih prijedloga za pojednostavnjenje kohezijske politike u razdoblju nakon 2020.

Prilog II. – Pregled izvješća, mišljenja i informativnih dokumenata Suda relevantnih za pojednostavnjenje provedbe kohezijske politike

Prilog III. – Pregled postupaka i zahtjeva u vezi s dokumentacijom za odabir i provedbu projekata za 12 programa financiranja u okviru operativnih programa iz 12 država članica

Prilog IV. – Procijenjeni učinak mjera pojednostavnjenja na administrativne troškove za administrativna tijela i administrativno opterećenje korisnika koji je Komisija utvrdila za programsko razdoblje 2014. – 2020.

Prilog V. – Kretanje broja dokumenata s propisima i smjernicama

Prilog VI. – Kohezijska politika (EFRR, KF i ESF uključujući IZM) u razdoblju 2014. – 2020., dodijeljena financijska sredstva, broj operativnih programa, korišteni pokazatelji i tijela uključena u upravljanje po državama članicama

Prilog VII. – Pokrate

Prilog VIII. – Pojmovnik

VODEĆA NAČELA I KLJUČNA PODRUČJA ZA POJEDNOSTAVNJENJE PROVEDBE KOHEZIJSKE POLITIKE U RAZDOBLJU NAKON 2020.: SAŽETAK

I. Kohezijska politika, koju zajedno provode Komisija i države članice, glavni je instrument EU-a za ulaganja. Provedba te politike postala je tijekom godina vrlo složena. Kako bi se to pitanje riješilo, Komisija je predložila niz mjera pojednostavnjenja za razdoblje 2014. – 2020. Provedbom tih mjera dosad su ostvareni mješoviti rezultati. Europski parlament, države članice i Komisija suglasni su da je u razdoblju nakon 2020. godine potrebno dodatno pojednostavniti provedbu kohezijske politike.

II. Ovim se informativnim dokumentom doprinosi raspravi o pojednostavnjenju provedbe kohezijske politike u razdoblju nakon 2020. godine. Ovaj informativni dokument nije revizijsko izvješće, već pregled koji se temelji na javno dostupnim informacijama i prethodnom radu revizora Suda u tom području.

III. Sud je utvrdio da ne postoji suglasnost u pogledu ciljeva pojednostavnjenja, odnosno pitanja zašto je ono potrebno, za koga, i na koji ga način provesti. Sud je, na temelju međunarodnog iskustva aktera kao što su Komisija, OECD ili mreža RegWatchEurope, utvrdio četiri vodeća načela koja bi prema njegovu mišljenju trebala biti okosnica procesa pojednostavnjenja kohezijske politike u razdoblju nakon 2020. godine:

- potrebna je dobro definirana strategija za administrativno pojednostavnjenje
- strukturirani pristup koji se temelji na dokazima ključan je za razumijevanje složenosti i davanje prijedloga za pojednostavnjenje
- za djelotvorno pojednostavnjenje potrebna je čvrsta predanost Komisije, Europskog parlamenta, Vijeća i država članica
- odgovornost i uspješnost: pojednostavnjenje nije cilj samo po sebi i zbog njega ne bi trebalo dovesti u pitanje poboljšanja uvedena u unutarnjoj kontroli.

IV. Sud je na temelju svojeg rada također utvrdio pet ključnih područja za pojednostavnjenje kohezijske politike, na koja bi Komisija, Europski parlament, Vijeće i države članice trebali obratiti posebnu pozornost.

- **Zakonodavstvo i smjernice EU-a.** Pojednostavnjenje započinje s jednostavnim, jasnim i postojanim pravilima i većom usklađenošću pravila koja se odnose na različite fondove i programe.
- **Struktura upravljanja operativnim programima.** U državama članicama postoji više od 390 operativnih programa (OP) i više od 1400 tijela zaduženih za upravljanje tim programima i njihovu reviziju. Time se otežava učinkovita provedba kohezijske politike. Racionalizacijom operativnih programa i nadležnih tijela pruža se prilika za ostvarivanje ekonomije razmjera i smanjenje administrativnih troškova i opterećenja korisnika.
- **Administrativna neučinkovitost u odabiru i provedbi projekata u području kohezije (uključujući prekomjernu regulaciju).** Na razini država članica pojednostavnjenjem bi se trebalo voditi računa i o prekomjernoj regulaciji, kao i o nepotrebnim administrativnim zahtjevima u vezi s odabirom i praćenjem projekata. Boljom upotrebom moderne tehnologije mogle bi se ostvariti znatne uštede.
- **Upotreba pojednostavnjenih mogućnosti financiranja i drugih vrsta mjera koje se temelje na ispunjavanju uvjeta.** Pojednostavnjenim mogućnostima financiranja može se smanjiti administrativno opterećenje korisnika i doprinijeti smanjenju troškova provedbe. Komisija i države članice trebaju zajamčiti da je prilika za pojednostavnjenje koju pružaju plaćanja utemeljena na ispunjavanju uvjeta popraćena većim naglaskom na uspješnosti.
- **Učinkovitije i djelotvornije kontrole.** Revizijsko iskustvo Suda pokazuje da postoji potreba za time da Komisija utvrdi jasna pravila o opsegu i učestalosti provjera upravljanja koje provode upravljačka/posrednička tijela i tijela za ovjeravanje. Države članice trebaju riješiti pitanje administrativne neučinkovitosti (kao što je višestruko podnošenje dokumenata) i povezanog opterećenja za korisnike.

UVOD

Kohezijska politika EU-a

1. Cilj je kohezijske politike smanjiti razlike među razinama razvijenosti država članica i regija[1]. Kohezijska politika glavni je instrument EU-a za ulaganja te se provodi s pomoću Kohezijskog fonda (KF), Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Europskog socijalnog fonda (ESF), čiji ukupni proračun za razdoblje 2014. – 2020. iznosi 350 milijardi eura[2].

Mjere EU-a za pojednostavnjenje provedbe kohezijske politike u razdoblju 2014. – 2020.

2. U programskom razdoblju 2014. – 2020. uveden je niz mjera za pojednostavnjenje provedbe kohezijske politike. Postoje dvije vrste mjera pojednostavnjenja: obvezne i neobvezne. Obvezne mjere odnose se na usklađivanje pravila, zajedničke pokazatelje, razmjerne kontrole, e-koheziju[3] i obveznu uporabu pojednostavnjenih mogućnosti financiranja za projekte ESF-a koji uključuju do 50 000 eura javne potpore[4]. Neobvezne

---

[1] Članak 3. Ugovora u Europskoj uniji (SL C 326, 26.10.2012. str. 13.–390.), članak 174. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL C 326, 26.10.2012., str. 47.–390.).

[2] http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/investment-policy/

[3] Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.–469.).

[4] Članak 14. stavak 4. Uredbe (EU) br. 1304/2013 (SL L 347, 20.12.2013., str. 470.–486.).

mjere pojednostavnjenja uključuju spajanje upravljačkih tijela i tijela za ovjeravanje i veće mogućnosti uporabe pojednostavnjenih mogućnosti financiranja[5].

3. U Uredbi o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. – 2020. naglašava se da su Komisija i države članice zajedno odgovorne za pojednostavnjenje provedbe kohezijske politike[6]. Od država članica tražilo se da u svoje operativne programe uključe sažetak ocjene administrativnog opterećenja korisnika te, prema potrebi, aktivnosti i vremenski okvir potreban za njegovo smanjenje[7].

Dodatne mjere pojednostavnjenja predložene 2016.

4. Komisija je u rujnu 2016. iznijela prijedlog za opsežnu izmjenu Financijske uredbe kojom se uređuje izvršenje proračuna EU-a, kao i za izmjenu Uredbe o zajedničkim odredbama i sektorskih propisa za europske strukturne i investicijske fondove[8] (tzv. „Skupna uredba"). Sud je 2017. donio mišljenje o nacrtu zakonodavnog prijedloga

---

[5] Dio drugi, članci 67. i 68. Uredbe (EU) br. 1303/2013 od 17. prosinca 2013. (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.–469.) i članak 14. Uredbe (EU) br. 1304/2013 (SL L 347, 20.12.2013., str. 470.–486.).

[6] Članak 4. stavak 10. Uredbe (EU) br. 1303/2013 od 17. prosinca 2013. (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.–469.).

[7] Članak 96. stavak 6. Uredbe (EU) br. 1303/2013 od 17. prosinca 2013. (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.–469.).

[8] Članak 265. prijedloga Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2012/2002, uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, EU br. 1304/2013, (EU) br. 1305/2013, (EU) br. 1306/2013, (EU) br. 1307/2013, (EU) br. 1308/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014, (EU) br. 652/2014 Europskog parlamenta i Vijeća i Odluke br. 541/2014/EU Europskog parlamenta i Vijeća, COM(2016) 605 final, Bruxelles, 14. rujna 2016.

Komisije[9]. Dva glavna cilja na kojima se temelji navedena izmjena čine pojednostavnjenje i fleksibilnost. Konačni tekst Skupne uredbe trebao bi biti donesen do sredine 2018., tj. u četvrtoj godini tekućeg programskog razdoblja.

5. Tijekom svakog od posljednjih triju programskih razdoblja, odnosno 2000. – 2006., 2007. – 2013. i 2014. – 2020., otprilike dvije godine nakon početka svakog programskog razdoblja, Komisija je predložila plan *ad hoc* reformi[10] usmjerenih na pojednostavnjenje.

Poziv na dodatno pojednostavnjenje provedbe kohezijske politike u razdoblju nakon 2020.

6. Komisija je 2015. uspostavila Skupinu na visokoj razini zaduženu za praćenje pojednostavnjenja za korisnike koji primaju sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova u programskom razdoblju 2014. – 2020.[11] Skupina na visokoj

---

[9] Sud, mišljenje br. 1/2017 (u skladu s člankom 322. UFEU-a) o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2012/2002, Uredbe (EU) br. 1296/2013, (EU) 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1305/2013, (EU) br. 1306/2013, (EU) br. 1307/2013, (EU) br. 1308/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014,(EU) br. 283/2014, (EU) br. 652/2014 Europskog parlamenta i Vijeća te Odluke br. 541/2014/EU Europskog parlamenta i Vijeća – Izmjena „Financijske uredbe" – Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.).

[10] Komunikacija Komisije, „Agenda 2000 for a stronger and wider Union, document drawn up on the basis of COM(97) 2000 final" (Agenda 2000 za jaču i širu Uniju, dokument izrađen na temelju komunikacije COM(97) 2000 final); Europska komisija, Komunikacija Komisije Europskom vijeću „A European Economic Recovery Plan" (Europski plan gospodarskog oporavka), COM(2008) 800 final, 26. studenoga 2008., Bruxelles; Odluka Komisije od 10. srpnja 2015. o uspostavi skupine neovisnih stručnjaka na visokoj razini za praćenje postupka pojednostavnjenja za korisnike europskih strukturnih i investicijskih fondova, C(2015) 4806 final, 10. srpnja 2015., Bruxelles.

[11] Odluka Komisije od 10. srpnja 2015. o uspostavi skupine neovisnih stručnjaka na visokoj razini za praćenje postupka pojednostavnjenja za korisnike europskih strukturnih i investicijskih fondova, C(2015) 4806 final.

razini predstavila je 2017. svoje zaključke i preporuke za kohezijsku politiku u razdoblju nakon 2020., koji se velikim dijelom temelje na iskustvu u provedbi programa prije razdoblja 2014. – 2020.

7. Europski parlament[12] i Vijeće[13] također su iznijeli svoja stajališta o budućnosti kohezijske politike i mogućnostima pojednostavnjenja. Komisija je u lipnju 2017. predstavila dokument za razmatranje koji sadržava niz prijedloga za pojednostavnjenje kohezijske politike[14]. Odbor regija iznio je 2016.[15] svoja stajališta o pojednostavnjenju europskih strukturnih i investicijskih fondova te je 2017.[16] donio mišljenje o budućnosti kohezijske politike nakon 2020. i 2018.[17] mišljenje o zaključcima i preporukama Skupine na visokoj razini.

8. Povrh toga, određene države članice iznijele su svoja stajališta i očekivanja u vezi s pojednostavnjenjem provedbe kohezijske politike u razdoblju nakon 2020. Sudu su

---

[12] Rezolucija Europskog parlamenta (2017.) „Temelji za kohezijsku politiku EU-a nakon 2020.” od 13. lipnja 2017. (2016/2326(INI)) i rezolucija (2015:) „Prema pojednostavljenoj kohezijskoj politici usmjerenoj na učinak za razdoblje 2014. – 2020.” od 26. studenoga 2015. (P8_TA(2015)0419).

[13] Zaključci Vijeća (2017.) „Sinergije i pojednostavnjenje kohezijske politike nakon 2020.” od 15. studenoga 2017., br. 657/17.

[14] Europska komisija (2017.), Dokument za razmatranje o budućnosti financija EU-a, 28. lipnja 2017., COM(2017) 358.

[15] Mišljenje Odbora regija (2016.) „Pojednostavljenje europskih strukturnih i investicijskih fondova iz perspektive lokalnih i regionalnih vlasti”, 11. listopada 2016., CDR 8/2016.

[16] Mišljenje Odbora regija (2017.) „Budućnost kohezijske politike nakon 2020.”, 11. svibnja 2017., CDR 1814/2016.

[17] Mišljenje Odbora regija (2018.) „Završni zaključci i preporuke Skupine na visokoj razini za pojednostavljenje za razdoblje nakon 2020.”, 31. siječnja 2018.– 1. veljače 2018., COTER-VI/035.

stavljeni na raspolaganje objavljeni dokumenti o stajalištu iz Njemačke[18], Austrije[19], Češke Republike[20] i Poljske[21]. Sud je također razmijenio stajališta s Ministarstvom gospodarstva u Nizozemskoj i Agencijom za poduzetništvo u Danskoj.

9. Stajališta navedenih institucija EU-a i ostalih tijela podudaraju se kad je riječ o područjima u kojima je pojednostavnjenje najpotrebnije (vidi ***prilog I.***). Najčešće se navode sljedeći elementi:

- pravila i propisi (povećanje broja pravila, složenost, kašnjenja, nedosljednost i nedostatak pravne sigurnosti)
- upravljanje i kontrola (preklapanja, nerazmjernost i razlike u tumačenju pravila)
- velik broj operativnih programa i složeni institucijski mehanizmi.

O ovom informativnom dokumentu

10. Cilj je ovog informativnog dokumenta doprinijeti pripremi zakonodavnog paketa o kohezijskoj politici nakon 2020., kao i raspravi o pojednostavnjenju provedbe kohezijske politike nakon 2020. Ovaj informativni dokument nije revizijsko izvješće, već pregled koji se temelji na javno dostupnim informacijama i radu revizora Suda u tom području. Nakon što Komisija predstavi prijedlog zakonskog okvira za razdoblje nakon 2020., Sud namjerava objaviti mišljenje o tom zakonodavnom prijedlogu kojim

---

[18] „Gemeinsame Stellungnahme der Bundesregierung und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020" (Zajedničko stajalište savezne vlade i pokrajina o kohezijskoj politici EU-a nakon 2020.), Berlin, 20. lipnja 2017.

[19] „EU Cohesion Policy post-2020, Simplification and Differentiation, Based on the discussion of the Bund-Länder Expert Group" (Kohezijska politika EU-a nakon 2020., pojednostavnjenje i diferencijacija, na temelju rasprave skupine stručnjaka na razini savezne države i zemalja), siječanj 2018.

[20] „Presentation of the Czech Perspective on Future of Cohesion Policy after 2020" (Predstavljanje češkog stajališta o budućnosti kohezijske politike nakon 2020.), Bruxelles, Stalno predstavništvo Češke Republike pri Europskoj uniji, 25. siječnja 2018.

[21] „Wstępne stanowisko Rządu RP ws. polityki spójności po 2020 r. przyjęte przez Komitet do Spraw Europejski w dniu", 17. srpnja 2017.

će se, među ostalim, obuhvatiti pitanje mjera iznesenih s ciljem pojednostavnjenja pravila kohezijske politike.

11. U prvom dijelu informativnog dokumenta, koji se temelji na međunarodnom iskustvu aktera kao što su Komisija, OECD i mreža RegWatchEurope, iznose se opća načela koja Sud smatra potrebnima za usmjeravanje procesa pojednostavnjenja. U drugom dijelu iznosi se analiza niza konkretnih prijedloga koje su iznijele institucije EU-a i stručnjaci. Sud stavlja naglasak na pet područja koja smatra ključnima za djelotvorno pojednostavnjenje.

12. Stajališta Suda temelje se na:

- prethodnom radu Suda u tom području (vidi ***prilog II.***)

- razgovorima s osobljem Komisije iz Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO), Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (GU EMPL), Službe Komisije za unutarnju reviziju, savjetovanju s predstavnicima revizijskih tijela u državama članicama i razgovorima s osobljem vanjskih subjekata (OECD i druga tijela koja rade na smanjenju administrativnog opterećenja)

- pregledu izvješća o administrativnom pojednostavnjenju, na općenitoj razini i konkretno u kontekstu kohezijske politike

- pregledu administrativnih postupaka koji se primjenjuju pri odabiru i provedbi projekata za operativne programe iz 12 država članica (vidi ***prilog III.***) u okviru kojih se pruža financijska potpora za mala i srednja poduzeća

- pregledu prijedloga za pojednostavnjenje kohezijske politike koje su iznijeli Komisija, Europski parlament, Vijeće, Odbor regija, kao i stajališta odabranih država članica (vidi ***odlomke 6. – 8.***).

13. Komisiji je pružena prilika da iznese svoje primjedbe na ovaj informativni dokument prije njegove objave. Komisija je pojasnila niz činjenica te je Sud smatrao da je primjereno uključiti ta pojašnjenja u ovaj informativni dokument.

VODEĆA NAČELA ZA POJEDNOSTAVNJENJE PROVEDBE KOHEZIJSKE POLITIKE

14. Za pojednostavnjenje kohezijske politike potrebna su načela za strukturiranu raspravu koja relevantne dionike vode u donošenju odluke za sljedeće programsko razdoblje o tome zašto provesti pojednostavnjenje, za koga i na koji način. U tu je svrhu Sud utvrdio četiri vodeća načela:

VODEĆE NAČELO I.: potrebna je dobro definirana strategija za administrativno pojednostavnjenje

VODEĆE NAČELO II.: strukturirani pristup koji se temelji na dokazima ključan je za razumijevanje složenosti i davanje prijedloga za pojednostavnjenje

VODEĆE NAČELO III.: za djelotvorno pojednostavnjenje potrebna je čvrsta predanost Komisije, Europskog parlamenta, Vijeća i država članica

VODEĆE NAČELO IV.: odgovornost i uspješnost: pojednostavnjenje nije cilj samo po sebi i zbog njega ne bi trebalo dovesti u pitanje poboljšanja uvedena u unutarnjoj kontroli.

Potrebna je dobro definirana strategija za administrativno pojednostavnjenje

Administrativno pojednostavnjenje: kontekst

15. Prema OECD-u svrha je strategija za administrativno pojednostavnjenje „povećati učinkovitost transakcija s građanima i poduzećima bez ugrožavanja regulatornih koristi”[22] te „smanjiti regulatornu složenost i nesigurnost te ukloniti prekomjernu birokraciju i administrativne formalnosti i time smanjiti nepotrebno opterećenje koje

[22] OECD (2006.), „Cutting Red Tape, National Strategies for Administrative Simplification” (Smanjivanje birokracije, nacionalne strategije za administrativno pojednostavnjenje), str. 21.

one donose”[23]. Takve bi strategije trebale biti jasno osmišljene i uključivati dobro obrazložene i mjerljive ciljeve, resurse, raspored, ostvarenja i rezultate, kao i mehanizme za praćenje i evaluaciju.

16. OECD preporučuje da se pri odlučivanju o mjerama pojednostavnjenja ne uzimaju u obzir samo troškovi, već i koristi određene regulatorne inicijative[24]. Komisija se slaže s tim stajalištem, no smatra da bi to moglo dovesti do prekomjerne deregulacije. U skladu s time, Komisija primjenjuje pristup „prethodne evaluacije” te prije iznošenja ikakvih prijedloga prvo kvantificira regulatorne troškove, koristi i uštede, ovisno o dostupnosti relevantnih podataka[25].

17. Kad je riječ o području kohezijske politike, Komisija od 2017. razlikuje administrativne troškove na razini država članica i EU-a te administrativno opterećenje korisnika pri ispunjavanju njihovih obveza[26].

Stajalište Suda

18. Analiza stajališta o razdoblju nakon 2020. koju je Sud proveo (vidi ***prilog I.***) pokazuje da ne postoji opća suglasnost oko ciljeva pojednostavnjenja, odnosno zašto i za koga je ono potrebno. Sud smatra da je jedan od glavnih ciljeva administrativnog pojednostavnjenja uklanjanje nepotrebnih troškova. Pojednostavnjenje bi ponajprije trebalo biti usmjereno na smanjenje administrativnog opterećenja korisnika i

---

[23] OECD (2009.), „Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies. Guidance for Policy makers” (Prevladavanje prepreka u donošenju strategija za administrativno pojednostavnjenje. Vodič za donositelje politika), str. 5.

[24] OECD (2014.), „OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance” (Smjernice OECD-a za procjenu troškova usklađivanja s propisima), str. 8., OECD Publishing, Pariz.

[25] Radni dokument službi Komisije (2017.), „Overview of the Union's Efforts to Simplify and to Reduce Regulatory Burdens” (Pregled napora koje Unija ulaže u pojednostavnjenje i smanjenje regulatornog opterećenja), SWD(2017) 675 final, str. 3 i 44.

[26] Europska komisija, studija (2017.) „Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of European Structural and Investment (ESI) Funds” (Uporaba novih odredbi o pojednostavnjenju tijekom rane faze uporabe europskih strukturnih i investicijskih fondova), društva Sweco, t33 i Spatial Foresight.

smanjenje administrativnih troškova za tijela u državama članicama. Sud smatra da bi pojednostavnjenje također trebalo biti usko povezano sa stavljanjem većeg naglaska na uspješnost, učinkovitost te kvalitetu regulative i administrativnih formalnosti.

Vodeće načelo I.: potrebna je dobro definirana strategija za administrativno pojednostavnjenje

Dobro definirana mjera pojednostavnjenja trebala bi imati za cilj smanjenje administrativnog opterećenja korisnika i smanjenje troškova za tijela u državama članicama pritom uzimajući u obzir regulatorne koristi. Ne bi smjela dovesti do prekomjerne deregulacije. Takve je mjere potrebno uključiti u jasno definirane strategije s utvrđenim i dobro obrazloženim mjerljivim ciljevima, resursima, rasporedom, ostvarenjima i rezultatima te mehanizmima za praćenje i evaluaciju[27].

Strukturirani pristup koji se temelji na dokazima ključan je za razumijevanje složenosti i davanje prijedloga za pojednostavnjenje

Pristup koji se temelji na dokazima: kontekst

19. Svaki prijedlog za administrativno pojednostavnjenje trebao bi se temeljiti na čvrstim dokazima. Postoji rizik od toga da se administrativno pojednostavnjenje može usmjeriti na aktivnosti koje su frustrirajuće za one na koje se primjenjuju relevantni propisi, ali koje nisu nužno izvor najvećeg opterećenja[28]. U tom je kontekstu Komisija navela da pojednostavnjenje bez temeljite procjene provedene „odozdo prema gore"

---

[27] OECD (2009.), „Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies. Guidance for Policy makers" (Prevladavanje prepreka u donošenju strategija za administrativno pojednostavnjenje. Vodič za donositelje politika), str. 16.

[28] OECD (2010.), „Cutting Red Tape; Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010" (Smanjenje birokracije: zašto je administrativno pojednostavnjenje tako složeno? Pogled na razdoblje nakon 2010.) OECD Publishing, Pariz, str. 35.

može utjecati na ciljeve politike[29]. U tu svrhu i Komisija[30] i OECD[31] predlažu primjenu kvantitativnih metoda kao što su model standardnog troška (SCM) kako bi se administrativni troškovi izmjerili i izrazili u novčanoj vrijednosti[32]. Takve kvantitativne dokaze potrebno je nadopuniti kvalitativnim metodama procjene administrativnog opterećenja korisnika (kao što je projekt smanjenja administrativnog opterećenja „Burden hunters" u Danskoj[33]).

20. Komisija je u skladu sa svojim smjernicama za bolju regulativu[34] provela dvije studije u svrhu procjene učinka predloženih izmjena zakonodavnog okvira za kohezijsku politiku na administrativne troškove za države članice i administrativno opterećenje korisnika. Predmetne studije upućuju na to da je administrativno radno opterećenje za administrativna tijela u državama članicama najveće pri upravljanju programima: 78 % u slučaju EFRR-a/KF-a i 85 % u slučaju ESF-a (vidi ***tablicu 1.***).

---

[29] Radni dokument službi Komisije (2017.), „Overview of the Union's Efforts to Simplify and to Reduce Regulatory Burdens" (Pregled napora koje Unija ulaže u pojednostavnjenje i smanjenje regulatornog opterećenja), SWD(2017) 675 final, str. 44.

[30] Europska komisija, Paket instrumenata za bolju regulativu, instrument br. 60 „Model standardnog troška za procjenu administrativnih troškova".

[31] OECD (2010.), „Cutting Red Tape, Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010" (Smanjenje birokracije: zašto je administrativno pojednostavnjenje tako složeno? Pogled na razdoblje nakon 2010.), OECD Publishing, Pariz, str. 45.

[32] http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3.

[33] OECD (2010.), „Cutting Red Tape. Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010" (Smanjenje birokracije: zašto je administrativno pojednostavnjenje tako složeno? Pogled na razdoblje nakon 2010.), Pariz, str. 49.

[34] Europska komisija (2015.), Smjernice za bolju regulativu, str. 39.

Tablica 1. – Procjene administrativnog radnog opterećenja u državama članicama po aktivnostima u okviru EFRR-a/KF-a i ESF-a

Aktivnosti	EFRR/KF	ESF
Koordinacija na nacionalnoj razini	6 %	3 %
Izrada programa	3 %	5 %
Upravljanje programom	78 %	85 %
Ovjeravanje	5 %	2 %
Revizija	8 %	5 %

Izvor: studije Komisije: „Measuring Current and Future Requirements on Administrative Cost and Burden of Managing the ESF" (Mjerenje trenutačnih i budućih zahtjeva u pogledu administrativnih troškova i opterećenja pri upravljanju ESF-om), lipanj 2012. i „Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs. Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund" (Regionalno upravljanje u kontekstu globalizacije: preispitivanje mehanizama upravljanja i administrativnih troškova. Administrativno radno opterećenje i troškovi za javna tijela u državama članicama pri primjeni EFRR-a i Kohezijskog fonda), 2010.

21. Procjena učinka mjera pojednostavnjenja u razdoblju 2014. – 2020. upućuje na to da se najveće povećanje učinkovitosti može očekivati u aspektima povezanima s upravljanjem programima i provedbom projekata (vidi ***prilog IV.***). Cjelokupno gledajući, aspekte upravljanja programima koji oduzimaju najviše vremena čine odabir projekata i provjera onoga što je njima ostvareno.

22. Kad je riječ o administrativnim troškovima država članica, postoje znatne ekonomije razmjera: u slučaju programa EFRR-a i KF-a u okviru kojih je na raspolaganju razmjerno velik iznos financijskih sredstava administrativni troškovi zauzimaju manji udio u proračunu. Slično je uočeno i u programima ESF-a. Međutim, administrativni troškovi programa ESF-a (kao udio u ukupnom proračunu operativnog programa) veći su od troškova programa EFRR-a[35]. Razlog za to leži u tome što se obveze, primjerice

[35] Sweco (2010.): „Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs. Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund" (Regionalno upravljanje u kontekstu globalizacije: preispitivanje mehanizama upravljanja i administrativnih troškova. Administrativno radno opterećenje i troškovi za javna tijela u

obveza izrađivanja godišnjih izvješća o provedbi, primjenjuju neovisno o iznosu dodijeljenih sredstava.

23. Kad je riječ o administrativnom opterećenju korisnika, znatan izvor složenosti čini prekomjerna regulacija (tj. zahtjevi uvedeni na nacionalnoj razini koji su opsežniji od zahtjeva utvrđenih u propisima EU-a). *Ex post* evaluacija koju je Komisija provela za razdoblje 2007. – 2013. i studija provedena u ime Europskog parlamenta upućuju na to da je gotovo jedna trećina opterećenja koje se može izbjeći uzrokovana neučinkovitošću u provedbi na nacionalnoj razini i prekomjernom regulacijom[36]. Potonje može biti uzrokovano pravnom nesigurnošću i zabrinutošću nacionalnih uprava da manje strogo tumačenje pravila EU-a u konačnici može dovesti do toga da Komisija uvede financijske ispravke.

Strukturirani pristup za administrativno pojednostavnjenje – kontekst

24. Međunarodno iskustvo, posebice država članica i OECD-a, upućuje na to da je za uspješno administrativno pojednostavnjenje potreban strukturirani pristup. Takav pristup uključuje: (1) prepoznavanje i kvantificiranje opterećenja, (2) *ex ante* procjenu učinka i neovisnu kontrolu te procjene i (3) utvrđivanje ciljnih vrijednosti za smanjenje opterećenja i praćenje napretka[37].

---

državama članicama pri primjeni EFRR-a i Kohezijskog fonda), studija koju je naručila Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku, str. 8.

[36] „Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007. – 2013., focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF)" (*Ex post* evaluacija programa kohezijske politike u razdoblju 2007. – 2013. s naglaskom na Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF) i Kohezijski fond (KF)), kolovoz 2016., str. 17. i 106.; Europski parlament (2017.), istraživanje provedeno za Odbor za regionalni razvoj „Gold-plating in the European Structural and Investment Funds" (Prekomjerna regulacija u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova), 2017., str. 61.

[37] RegWatchEurope (2014.): „A Smart Agenda for the New European Commission" (Pametna agenda za novu Europsku komisiju).

Stajalište Suda

25. Politika utemeljena na činjenicama ima presudnu važnost za omogućavanje bolje regulative i jamčenje jednostavnih pravila. Sud smatra da bi se Komisija i države članice u prvom redu trebale usredotočiti na područja u kojima je administrativno radno opterećenje najveće i na one elemente koji u najvećoj mjeri doprinose složenosti (vidi ***odlomak 21.***). Stoga bi početna točka trebalo biti razumijevanje izvora složenosti i koristi koje će se ostvariti utvrđivanjem nepotrebno opterećujućih i skupih elemenata i njihova podrijetla, bilo na razini EU-a bilo na nacionalnoj razini. Kad god je to moguće, procjene bi trebale uključivati kvantitativne analize i alate kao što su upitnici/povratne informacije korisnika i rezultati *ex post* evaluacija. Takva analiza trebala bi omogućiti utvrđivanje primjerenih mjera pojednostavnjenja.

26. Međutim, Sud je utvrdio da postoje nedostatci u pogledu dostupnosti relevantnih podataka. Komisija je 2012. provela kvantitativnu analizu administrativnih troškova i opterećenja za kohezijsku politiku na razini EU-a[38], tj. prije početka programskog razdoblja 2014. – 2020. Međutim, procjena 12 operativnih programa iz 12 država članica koju je proveo Sud (vidi popis operativnih programa u ***prilogu III.***) upućuje na to da su države članice provele tek ograničene analize, koje su u pravilu bile više kvalitativne nego kvantitativne naravi.

27. Od 2015. procjene učinka ključan su dio agende Komisije za bolju regulativu. To obuhvaća i procjenu učinka zakonodavstva na određene dionike, i u kvalitativnom i u kvantitativnom smislu, kad god je to moguće. Neovisni Odbor za regulatorni nadzor koji je 2015. uspostavljen unutar Komisije provjerava kvalitetu predmetnih procjena učinka. Vijeće i Parlament dužni su provesti procjene učinka za sve bitne izmjene koje

---

[38] Društvo t33, (2012.) „Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden of managing EU Structural Funds (ERDF and Cohesion Funds" (Mjerenje učinka izmjene regulatornih zahtjeva na administrativne troškove i administrativno opterećenje u upravljanju strukturnim fondovima EU-a (EFRR i kohezijski fondovi), studija koju je naručila Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku.

žele uvesti u predloženo zakonodavstvo[39]. Povrh toga, Komisija je uvela Program za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT) u okviru kojeg se analizira postojeće zakonodavstvo kako bi se zajamčilo da se koristi koje donose zakonski akti EU-a ostvaruju uz najmanje moguće troškove. Odbor za regulatorni nadzor istaknuo je u svojim godišnjim izvješćima za 2016. i 2017. da postoje nedostatci u kvantifikaciji regulatornih troškova i koristi[40].

28. Komisija je već u nacrtu Uredbe o zajedničkim odredbama[41] za razdoblje 2014. – 2020. predložila da se u svrhu smanjenja administrativnih troškova i opterećenja koriste ciljne vrijednosti. Međutim, tijekom pregovora o toj Uredbi odustalo se od ciljnih vrijednosti. Slijedom toga, u sporazumima o partnerstvu i operativnim programima država članica nisu utvrđene ciljne vrijednosti za smanjenje administrativnog opterećenja korisnika i troškova koje provedba kohezijske politike donosi za relevantna administrativna tijela.

29. Slično tome, modelom godišnjeg izvješća o provedbi za operativne programe za razdoblje 2014. – 2020. nije predviđeno izvješćivanje o napretku u smanjenju administrativnog opterećenja[42]. Budući da ne postoje pokazatelji za mjerenje napretka u smanjenju administrativnih troškova i opterećenja pri provedbi kohezijske politike, teško je procijeniti jesu li aktivnosti koje Komisija i države članice provode u tu svrhu djelotvorne.

---

[39] Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva, 13. travnja 2016. (SL L 123, 12.5.2016., str. 1.– 14.)

[40] Europska komisija (2017.): Odbor za regulatorni nadzor, godišnje izvješće za 2017., točka 2.3.

[41] Prijedlog uredbe Europskog parlamenta, COM(2011) 615 final/2, Bruxelles, 14. ožujka 2012., članak 14., točka (e) (ii).

[42] Provedbena uredba Komisije (EU) br. 2015/207 od 20. siječnja 2015., SL L 38, 13.2.2015., str. 1.–122.

Vodeće načelo II.: strukturirani pristup koji se temelji na dokazima ključan je za razumijevanje složenosti i davanje prijedloga za pojednostavnjenje

Djelotvorno pojednostavnjenje počinje sa stjecanjem sveobuhvatnog uvida u izvore opterećenja u operativnim programima i prepoznavanjem nepotrebne složenosti i troškova. To bi Komisiji i državama članicama trebalo omogućiti da utvrde primjerene mjere pojednostavnjenja kojima će se djelotvorno smanjiti administrativni troškovi za nacionalna tijela, kao i administrativno opterećenje korisnika. Države članice trebale bi obaviti procjenu svojih prijedloga za pojednostavnjenje, koje bi Komisija potom trebala pregledati prije početka provedbe operativnih programa kako bi se zajamčilo djelotvorno pojednostavnjenje i spriječila potreba za *ad hoc* izmjenama tijekom procesa provedbe.

Naposljetku, utvrđivanje ciljnih vrijednosti i praćenje napretka u smanjenju administrativnih troškova i opterećenja neophodno je za jamčenje održivog pojednostavnjenja na terenu.

Za djelotvorno pojednostavnjenje potrebna je čvrsta predanost Komisije, Europskog parlamenta, Vijeća i država članica

Predanost: kontekst

30. Komisija, Europski parlament, Vijeće i države članice dijele odgovornost za pojednostavnjenje provedbe kohezijske politike i moraju se aktivno uključiti[43] u postizanje tog cilja. Komisija predlaže pravni okvir za upravljanje i uporabu fondova, o kojem se potom pregovara i koji se donosi na razini Europskog parlamenta i Vijeća. Države članice zatim snose odgovornost za utvrđivanje pravila za korisnike, odnosno za odabir aktivnosti, praćenje i izvješćivanje. Ta pravila imaju izravan učinak na korisnike i doprinose stvarnom i/ili percipiranom administrativnom opterećenju.

---

[43] Mišljenje Odbora regija (2016.) „Pojednostavljenje europskih strukturnih i investicijskih fondova iz perspektive lokalnih i regionalnih vlasti", 11. listopada 2016., CDR 8/2016.

Stajalište Suda

31. Međunarodno iskustvo, posebno država članica, upućuje na to da je za uspješno administrativno pojednostavnjenje potrebna čvrsta politička predanost, kao i primjereno upravljanje, metodologija i resursi[44]. Isto vrijedi i za kohezijsku politiku. Za djelotvorno pojednostavnjenje Komisija, Europski parlament, Vijeće i države članice moraju djelovati s čvrstom predanošću i preuzimati odgovornost u skladu sa svojim pojedinačnim ulogama.

32. Komisija može doprinijeti administrativnom pojednostavnjenju na način da predloži pravila koja su primjerena svojoj svrsi, uskladi ih te racionalizira model operativnog programa. U fazi pregovora o prijedlozima u okviru zakonodavnog procesa Europski parlament i Vijeće moraju biti čvrsto predani postizanju pojednostavnjenja pritom ne dovodeći u pitanje postizanje utvrđenih ciljeva politike.

33. Nakon što se zakonodavstvo donese, države članice moraju ga provoditi na način kojim se uistinu postiže pojednostavnjenje za korisnike. Komisija je utvrdila da proces podnošenja prijava, zajedno s izvješćivanjem i pohranom dokumenata, čini veliki dio administrativnog radnog opterećenja korisnika[45]. Smanjenje opterećenja korisnika u tim područjima ponajprije je u nadležnosti država članica.

34. U skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama države članice dužne su u sporazume o partnerstvu i operativne programe uključiti „planirane mjere za smanjenje administrativnog opterećenja korisnika”. Međutim, nije bilo zajedničke metodologije kojom bi se odredilo na koji je način te mjere potrebno procijeniti u okviru *ex ante* evaluacija sporazuma o partnerstvu i operativnih programa. Taj dio nije obuhvaćen nijednom odlukom Komisije. Iskustvo iz provedbe programa u razdoblju

---

[44] CEPS (2017.), studija „Introducing EU reduction Targets on regulatory Costs, a feasibility study” (Uvođenje ciljnih vrijednosti EU-a za smanjenje regulatornih troškova, studija izvedivosti), A. Renda, str. 39.

[45] Radni dokument službi Komisije „Impact Assessment” (Procjena učinka, 2011.), 6. listopada 2011., SEC(2011) 1141 final, str. 17.

2014. – 2020. (vidi ***odlomak 26.***) upućuje na to da bi Komisija trebala imati aktivniju ulogu.

Vodeće načelo III.: za djelotvorno pojednostavnjenje potrebna je čvrsta predanost Komisije, Europskog parlamenta, Vijeća i država članica

Za djelotvorno pojednostavnjenje Komisija, Europski parlament, Vijeće i države članice moraju djelovati s čvrstom predanošću i preuzimati odgovornost u skladu sa svojim pojedinačnim ulogama. Komisija može doprinijeti administrativnom pojednostavnjenju na način da predloži pravila koja su primjerena svojoj svrsi. Europski parlament i Vijeće trebali bi raditi s čvrstom predanošću na pojednostavnjenju zakonodavnog procesa, vodeći računa o tome da se ne ugrozi postizanje ciljeva politike. Poduzimanje koraka za smanjenje administrativnog opterećenja korisnika potom je ponajprije u nadležnosti država članica. Komisija bi trebala nadzirati taj proces kako bi bolje poduprla države članice u provedbi pojednostavnjenja na terenu.

Odgovornost i uspješnost: pojednostavnjenje nije cilj samo po sebi i zbog njega ne bi trebalo dovesti u pitanje poboljšanja uvedena u unutarnjoj kontroli

Jamstvo, javna odgovornosti i djelotvornost: kontekst

35. Komisija snosi krajnju odgovornost za izvršenje proračuna EU-a. To znači da joj je potrebno jamstvo da države članice upotrebljavaju financijska sredstva na odgovoran i djelotvoran način[46]. To se odnosi na sljedeće:

(a) Jamstvo i javna odgovornost. Relevantna tijela upotrebljavaju financijska sredstva u skladu s važećim pravilima. Kako bi se to postiglo potrebne su jasno definirane uloge i odgovornosti u pogledu upravljanja i kontrole koje države članice i Komisija

[46] Uvodna izjava 10. Uredbe (EU) br. 1303/2013 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.–469.).

jasno razumiju, kao i redovito izvješćivanje o uporabi tih sredstava, njihovoj prihvatljivosti te provedba neovisne revizije njihove uporabe[47].

(b) Djelotvornost, tj. postizanje ciljeva politika koje su dogovorili zakonodavci. U tu je svrhu prvo potrebno utvrditi potrebe za ulaganjima, prioritete za financiranje, ciljeve i pokazatelje uspješnosti. Zatim je potrebno odabrati projekte koji najbolje odgovaraju ciljevima i kojima će se postići rezultati, i to prikupljanjem podataka o uspješnosti i praćenjem napretka.

36. U prethodna dva programska razdoblja došlo je do jačanja mehanizama odgovornosti, posebice službenim imenovanjem relevantnih tijela i obveznim provjerama funkcioniranja sustava upravljanja i kontrole koje su Komisija i revizijska tijela dužni provoditi za svaki operativni program[48].

37. Pri ulaganju napora u postizanje ciljeva kohezijske politike koje su dogovorili zakonodavci potrebno je usredotočiti se na djelotvornu uporabu financijskih sredstava. Komisija je u svojoj komunikaciji o preispitivanju proračuna EU-a istaknula potrebu za povećanjem djelotvornosti kohezijske politike usmjeravanjem na rezultate[49]. Zakonodavnim paketom za programsko razdoblje 2014. – 2020., a prije svega Uredbom o zajedničkim odredbama, uvedene su znatne izmjene čiji je cilj povećati usmjerenost na djelotvornu uporabu sredstava, uključujući logiku intervencije, *ex ante* uvjete i okvir uspješnosti.

Stajalište Suda

38. Kohezijskom politikom u prvom se redu nastoji ostvariti njezine ciljeve, tj. promicati opći razvoj EU-a smanjivanjem razlika među razinama razvijenosti država

---

[47] Sud (2018.), Informativni dokument o budućnosti financija EU-a: reforma načina na koji funkcionira proračun EU-a, veljača 2018.

[48] Članci 14. i 71. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 210, 31.7.2006., str. 25.–78.).

[49] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i nacionalnim parlamentima „The EU Budget Review" (Preispitivanje proračuna EU-a), COM (2010)700, 19. listopada 2010.

članica i regija. Sud smatra da se pojednostavnjenje kohezijske politike ne bi trebalo postići na štetu postizanja ciljeva politika i jamčenja odgovornosti za uporabu javnih sredstava.

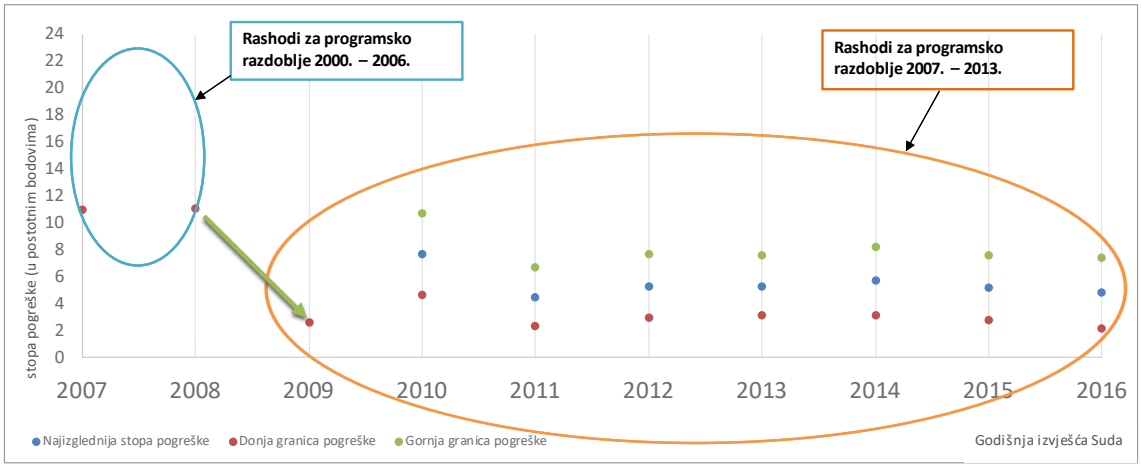
39. Zakonodavci su za programsko razdoblje 2007. – 2013. odlučili ojačati mehanizme odgovornosti za kohezijsku politiku. Revizije koje je Sud proveo pokazuju da je to doprinijelo znatnom smanjenju broja nepravilnosti[50]. Stope pogreške koje je Sud od 2007. utvrdio za rashode u razdoblju 2007. – 2013. znatno su manje u usporedbi sa stopama iz prethodnog programskog razdoblja te su od 2011. do 2016. bilježile stalan pad (vidi ***sliku 1.***)[51]. Drugim riječima, milijarde eura potrošene su bez ikakvih nepravilnosti, odnosno, ta sredstva nisu potrošena na neprihvatljive projekte ili kategorije, nezakonitu državnu potporu ili projekte kojima se krše pravila EU-a i nacionalna pravila o javnoj nabavi. Takve pozitivne rezultate ne bi bilo moguće postići bez jačanja mehanizama unutarnje kontrole. Ta se postignuća ne smiju ugroziti.

---

[50] George Karakatsanis i Martin Weber (2016.), „The European Court of Auditors and Cohesion Policy" (Europski revizorski sud i kohezijska politika) u publikaciji „Handbook on Cohesion Policy in the EU" (Priručnik za kohezijsku politiku u EU-u).

[51] Tematsko izvješće br. 17/2018 „Commission's and Member States' actions in the last years of the 2007-2013 programme period tackled low absorption but had insufficient focus on results" (Mjere Komisije i država članica tijekom posljednjih godina programskog razdoblja 2007. – 2013. doprinijele su povećanju niskih stopa iskorištavanja sredstava, ali nisu bile dovoljno usmjerene na rezultate), odlomci 80. i 81.

Slika 1. – Procijenjene stope pogreške u području kohezije, 2007. – 2016.



Izvor: godišnja izvješća Suda za godine u razdoblju 2007. – 2016.

40. Vijeće je 2018. predložilo sustav provedbe kohezijske politike u razdoblju nakon 2020. koji se u potpunosti temelji na oslanjanju Komisije na nacionalna pravila i rad tijela u državama članicama, uz ograničene mogućnosti za intervencije Komisije[52]. Takav bi pristup, ako se primijeni, bio velika promjena u odnosu na trenutačne sustave upravljanja i kontrole. Kao što je Sud već istaknuo, u prethodna dva programska razdoblja došlo je do jačanja mehanizama odgovornosti što je, među ostalim, značilo da se Komisija, u skladu s načelom „jedinstvene revizije", za dobivanje jamstva o pravilnosti rashoda u području kohezije može osloniti na provjere koje obavljaju revizijska tijela u državama članicama. Preduvjet je za to da revizijska tijela kvalitetno obavljaju svoj posao[53]. Međutim, ukidanjem nadzorne uloge koju Komisija ima uvelike bi se ugrozila trenutačna razina odgovornosti i jamstva. U skladu s Ugovorom[54],

---

[52] Zaključci Vijeća (2018.) „Ostvarivanje i provedba kohezijske politike nakon 2020.", 12. travnja 2018., priopćenje za medije br. 178/18.

[53] Članak 73. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. (SL L 210, 31.7.2006., str. 25.–78.).

[54] Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), članak 317.

Komisija je odgovorna za izvršenje proračuna vodeći računa o načelima dobrog financijskog upravljanja.

41. Sud je prethodno već utvrdio da je nedostatak usmjerenosti na uspješnost jedan od temeljnih problema u upravljanju financijskim sredstvima EU-a[55]. Iako je to pitanje djelomično riješeno uvođenjem Uredbe o zajedničkim odredbama, revizije koje je Sud proveo pokazale su da je ostvaren djelomičan uspjeh u pogledu triju prethodno navedenih izmjena. Sud je utvrdio da je povećana pouzdanost logike intervencije za operativne programe, ali posljedica toga bilo je povećanje složenosti, uključujući prekomjeran broj pokazatelja i nedostatke u definiranju rezultata[56]. Sud je također utvrdio da je *ex ante* uvjetima uspostavljen usklađen referentni okvir za procjenu ispunjenosti preduvjeta za djelotvornu uporabu financijskih sredstava. Međutim, ostaje nejasno u kolikoj je mjeri to dovelo do promjena na terenu. Povrh toga, Sud je zaključio da okvir uspješnosti kojim je predviđena pričuva za uspješnost, koja je trebala djelovati kao poticaj za veću uspješnost, nije bio ni u kojem pogledu usmjereniji na rezultate od sličnih mehanizama iz prethodnih programskih razdoblja[57].

42. Unatoč neujednačenim rezultatima, Sud smatra da bi pojednostavnjenje trebalo biti usko povezano sa stavljanjem većeg naglaska na uspješnost. Sud se također slaže sa stajalištem iznesenim u međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva iz 2016. prema kojem bi se na pojednostavnjenju zakonodavstva EU-a i smanjenju regulatornog opterećenja trebalo raditi ne dovodeći u pitanje postizanje ciljeva politike[58].

---

[55] Sud (2014.), godišnje izvješće za financijsku godinu 2013., poglavlje 10., odlomak 10.57.

[56] Sud (2017.), tematsko izvješće br. 2/2017 „Pregovori Komisije o sporazumima o partnerstvu i programima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.", odlomci 143., 146. i 150.

[57] Sud (2017.), tematsko izvješće br. 15/2017 „*Ex ante* uvjeti i pričuva za uspješnost u području kohezije", odlomci 25. – 65. i odlomak 72.

[58] Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva, 13. travnja 2016. (SL L 123, 12.5.2016., str. 1.– 14.).

Vodeće načelo IV.: odgovornost i uspješnost: pojednostavnjenje nije cilj samo po sebi i zbog njega ne bi trebalo dovesti u pitanje poboljšanja uvedena u unutarnjoj kontroli

Glavni je cilj kohezijske politike ojačati gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju. Europski strukturni i investicijski fondovi moraju se upotrebljavati u skladu načelima dobrog financijskog upravljanja i pravnim zahtjevima[59]. Pojednostavnjenje nije cilj samo po sebi.

ODABRANA PODRUČJA ZA POJEDNOSTAVNJENJE PROVEDBE KOHEZIJSKE POLITIKE

43. Sud u nastavku iznosi svoja stajališta o nizu područja koja smatra glavnim izvorima složenosti u provedbi kohezijske politike, a to su: zakonodavstvo i smjernice EU-a, strukture upravljanja operativnim programima, odabir i provedba projekata (uključujući prekomjernu regulaciju), uporaba pojednostavnjenih mogućnosti financiranja i drugih vrsta mjera koje se temelje na ispunjavanju uvjeta te učinkovitije i djelotvornije kontrole. Za svako od tih područja Sud je utvrdio prepreke administrativnom pojednostavnjenju. Sud smatra da bi dosljedna primjena vodećih načela opisanih u ovom dokumentu doprinijela otklanjanju tih prepreka.

Zakonodavstvo i smjernice EU-a

Jasnoća zakonodavstva i smjernica EU-a

44. Sud je 2011. u svojem prvom mišljenju o nacrtu Uredbe o zajedničkim odredbama istaknuo da su mehanizmi za potrošnju sredstava u području kohezije u tekućem programskom razdoblju 2014. – 2020. složeni te da i dalje donose veliko opterećenje,

---

[59] Uvodna izjava 10. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

kako za administrativna tijela na razini EU-a, tako i za ona na razini država članica[60]. U okviru studije koju je Europski parlament proveo 2017. utvrđeno je da složena i nejasna pravila vode do poteškoća u tumačenju i pravne nesigurnosti[61]. To pak doprinosi prekomjernoj regulaciji i povećanju administrativnih troškova i opterećenja. Vijeće je 2017. također zaključilo da je složenost pravila jedan od glavnih uzroka pogrešaka[62].

45. U programskom razdoblju 2014. – 2020. znatno su se povećali i količina propisa i broj smjernica u odnosu na prethodna dva programska razdoblja. Između razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020. broj stranica koje sadržavaju propise i smjernice udvostručio se s 1732 stranice na njih 3889. U usporedbi s programskim razdobljem 2000. – 2006. količina propisa danas je veća za 50 %, a broj dokumenata sa smjernicama za 570 % (vidi ***prilog V.***). Prema navodima Komisije smjernice se uglavnom izrađuju na zahtjev država članica.

46. Povećanje broja dokumenata sa smjernicama između razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020. ponajprije je povezano s fazom izrade programa (vidi ***sliku 2.***). Svrha novih smjernica bila je prije svega objasniti kako primijeniti ne samo novouvedene elemente kojima bi se trebala postići veća usmjerenost kohezijske politike na rezultate (tj. *ex ante* uvjeti), nego i poboljšanu logiku intervencije i pričuvu za uspješnost u okviru operativnih programa. Iako su smjernice Komisije u načelu obvezujuće samo za njezine

---

[60] Sud (2011.), mišljenje br. 7/2011 o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo obuhvaćenih zajedničkim strateškim okvirom i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu te stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1083/2006, odlomak 5.

[61] Europski parlament (2017.), istraživanje provedeno za Odbor za regionalni razvoj „Gold-plating in the European Structural and Investment Funds" (Prekomjerna regulacija u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova), str. 63.

[62] Zaključci Vijeća (2017.) „Sinergije i pojednostavnjenje kohezijske politike nakon 2020." od 15. studenoga 2017., br. 657/17., dio II. točka (10).

službe, u državama članicama postoji znatna zabrinutost oko toga da neusklađenost s tim smjernicama u konačnici može dovesti i do financijskih ispravaka[63].

Slika 2. – Propisi i smjernice u području kohezijske politike, stanje od 20. travnja 2018.

Vrsta dokumenta u odnosu na fazu programa	Programsko razdoblje					
	2000. – 2006.		2007. – 2013.		2014. – 2020.	
	Broj	Stranice	Broj	Stranice	Broj	Stranice
Uredbe EU-a i odluke Komisije						
Međuzbroj	**19**	**138**	**21**	**313**	**28**	**774**
Horizontalni	6	61	6	93	6	228
Izrada programa	6	23	14	57	6	166
Provedba	7	54	1	163	16	380
Zaključenje	0	0	0	0	0	0
Dokumenti sa smjernicama						
Međuzbroj	**13**	**374**	**60**	**1 419**	**88**	**3 115**
Izrada programa	4	76	5	76	49	1 413
Provedba	5	72	54	1 205	34	1 599
Zaključenje(*)	4	226	1	138	5	103
UKUPNO	**32**	**512**	**81**	**1 732**	**116**	**3 889**

(*) Godišnje zaključivanje računovodstvene dokumentacije u razdoblju 2014. – 2020.

Izvor: Sud, na temelju http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance.

47. Tijekom vremena i programskih razdoblja određeni aspekti upravljanja programima definirani su u dokumentima sa smjernicama. Primjerice, metodologija uzorkovanja za revizijske aktivnosti ili metodologija za procjenu projekata kojima se ostvaruju prihodi koje su prethodno utvrđene u takvim dokumentima uključene su u propise za razdoblje 2014. – 2020. Time se povećava količina propisa, ali i pravna sigurnost za države članice.

---

63 Europski parlament (2017.), istraživanje provedeno za Odbor za regionalni razvoj „Gold-plating in the European Structural and Investment Funds" (Prekomjerna regulacija u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova), str. 67.

Pravodobna dostupnost i postojanost pravila tijekom i između programskih razdoblja

48. Kašnjenja u pregovorima o višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2014. – 2020. dovela su do kašnjenja u donošenju zakonodavnog paketa za kohezijsku politiku: paket je donesen tek u prosincu 2013., odnosno dva tjedna prije početka programskog razdoblja. Povezane smjernice objavljivale su se na nesustavan način do rujna 2014. Sekundarno zakonodavstvo donosilo se postupno do siječnja 2016., usporedno s donošenjem i provedbom operativnih programa. Dokazi koje je Sud prikupio također upućuju na to da je velik broj dodatnih pravila i zahtjeva doprinio kašnjenjima u pregovaranju i donošenju operativnih programa[64]. U tom kontekstu Sud preporučuje Komisiji da svoje zakonodavne prijedloge za kohezijsku politiku u razdoblju nakon 2020. predstavi u odgovarajućem roku koji će omogućiti dovršetak pregovora prije početka programskog razdoblja[65].

49. Jedan je od glavnih nalaza *ex post* evaluacije koju je Komisija provela za razdoblje 2007. – 2013. bio taj da su česte izmjene pravila, koje su se često primjenjivale retroaktivno, doprinijele pravnoj nesigurnosti i različitim tumačenjima među različitim tijelima u državama članicama. Slijedom toga, upravljačka tijela često su primjenjivala pravila na najstroži mogući način kako bi se ublažio rizik od financijskih ispravaka[66]. Razne studije upućuju na to da, uz pitanje pravodobne dostupnosti, nepostojanost pravila i retroaktivne odluke također ozbiljno ugrožavaju pravnu sigurnost[67]. Skupina

---

[64] Sud (2017.), tematsko izvješće br. 2/2018 „Pregovori Komisije o sporazumima o partnerstvu i programima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.", odlomak 55.

[65] Idem, slika 3., odlomci 138. i 139. i 1. preporuka.

[66] „Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007. – 2013., focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF)" (*Ex post* evaluacija programa kohezijske politike u razdoblju 2007. – 2013. s naglaskom na Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF) i Kohezijski fond (KF)), kolovoz 2016., str. 105. i 106.

[67] Istraživački centar za europske politike (EPRC, 2015.), tematski dokument mreže IQ-Net br. 37(2), „Is simplification simply a fiction?" (Je li pojednostavnjenje tek fikcija?), Istraživački centar za europske politike u okviru Visoke škole za državnu upravu i javne politike na Sveučilištu Strathclyde, str. 12.

na visokoj razini zadužena za praćenje pojednostavnjenja istaknula je da pravila nije potrebno samo pojednostavniti nego i zajamčiti njihovu postojanost između programskih razdoblja. Europski parlament[68] i Odbor regija[69] slažu se s tim stajalištem.

50. Sud smatra da pravodobna dostupnost pravila ima ključnu ulogu. Sud također smatra da postojana pravila mogu biti instrument za djelotvorno pojednostavnjenje. Posebno postoji rizik od toga da bi opsežne izmjene trenutačnog sustava jamstva ugrozile nedavna postignuća u jamčenju zakonitosti i pravilnosti rashoda u području kohezije (vidi ***odlomak 39.***).

Usklađivanjem pravila smanjuje se složenost sustava i pomaže upravljačkim tijelima i korisnicima

51. Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. – 2020. utvrđuju se zajednička pravila koja se primjenjuju na svih pet europskih strukturnih i investicijskih fondova. Njome se predviđa mogućnost financiranja programa iz više fondova istodobno i zajedničkih odbora za praćenje, kao i mogućnost da se iz svakog fonda pruža potpora za aktivnosti tehničke pomoći koje ispunjavaju uvjete prihvatljivosti za bilo koji od ostalih fondova.

52. Unatoč pozitivnim naumima izraženima u Uredbi o zajedničkim odredbama Komisija nije uspjela u potpunosti uskladiti pravila ni za tri fonda s pomoću kojih se provodi kohezijska politika (EFRR, KF i ESF). Sud je u jednom od svojih prethodnih izvješća utvrdio da se za potrebe EFRR-a/KF-a u programskom razdoblju 2014. – 2020. primjenjuju različite definicije podataka o uspješnosti od onih za ESF. To uključuje uspostavu i održavanje različitih informatičkih sustava i time doprinosi povećanju

---

[68] Rezolucija Europskog parlamenta (2017.) „Temelji za kohezijsku politiku EU-a nakon 2020.” od 13. lipnja 2017. (2016/2326(INI)), točka 38.

[69] Mišljenje Odbora regija (2016.) „Pojednostavljenje europskih strukturnih i investicijskih fondova iz perspektive lokalnih i regionalnih vlasti”, 119. plenarno zasjedanje, 10. – 12. listopada 2016., točka 45.

administrativnih troškova za administrativna tijela u državama članicama i nepotrebnom administrativnom opterećenju korisnika[70]. Još jedan primjer čine različiti pristupi koje revizijska ili istovjetna tijela primjenjuju na predmetnih pet fondova. Skupina na visokoj razini također napominje da pravila nisu usklađena na razini različitih fondova i načina upravljanja, čime se ograničava sinergija između europskih strukturnih i investicijskih fondova i drugih fondova EU-a kao što su Program EU-a za konkurentnost poduzeća te malih i srednjih poduzeća (COSME) i program Obzor 2020.

Struktura upravljanja operativnim programima

Broj operativnih programa i uključena tijela

53. Kohezijska politika provodi se s pomoću operativnih programa. Države članice[71] imaju određenu slobodu u odlučivanju o broju operativnih programa, spoju fondova koji se upotrebljavaju u okviru određenog operativnog programa, broju prioritetnih osi i specifičnim ciljevima, kao i o strukturama upravljanja i kontrole, uz određena ograničenja utvrđena u relevantnim propisima[72].

54. Države članice izradile su u programskom razdoblju 2014. – 2020. više od 390 operativnih programa. Broj operativnih programa i tijela u određenoj državi članici ovisi i o njezinu ustavnom i administrativnom ustroju. Primjerice, u saveznim državama (kao što su Njemačka ili Belgija) gotovo se svi programi utvrđuju na regionalnoj razini i njima upravljaju regionalna tijela.

---

[70] Sud (2017.), tematsko izvješće br. 2/2018 „Pregovori Komisije o sporazumima o partnerstvu i programima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.", odlomci 148. – 151.

[71] Provedbena uredba Komisije (EU) br. 288/2014 od 25. veljače 2014. (SL L 87, 22.3.2014., str. 1.–48.).

[72] Članak 96. Uredbe (EU) br. 1303/2013 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.–469.) i Provedbena uredba Komisije (EU) br. 288/2014 od 25. veljače 2014. (SL L 87, 22.3.2014., str. 1.–48.).

55. Prema procjenama Komisije države članice uspostavile su u razdoblju 2014. – 2020. otprilike 1400 različitih tijela za upravljanje programima: otprilike 116 institucija u ulozi revizijskih tijela, 300 tijela za ovjeravanje i upravljačkih tijela te 924 posredničkih tijela za EFRR, KF i ESF (uključujući Europsku teritorijalnu suradnju).

56. Općenito gledajući, broj tijela nije povezan s iznosom financijskih sredstava dodijeljenih za određeni operativni program[73] (više pojedinosti nalazi se u ***prilogu VI.***), no dokazi upućuju na to da iznos sredstava raspoloživih u okviru određenog operativnog programa igra ulogu (vidi ***odlomak 22.***). Bilježi se ekonomija razmjera te je udio administrativnih troškova u pravilu manji ako je proračun veći.

57. *Ex post* evaluacija kohezijske politike u razdoblju 2007. – 2013. koju je provela Komisija upućuje na to da se rizik od različitih tumačenja pravila na različitim razinama povećava s rastom broja tijela po operativnom programu[74]. To pak može doprinijeti pravnoj nesigurnosti i prekomjernoj regulaciji i time stvaranju dodatnih administrativnih troškova za relevantna tijela i većem opterećenju korisnika.

Racionalizacija drugih elemenata operativnih programa kao što su *ex ante* uvjeti i pokazatelji uspješnosti

58. Za programsko razdoblje 2014. – 2020. države članice bile su dužne zajamčiti da je ispunjen niz preduvjeta kojima će se omogućiti učinkovitija i djelotvornija uporaba financijskih sredstava EU-a, koji su poznati kao „*ex ante* uvjeti”. Sud je preporučio

---

[73] Na temelju podataka koje je dostavila Komisija.

[74] „Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007. – 2013., focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF)” (*Ex post* evaluacija programa kohezijske politike u razdoblju 2007. – 2013. s naglaskom na Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF) i Kohezijski fond (KF)), kolovoz 2016., str. 106.

Komisiji da ukloni preklapanja i uvede jasne kriterije za procjenu ispunjenosti *ex ante* uvjeta[75].

59. Povrh toga, države članice definirale su otprilike 9000 pokazatelja za mjerenje uspješnosti rashoda u području kohezije u razdoblju 2014. – 2020. Većina tih pokazatelja povezana je s pojedinim programima te Komisija povezane podatke neće moći objediniti na razini EU-a na koristan način. Međutim, države članice dužne su prikupljati sve tražene informacije i izvješćivati o njima u zadanom roku. Prema navodima Komisije taj je okvir praćenja čimbenik koji uvelike doprinosi administrativnim troškovima za relevantna tijela i opterećenju korisnika (vidi ***prilog IV.***). Sud je u jednom od svojih prethodnih izvješća istaknuo da je, uzimajući u obzir trošak redovitog prikupljanja tih podataka, broj utvrđenih pokazatelja prevelik. Sud je Komisiji preporučio da analizira pokazatelje ostvarenja i rezultata kako bi utvrdila koji su od njih najrelevantniji i najprikladniji za utvrđivanje učinka intervencija EU-a[76].

Administrativna neučinkovitost u odabiru i provedbi projekata u području kohezije (uključujući prekomjernu regulaciju)

Prekomjerna regulacija

60. Otprilike jedna trećina administrativnog opterećenja koju za korisnike donosi provedba kohezijske politike povezana je s prekomjernom regulacijom[77]. „Prekomjerna regulacija" označava dodatna pravila i regulatorne obveze uvedene u državama

---

[75] Sud (2017.), tematsko izvješće br. 15/2017 „*Ex ante* uvjeti i pričuva za uspješnost u području kohezije".

[76] Sud (2017.), tematsko izvješće br. 2/2018 „Pregovori Komisije o sporazumima o partnerstvu i programima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.".

[77] Europska komisija (2017.), „Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF" (Uporaba novih odredbi o pojednostavnjenju tijekom rane faze uporabe europskih strukturnih i investicijskih fondova), završno izvješće, društva SWECO, t33 i Spatial Foresight.

članicama koji su opsežniji od zahtjeva za europske strukturne i investicijske fondove utvrđenih na razini EU-a te kojima se povećavaju troškovi i opterećenje koje uporaba tih fondova donosi za programska tijela i korisnike.

61. Ključni su razlozi za prekomjernu regulaciju pravna nesigurnost, nedosljednost u regulatornom okviru, strah od revizije te složenost sustava podijeljenog upravljanja. Prekomjerna regulacija ima višestruko nepovoljan učinak: njome se povećavaju administrativni troškovi i opterećenje korisnika te se korisnike može odvratiti od uporabe financijskih sredstava za koheziju[78]. Sud je preporučio[79] Komisiji da analizira nacionalna pravila prihvatljivosti za programska razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020. kako bi se utvrdili primjeri dobre prakse i smanjila prekomjerna regulacija.

62. Komisija je u svojim odgovorima na preporuke Suda potvrdila da će provesti usmjerenu analizu nacionalnih pravila prihvatljivosti i istaknula odgovornost država članica za pojednostavnjenje nacionalnih pravila prihvatljivosti i rješavanje pitanja prekomjerne regulacije. Do travnja 2018. Komisija nije provela takvu analizu. Komisija je navela da se za svoje revizijske nalaze za razdoblje 2014. – 2020. služi sustavom MAPAR (upravljanje revizijskim procesima, aktivnostima i resursima) zahvaljujući kojem može prikupiti konkretne informacije o slučajevima prekomjerne regulacije. Komisija još nije iznijela nikakve preporuke državama članicama o tome kako ukloniti konkretne slučajeve prekomjerne regulacije. Komisija je također najavila da će pokrenuti projekt za izvješćivanje o nalazima iz provedenih revizija i relevantnim vrstama pogrešaka koje su utvrđene.

---

[78] Europska komisija (2017.), „Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF" (Uporaba novih odredbi o pojednostavnjenju tijekom rane faze uporabe europskih strukturnih i investicijskih fondova), završno izvješće, društva SWECO, t33 i Spatial Foresight.

[79] Godišnje izvješće Suda za financijsku godinu 2014., poglavlje 6., 1. preporuka i godišnje izvješće Suda za financijsku godinu 2015., poglavlje 6., 2. preporuka.

Racionalizacija procesa odabira i provedbe projekata

63. Države članice odgovorne su za odabir projekata koji će se financirati, kao i za njihovu evaluaciju, odobrenje i praćenje te za izvješćivanje o njihovoj provedbi. Iako su opći zahtjevi utvrđeni u Uredbi o zajedničkim odredbama, revizije koje je Sud proveo pokazuju da se administrativna praksa i povezano administrativno opterećenje korisnika znatno razlikuju od države članice do države članice i ovisno o operativnom programu.

64. U svrhu utvrđivanja mogućnosti za racionalizaciju Sud je pregledao 12 programa ulaganja sufinanciranih sredstvima iz EFRR-a (čime su obuhvaćeni operativni programi (OP) u 12 država članica) u programskom razdoblju 2014. – 2020. u okviru tematskog cilja 3, „Konkurentnost" (vidi ***prilog III.***). Pregledom koji je Sud obavio obuhvaćene su faze prijave i provedbe projekata.

Faza prijave projekata

65. Pregled koji je Sud obavio pokazao je da su mnogi elementi faze prijave projekata zajednički svim operativnim programima. Međutim, postoje određene razlike, posebice u pogledu načina podnošenja projektnih prijava, veličine tih prijava i količine informacija koje se traže od prijavitelja.

66. Elektronička razmjena podataka, odnosno razmjena informacija između korisnika i relevantnih tijela, u središtu je članka 122. Uredbe o zajedničkim odredbama[80]. Komisija je 2016. procijenila da bi se uporabom digitalnih tehnologija ukupno administrativno opterećenje smanjilo za 11 % te da bi se usto ublažio rizik od gubitka dokumenata i smanjili troškovi pohrane podataka[81]. Pregled koji je Sud proveo pokazao je da su projektne prijave podnesene u elektroničkom obliku u šest od

---

[80] Članak 122. stavak 3. Uredbe (EU) br. 1303/2013 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.–469.).

[81] Europska komisija (2014.), Konačni pregled pojednostavnjenja za VFO za razdoblje od 2014. do 2020. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, 3. ožujka 2014.

12 operativnih programa obuhvaćenih pregledom. Preostale prijave podnesene su elektroničkom obliku (tri OP-a) ili je korištena kombinacija elektroničkog i papirnatog oblika (tri OP-a). Stoga postoji znatan prostor za daljnje smanjenje administrativnih troškova za države članice i administrativnog opterećenja korisnika boljom uporabom digitalnih tehnologija.

67. Isto tako, među operativnim programima postoje znatne razlike u pogledu veličine projektnih prijava. Sud je utvrdio da obrasci koje je potrebno popuniti sadržavaju između 15 i 134 stranice.

68. Također postoje razlike u popratnim informacijama koje prijavitelji moraju dostaviti uz svoje prijave. Dok se neke informacije traže za sve programe, npr. opće informacije o prijavitelju i opis predloženog projekta, ostale informacije koje se traže razlikuju se od OP-a do OP-a te se u njima ogledaju različiti kriteriji prihvatljivosti koji se smatraju ključnima za određenu vrstu ulaganja, npr. financijski status prijavitelja (koji se tražio u 10 od 12 OP-ova), njegov konkurentni položaj (8 od 12 OP-ova), iskustvo u provedbi projekata (6 od 12 OP-ova) i dostupnost certifikat ISO za upravljanje kvalitetom (3 od 12 OP-ova).

69. Informacije koje prijavitelji moraju navesti utječu na količinu posla koji korisnici moraju obaviti kako bi popunili prijavne obrasce te, u krajnjem slučaju, čak mogu odvratiti korisnike od prijavljivanja za financijska sredstva EU-a. Povrh toga, relevantna tijela moraju obraditi sve te podatke te veća količina traženih informacija sa sobom donosi i veće administrativne troškove odabira projekta.

Faza provedbe projekata

70. Pregledom koji je Sud obavio u vezi s fazom provedbe utvrđeno je da operativni programi pružaju mogućnost različitih načina podnošenja zahtjeva za plaćanje i popratne dokumentacije (uključujuću u papirnatom obliku i kombinaciju papirnatog i elektroničkog oblika).

71. Razdoblje u kojem je potrebno čuvati popratnu dokumentaciju o nastalim rashodima, koje se definira na razini država članica, razlikuje se i traje najmanje „pet godina po dovršetku projekta" a najviše „do 2031. godine". Slijedom toga, korisnici financijskih sredstava kojima se pruža potpora za istu vrstu ulaganja u okviru različitih operativnih programa susreću se s različitim razinama administrativnog opterećenja kad je riječ o čuvanju dokumentacije.

72. U većini država članica[82] obuhvaćenih pregledom koji je Sud obavio nacionalna pravila o javnoj nabavi ne primjenjuju se na privatna poduzeća jer ona nemaju status javnog naručitelja. Unatoč tome, Sud je utvrdio da neke države članice propisuju detaljne zahtjeve (npr. rokove podnošenja/prikupljanja ponuda te kriterije odabira i dodjele) koji su vrlo slični pravilima o javnoj nabavi. Komisija je u svojoj studiji o programskom razdoblju 2007. – 2013 utvrdila slične razlike[83].

Upotreba pojednostavnjenih mogućnosti financiranja i drugih vrsta mjera koje se temelje na ispunjavanju uvjeta

Upotreba pojednostavnjenih mogućnosti financiranja

73. Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. – 2020. propisano je da se bespovratna sredstva i povratna pomoć mogu pružati s pomoću pojednostavnjenih mogućnosti financiranja, odnosno u obliku standardnih veličina jediničnih troškova, fiksnih iznosa i financiranja primjenom fiksnih stopa. Uvođenjem pojednostavnjenih mogućnosti financiranja odstupa se od načela stvarnih troškova. Subjekti zaduženi za

---

[82] Uz iznimku Slovačke, u kojoj su se mala i srednja poduzeća kao korisnici javnih financijskih sredstava dužna pridržavati određenih odredbi nacionalnog zakona o javnoj nabavi.

[83] Studija Europske komisije (2012.) „Comparative study of the project selection process applied in cohesion policy programmes 2007. – 2013. in a number of Member States" (Komparativna studija procesa odabira projekata primijenjenog u programima kohezijske politike u razdoblju 2007. – 2013. u određenim državama članicama), veljača 2012.

provjeru upravljanja i revizori morat će se u većoj mjeri usredotočiti na ostvarenja nego na ulazne resurse i rashode u okviru projekata[84].

74. Pojednostavnjene mogućnosti financiranja najčešće su korištena neobvezna mjera pojednostavnjenja u programskom razdoblju 2014. – 2020. Upravljačka tijela dopustila su njihovu uporabu u otprilike 80 % OP-ova koji su obuhvaćeni jednim ispitivanjem iz 2017. godine[85]. Posebno se često koriste fiksne stope, koje nije potrebno opravdavati da bi se pokrili neizravni troškovi. Niz mjera za olakšavanje upotrebe pojednostavnjenih mogućnosti financiranja već je prethodno uveden za intervencije koje se sufinanciraju iz ESF-a[86]. U slučaju ESF-a pojednostavnjene mogućnosti financiranja obuhvaćaju 36 % proračuna programa, dok je u slučaju EFRR-a/KF-a njihova uporaba manja (2 %)[87].

75. U studiji Komisije iz 2017. napominje se da su pojednostavnjene mogućnosti financiranja trenutačno mjera pojednostavnjenja koja najdjelotvornije doprinosi smanjenju administrativnog opterećenja korisnika. Od ukupno 21 mjere pojednostavnjenja koje su dostupne pojednostavnjene mogućnosti financiranja mjera su zahvaljujući kojoj je ostvarena gotovo polovica očekivanog smanjenja opterećenja[88] (vidi ***prilog IV.***). Postoji više razloga za raširenju uporabu pojednostavnjenih

---

[84] Europska komisija (2014.), „Smjernice o pojednostavljenim mogućnostima financiranja", str. 33.

[85] Europska komisija (2017.), studija „Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF" (Uporaba novih odredbi o pojednostavnjenju tijekom rane faze uporabe europskih strukturnih i investicijskih fondova), završno izvješće, društva SWECO, t33 i Spatial Foresight, str. 61.

[86] Članak 14. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1304/2013 (SL L 347, 20.12.2013., str. 470.–486.).

[87] Europska komisija (2017.), studija „Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF" (Uporaba novih odredbi o pojednostavnjenju tijekom rane faze uporabe europskih strukturnih i investicijskih fondova), završno izvješće, društva SWECO, t33 i Spatial Foresight, str. 21. i 142.

[88] Europska komisija (2017.), studija „Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF" (Uporaba novih odredbi o pojednostavnjenju tijekom rane faze uporabe europskih strukturnih i investicijskih fondova), završno izvješće, društva SWECO, t33 i Spatial Foresight, str. 20.

mogućnosti financiranja, kao što su pravna nesigurnost (posebice u pogledu državnih potpora i pravila o javnoj nabavi) ili pravila država članica kojima se upućuje na davanje prednosti nadoknadi stvarnih troškova. Kad je riječ o državnoj potpori, izmjenama Uredbe o općem skupnom izuzeću (GBER) iz 2017. predviđa se uporaba pojednostavnjenih mogućnosti financiranja u kontekstu državne potpore[89].

Skupnom uredbom proširuju se mogućnosti i područje primjene pojednostavnjenih mogućnosti financiranja te se uvode nove vrste potpore koja se dodjeljuje na temelju ispunjavanja uvjeta

76. Skupnom uredbom znatno se proširuje područje primjene pojednostavnjenih mogućnosti financiranja. Komisija je predložila da se postojeća gornja granica[90] do koje je obvezna uporaba pojednostavnjenih mogućnosti financiranja za projekte ESF-a (vidi ***odlomak 2.***) poveća s 50 000 eura javne potpore na 100 000 te da se ta obveza primjenjuje i na EFRR. Prema procjenama Komisije to će obuhvatiti otprilike 70 % svih projekata ESF-a. Također će postojati mogućnost uporabe fiksnih stopa za troškove osoblja i druge izravne troškove (dosad se to odnosilo samo na neizravne troškove) i mogućnost uporabe stručnih mišljenja i nacrta proračuna za standardne jedinične stope.

77. Sud je preporučio što veću primjenu pojednostavnjenih mogućnosti financiranja s ciljem smanjenja rizika od pogreške u prijavama troškova te administrativnog opterećenja korisnika[91]. Komisija bi trebala sustavno unaprijed provjeravati/potvrđivati fiksne stope za pojednostavnjene mogućnosti financiranja kako bi zajamčila da su one u skladu s regulatornim zahtjevima (pravedan, nepristran i provjerljiv izračun). Ako se

---

[89] Članak 7. stavak 1. Uredbe Komisije (EU) 2017/1084 od 14. lipnja 2017. o izmjeni Uredbe (EU) br. 651/2014 (SL L 156, 20.6.2017., str. 1.–18.).

[90] Članak 14. stavak 4. Uredbe (EU) br. 1304/2013 (SL L 347, 20.12.2013., str. 470.–486.).

[91] Godišnje izvješće Suda za financijsku godinu 2011., poglavlje 6., odlomak 30.; godišnje izvješće Suda za financijsku godinu 2012., poglavlje 6., odlomak 42.; godišnje izvješće Suda za financijsku godinu 2014., poglavlje 6., odlomak 79.

Skupna uredba usvoji, izmjene koje bi ona donijela mogle bi imati ključan učinak u pogledu smanjenja administrativnog opterećenja.

78. Komisija je uvela i novu vrstu financiranja koje nije povezano s troškovima relevantnih aktivnosti, već se temelji na ispunjavanju uvjeta povezanih s napretkom u postizanju ciljeva.

79. Sud je u svojem mišljenju o nacrtu Skupne uredbe preporučio da bi se na razini cjelokupnog proračuna EU-a prednost trebala davati plaćanjima koja se temelje na ispunjavanju uvjeta ili postizanju rezultata[92]. Takva je mogućnost već predviđena u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. – 2020.[93] Međutim, ona dosad nije iskorištena ni u jednom od operativnih programa. Sud je također preporučio da bi, kad je riječ o području ruralnog razvoja, Komisija trebala istražiti mogućnost da se u okviru pojednostavnjenih mogućnosti financiranja prijeđe s nadoknađivanja na temelju nastalih troškova na nadoknađivanje na temelju rezultata[94].

---

[92] Sud, mišljenje br. 1/2017 o prijedlogu izmjene „Financijske uredbe", odlomak 84.

[93] Članci 104. – 109. Uredbe (EU) br. 1303/2013 od 17. prosinca 2013. (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.–469.).

[94] Sud (2018.), tematsko izvješće br. 11/2018 „Nove mogućnosti financiranja projekata ruralnog razvoja: jednostavnija rješenja, ali naglasak nije stavljen na rezultate", 4. preporuka.

Učinkovitije i djelotvornije kontrole

Provjere upravljanja zauzimaju najveći udio u svim aktivnostima kontrole i revizije

80. I Europski parlament[95] i Skupina na visokoj razini[96] pozivaju na racionalizaciju kontrole i revizije s ciljem smanjenja administrativnih troškova za države članice i administrativnog opterećenja korisnika u programskom razdoblju nakon 2020. godine.

81. Države članice odgovorne su za uspostavu sustava upravljanja i kontrole te one pružaju Komisiji *ex ante* jamstvo o zakonitosti i pravilnosti rashoda. U tu svrhu države članice imenuju upravljačka tijela, tijela za ovjeravanje i revizijska tijela. Upravljačka tijela također mogu imenovati posrednička tijela koja potom obavljaju njihove zadaće u njihovo ime.

82. Komisija nadgleda rad relevantnih tijela u državama članicama, daje smjernice i kontinuirano pruža pomoć. Komisija se služi rezultatima rada revizijskih tijela kako bi procijenila zakonitost i pravilnost svakog programa te ona također može provesti reviziju sustava kontrole i projekata u državama članicama.

83. Kao što je vidljivo u ***tablici 2.***, tijela u državama članicama provode najveći dio provjera i revizija na terenu. Za sve se projekte obavljaju provjere upravljanja, koje provode upravljačka/posrednička tijela, kao i provjere koje tijela za ovjeravanje provode najmanje jednom godišnje i u svim slučajevima u kojima se podnese prijava rashoda. Te provjere uključuju i posjete na terenu. Tijekom 2015. takvim je provjerama obuhvaćeno više od milijun projekata.

---

[95] Europski parlament, rezolucija od 26. studenoga 2015. „Prema pojednostavljenoj kohezijskoj politici usmjerenoj na učinak za razdoblje 2014. – 2020.” (P8_TA(2015)0419).

[96] Skupina na visokoj razini, „Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for post 2020” (Završni zaključci i preporuke Skupine na visokoj razini za pojednostavnjenje za razdoblje nakon 2020.), http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/esif-simplification-hlg-proposal-for-policymakers-for-post-2020.

84. S druge strane, revizijska tijela država članica provela su oko 12 000 provjera na terenu (otprilike 1,1 % svih projekata), dok je Komisija ispitala 226 projekata sufinanciranih u okviru kohezijske politike (manje od 0,02 %).

Tablica 2. – Broj projekata obuhvaćenih provjerama i revizijama tijekom 2015. godine

RAZINA DRŽAVA ČLANICA		
Broj projekata sufinanciranih sredstvima iz KF-a, EFRR-a i ESF-a za koje su provedene provjere upravljanja	1 081 386	100 % svih projekata
Broj projekata koje su provjerila revizijska tijela	12 270	1,1 % svih projekata
RAZINA EU-a		
Broj projekata koje je provjerila Europska komisija	226	0,02 % svih projekata
Broj projekata koje je ispitao Europski revizorski sud*	223	0,02 % svih projekata

Napomena: *Sud, kao neovisni vanjski revizor EU-a, ne čini sastavni dio mehanizama unutarnje kontrole utvrđenih u relevantnim propisima.

Izvor: prezentacija „Post-2020 Audit reform in the EU – mission possible" (Reforma revizije za razdoblje nakon 2020. u EU-u – moguća misija) koju je GU REGIO održao za Odbor Europskog parlamenta za proračunski nadzor 11. listopada 2017.; godišnje izvješće Suda za 2015.

85. *Ex post* evaluacija koju je Komisija provela za razdoblje 2007. – 2013. pokazala je da većina korisnika smatra provjere upravljanja nerazmjernima[97]. Pritom je ključni čimbenik bio veliki broj kontrola.

[97] „Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007. – 2013., focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF)" (*Ex post* evaluacija programa kohezijske politike u razdoblju 2007. – 2013. s naglaskom na Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF) i Kohezijski fond (KF)), kolovoz 2016.

Povećanje učinkovitosti provjera upravljanja na razini država članica i provjera koje provode tijela za ovjeravanje

86. Kad je riječ o provedbi provjera upravljanja u praksi, postoje znatne razlike među državama članicama i programima. Prema informacijama koje su revizijska tijela dostavila Sudu u vezi s 12 operativnih programa obuhvaćenih pregledom:

- za pet od tih 12 OP-ova provjere upravljanja provodi više od jednoga tijela, npr. upravljačko tijelo i/ili posredničko tijelo/tijelo za ovjeravanje. Revizijsko iskustvo Suda upućuje na to da određena tijela za ovjeravanje provode iscrpne provjere povrh onih koje provode upravljačka tijela, dok druga tijela za ovjeravanje nemaju takvu praksu

- postoje znatne razlike u opsegu provjera i zahtjeva u pogledu dokumentacije (vidi ***prilog III.***): u 10 od 12 OP-ova provjerama se obuhvaćaju sve troškovne stavke navedene u korisnikovoj prijavi rashoda, dok se za preostala dva OP-a troškovne stavke provjeravaju na temelju uzorka. U skladu sa smjernicama Komisije takva je provjera moguća ako se temelji na metodologiji koja je utvrđena *ex ante* i koja omogućuje projekciju pogrešaka na dio skupine podataka koji nije provjeren[98].

87. Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. – 2020. uvedeni su određeni mehanizmi razmjernosti (ili proporcionalnosti) s ciljem smanjenja administrativnog opterećenja korisnika povezanog s revizijama i kontrolama. U slučaju projekata čiji proračun iznosi do 200 000 eura (za EFRR i KF), odnosno 150 000 eura (za ESF) provjera se obavlja samo jedanput (obavljaju ju Komisija ili revizijska tijela), dok se provjere koje obavljaju ostali subjekti ne provode češće od jedanput godišnje[99].

---

[98] Europska komisija (2015.): „Europski strukturni i investicijski fondovi. Smjernice za države članice o provjerama upravljanja (programsko razdoblje 2014. – 2020.), str. 12.

[99] Članak 148. Uredbe (EU) br. 1303/2013 od 17. prosinca 2013. (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.–469.).

Trenutačnom Skupnom uredbom predviđa se povećanje tog praga na 400 000 eura (za EFRR i KF), odnosno 300 000 eura (za ESF)[100].

88. Razlike u onome što je obuhvaćeno provjerama i njihovu opsegu te činjenica da se posao na tim provjerama dijeli između upravljačkih tijela i tijela za ovjeravanje pokazuju da postoji potreba za time da Komisija u okviru svojeg rada na smanjenju administrativnog opterećenja korisnika utvrdi jasna pravila o provjerama. Slično tome, Komisija bi trebala dodatno istražiti mogućnosti za pojednostavnjenje metoda uzorkovanja u okviru provjera upravljanja vodeći pritom računa o potrebi za jamčenjem odgovornosti.

89. Nadalje, elektroničkim prijenosom podataka između tijela nadležnih za programe i korisnika (e-kohezija) mogli bi se znatno smanjiti administrativni troškovi, no relevantna tijela u državama članicama još uvijek ne iskorištavaju u potpunosti tu mogućnost. Od 12 revizijskih tijela koja su odgovorila na upitnik Suda njih 11 raspolaže sustavom za elektronički prijenos podataka. Takav bi se sustav mogao upotrijebiti za omogućavanje pristupa dokumentima koji se prikupljaju i ispituju u okviru provjera upravljanja. Međutim, osam revizijskih tijela napomenulo je da njihovi sustavi ne omogućavaju pristup svim dokumentima koji su relevantni za reviziju.

Usklađivanje tumačenja pravila između Komisije i država članica

90. *Ex post* evaluacijom kohezijske politike u razdoblju 2007. – 2013. koju je provela Komisija nedostatci na razini provjera upravljanja utvrđeni su kao jedan od glavnih uzroka administrativnog opterećenja korisnika[101]. Jedan je od važnih temelja

---

[100] Europska komisija, internetske stranice BudgWeb; članak 148. Uredbe o zajedničkim odredbama u skladu sa stanjem od 6. travnja 2018.

[101] „Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007. – 2013., focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF)" (*Ex post* evaluacija programa kohezijske politike u razdoblju 2007. – 2013. s naglaskom na Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF) i Kohezijski fond (KF)), kolovoz 2016., str. 17.

pojednostavnjenja jamčenje toga da različita tijela nadležna za programe u državama članicama tumače važeća pravila na jednak način.

91. Kad je riječ o propisima i smjernicama, na Komisiji je da zajamči da ih svi akteri tumače na jednak način. Komisija je pokrenula niz inicijativa za usklađivanje tumačenja pravila o provjerama, primjerice objavom smjernica o izbjegavanju[102] pogrešaka u području javne nabave i postupanju s njima[103].

92. Sud također napominje da je na razini EU-a uspostavljena Stručna skupina za europske strukturne i investicijske fondove (EGESIF) koja bi trebala omogućavati razmjenu informacija među stručnjacima. Međutim, većina je pravila povezana s pojedinim državama članicama ili čak programima. U svim tim slučajevima odgovornost je država članica da zajamče usklađeno tumačenje među relevantnim tijelima.

93. Revizijsko iskustvo Suda također upućuje na to da postoje razlike između pristupa država članica u pogledu tehničkih razmjena i komunikacije između revizijskih tijela i upravljačkih tijela / posredničkih tijela / tijela za ovjeravanje. Poboljšanjem komunikacije pružila bi se prilika za usklađivanje tumačenja pravila i povećanje djelotvornosti kontrola.

---

[102] Europska komisija (2015.), „Public procurement guidance for practitioners on the avoidance of the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment funds" (Smjernice sudionicima postupaka javne nabave za izbjegavanje uobičajenih pogrešaka u projektima koji se financiraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova).

[103] Odluka Komisije od 19. prosinca 2013. o određivanju i odobrenju smjernica za utvrđivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na izdatke koje u okviru podijeljenog upravljanja financira Unija (C(2013) 9527).

Prilog I. – Sažetak glavnih prijedloga za pojednostavnjenje kohezijske politike u razdoblju nakon 2020.

Glavni prijedlozi za pojednostavnjenje kohezijske politike u razdoblju nakon 2020.	**Europska komisija (1)**	**Skupina na visokoj razini zadužena za praćenje pojednostavnjenja (2)**	**Europski parlament (3)**	**Vijeće (4) (6)**	**Odbor regija (5)**
Spajanje fondova i/ili veća koncentracija sredstava	■	■			
Usklađivanje pravila na razini instrumenata EU-a	■	■	■	■	■
Zajednička pravila	■	■	■	■	■
Pravodobno donošenje pravila bez retroaktivne primjene smjernica i pravila		■	■		■
Smanjenje opsežnosti zakonodavstva i smjernica Komisije		■		■	■
Neometani prijelaz između programskih razdoblja i imenovanje tijela	■	■		■	
Racionalizacija, smanjenje broja operativnih programa	■	■			■
Usklađen i jednostavan sustav pokazatelja uspješnosti				■	
Racionalizacija i diferencijacija upravljanja i kontrole, npr. primjenom pristupa jedinstvene revizije	■	■	■	■	■
Oslanjanje na nacionalna pravila i tijela (tj. ukidanje nadzorne uloge Komisije) u određenim državama članicama				■	
Racionalizacija *ex ante* uvjeta		■		■	
Veća razina nacionalnog sufinanciranja	■				
Jačanje administrativnih kapaciteta	■				
Fleksibilno financiranje za pružanje odgovora na nove izazove	■	■			
Razmjena dobre prakse					■
Veća mogućnost uporabe e-kohezije te pojednostavnjenih mogućnosti financiranja i fiksnih stopa			■		
Postojanost pravila		■	■		
Prekomjerna regulacija ne bi se automatski trebala smatrati pogreškom te bi ju trebalo procjenjivati pojedinačno za svaki slučaj		■			

Izvor: (1) Europska komisija, Dokument za razmatranje o budućnosti financija EU-a, 28. lipnja 2017.; (2) „Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for post 2020" (Završni zaključci i preporuke Skupine na visokoj razini za pojednostavnjenje za razdoblje nakon 2020.); (3) Rezolucija Europskog parlamenta od 13. lipnja 2017. „Temelji za kohezijsku politiku EU-a nakon 2020." (2016/2326(INI)); (4) „Sinergije i pojednostavnjenje kohezijske politike nakon 2020." – zaključci Vijeća (15. studenoga 2017.), 14 263/17; (5) mišljenje: Budućnost kohezijske politike nakon 2020. – „Za snažnu i učinkovitu europsku kohezijsku politiku nakon 2020.", COTER-VI/015 i mišljenje: „Pojednostavljenje europskih strukturnih i investicijskih fondova iz perspektive lokalnih i regionalnih vlasti", 10. –12. listopada 2016., COTER-VI/012; (6) Zaključci Vijeća (12. travnja 2018.) „Ostvarivanje i provedba kohezijske politike nakon 2020.".

Prilog II. – Pregled izvješća, mišljenja i informativnih dokumenata Suda relevantnih za pojednostavnjenje provedbe kohezijske politike

br.	Izvješća i mišljenja Suda
1	Godišnje izvješće za financijsku godinu 2011.
2	Godišnje izvješće za financijsku godinu 2012.
3	Godišnje izvješće za financijsku godinu 2013.
4	Godišnje izvješće za financijsku godinu 2014.
5	Godišnje izvješće za financijsku godinu 2015.
6	Godišnje izvješće za financijsku godinu 2016.
7	Mišljenje br. 1/2017 o prijedlogu izmjene „Financijske uredbe”
8	Tematsko izvješće br. 17/2016: Institucije EU-a mogu dodatno poraditi na tome da postupke javne nabave koje provode učine pristupačnijima
9	Tematsko izvješće br. 19/2016: Izvršavanje proračuna EU-a s pomoću financijskih instrumenata – pouke koje se mogu izvući iz programskog razdoblja 2007. – 2013.
10	Tematsko izvješće br. 24/2016: Potrebno je ulagati veće napore za podizanje razine osviještenosti o pravilima o državnim potporama u kohezijskoj politici i za osiguravanje usklađenosti s njima
11	Tematsko izvješće br. 36/2016: Procjena mehanizama za zaključenje kohezijskih programa i programa ruralnog razvoja u razdoblju 2007. – 2013.
12	Tematsko izvješće br. 2/2017: Pregovori Komisije o sporazumima o partnerstvu i programima u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020.
13	Tematsko izvješće br. 4/2017: Zaštita proračuna EU-a od nepravilne potrošnje: Komisija je tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. pojačala uporabu preventivnih mjera i financijskih ispravaka u području kohezije
14	Tematsko izvješće br. 15/2017: *Ex ante* uvjeti i pričuva za uspješnost u području kohezije: inovativni, ali još uvijek ne i djelotvorni instrumenti
15	Tematsko izvješće br. 17/2018: Mjere Komisije i država članica tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. doprinijele su povećanju niskih stopa iskorištavanja sredstava, ali nisu bile dovoljno usmjerene na rezultate
16	Informativni dokument (2018.) o budućnosti financija EU-a: reforma načina na koji funkcionira proračun EU-a
17	Tematsko izvješće br. 11/2018: Nove mogućnosti financiranja projekata ruralnog razvoja: jednostavnija rješenja, ali naglasak nije stavljen na rezultate

Izvor: Sud.

Prilog III. – Pregled postupaka i zahtjeva u vezi s dokumentacijom za odabir i provedbu projekata za 12 programa financiranja u okviru operativnih programa iz 12 država članica

		AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK
A	**UVJETI PRIHVATLJIVOSTI**												
2	Sufinanciranje, intenzitet potpore:												
	Mikropoduzeća i mala poduzeća	30 %	25 %	45 %	do 45 %	do 60 %	do 50 %	do 45 % – 50 %	do 45 %	do 50 %	do 45 %	do 75 %	do 50 %
	Srednja poduzeća	20 %	15 %	45 %	do 35 %	do 60 %	do 50 %	do 35 % – 50 %	do 35 %	do 50 %	do 35 %	do 75 %	do 50 %
B	**PRIJAVA PROJEKATA**												
1	Broj stranica projektne prijave	22	52	32	25[1]	16	46	15	18	15	134	40	41
2	Način podnošenja projektne prijave	U papirnatom obliku	U papirnatom obliku	U elektroničkom obliku	U elektroničkom obliku	U elektroničkom i papirnatom obliku	U papirnatom obliku	U elektroničkom obliku	U elektroničkom obliku	U elektroničkom obliku	U elektroničkom i papirnatom obliku	U elektroničkom i papirnatom obliku	U elektroničkom obliku
B1	**Informacije o prijavitelju**												
1	Identifikacijski podatci o prijavitelju	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
2	Financijski status prijavitelja	Da	Da	Ne	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne
3	Analiza konkurentnog položaja prijavitelja	Ne	Ne	Da	Da	Ne	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne
4	Iskustvo u provedbi projekata EU-a	Ne	Ne	Ne	Ne	Da	Da[2]	Da	Ne	Da	Da	Ne	Da
5	Dostupnost certifikata za upravljanje kvalitetom (certifikat ISO)	Da	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Da	Ne	Ne	Da	Ne	Ne
B2	**INFORMACIJE O PROJEKTU**												
1	Opis projekta	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da

		AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK
2	Detaljan prikaz predviđenih rashoda	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
3	Opis strateške prikladnosti projekta	Ne[3]	Ne	Da	Da	Da	Da	Ne[3]	Ne	Da	Da	Ne[3]	Da
4	Doprinos projekta horizontalnim načelima	Da	Ne	Da	Ne	Da	Da	Da	Ne	Da	Da	Da	Da
5	Analiza alternativnih mogućnosti u pogledu financiranja projekta	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Da	Ne	Ne	Da	Da	Ne	Ne
6	Financijska prognoza	3 godine	3 godine	Ne	3 godine	Ne	8 godina	Ne	Za prvu godinu nakon dovršetka projekta	Ne	19 godina	4 – 12 godina[4]	Ne
C	**Provedba**												
C1	**ZAHTJEVI ZA PLAĆANJA**												
1	Broj stranica obrazaca zahtjeva za plaćanje	2	7	Najmanje 10	14[5]	3	9	Najmanje 30	3	2	11	5	17
2	Načini podnošenja dokumentacije u vezi sa zahtjevom za plaćanja	I u elektroničkom i papirnatom obliku	U papirnatom obliku	U elektroničkom obliku	U elektroničkom obliku	U elektroničkom obliku	I u elektroničkom i papirnatom obliku	U elektroničkom obliku	U elektroničkom obliku	U elektroničkom obliku	U elektroničkom obliku	I u elektroničkom i papirnatom obliku	U elektroničkom obliku
3	Uz svaki zahtjev za plaćanje potrebno je priložiti izvješće o napretku	Da	Ne[6]	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da

		AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK
C2	**POPRATNA DOKUMENTACIJA**												
1	Dokumentacija koju je potrebno priložiti zahtjevu za plaćanje	Cjelokupna dokumentacija u papirnatom obliku	Cjelokupna dokumentacija u papirnatom obliku	Cjelokupna dokumentacija u elektroničkom obliku	Cjelokupna dokumentacija u elektroničkom obliku	Cjelokupna dokumentacija u elektroničkom obliku	Cjelokupna dokumentacija u elektroničkom obliku	Cjelokupna dokumentacija u elektroničkom obliku	Cjelokupna dokumentacija u elektroničkom obliku	Cjelokupna dokumentacija u elektroničkom obliku	Cjelokupna dokumentacija u elektroničkom obliku	Cjelokupna dokumentacija u papirnatom obliku	Uzorak popratnih dokumenata u elektroničkom obliku
2	Tražena popratna dokumentacija uključuje												
	a) račune	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
	b) dokaze o plaćanju	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne
	c) potvrde o isporuci	Ne	Ne	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
	d) ugovore	Da	Ne	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
	e) računovodstvenu dokumentaciju	Da	Ne	Da	Da	Da	Da	Ne	Da	Da	Da	Da	Da
	f) drugu posebnu dokumentaciju	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Ne
3	Razdoblje čuvanja popratnih dokumenata	Do 2031.	Do 31. prosinca 2028.	10 godina nakon završnog plaćanja i 3 godine nakon zaključivanja operativnog programa	Najmanje tri godine nakon zaključivanja operativnog programa, tj. do 2028.	Do 31. prosinca 2028.	5 godina nakon dovršetka projekta	Najranije do 31. prosinca 2027.	10 godina nakon dovršetka projekta[7]	10 godina nakon dovršetka projekta	2 godine[8]	Do 31. prosinca 2028.	2 godine[8]
C3	**PRAVILA O JAVNOJ NABAVI**												
1	Postoje detaljni postupci javne nabave kojih se mala i srednja poduzeća kao korisnici moraju pridržavati	Ne[9]	Ne[10]	Da	Da	Ne	Da	Da	Ne	Da	Da	Da	Da

1 Moguće su razlike u konačnom broju stranica projektne prijave ovisno o njezinu konačnom sadržaju.
2 U slučaju Hrvatske iskustvo u provedbi projekata odnosi se na projekte financirane iz bilo kojeg izvora, tj. ne samo projekte financirane sredstvima EU-a.
3 Neizravno; prijavitelji trebaju dokazati usklađenost s pozivom na podnošenje prijedloga (pod uvjetom da je sam poziv u skladu s uvjetima iz operativnog programa).
4 Ovisno o vrsti ulaganja.
5 Moguće su razlike u konačnom broju stranica zahtjeva za plaćanje ovisno o njegovu konačnom sadržaju.
6 Izvješće o napretku potrebno je priložiti samo zahtjevu za završno plaćanje.
7 Računajući od datuma posljednjeg računa.
8 Dvije godine računajući od 31. prosinca godine u kojoj se Europskoj komisiji podnese računovodstvena dokumentacija koja sadržava konačne rashode za dovršeni projekt.
9 Nisu utvrđeni postupci javne nabave, ali korisnici su dužni dokazati da su troškovi razumni.
10 Postupak odabira potrebno je dokumentirati te se odabire ekonomski najpovoljnija ponuda.

Izvor: Sud, na temelju podataka relevantnih tijela u državama članicama i javno dostupnih dokumenata.

Operativni programi obuhvaćeni pregledom

br.	Država članica	Operativni program obuhvaćen pregledom	CCI kod programa	Prioritetna os	Investicijski prioritet
1	Austrija	*Investments in Growth and Employment Austria 2014. – 2020.* (Ulaganja i rast u zapošljavanje – Austrija 2014. – 2020.)	2014AT16RFOP001	Prioritetna os 2.	3d
2	Hrvatska	Konkurentnost i kohezija	2014HR16M1OP001	Prioritetna os 3.	3d
3	Češka Republika	*Enterprise and Innovation for Competitiveness* (Poduzetništvo i inovacije za konkurentnost)	2014CZ16RFOP001	Prioritetna os 3.	3a
4	Francuska	*Programme opérationnel 2014. – 2020. FEDER-FSE Lorraine et Massif des Vosges* (Operativni program za razdoblje 2014. – 2020. za EFRR i ESF – Lorena i masiv Vogezi)	2014FR16M2OP007/2014FR16M0OP015[1]	Prioritetna os 2.	3a
5	Njemačka	*Sachsen-Anhalt ERDF 2014. – 2020.* (Sachsen-Anhalt – EFRR za razdoblje 2014. – 2020.)	2014DE16RFOP013	Prioritetna os 2.	3d
6	Mađarska	*Economic Development and Innovation Operational Programme* (Operativni program za gospodarski razvoj i inovacije)	2014HU16M0OP001	Prioritetna os 1.	3c
7	Italija	*ROP Puglia ERDF ESF* (Regionalni operativni program za EFRR i ESF za Apuliju)	2014IT16M2OP002	Prioritetna os 3.	3a
8	Malta	*Fostering a competitive and sustainable economy to meet our challenges* (Poticanje konkurentnog i održivog gospodarstva kao odgovor na izazove na Malti)	2014MT16M1OP001	Prioritetna os 3.	3d
9	Poljska	*Regional Operational Programme for Dolnośląskie Voivodeship 2014. – 2020.* (Regionalni operativni program za Donjošlesko vojvodstvo za razdoblje 2014. – 2020.)	2014PL16M2OP001	Prioritetna os 1.	3c
10	Slovačka	*Research and Innovation* (Istraživanje i inovacije)	2014SK16RFOP001	Prioritetna os 3.	3a
11	Španjolska	Andalucía ERDF 2014. – 20. OP (Operativni program za Andaluziju – EFRR za razdoblje 2014. – 2020.)	2014ES16RFOP003	Prioritetna os 3.	3d
12	Ujedinjena Kraljevina	United Kingdom – ERDF England (Ujedinjena Kraljevina – EFRR za Englesku)	2014UK16RFOP001	Prioritetna os 3.	3d

1 CCI kod za ovaj operativni program promijenjen je 2017. iz 2014FR16M2OP007 u 2014FR16M0OP015.

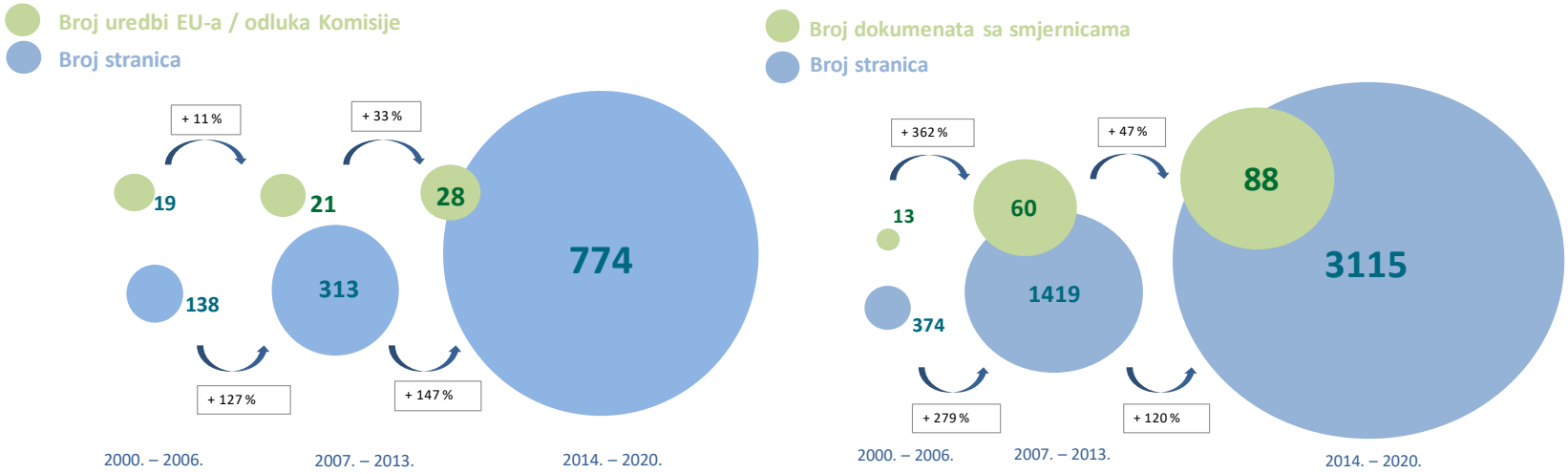
Izvor: Sud.

Prilog IV. – Procijenjeni učinak mjera pojednostavnjenja na administrativne troškove za administrativna tijela i administrativno opterećenje korisnika koji je Komisija utvrdila za programsko razdoblje 2014. – 2020.

Mjera pojednostavnjenja	**Učinak na administrativne troškove za administrativna tijela** (%)	**Učinak na administrativne troškove korisnika** (%)
Mjere pojednostavnjenja relevantne za kohezijsku politiku (KF, EFRR i ESF)		
Zamjena nacionalnog strateškog referentnog okvira i nacionalnog strateškog plana sporazumima o partnerstvu	0,0 %	0,0 %
Veća tematska koncentracija	0,0 %	0,0 %
Zajednički pokazatelji i poboljšan okvir praćenja	0,5 %	0,9 %
Usklađivanje pravila	– 0,5 %	– 1,2 %
Razmjerne kontrole/minimalna razina provjera na terenu	– 0,6 %	– 0,5 %
E-kohezija s korisnicima	***– 1,7 %***	***– 4,8 %***
Jednostavnija pravila za projekte kojima se ostvaruju prihodi	***– 0,6 %***	***– 2,2 %***
Kraće razdoblje čuvanja dokumenata	– 0,3 %	– 0,5 %
Pojednostavnjeni postupak izmjene programa	0,0 %	0,0 %
Pojednostavnjenje programske dokumentacije	0,0 %	0,0 %
Neovisno izvješće o kvaliteti za velike projekte	0,0 %	0,0 %
Pružatelji usluga osposobljavanja ili prijenosa znanja uzimaju se u obzir kao korisnici	– 0,2 %	– 0,1 %
Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice i lokalne akcijske skupine	– 0,1 %	– 0,1 %
Integrirana teritorijalna ulaganja	0,0 %	– 0,1 %
Spajanje upravljačkih tijela i tijela za ovjeravanje / smanjenje broja agencija za plaćanja	– 0,2 %	0,0 %
Bespovratna sredstva i povratna pomoć kao oblik pojednostavnjenih mogućnosti financiranja	***– 1,7 %***	***– 6,3 %***
Zajednički akcijski planovi	0,0 %	0,0 %
Mjere pojednostavnjivanja za ostale fondove (EFPR, EPFRR)		
Predujmovi	0,1 %	– 0,1 %
Unaprijed utvrđeni kriteriji za pokriće osiguranja	0,0 %	0,0 %
Ubrzani postupak za proces odabira	0,0 %	0,0 %
Posebna pravila izračuna naknade	0,0 %	0,0 %
Ukupno za ESIF	**– 5,2 %**	**– 14,9 %**

Izvor: „Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF" (Uporaba novih odredbi o pojednostavnjenju tijekom rane faze uporabe europskih strukturnih i investicijskih fondova), završno izvješće, 19. lipnja 2017., društva SWECO, t33 i Spatial Foresight, studija koju je naručio GU za regionalnu i urbanu politiku.

Prilog V. – Kretanje broja dokumenata s propisima i smjernicama



Izvor: Sud, na temelju http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance.

Prilog VI. – Kohezijska politika (EFRR, KF i ESF uključujući IZM) u razdoblju 2014. – 2020., dodijeljena financijska sredstva, broj operativnih programa, korišteni pokazatelji i tijela uključena u upravljanje po državama članicama

Država članica	Financijska sredstva EU-a (EFRR, KF, ESF uklj. IZM) u milijunima eura	Udio u financijskim sredstvima EU-a u %	Broj OP-ova	Broj pokazatelja ostvarenja i rezultata	Broj tijela (upravljačka/ posrednička tijela / tijela za ovjeravanje / revizijska tijela) (na temelju procjene)	Udio u ukupnom broju uključenih tijela
AT	978	0,3 %	2	95	32	2,4 %
BE	2 021	0,6 %	7	227	37	2,7 %
BG	7 423	2,1 %	8	423	49	3,6 %
CY	702	0,2 %	2	99	9	0,7 %
CZ	21 643	6,2 %	8	399	15	1,1 %
DE	18 269	5,2 %	32	1 106	132	9,7 %
DK	413	0,1 %	2	58	10	0,7 %
EE	3 535	1,0 %	1	191	14	1,0 %
ES	27 942	8,0 %	45	756	89	6,6 %
FI	1 304	0,4 %	3	97	20	1,5 %
FR	14 763	4,2 %	40	1 366	323	23,8 %
GR	15 275	4,4 %	18	702	33	2,4 %
HR	8 463	2,4 %	2	282	24	1,8 %
HU	21 544	6,2 %	7	382	10	0,7 %
IE	1 020	0,3 %	3	86	4	0,3 %
IT	31 686	9,1 %	51	1 433	115	8,5 %
LT	6 709	1,9 %	1	288	31	2,3 %
LU	40	0,0 %	2	32	4	0,3 %
LV	4 418	1,3 %	1	244	3	0,2 %
MT	708	0,2 %	3	119	5	0,4 %
NL	1 015	0,3 %	5	103	10	0,7 %
PL	76 866	22,0 %	22	1 511	89	6,6 %
PT	21 343	6,1 %	12	450	66	4,9 %
RO	22 541	6,5 %	7	439	62	4,6 %
SE	1 764	0,5 %	11	150	5	0,4 %
SI	3 012	0,9 %	1	234	18	1,3 %
SK	13 768	3,9 %	7	467	35	2,6 %
UK	10 974	3,1 %	12	401	16	1,2 %
Teritorijalna suradnja	9 239	2,6 %	76	1 874	98	7,2 %
Sveukupno	**349 380**	**100 %**	**391**	**—**	**1 358**	**100 %**

Napomena: podatci o broju uključenih tijela temelje se na procjeni.

Izvor: Europska komisija.

Prilog VII. – Pokrate

COSME	Program Europske unije za konkurentnost poduzeća te malih i srednjih poduzeća
EFRR	Europski fond za regionalni razvoj
EGESIF	Stručna skupina za europske strukturne i investicijske fondove
ESF	Europski socijalni fond
ESI fondovi	Europski strukturni i investicijski fondovi
EU	Europska unija
GBER	Uredba o općem skupnom izuzeću
GU	Glavna uprava
GU EMPL	Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje
GU REGIO	Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku
KF	Kohezijski fond
MSP	Mala i srednja poduzeća
OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
OP	Operativni program
REFIT	Program za primjerenost i učinkovitost propisa
UFEU	Ugovor o funkcioniranju Europske unije
VFO	Višegodišnji financijski okvir

Prilog VIII. – Pojmovnik

Državnu potporu čini svaki oblik izravne ili neizravne financijske potpore koju javna tijela pružaju poduzećima u privatnom sektoru. Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU) općenito se zabranjuje državna potpora na zajedničkom tržištu, osim u opravdanim slučajevima. Pravilima EU-a o državnim potporama utvrđeni su slučajevi u kojima se takvom potporom ne narušava (i ne postoji prijetnja da će se narušiti) tržišno natjecanje. Za procjenu usklađenosti državne potpore koju su dodijelile države članice s predmetnim pravilima isključivo je nadležna Europska komisija. Odluke o postupcima koje donosi Komisija i mjere koje poduzima preispituju Opći sud i Sud Europske unije.

Europski strukturni i investicijski (ESI) fondovi obuhvaćaju pet zasebnih fondova kojima se podupire provedba strategije Unije za pametan, održiv i uključiv rast diljem Unije, kao i misije pojedinih fondova, pri čemu su okviri politika određeni za sedmogodišnje proračunsko razdoblje VFO-a. Ti fondovi obuhvaćaju: Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF), Kohezijski fond (KF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR).

***Ex ante* uvjeti** podrazumijevaju da je država članica dužna ispuniti određene uvjete prije nego što zaprimi bilo kakva sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova. Pri pripremi operativnih programa za programsko razdoblje 2014. – 2020. države članice bile su dužne procijeniti jesu li ti uvjeti ispunjeni. Ako uvjeti nisu bili ispunjeni, bilo je potrebno izraditi akcijske planove kojima će se zajamčiti njihovo ispunjavanje do 31. prosinca 2016.

Logika intervencije poveznica je između procijenjenih potreba, ciljeva, ulaznih resursa (planiranih i dodijeljenih), ostvarenja (ciljnih i postignutih) i rezultata (predviđenih i stvarnih).

Okvir uspješnosti sastoji se od ključnih etapa i ciljnih vrijednosti utvrđenih za određeni niz pokazatelja koje su odabrale države članice za svaku prioritetnu os u okviru operativnog programa osim prioritetnih osi tehničke pomoći i programa koji primaju potporu u sklopu Inicijative za MSP-ove.

Operativnim programom određuju se prioriteti i posebni ciljevi određene države članice te način na koji će se financijska sredstva (javno i privatno sufinanciranje na razini EU-a i država

članica) iz europskih strukturnih i investicijskih fondova upotrebljavati tijekom određenog (trenutačno sedmogodišnjeg) razdoblja za financiranje projekata. Tim se projektima mora doprinijeti postizanju određenog niza ciljeva navedenih na razini prioritetne osi operativnog programa. Država članica priprema operativni program, a prije izvršenja bilo kakvih plaćanja iz proračuna EU-a Komisija ga mora odobriti. Izmjene operativnih programa tijekom predmetnog razdoblja moguće su samo uz suglasnost obiju strana.

Pojednostavnjene mogućnosti financiranja obuhvaćaju tri oblika financiranja utvrđena člankom 67. točkama (b), (c) i (d) Uredbe (EU) br. 1303/20131 u koje se ubrajaju: standardne veličine jediničnih troškova, fiksni iznosi i financiranje primjenom fiksnih stopa.

Posredničko tijelo svako je javno ili privatno tijelo ili služba koja djeluje pod odgovornošću upravljačkog tijela ili koja izvršava dužnosti u ime tog tijela u vezi s korisnicima koji provode operacije.

Prekomjerna regulacija označava dodatna pravila i regulatorne zahtjeve koji su opsežniji od zahtjeva za europske strukturne i investicijske fondove utvrđenih na razini Europske unije. Prekomjerna regulacija može se dodatno podijeliti na „aktivnu prekomjernu regulaciju" i „pasivnu prekomjernu regulaciju". „Aktivna prekomjerna regulacija" odnosi se na dodatne administrativne postupke i regulatorne obveze koji su opsežniji od zahtjeva za ESI fondove utvrđenih na razini Europske unije, a „pasivna prekomjerna regulacija" odnosi se na slučajeve u kojima nacionalni, regionalni ili lokalni akteri ne provode mjere pojednostavnjenja predložene u propisima o ESI fondovima.

Prioritetna os jedan je od prioriteta strategije u određenom operativnom programu koji se sastoji od skupine povezanih operacija koje imaju konkretne mjerljive ciljeve.

Revizijska tijela pružaju Komisiji jamstvo u pogledu djelotvornog funkcioniranja sustava upravljanja i unutarnjih kontrola za određeni operativni program OP (i, slijedom toga, zakonitosti i pravilnosti potvrđenih rashoda). Revizijska tijela u pravilu su odjeli u okviru ureda predsjednika vlada, u ministarstvima financija (ili tijelima unutarnje kontrole u nadležnosti ministarstva), drugim ministarstvima ili vrhovnim revizijskim institucijama. Ona moraju biti funkcionalno neovisna o tijelima koja upravljaju financijskim sredstvima. Revizijsko tijelo podnosi izvješća o nalazima svojih revizija sustava i operacija upravljačkim

tijelima i tijelima za ovjeravanje koja su zadužena za predmetni operativni program. Jedanput godišnje podnose izvješće o godišnjem radu u svome godišnjem izvješću o kontroli, koje predaju Komisiji. Ako revizijsko tijelo smatra da upravljačko tijelo nije poduzelo odgovarajuće korektivne mjere, mora na to skrenuti pozornost Komisije.

Sporazumi o partnerstvu sklapaju se između Europske komisije i pojedinih država članica za programsko razdoblje 2014. – 2020. U sporazumima o partnerstvu iznose se planovi nacionalnih tijela o tome kako će se iskoristiti sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova te se navode strateški ciljevi i investicijski prioriteti svake zemlje, koji se povezuju s općim ciljevima strategije Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast. Oni, među ostalim, obuhvaćaju i pojedinosti o svim *ex ante* uvjetima i okvirima upravljanja uspješnošću. Pripremaju ih države članice u dijalogu s Komisijom, koja ih mora usvojiti.

Tijela za ovjeravanje zadužena su za prvu razinu provjera rashoda koje su prijavila upravljačka tijela te za potvrdu njihove zakonitosti i pravilnosti.

Upravljačko tijelo nacionalno je, regionalno ili lokalno javno tijelo (ili bilo koje drugo javno ili privatno tijelo) koje je država članica odredila za upravljanje operativnim programom. Njegove zadaće obuhvaćaju odabir projekata koji će se financirati, praćenje načina provedbe projekata te podnošenje izvješća Komisiji o financijskim aspektima i ostvarenim rezultatima. Upravljačko tijelo također je tijelo koje korisnicima nalaže financijske ispravke nakon revizija koje provode Komisija, Europski revizorski sud (Sud) ili bilo koje nadležno tijelo u državi članici.

Uredba o zajedničkim odredbama je Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006.

EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Ured za publikacije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2018.
Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.