Službeni list Europske unije

C 154

Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Godište 63.

7. svibnja 2020.

Sadržaj

III. *Pripremni akti*

Revizorski sud

2020/C 154/01 Mišljenje br. 2/2020 *(u skladu s člankom 287. stavkom 4. i člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a)* o Komisijinu izmijenjenom prijedlogu Uredbe o zajedničkim odredbama od 14. siječnja 2020. *(COM(2020) 23 final)* 1

HR

III

(Pripremni akti)

REVIZORSKI SUD

MIŠLJENJE br. 2/2020

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. i člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a)

o Komisijinu izmijenjenom prijedlogu Uredbe o zajedničkim odredbama od 14. siječnja 2020. *(COM(2020) 23 final)*

(2020/C 154/01)

SADRŽAJ

	Odlomak	*Stranica*
Uvod	1–3	1
Procjena učinka	4–5	2
Strateški ciljevi na razini EU-a	6–8	2
Okvir uspješnosti za Fond za pravednu tranziciju	9	3
Praćenje i upotreba podataka o uspješnosti za Fond za pravednu tranziciju	10–12	3
Mehanizam primjene	13–14	3

Uvod

1 Komisija je 14. siječnja 2020. objavila prijedlog izmjene Uredbe o zajedničkim odredbama za sljedeće programsko razdoblje 2021. – 2027. ([1]) Pravnom osnovom Komisijina prijedloga propisano je da je savjetovanje s Revizorskim sudom (Sud) obvezno ([2]), a usto su Vijeće i Europski parlament zasebno, u pisanom obliku, zatražili mišljenje Revizorskog suda ([3]). Ovim se mišljenjem ispunjava ta obveza savjetovanja.

2 Komisijinim izmijenjenim prijedlogom Uredbe o zajedničkim odredbama uređuje se uvođenje novog fonda – Fonda za pravednu tranziciju (FPT). FPT će biti nadopuna predloženim fondovima kohezijske politike uređenima Uredbom o zajedničkim odredbama, uključujući Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond plus (ESF +) i Kohezijski fond (KF).

([1]) Izmijenjeni prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i financijskih pravila za njih i za Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize (COM(2020) 23 final).

([2]) Ugovor o funkcioniranju Europske unije, članak 322. stavak 1. točka (a).

([3]) Sud je zaprimio dopise u kojima se od njega traži da iznese svoja stajališta, i to od Europskog parlamenta 4. veljače 2020., a od Vijeća Europske unije 23. siječnja 2020.

3 U listopadu 2018. Sud je objavio mišljenje o izvornom prijedlogu Uredbe o zajedničkim odredbama ([4]). Ovo se mišljenje odnosi isključivo na Komisijin izmijenjeni prijedlog. Budući da je zakonodavni postupak u tijeku, pozivamo Komisiju i zakonodavce da uzmu u razmatranje pitanja na koja Sud upozorava u obama mišljenjima.

Procjena učinka

4 Ni za Komisijin izmijenjeni prijedlog Uredbe o zajedničkim odredbama ni za popratni prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Fonda za pravednu tranziciju (Uredba o FPT-u) nije obavljena procjena učinka. U prijedlogu je pojašnjeno da to nije učinjeno zbog nedostatka vremena i prethodnih aktivnosti koje su obavljene u kontekstu izvornog prijedloga Uredbe o zajedničkim odredbama ([5]). U travnju 2016. Europski parlament, Vijeće i Komisija istaknuli su važnost procjena učinka kao alata za poboljšanje kvalitete zakonodavstva ([6]). To podrazumijeva obvezu Komisije da obavi procjenu učinka onih zakonodavnih inicijativa za koje se očekuje da će imati znatan učinak na gospodarstvo, okoliš ili društvo. Sud je već utvrdio da je kvaliteta zakonodavstva također ključna za smanjenje administrativnog opterećenja i za jamčenje kvalitetne izrade programa ([7]).

5 Sud je u prvom mišljenju naveo da su procjene učinka obavljene za uredbe za pojedinačne fondove, ali ne i za Uredbu o zajedničkim odredbama ([8]). Komisija je sada dodatno odstupila od vlastite dobre prakse jer nije obavila procjenu učinka za novi FPT. Zbog toga nastaju određeni rizici, primjerice da se očekivanja dionika povećaju iznad razumne razine i da ne bude jasno jesu li predložena sredstva usmjerena na investicijske potrebe u područjima kojima je FPT namijenjen.

