



Bruselj, 28.5.2020
COM(2020) 450 final

2018/0196 (COD)

Spremenjeni predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in o finančnih pravilih zanje ter za Sklad za azil in migracije, Sklad za notranjo varnost in Instrument za upravljanje meja in vizume

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Evropska komisija je 29. maja 2018 sprejela zakonodajne predloge, ki urejajo uporabo sredstev kohezijske politike za obdobje 2021–2027¹ in v katerih je podpora skladov prilagodila nekaterim ključnim prednostnim nalogam politike EU.

V začetku letošnjega leta je evropsko gospodarstvo ob pandemiji COVID-19 doživelo poglobljen in doslej največji zunanji simetrični šok. Neposrednemu pritisku na zdravstvene sisteme ob velikem številu človeških žrtev so sledile nenadne in hude socialne in gospodarske posledice.

To bo povzročilo znatno upočasnitev gospodarske rasti, zmanjšanje števila gospodarskih subjektov ter močno povečanje brezposelnosti in revščine. Predstavljalo bo tudi velike izzive za javne finance in obvladovanje dolga v prihodnjih letih, kar lahko omeji javne naložbe, ki so potrebne za gospodarsko okrevanje in razvoj.

Kot takojšen odziv so že bili prilagojeni trenutno razpoložljivi instrumenti kohezijske politike v okviru programov za obdobje 2014–2020. V zvezi s tem je bila izvedena prva sprememba² Uredbe (EU) št. 1303/2013, da bi okrepili zdravstvene sisteme držav članic s povečanjem naložb ter podprli gospodarske subjekte in delavce. Tej spremembi je sledila druga³, katere namen je državam članicam zagotoviti izjemno prožnost pri upravljanju in spreminjanju njihovih programov, kadar je to potrebno za reševanje kriznih razmer.

Poleg tega Komisija predlaga, da se izkoristi celotna moč proračuna EU za mobilizacijo naložb in predhodno zagotovitev finančne podpore v ključnih prvih letih okrevanja. Ti predlogi temeljijo na dveh stebrih. Na eni strani na izrednem evropskem instrumentu za okrevanje, ki bo z uporabo manevrskega prostora do zgornjih meja proračuna EU začasno spodbudil njegovo finančno zmogljivost, da se zagotovi dodatno financiranje na finančnih trgih. Na drugi strani na okrepljenem večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027. Komisija predlaga okrepitev ključnih programov s pomočjo evropskega instrumenta za okrevanje, da se omogoči hitro usmerjanje naložb na področja, na katerih so najbolj potrebne, okrepi enotni trg, stopnjuje sodelovanje na področjih, kot sta zdravje in obvladovanje kriz, ter se Unija opreми s proračunom, ki je prilagojen za spodbujanje dolgoročnega prehoda na odpornejšo, bolj zeleno in digitalno Evropo ob podpiranju načel evropskega stebra socialnih pravic.

Sedanji predlog je del drugega od omenjenih stebrov. Naložbe v okviru kohezijske politike v obdobju 2021–2027 bodo morale imeti dolgoročno vlogo instrumentov za krepitev rasti in konvergence od leta 2021 naprej, ko bo gospodarstvo EU predvidoma začelo okrevati po hudi recesiji.

V zvezi s tem je jasno utemeljena ustreznost zasnove kohezijske politike za obdobje 2021–2027, ki je bila oblikovana glede na strategije za rast, primerne za prihodnost, zlasti prek tematske osredotočenosti, usmerjene na gospodarsko konkurenčnost, programa zelenega dogovora in spodbujanja evropskega stebra socialnih pravic. Bistveno je zagotoviti ugodne

¹ COM(2018) 375 final.

² Uredba (EU) 2020/460.

³ Uredba (EU) 2020/558.

okolice za hitro okrevanje, ki utira pot gospodarskemu razvoju EU, hkrati pa uresničuje cilj Pogodbe glede spodbujanja konvergence in zmanjševanja razlik. Pri zagotavljanju podpore je treba posebno pozornost nameniti regijam, ki jih je kriza najbolj prizadela in so manj opremljene za ponovno rast.

Po drugi strani pa je zaradi nenadnega in zelo nepričakovanega pojava pandemije potrebna večja prožnost in odzivnost kohezijske politike. Državam članicam je zlasti treba zagotoviti dodatno prožnost za prerazporeditev sredstev med skladi kadar koli v programskem obdobju.

Prav tako je nujno, da pravni okvir za kohezijsko politiko določa mehanizme, ki jih je mogoče hitro uporabiti, če bi v prihodnjih letih v Uniji prišlo do nadaljnjih šokov. V skladu s tem se kot odziv na izjemne in neobičajne okoliščine predlagajo ukrepi za uporabo skladov, da se zagotovi, da je mogoče v takih okoliščinah, za katere se opredelijo merila, določiti odstopanja od nekaterih pravil za lažji odziv na take okoliščine. V zvezi s tem bi bilo treba na Komisijo prenesti pooblastilo za sprejetje izvedbenih aktov, da se določijo začasni ukrepi za pomoč pri odzivu na izjemne in neobičajne okoliščine.

Poleg tega je pandemija COVID-19 zmanjšala sposobnost upravičencev, da po zamudah in pomanjkljivostih pri izvajanju pravočasno zaključijo operacije, podprte v okviru programov za obdobje 2014–2020. Zaradi proračunskih posledic krize upravičenci morda ne morejo financirati zaključka zadevnih operacij pred rokom za zaključek. V zvezi s tem je treba zagotoviti večjo prožnost, da se omogoči postopna izvedba operacij.

Predlagane spremembe dopolnjuje vzporedni predlog za spremembo predloga uredbe o Evropskem skladu za regionalni razvoj in Kohezijskem skladu⁴, da bi se izboljšala pripravljenost zdravstvenih sistemov in bolje izkoristil potencial kulture in turizma, saj sta ta sektorja dovzetna za krizo in v več regijah bistvenega pomena. Prav tako ta predlog spremlja predlagana sprememba predloga uredbe o Evropskem socialnem skladu plus⁵, da bi se okrepila podpora ukrepom v zvezi z zaposlovanjem mladih in revščino otrok ter zagotovil dodaten poudarek na podpiranju delovne sile do zelenega in digitalnega prehoda.

Na ravni Unije je evropski semester za usklajevanje ekonomskih politik okvir za opredelitev nacionalnih reformnih in naložbenih prednostnih nalog, vključno s podporo iz skladov. V zadnjih letih so bile vzpostavljene tesne povezave med procesom evropskega semestra in naložbami kohezijske politike, zaradi česar je ta politika še posebej primerna za izvajanje naložb, opredeljenih v procesu evropskega semestra. V okviru procesa evropskega semestra so že bila določena posebna prednostna področja za predhodno financiranje javnih naložb, ki bodo prispevale h gospodarskemu okrevanju in razvoju.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Predlog je omejen na ciljno usmerjene spremembe predloga uredbe o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in o finančnih pravilih zanje ter za Sklad za azil in migracije, Sklad za notranjo varnost in Instrument za upravljanje meja in vizume (v nadaljnjem besedilu: uredba o skupnih določbah) in ohranja skladnost uredbe z drugimi politikami Unije.

⁴ COM(2018) 372 final.

⁵ COM(2018) 382 final.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Predlog temelji na členu 322(1)(a) Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU), ki je pravna podlaga za sprejetje uredb, ki določajo finančna pravila, v katerih se zlasti podrobno določi postopek v zvezi s pripravo in izvrševanjem proračuna ter predložitvijo in revizijo računov.

Temelji tudi na členu 177 PDEU in členu 349 PDEU.

- **Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)**

Predlog ne spreminja načina izvajanja kohezijske politike, ki se še naprej izvaja v okviru deljenega upravljanja.

Deljeno upravljanje sloni na načelu subsidiarnosti, saj Komisija naloge strateškega načrtovanja in izvrševanja prenese na države članice in regije. Poleg tega ukrepanje EU ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev iz Pogodb.

- **Sorazmernost**

Predlog je omejena in ciljno usmerjena sprememba, ki ne presega tega, kar je potrebno za doseg cilja zagotavljanja dodatne prožnosti pri upravljanju programov in večje odzivnosti za prilagoditev ključnih izvedbenih določb, da bi se omogočilo spoprijemanje z morebitnim prihodnjim simetričnim šokom.

Predlagana pooblastitev Komisiji omogoča, da v primeru prihodnje krize sprejme omejen sklop takojšnjih ukrepov za omejeno časovno obdobje. Predlog je torej skladen z načelom sorazmernosti.

- **Izbira instrumenta**

Ta predlog spreminja predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta.

3. REZULTATI NAKNADNIH VREDNOTENJ, POSVETOVANJ Z ZAJNTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

- **Naknadne ocene/preverjanja ustreznosti obstoječe zakonodaje**

n. r.

- **Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi**

Posvetovanja z zunanjimi zainteresiranimi stranmi ni bilo. Vendar predlog temelji na obsežnih posvetovanjih, ki so bila v zadnjih tednih opravljena z državami članicami in Evropskim parlamentom.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

n. r.

- **Ocena učinka**

Predlogu uredbe o skupnih določbah je bila priložena ocena učinka. V oceni učinka je bil potrjen sistem izvajanja, predlagan za te sklade, kot je navedeno v predlogu uredbe o skupnih določbah z dne 29. maja 2018.

