**Stajalište Republike Hrvatske o kohezijskoj politici nakon 2020. godine**

**Uvod**

Pitanje promišljanja o budućnosti kohezijske politike, odnosno njezine strateške odrednice nakon 2020., nameće se u okolnostima odgovora na nove izazove s kojima se EU suočava, primjerice kao što su migracije i sigurnosna pitanja, zatim materijalizacije odluke Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske za napuštanjem EU te različitih prijedloga od strane institucija EU koji Proračunu EU žele pridodati i stabilizacijsku funkciju, uz funkciju konvergencije i smanjivanja razlika u razvoju među državama članicama.

Očekuje se da će u svibnju 2018. godine Europska komisija objaviti prijedlog Višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje nakon 2020. godine, a zatim i prijedlog zakonodavnog okvira za europske strukturne i investicijske fondove (ESIF).

Hrvatska smatra da s obzirom da je kohezijska politika ključni investicijski instrument EU-a usmjeren na poticanje uravnoteženog razvoja u državama članicama i regijama kao cilja zadanog u članku 174. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, od velike je važnosti da se odgovarajuće financiranje kohezijske politike održi i u proračunu EU-a nakon 2020. godine. Nužno je da u ovim izazovnim vremenima kohezijska politika ostane učinkovit alat EU-a koji će nastaviti smanjivati značajne gospodarske, socijalne i teritorijalne razlike te jačati globalnu konkurentnost europskog gospodarstva. Kohezijska politika je snažan instrument koji omogućuje gospodarski rast i održivi razvoj te se u Hrvatskoj smatra vitalnim izvorom javnih ulaganja.

Kohezijska politika u dosadašnjem se razdoblju pokazala ključnim čimbenikom prilikom otklanjanja brojnih disbalansa u pogledu razvoja gradova i regija. S obzirom na to da je učinak iste iznimno snažan i da su konkretni rezultati vidljivi već danas, mišljenja smo kako potencijalno povezivanje provedbe kohezijske politike s ispunjenjem ciljeva drugih politika valja uzeti s osobitom dozom opreza s obzirom da u ovom trenutku postoji nedovoljan broj poznatih elemenata da bi mogli procijeniti kako bi se isto definiralo i provodilo.

Hrvatska pozdravlja prijedloge za pojednostavljenje kohezijske politike nakon 2020. na temelju preporuka Radne skupine neovisnih stručnjaka na visokoj razini za praćenje pojednostavljenja za korisnike ESIF-a, posebno vezano uz ujednačavanje horizontalnih pravila između različitih EU fondova, nastavak stabilnog, ali u isto vrijeme dovoljno fleksibilnog sustava te pojednostavljenje procesa revizije. Kohezijska politika bi u budućnosti trebala biti u što je moguće većoj mjeri usmjerena na postizanje rezultata i ostati otvorena za sve države i regije, s posebnim naglaskom na manje razvijene. Također, kohezijska politika treba dodatno doprinijeti postizanju strateških ciljeva EU-a, uz poštivanje nacionalnih i regionalnih razlika, nastavljajući promicati strukturne i administrativne reforme.

**I. Ključni elementi buduće kohezijske politike**

**Određivanje prioriteta ulaganja**

1. Potrebno je 11 tematskih područja u okviru trenutnog programskog razdoblja 2014.-2020. zadržati i nakon 2020. godine. Utvrđivanje jasnih ciljeva na razini EU-a, nacionalnoj i regionalnoj razini, prvi je korak u postizanju snažnije usmjerenosti na rezultate. Tematska koncentracija doprinosi učinkovitosti dodijeljenih EU sredstava te predstavlja ključni alat za usmjeravanje kohezijske politike na prioritete Unije i stratešku koherentnost ulaganja. Tematsku koncentraciju u razdoblju nakon 2020. godine potrebno je prilagoditi specifičnostima država članica i regija. Potrebno je pronaći ravnotežu između unaprijed definiranih zahtjeva koncentracije na ograničen broj tematskih područja i potreba države članice, uključujući i mogućnost fleksibilnog odgovora tijekom programskog razdoblja na specifične (nacionalne i regionalne) izazove koji se ne mogu unaprijed predvidjeti.

**Usmjerenost na rezultate**

1. Novim pravnim okvirom za ESIF u razdoblju 2014.-2020. uvedeni su ex ante uvjeti, odnosno uvjeti utemeljeni na unaprijed utvrđenim kriterijima koji se smatraju preduvjetima za djelotvornu i učinkovitu potporu EU-a. Poželjno je da se u slijedećem financijskom razdoblju unutar zakonodavnog okvira definira ograničen broj zajedničkih ex ante uvjeta relevantnih za kohezijsku politiku.
2. Okvir za uspješnost uveden je u razdoblju 2014.-2020. s ciljem povećanja učinkovitosti investicija kohezijske politike. Smatramo da je okvir za uspješnost, ukoliko su očekivani rezultati postavljeni kvalitetno, na temelju valjanih analiza te usmjereni na ono što želimo postići, koristan alat kojeg bi trebalo zadržati i u razdoblju nakon 2020. godine.
3. U razdoblju nakon 2020. godine sustav pokazatelja ESIF-a potrebno je pojednostaviti i uskladiti, kako bi se osigurala bolja vidljivost kohezijske politike i smanjilo administrativno opterećenje koje proizlazi iz različitih interpretacija pokazatelja unutar ESIF-a. Također, potrebno je smanjiti broj pokazatelja te oni moraju održavati intervencijsku logiku i doprinositi praćenju ostvarenja posebnih ciljeva na ekonomičan način.
4. Smatramo kako bi u budućoj perspektivi revizija trebala biti više usmjerena na učinkovitost umjesto kao do sada na usklađenost, s ciljem pojednostavljenja, stavljanja jačeg naglaska na mjerenje učinkovitosti i postignute rezultate i smanjivanje pogrešaka tijekom provedbe programa. U takvom slučaju, pojednostavila bi se provedba za korisnike i smanjili administrativni troškovi vezani uz provedbu ulaganja. Tamo gdje su kontrole neizbježne, treba spriječiti dvostruke kontrole, posebice promicanjem korištenja principa jedinstvene revizije.

**N+3 pravilo**

1. Podupiremo trenutno trajanje razdoblja za apsorpciju sredstava jer smo mišljenja da se smanjenjem istog neće poboljšati proračunska disciplina niti pridonijeti kvaliteti provedbe programa. Držimo kako je trenutno pravilo N + 3 primjereno i da su dodatne tri godine za apsorpciju sredstava nakon alokacije sredstava optimalno vremensko razdoblje, posebno uzimajući u obzir vrijeme potrebno za provedbu složenijih i ambicioznijih operacija.

**Trajanje financijske perspektive**

1. Hrvatska se zalaže da se trajanje financijske perspektive od 7 godina zadrži i nakon 2020. godine, posebno uzimajući u obzir vrijeme potrebno kako bi se dogovorilo sektorsko zakonodavstvo i operativni programi.
2. Kraće programsko razdoblje moglo bi imati negativan utjecaj na programiranje i učinkovitost politika, a neizbježno će ograničiti vrste intervencija koje se financiraju u skladu s politikama na one vrste intervencija/operacija koje se mogu isporučiti samo u kratkom vremenskom roku.

**Stope sufinanciranja**

1. Nacionalno sufinanciranje pridonosi osjećaju vlasništva svih uključenih dionika, međutim, s obzirom na značajne razlike između različitih zemalja i regija, njegovo povećanje ne bi pridonijelo dodatnoj vrijednosti kohezijske politike. Stoga se zalažemo za zadržavanje sadašnjih minimalnih nacionalnih stopa sufinanciranja u nacionalnim ESIF omotnicama i doprinosa iz nacionalnih proračuna.
2. Stvarna stopa nacionalnog sufinanciranja znatno je veća od stopa utvrđenih propisima i u operativnim programima, zbog toga što postoje financijski doprinosi iz nacionalnih proračuna i proračuna privatnih korisnika koji su značajni za realizaciju projekata, a nisu prihvatljivi u okviru ESI fondova te zbog pravila državnih potpora koji zahtijevaju više stope sufinanciranja.
3. Potencijal za povećanje nacionalnog sufinanciranja kohezijske politike bitno varira između država članica EU. Statistički podaci o procijenjenom udjelu kohezijske politike na javna ulaganja u pojedinoj državi članici u odnosu na EU prosjek pokazuju kako povećanje stope sufinanciranja nije samo dobra volja država ili znak vlasništva kohezijske politike, nego objektivna prepreka ukoliko želimo zadržati fiskalnu održivost i poštovati pravila i ciljeve Pakta o stabilnosti i rastu.