Strateški ciljevi na razini EU-a

6 Sud je utvrdio da je manjak prioriteta EU-a na visokoj razini jedan od najvećih nedostataka u izvornom prijedlogu Uredbe o zajedničkim odredbama ([9]). Stoga Sud u načelu pozdravlja raspravu o prioritetima EU-a koju je Komisija pokrenula predstavivši europski zeleni plan.

7 Izmijenjenim prijedlogom Uredbe o zajedničkim odredbama uvodi se novi posebni cilj financiranja iz FPT-a, ali taj je cilj široka opsega i nije jasno određeno što se novcem očekuje postići ([10]). Kako bi financiranje bilo učinkovito, nakon što države članice odobre zeleni plan, u svojim će regionalnim strategijama (teritorijalnim planovima za pravednu tranziciju ([11])) morati odrediti smislene i posebne ciljeve. Kvaliteta tih ciljeva ovisit će pak o kvaliteti nacionalnih energetskih i klimatskih planova država članica jer je zakonodavstvom propisano da planovi za pravednu tranziciju moraju biti usklađeni s tim planovima ([12]). Sud napominje da do 7. veljače 2020. osam država članica nije bilo podnijelo Komisiji svoje konačne planove, iako je rok za to bio 31. prosinca 2019.

([4]) Mišljenje br. 6/2018 (u skladu s člankom 287. stavkom 4. i člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a) o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i financijskih pravila za njih i za Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize.

([5]) Europska komisija: Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Fonda za pravednu tranziciju (COM(2020) 22 final), obrazloženje.

([6]) Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva od 13. travnja 2016. Povrh toga, u Komisijinim Smjernicama za bolju regulativu iz 2017. (SWD(2017) 350) ističe se da su procjene učinka jedno od načela bolje regulative.

([7]) Informativni dokument Suda pod nazivom „Simplification in post-2020 delivery of Cohesion Policy", (Pojednostavnjenje provedbe kohezijske politike u razdoblju nakon 2020.), svibanj 2018., odlomci 30.–34., 86. i vodeće načelo III.

([8]) Mišljenje br. 6/2018, odlomak 5.

([9]) Mišljenje br. 6/2018, odlomak 20.

([10]) Izmijenjeni prijedlog Uredbe o zajedničkim odredbama (COM(2020) 23 final), članak 4.: „FPT-om će se podupirati posebni cilj „Omogućivanje regijama i ljudima da ublaže socijalne i gospodarske učinke te učinke na okoliš koje ima tranzicija prema klimatski neutralnom gospodarstvu"".

([11]) Prijedlog Uredbe o FPT-u (COM(2020) 22 final), članak 6.

([12]) Prijedlog Uredbe o FPT-u (COM(2020) 22 final), članak 6. stavak 1.

8 Pri izradi programa za FPT primjenjuje se pristup „odozdo prema gore”. Hoće li EU uspjeti ostvariti težnje iznesene u zelenom planu ovisit će o tome koliko su regije i države članice predane tome da daju stvaran doprinos ispunjavanju cilja dekarbonizacije. U tom kontekstu Sud podsjeća na zaključak koji je iznio u prvom mišljenju: „u nacrtu Uredbe o zajedničkim odredbama ne iznosi se jasna vizija toga što EU želi postići” i to sa sobom nosi „mogući rizik za osmišljavanje, provedbu i učinak relevantne politike”. Sud je pozvao Komisiju i zakonodavce da predlože jasne prioritete EU-a, s pripadajućim ciljnim vrijednostima, koje je potrebno ostvariti s pomoću doprinosa iz fondova ([13]). Isto vrijedi i za FPT.

Okvir uspješnosti za Fond za pravednu tranziciju

9 Izmijenjenim prijedlogom Uredbe o zajedničkim odredbama uvodi se okvir uspješnosti za praćenje, izvješćivanje i evaluaciju uspješnosti intervencija FPT-a. U Uredbi o FPT-u predlažu se zajednički pokazatelji ostvarenja i rezultata koji bi se trebali upotrebljavati u programima ([14]). Ti su zajednički pokazatelji u velikoj mjeri usklađeni sa zajedničkim pokazateljima predloženima za EFRR i ESF +. Osim toga, države članice mogu predložiti pokazatelje za pojedinačne programe na temelju svojih teritorijalnih planova za pravednu tranziciju. Sud pozdravlja uvođenje zajedničkih pokazatelja ostvarenja i rezultata kao važan pomak k povećanju usmjerenosti na uspješnost, i to omogućivanjem objedinjavanja podataka o uspješnosti i usporedbi uspješnosti ([15]).