Predlagane spremembe predloga uredbe o skupnih določbah so omejene in ciljno usmerjene ter ne predlagajo spremembe strukture in temeljev prvotnega predloga. Prinašajo le omejene izboljšave in prilagoditve na podlagi izkušenj, pridobljenih v okviru pandemije COVID-19 in njenih posledic. Zato ni bila opravljena samostojna ocena učinka.

- **Ustreznost in poenostavitev ureditve**

Predlagane spremembe predloga uredbe o skupnih določbah so omejene in ciljno usmerjene ter ne predlagajo spremembe elementov, ki bi bili pomembni za preverjanje ustreznosti predpisov ali poenostavitev.

- **Temeljne pravice**

Predlog nima posledic za temeljne pravice, saj ne spreminja ustreznih elementov predloga uredbe o skupnih določbah z dne 29. maja 2018.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlagana sprememba ne pomeni nikakršnih sprememb v predlogu za naslednji večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027⁶.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja**

n. r.

- **Obrazložitveni dokumenti (za direktive)**

n. r.

- **Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga**

Predlagane spremembe predloga uredbe o skupnih določbah so osredotočene na naslednje elemente:

- večjo prožnost pri prerazporejanju sredstev med skladi, dopolnjeno z dodatno prožnostjo za prerazporeditve med ESRR, ESS+ ali Kohezijskim skladom, v skladu s členom 21;
- pooblastitev Komisije, da sprejme izvedbene akte o omogočanju začasnih ukrepov za uporabo skladov kot odziv na izjemne in neobičajne okoliščine, ki omogočajo:
 - povečanje vmesnih plačil za 10 odstotnih točk;
 - izbiro operacij, ki so že zaključene;
 - retroaktivno upravičenost operacij;
 - podaljšanje rokov za predložitev dokumentov in podatkov;
- znižanje praga za operacije, ki se lahko izvedejo postopno v dveh programskih obdobjih, na 5 milijonov EUR.

⁶ COM(2018) 322 final.

Spremenjeni predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in o finančnih pravilih zanje ter za Sklad za azil in migracije, Sklad za notranjo varnost in Instrument za upravljanje meja in vizume

Predlog Komisije COM(2018) 375 se spremeni:

- (1) vstavi se naslednja uvodna izjava 15a:

„(15a) Da se državam članicam omogoči prožnost pri dodeljevanju in prilagajanju dodelitev finančnih sredstev glede na njihove posebne potrebe, jim je treba zagotoviti možnost, da zahtevajo omejene prerazporeditve sredstev iz skladov v kateri koli drug instrument v okviru neposrednega ali posrednega upravljanja ali med skladi na začetku programskega obdobja ali v fazi izvajanja.“;
 - (2) vstavi se naslednja uvodna izjava 20a:

„(20a) Da bi omogočili hiter odziv na izjemne in neobičajne okoliščine, omenjene v Paktu za stabilnost in rast, ki se lahko pojavijo v programskem obdobju, bi bilo treba določitičasne ukrepe za olajšanje uporabe skladov kot odziv na take okoliščine.“;
 - (3) uvodna izjava 71 se nadomesti z naslednjim:

„(71) Za zagotovitev enotnih pogojev za sprejetje sporazumov o partnerstvu, sprejetje ali spremembo programov ter uporabo finančnih popravkov, bi bilo treba na Komisijo prenesti izvedbena pooblastila. Izvedbena pooblastila v zvezi z obliko, ki se uporablja za poročanje o nepravilnostih, beleženjem in shranjevanjem elektronskih podatkov, ter predlogo za končno poročilo o uspešnosti bi bilo treba izvajati v skladu z Uredbo (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta(*). Čeprav so ti akti splošne narave, bi bilo treba uporabiti svetovalni postopek, saj določajo le tehnične vidike, obrazce in predloge. Izvedbena pooblastila v zvezi z določitvijo razčlenitve finančnih dodelitev za ESRR, ESS+ in Kohezijski sklad bi bilo treba sprejeti brez postopkov v odborih, saj zgolj odražajo uporabo predhodno določene metodologije izračuna. Poleg tega bi bilo treba izvedbena pooblastila v zvezi z začasnimi ukrepi za uporabo skladov kot odziv na izjemne okoliščine sprejeti brez postopkov v odborih, saj področje uporabe določa Pakt za stabilnost in rast in je omejeno na ukrepe iz te uredbe.
-
- (*) Uredba (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije (UL L 55, 28.2.2011, str. 13).“;
- (4) v členu 1 se odstavek 2 nadomesti z naslednjim:

„2. Ta uredba se ne uporablja za področja zaposlovanja in socialnih inovacij znotraj ESS+ ter za komponente neposrednega ali posrednega upravljanja ESPR, AMIF, SNV in IUM, razen za tehnično pomoč na pobudo Komisije.“;

- (5) v členu 8 se točka (d) nadomesti z naslednjim:
- „(d) če je ustrezno, razčlenitev finančnih sredstev glede na kategorijo regij, pripravljeno v skladu s členom 102(2), in zneske dodelitev, za katere se predlaga prerazporeditev v skladu s členoma 21 in 105, vključno z utemeljitvijo za take prerazporeditve;“;
- (6) člen 21 se spremeni:
- (a) odstavek 1 se nadomesti z naslednjim:
- „1. Države članice lahko v okviru sporazuma o partnerstvu ali zahteve za spremembo programa zahtevajo prerazporeditev do 5 % vseh začetnih nacionalnih dodelitev za vsak sklad kateremu koli drugemu instrumentu v okviru neposrednega ali posrednega upravljanja.
- Države članice lahko v okviru sporazuma o partnerstvu ali zahteve za spremembo programa zahtevajo tudi prerazporeditev do 5 % vseh začetnih nacionalnih dodelitev za vsak sklad drugemu skladu ali skladom. Države članice lahko zahtevajo dodatno prerazporeditev do 5 % vseh začetnih nacionalnih dodelitev glede na sklad med ESRR, ESS+ ali Kohezijski sklad v okviru skupnih sredstev države članice v okviru cilja ‚naložbe za delovna mesta in rast‘.“;
- (b) odstavek 3 se nadomesti z naslednjim:
- „3. Zahteve za spremembo programa določajo skupni znesek, ki se za vsako leto prerazporedi glede na sklad in kategorijo regije, če je ustrezno, ter se ustrezno utemeljijo, priložijo pa se jim pregledani program ali programi v skladu s členom 19.“;
- (c) odstavek 5 se nadomesti z naslednjim:
- „5. Če se zahteva nanaša na spremembo programa, se lahko prerazporedijo le sredstva za prihodnja koledarska leta.“;
- (7) naslov poglavja III naslova II se nadomesti z naslednjim:
- „Ukrepi, povezani z dobrim gospodarskim upravljanjem ter izjemnimi in neobičajnimi okoliščinami“;**
- (8) vstavi se naslednji člen 15a:
- „Člen 15a**
- Začasni ukrepi za uporabo skladov v odziv na izjemne in neobičajne okoliščine**
- Kadar Svet po [datum začetka veljavnosti te uredbe] prizna pojav neobičajnega dogodka, na katerega ena ali več držav članic ne more vplivati in ki ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja države, ali nastane zaradi resnega gospodarskega upada v euroobmočju ali celotni Uniji, kot je navedeno v desetem pododstavku člena 5(1), četrtem pododstavku člena 6(3), desetem pododstavku člena 9(1) in četrtem pododstavku člena 10(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 (**), ali pojav nepričakovanih neugodnih gospodarskih dogodkov z večjimi negativnimi posledicami za javne finance, kot je navedeno v členih 3(5) in 5(2) Uredbe (ES) št. 1467/97, lahko Komisija z izvedbenim sklepom in za obdobje, določeno v tem sklepu:
- (a) na zahtevo države članice zviša vmesna plačila za 10 odstotnih točk nad stopnjo sofinanciranja, ki se uporablja, ne da bi ta presegla 100 %, z odstopanjem od člena 106(3) in člena 106(4);

- (b) dovoli organom države članice, da za podporo izberejo operacije, ki so bile fizično dokončane ali popolnoma izvedene, preden je bil pri organu upravljanja vložen zahtevek za financiranje v okviru programa, z odstopanjem od člena 57(6), pod pogojem, da je operacija odziv na izjemne okoliščine;
- (c) zagotovi, da so lahko odhodki za operacije v odziv na take okoliščine upravičeni od dneva, na katerega je Svet potrdil pojav teh okoliščin, z odstopanjem od člena 57(7);
- (d) podaljša roke za predložitev dokumentov in podatkov Komisiji za do 3 mesece z odstopanjem od člena 36(5), člena 37(1), člena 39(2) in prvega pododstavka člena 44(3).

(*) Uredba Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik (UL L 209, 2.8.1997, str. 1).“;

- (9) v členu 111(1) se točka (b) nadomesti z naslednjim:
„(b) skupni stroški operacije presegajo 5 milijonov EUR;“;
- (10) Priloge I, II in V se spremenijo v skladu s Prilogo k tej uredbi.

V Bruslju,

Za Evropski parlament
Predsednik

Za Svet
Predsednik