**Financijski instrumenti**

1. Bespovratna sredstava bi i dalje trebala ostati glavni instrument za provedbu kohezijske politike, a države članice trebale bi biti slobodne odlučiti o korištenju financijskih instrumenata u odnosu na bespovratna sredstva i ponuditi prilagođene javne intervencije prema specifičnim razvojnim potrebama pojedinih regija.
2. U tekućem programskom razdoblju veliki je naglasak stavljen na financijske instrumente. Slažemo se da financijski instrumenti mogu igrati važnu ulogu u investicijskim politikama i imati efekt poluge, posebno u vrijeme proračunskih ograničenja, međutim isti nisu primjenjivi za sve intervencije koje bi kohezijska politika trebala podupirati i nakon 2020. godine. Opravdanost i učinkovitost korištenja financijskih instrumenata trebala bi ovisiti o ex ante procjeni za pojedino programsko područje koja će potvrditi potrebu za implementacijom financijskih instrumenata, njihovom vrstom i opsegom.
3. Bespovratna sredstva i financijski instrumenti odgovaraju na različite potrebe, svaki oblik potpore ima svoju intervencijsku logiku. Bespovratna sredstva bi trebala i dalje biti učinkovit alat za promjenu ponašanja korisnika u pogledu potrebnih strukturnih reformi. Ravnoteža bi se trebala postići pažljivim razmatranjem dodane vrijednosti koje financijski instrumenti donose, imajući u vidu i specifične potrebe korisnika i njihovu spremnost za ulaganja te, neizbježno, koherentnost s drugim oblicima javne intervencije koji se bave istim područjem ulaganja.

**Dijeljeno upravljanje**

1. Model dijeljenog upravljanja i delegiranje provedbene odgovornosti državama članicama uzima u obzir teritorijalnu dimenziju kohezijske politike, dok načelo supsidijarnosti osigurava bolje vlasništvo i odgovornost za provedbu politike. U razdoblju nakon 2020. godine, model dijeljenog upravljanja treba ostati nepromijenjen uz minimalne prilagodbe. Pozivamo na preciznu specifikaciju uloga i odgovornosti svih zainteresiranih strana, kao i uspostavljanje jasne podjele nadležnosti.

**Europska teritorijalna suradnja**

1. Europska teritorijalna suradnja (ETS) je izvrsna platforma za razvoj koordinirane, sustavne i strateške suradnje na lokalnoj, regionalnoj i središnjoj razini, s partnerima iz drugih europskih država i regija. Nerijetko povezuje pogranične regije koje se nalaze na periferiji vlastitih država stvarajući nove centre rasta koji konkuriraju razvijenijim sredinama. Kroz zajednički pristup na odgovarajućoj administrativnoj i teritorijalnoj razini, negativan učinak granica se smanjuje, dok istovremeno jačaju tri osnovna cilja kohezijske politike: ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija. ETS doprinosi stvaranju zajedničkog europskog identiteta te predstavlja istinsku dodatnu europsku vrijednost. Zajedničkim donošenjem odluka o razvoju pojedinih regija države doprinose principima zdravog i korisnog trošenja financijskih sredstava EU-a. Uzimajući u obzir navedeno, držimo da je iznimno važno zadržati ETS dijelom kohezijske politike kao i mogućnost financiranja sva tri oblika ETS-a: prekogranične, transnacionalne i međuregionalne suradnje.
2. Prostor za napredak nalazimo u mogućnosti osiguranja proporcionalnosti kontrola i revizija kao i drugih programskih i provedbenih odredbi uzimajući u obzir specifičnosti ETS-a, pojednostavljenja opsežnog procesa imenovanja tijela u sustavu te pojednostavljenja pravila i procedura, uključujući ujednačavanje pravila za programe s drugim državama članicama i vanjske programe EU-a te neprimjenjivanje pravila o državnim potporama, s obzirom na to da u programima suradnje sudjeluju najmanje dvije države, pri čemu osim pravnog okvira EU-a moraju poštovati i svoja nacionalna zakonodavstva, što provedbu programa čini znatno kompleksnijom.

**II. Pojednostavljenje**

1. Pojednostavljenje provedbe kohezijske politike trebalo bi ići u smjeru postizanja optimalnih razina kontrole, kako bi se izbjegle višestruke kontrole, spriječile proturječne procjene različitih revizijskih tijela i smanjili ukupni troškovi kontrola.
2. U svrhu zaštite EU proračuna, Europska komisija bi se trebala više oslanjati na informacije država članica o revizijama i financijskim korekcijama, ali istovremeno i dalje pružajući metodološku podršku i smjernice nacionalnim revizijskim tijelima.
3. Podržavamo uvođenje jedinstvenog načela revizije, koji omogućuje jednostavno i standardizirano tumačenje odredbi propisa, a kojim bi se osigurala pravna sigurnost u raspodjeli uloga i odgovornosti te olakšala i ubrzala provedba. Slijedom navedenog, podržavamo usklađivanje unutarnjih načela, postupaka i metodologija između različitih tijela za reviziju kako bi se mogli ispuniti kriteriji za korisno i učinkovito načelo jedinstvenog načela revizije.
4. S ciljem jačanja sinergije između različitih mehanizama EU financiranja zalažemo se za daljnje ujednačavanje pristupa između centralno upravljanih instrumenata (kao što su Programi Unije, Instrument za povezivanje Europe (CEF), Europski fonda za strateška ulaganja (EFSU)) i dijeljeno upravljanih ESI fondova. Usklađivanje pravila potrebno je između dijeljeno upravljanih i centralno upravljanih instrumente EU-a, kao i unutar samog modela dijeljeno upravljanih instrumenta, kako bi se spriječila negativna konkurencija između kohezijskih fondova i drugih instrumenata te kako bi države članice mogle koristiti njihov puni potencijal kombinirajući ih na pametan način. Postoje mogućnosti za interakciju naučenih lekcija i najbolje prakse s obje strane. Osim toga, bitno je postaviti različite prioritete financiranja za dijeljeno i centralno upravljane fondove i ujednačiti razinu administrativne složenosti za korisnike, kako bi se izbjeglo preklapanje i maksimizirali pozitivni učinci financiranja EU.
5. Potreban je jednostavniji prijelaz između programskih razdoblja i brži početak novog financijskog razdoblja nakon 2020. godine, kako bi se osigurao kontinuitet ulaganja ESI fondova. Također, gdje god je moguće poželjno je izbjeći izmjene zakonodavnog okvira koje se odnose na već započete projekte, kako bi se omogućio kontinuirani nastavak programa.
6. Potrebno je nastaviti s prepoznavanjem nedostataka, osigurati sinergiju i komplementarnost između ESI fondova i drugih fondova EU te poboljšati učinkovitost provedbe kohezijske politike. Jednostavniji i fleksibilniji zakonodavni okvir omogućit će veću usmjerenost na ostvarivanje rezultata i na kraju smanjiti troškove vezane uz provedbu pravila EU-a i broj pogrešaka.
7. Nužno je utvrditi zajedničko razumijevanje i tumačenje odredbi o propisima vezanih uz službe Europske komisije i tijela u sustavima upravljanja i kontrole kako bi se osigurala pravna jasnoća u raspodjeli uloga te olakšala i ubrzala provedbu. Na taj način bi se mogle smanjiti prepreke pristupu sredstvima zbog pretjerano strogog nacionalnog tumačenja pravila te nedostatka povjerenja između različitih razina upravljanja i kontrola.
8. Pravodobno usvajanje zakonodavnog okvira također bi pridonijelo većoj stabilnosti i pravnoj sigurnosti. Nadalje, potrebna je i bolja koordinacija između različitih politika. i između različitih općih uprava unutar Europske komisije.

**III. Strukturne reforme i kohezijska politika**

1. Ne podupiremo mogućnost postavljanja rezervi posvećenih provedbi strukturnih reformi na razini omotnice kohezijske politike ili u okviru posebnog fonda. Spremni smo razmotriti mogućnosti jačeg povezivanja procesa europskog semestra i specifičnih preporuka za države članice s ESIF-om. Vidimo prednost strateške povezanosti između dva područja tijekom programiranja koja bi osigurala zdravo investicijsko okruženje, međutim, procese bi trebalo međusobno uskladiti te uvesti bolje koordinacijske mehanizme.