Praćenje i upotreba podataka o uspješnosti za Fond za pravednu tranziciju

10 U nacrtu Uredbe o zajedničkim odredbama države članice obvezuje se na to da svaka dva mjeseca u okviru elektroničkog sustava dostavljaju informacije o financijskom izvršenju i ostvarenju uspješnosti svakoga programa ([16]). Međutim, Sud napominje da u izmijenjenom prijedlogu te Uredbe nije uvedena izmjena naslova relevantnog predloška kako bi se istaknulo da se podatci o uspješnosti trebaju dostavljati i za operacije koje se financiraju iz FPT-a ([17]).

11 Kad je riječ o uporabi podataka o uspješnosti za FPT, izmijenjenim prijedlogom Uredbe o zajedničkim odredbama uvodi se mogućnost financijskih ispravaka zbog nedosezanja ciljnih vrijednosti za FPT ([18]). Takvim se prijedlogom nudi mogućnost da se stavi veći naglasak na odgovornost za postizanje rezultata jer se njime nastoji uspostaviti izravna veza između uspješnosti i financiranja. Sud je već utvrdio da je dosad bilo teško primjenjivati tu vrstu sankcija zbog oslabljivanja mogućeg poticajnog učinka ([19]). Stoga sada u načelu pozdravlja prijedlog Komisije, ali napominje da bi bilo korisno jasnije utvrditi metodologiju koja će se primjenjivati za elemente kao što su procjena utemeljenosti postavljenih ciljnih vrijednosti, prosuđivanje njihova nedosezanja i primjena financijskih ispravaka. Na primjer, nije jasno bi li se nedovoljna uspješnost u smislu rezultata uzimala u obzir.

12 Komisija i zakonodavci trebali bi razmotriti mogućnost:

(1) da se izmijeni Prilog VII. Uredbi o zajedničkim odredbama kako bi se u njega uključile i informacije o pokazateljima ostvarenja i rezultata za FPT i druge fondove u okviru kohezijske politike.

(2) da se jasno utvrdi metodologija za procjenu financijskih ispravaka povezanih s nedosezanjem ciljnih vrijednosti postavljenih za FPT.

Mehanizam primjene

13 U prvome mišljenju Sud je skrenuo pozornost na moguće koristi koje se mogu ostvariti na temelju Uredbe o zajedničkim odredbama s pomoću pojednostavljenog načina primjene: „financiranja koje nije povezano s troškovima”. Prethodne revizije pokazale su da je takav oblik potpore manje podložan pogreškama u pogledu usklađenosti i da se njime doprinosi smanjenju administrativnog opterećenja ([20]). S obzirom na to da se prijedlogom predviđa da plaćanja iz FPT-a budu u većoj mjeri povezana s ispunjavanjem određenih uvjeta, takav mehanizam primjene bio bi prikladan za taj fond jer bi se uspjeh regija u dosezanju ciljnih vrijednosti za dekarbonizaciju izravno nagrađivao.

([13]) Mišljenje br. 6/2018, odlomci 22. i 23.
([14]) Prijedlog Uredbe o FPT-u (COM(2020) 22 final), članak 8. i Prilog III.
([15]) Mišljenje br. 6/2018, odlomak 59.
([16]) Prijedlog Uredbe o zajedničkim odredbama (COM(2018) 375 final), članak 37. i Prilog VII., Predložak za prijenos podataka.
([17]) Izmijenjeni prijedlog Uredbe o zajedničkim odredbama (COM(2020) 23 final), Prilog VII. i prijedlog Uredbe o zajedničkim odredbama (COM(2018) 375 final), Prilog VII., tablica 3.
([18]) Izmijenjeni prijedlog Uredbe o zajedničkim odredbama (COM(2020) 23) final, članak 98. stavak 6. i prijedlog Uredbe o FPT-u (COM (2020) 22 final), članak 9.
([19]) Informativni dokument: „Postizanje uspješnosti u području kohezije”, lipanj 2019., vodeće načelo 6.
([20]) Mišljenje br. 6/2018, odlomci 76. i 77.

14 Komisija i zakonodavci trebali bi razmotriti mogućnost:

(3) da se države članice potakne da se, kad god je to moguće, u okviru FPT-a odluče na financiranje koje nije povezano s troškovima.

Revizorski sud donio je ovo mišljenje na sastanku održanom u Luxembourgu 26. ožujka 2020.

Za Revizorski sud
Klaus-Heiner LEHNE
predsjednik

ISSN 1977-1088 (elektroničko izdanje)
ISSN 1977-060X (tiskano izdanje)

Ured za publikacije Europske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR