

Mišljenje Odbora regija – Izvršenje proračuna EU-a

(2014/C 271/10)

Izjavitelj Adam STRUZIK (PL/EPP), guverner Mazovječkog vojvodstva**I. PREPORUKE O POLITIKAMA**

ODBOR REGIJA

1. skreće pozornost na činjenicu da sad prvi put sastavlja mišljenje o izvršavanju proračuna EU-a radi predstavljanja stajališta lokalnih i regionalnih vlasti u pogledu kako trenutne financijske perspektive, tako i one za razdoblje 2014. – 2020.;
2. primjećuje da je, s ciljem poboljšanja kvalitete mišljenja, provedena anketa među lokalnim i regionalnim vlastima, ⁽¹⁾ koja je naišla na znatan odaziv; to je odraz razine zanimanja za ovo pitanje te pokazatelj želje za suradnjom na pronalasku rješenja problema i iskorištavanju potencijala koji proizlazi iz teritorijalnog pristupa;
3. naglašava da je proračun EU-a ključan instrument za postizanje ciljeva Europske unije. Potrebno je naglasiti njegovu ulogu, posebice sad, u kontekstu krize javnih financija koja još traje u mnogim državama te s obzirom na potrebu podupiranja konkurentnosti europskog gospodarstva, otvaranja radnih mjesta i promicanja zajedničkih europskih vrijednosti;
4. primjećuje da proračun EU-a osigurava sredstva za postizanje ciljeva Europske unije koji su utvrđeni Ugovorima te dogovoreni na najvišoj političkoj razini (između Vijeća EU-a, Europskog parlamenta i Europske komisije), no isto je tako i presudan instrument za pomoć pri ispunjavanju ciljeva javnih politika koje provode države članice kao i mjera lokalnih i regionalnih vlasti. U tom pogledu smatra da će pristup koji se više temelji na rezultatima poticati bolji izbor ciljeva i instrumenata kako bi se uzela u obzir različita stanja u kojima se razne teritorijalne jedinice EU-a nalaze te će time povećati djelotvornost i učinkovitost proračuna EU-a;
5. smatra da lokalne i regionalne vlasti sudjeluju u izvršavanju proračuna EU-a kao izravni korisnici i upravitelji fondova EU-a; međutim, odgovornost za izvršavanje proračuna na lokalnoj i regionalnoj razini dijele s državama članicama, Europskom komisijom i drugim institucijama EU-a;
6. pozdravlja činjenicu da je u skladu s pravnim propisima za programsko razdoblje 2014. – 2020. ojačana uloga teritorijalne dimenzije u provedbi politika EU-a; shodno tomu, dodatno će se ojačati uloga lokalnih i regionalnih vlasti u izvršavanju proračuna EU-a;
7. u ovom se mišljenju naglasak stavlja na fondove EU-a s najvećim učinkom na lokalne i regionalne vlasti, koji, prije svega, uključuju europske strukturne i investicijske fondove (ESIF): Europski fond za regionalni razvoj (ERDF), Kohezijski fond, Europski socijalni fond (ESF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (ERDF) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (ERDF); međutim, u njemu se ističe važnost i drugih fondova poput Obzora 2020. za ispunjavanje razvojnih ciljeva na europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini;

Brzina izvršavanja proračuna

8. smatra da, s obzirom na trenutnu društveno-gospodarsku situaciju, činjenicu da je pravni okvir za financiranje iz fondova EU-a za razdoblje 2007. – 2013. usvojen kasnije od planiranoga te da su donesene brojne europske politike radi postizanja dugoročnih strukturnih ciljeva umjesto promicanja kratkoročnih učinaka na ponudu, brzinu izvršavanja proračuna EU-a treba smatrati zadovoljavajućom;
9. izražava zabrinutost zbog znatnih razlika u stopi izvršenja proračuna između različitih država članica i fondova, iako je opća brzina izvršavanja proračuna EU-a zadovoljavajuća;

⁽¹⁾ Rezultati internetske ankete/savjetovanja o izvršavanju proračuna EU-a, Odbor regija; Odjel E.2 – Mreža za praćenje primjene načela supsidijarnosti/Platforma za praćenje strategije Europa 2020./Sporazum gradonačelnika/Europska grupacija za teritorijalnu suradnju (EGTC). Tim Platforme za praćenje strategije Europa 2020.

10. smatra da su razlike u pogledu brzine izvršavanja proračuna EU-a između država članica posljedica mnogih čimbenika, od kojih su samo neki izravno povezani s izvršenjem rashoda na razini lokalnih i regionalnih vlasti. Čimbenici koji utječu na brzinu izvršavanja proračuna EU-a uključuju:

- učinkovitost sustava upravljanja u pojedinim državama članicama;
- razlike u internim pravilima među pojedinim fondovima i njihov stupanj složenosti;
- kvalitetu nacionalnih pravnih okvira;
- dostupnost fondova za sufinanciranje;
- administrativne kapacitete;
- učinkovitost sustava usklađivanja, višerazinskog upravljanja i partnerstva;

11. primjećuje da lokalne i regionalne vlasti smatraju da države članice imaju najveći učinak na brzinu izvršavanja proračuna EU-a na europskoj razini, dok u slučaju projekata koji se sufinanciraju iz proračuna EU-a najveći učinak na brzinu izvršavanja imaju administrativni kapaciteti lokalnih i regionalnih vlasti, a slijede ih dostupnost fondova (kako javnih, tako nacionalnih) za sufinanciranje i stupanj složenosti pravila pojedinih fondova;

12. u tom pogledu primjećuje da je tek djelomično opravdana pritužba da do spore provedbe projekata koji se sufinanciraju iz proračuna EU-a dolazi zbog slabih administrativnih kapaciteta lokalnih i regionalnih vlasti. Lokalne i regionalne vlasti svjesne su često neprimjerene razine vlastitih administrativnih kapaciteta, no na brzinu izvršavanja fondova EU-a na lokalnoj i regionalnoj razini utječu i pitanja koja su u nadležnosti država članica i Europske komisije;

13. s obzirom na gore navedeno, poziva države članice da pojačaju suradnju i usklade svoje aktivnosti s lokalnim i regionalnim vlastima pri pripremi operativnih programa i posebnih provedbenih rješenja kako bi se osigurale optimalna brzina i kvaliteta izvršavanja fondova EU-a te teret za korisnike sveo na najmanju moguću mjeru;

14. poziva Europsku komisiju i države članice da proaktivnije pristupaju novoj financijskoj perspektivi, a posebice da uvedu programe za informiranje i obuku lokalnih i regionalnih vlasti kako bi se poboljšale brzina i kvaliteta izvršavanja proračuna EU-a;

15. primjećuje da bi Komisijino prepoznavanje projekata najbolje prakse također moglo imati učinak na brzinu izvršavanja proračuna, posebice na područjima gdje je nužan integrirani pristup koji objedinjuje višestruke fondove, programe i partnere, uključujući projekte provedene u okviru novih instrumenata poput Integriranog teritorijalnog ulaganja (ITI) ili Lokalnog razvoja kojim upravlja zajednica (CLLD);

16. osim toga, upućuje na druge načine poboljšanja brzine provedbe projekata koje sufinancira EU na lokalnoj i regionalnoj razini:

- veća usredotočenost na pojednostavljivanje postupaka za korisnike;
- pravovremena provedba *ex-ante* uvjeta koji se, uglavnom, nalaze izvan područja nadležnosti lokalnih i regionalnih vlasti;
- šira primjena pojednostavljenih mogućnosti financiranja;
- primjena maksimalne stope sufinanciranja EU-a;
- osiguravanje pojednostavljenog pristupa drugim nacionalnim i privatnim financijskim instrumentima kao i financijskim instrumentima EIB-a;
- Europska komisija treba razmotriti ukidanje uvjeta da se sufinanciranje mora uključiti u izračun deficita javnog sektora;

17. sa sigurnošću tvrdi da će nova pravila za ESIF imati pozitivan učinak na brzinu provedbe projekata koje sufinancira EU na lokalnoj i regionalnoj razini. Međutim, u trenutnoj fazi priprema za provedbu financijske perspektive za razdoblje 2014. – 2020. nemoguće je procijeniti koliko će to ubrzanje biti i gdje će do njega doći;

18. pozdravlja to što je Europska komisija objavila „Konačni pregled pojednostavljenja za VFO za razdoblje od 2014. do 2020.”; ⁽²⁾

19. u pogledu idućeg programskog razdoblja (nakon 2020. godine), zahtijeva poboljšanje kvalitete i učinkovitosti dijaloga između europskih institucija i država članica radi predstavljanja nacrtu uredbi, vođenja pregovora i okončanja svih rasprava o zakonodavnim prijedlozima u roku koji će omogućiti da izvršavanje proračuna EU-a započne početkom 2021. godine;

20. primjećuje da postoji nedostatak potpunih statističkih podataka o sudjelovanju lokalnih i regionalnih vlasti u izvršavanju proračuna EU-a. Shodno tomu, poziva Europsku komisiju i države članice da redovito objavljuju podatke o ovom pitanju (uključujući u svojim godišnjim izvješćima o provedbi i periodičnim kohezijskim izvješćima) te da redovito provode ocjenjivanje, što treba biti predmet rasprave u kojoj će sudjelovati i Odbor regija;

Pogreške pri izvršavanju proračuna i druga pitanja povezana s upravljanjem

21. navodi da su, prema podacima Europske komisije i Europskog revizorskog suda, pogreške najčešće na sljedećim područjima:

— neprihvatljivost rashoda;

— nepoštivanje propisa o javnoj nabavi;

22. primjećuje da se troškovi kontrole revizije kohezijskih rashoda mogu procijeniti na otprilike 860 milijuna eura ili 0,2 % ukupnog proračuna EFRR-a/KF-a i ESF-a; ⁽³⁾

23. pozdravlja činjenicu da od 2009. godine Revizorski sud zaključuje da je razina nepravilnosti u rashodima povezanim s kohezijom i nastalima u okviru programskog razdoblja 2007. – 2013. bitno niža od razine ustanovljene za razdoblje 2000. – 2006.; ⁽⁴⁾

24. smatra da stopa pogrešaka na ovim područjima nije odraz zloupotrebe sredstava (prijevara), već sposobnosti skupina korisnika poput lokalnih i regionalnih vlasti da u potpunosti poštuju propise te kvalitete nacionalnih i europskih sustava usklađivanja, kontrole i upravljanja;

25. u tom pogledu primjećuje da je za smanjenje stope pogrešaka na ova dva područja potrebno usklađeno djelovanje lokalnih i regionalnih vlasti, država članica, Europske komisije kao i drugih institucija EU-a. Stoga poziva na tješnju suradnju ne samo pri provedbi programa i projekata koje sufinancira EU, već i pri izradi nacrtu pravnih propisa i smjernica. Upućuje na potrebu da službe Komisije utvrde usklađenost nacionalnih sustava sa zakonodavstvom EU-a na području ispunjavanja uvjeta i javne nabave i prije pokretanja programa i projekata, a ne tek tijekom njihove provedbe;

26. primjećuje da do financijskih korekcija dolazi kad se razotkriju nepravilnosti; to ne samo da utječe na brzinu izvršavanja fondova EU-a, već i smanjuje vjerojatnost postizanja očekivanih rezultata;

27. pozdravlja činjenicu da će se propisi o prihvatljivosti rashoda fleksibilnije primjenjivati tijekom novog programskog razdoblja. U tom kontekstu treba pozitivno ocijeniti prijedloge u sklopu ESF-a, kojima se dopušta veća raširenost plaćanja paušalnih iznosa i fiksnih kamata umjesto povrata stvarnih troškova. To bi trebalo pozitivno utjecati na smanjenje administrativnog tereta za korisnike, pod uvjetom da Komisija nadzire situaciju s ciljem poticanja neodlučnih država članica na upotrebu pojednostavljenih mehanizama;

⁽²⁾ COM(2014) 114 final, 3.3.2014.

⁽³⁾ Ibid., str. 43. i 45.

⁽⁴⁾ Vidjeti: Martin Weber, Chrysoula Latopoulou i Jorge Guevara López: „Troškovi kontrole revizije kohezijskih rashoda” („The Cost of Control’ of Auditing Cohesion Expenditure”), EStIF 1/2014, str. 39.

28. s obzirom na to da se pojednostavljeni troškovi ne koriste u projektima javne nabave, poziva Komisiju da ispita mogućnost sličnog pojednostavljenja projekata koji se ne financiraju iz ESF-a nego iz drugih fondova;

29. priznaje mjere koje su poduzete radi usklađivanja propisa i postupaka za sve ESIF-e; međutim, primjećuje da među lokalnim i regionalnim vlastima postoji zamjetna doza nesigurnosti o učinku novih propisa u pogledu lakše provedbe projekata ili povećanja mogućnosti za usklađivanje ESIF-a i drugih vanjskih fondova poput Obzora 2020. To upućuje na potrebu da Europska komisija, Europski revizorski sud i države članice organiziraju program za informiranje i obuku, uključujući obuku kojom se promiče primjena pojednostavljenih troškovnih modela; (?)

30. primjećuje da bi uspostavljanje zajedničkih osnovnih pravila za sve ESIF-e i dopuštanje državama članicama da same donesu nacionalna pravila o prihvatljivosti rashoda, na temelju specifičnih lokalnih potreba, trebalo pozitivno utjecati na smanjenje razine nepravilnosti;

31. u pogledu sustava kontrole, predlaže da se veća pozornost prida osiguravanju usklađenosti kontrola koje provode razna upravljačka i revizorska tijela: nacionalna i regionalna tijela te Europska komisija i Europski revizorski sud. Smatra da kontrole moraju ispunjavati svoju svrhu: osigurati kvalitetu provedbe projekata. U tom pogledu primjećuje da je stajalište lokalnih i regionalnih vlasti kako su financijske korekcije često u potpunom nesrazmjeru s veličinom nepravilnosti;

32. izražava zabrinutost zbog činjenice da zbog nedostatka administrativnih kapaciteta i resursa revizorska tijela sve češće za svoj posao revizije unajmljuju revizorske tvrtke iz privatnog sektora (48 %), čime povećavaju ukupne javne troškove revizije i „gube nadzor” nad izradom programa za projekte;

Likvidnost proračuna EU-a i problemi financijskog planiranja

33. primjećuje da je svake godine sve teže osigurati stalan dotok prihoda iz država članica u proračun EU-a. Razlog je sve veći broj neplaćenih dugovanja na kraju svake proračunske godine;

34. navodi da taj problem može znatno utjecati na aktivnosti lokalnih i regionalnih vlasti s obzirom na produženje roka za povrat troškova, što posebice zabrinjava zemlje koje su najpogođenije krizom;

35. primjećuje da su razlozi porasta neplaćenih dugovanja prema proračunu EU-a sljedeći:

— teškoće država članica vezane uz detaljno planiranje godišnjih rashoda te vrlo mehaničko programiranje odobrenih sredstava za plaćanje koje provodi Europska komisija;

— sporovi oko doprinosa pojedinih država članica financiranju godišnjih proračunskih rashoda EU-a;

36. sa zabrinutošću primjećuje da bi to moglo dovesti do porasta RAL-a⁽⁶⁾ (nepodmirenih obveza). Taj je problem posebno prisutan u području kohezijske politike i ruralnog razvoja. Pod pretpostavkom da primjena pravila o automatskom opozivu izdvojenih sredstava u načelu ne dovede do znatnog smanjenja proračunskih izdvajanja za države članice, moglo bi biti potrebno znatno povećanje proračuna EU-a za 2014. i 2015. godinu;

37. primjećuje da bi produljenje pravila o automatskom opozivu izdvojenih sredstava na godinu N+3 u novom programskom razdoblju moglo izazvati još veći porast nepodmirenih obveza. Međutim, to se ne bi smjelo protumačiti kao poticaj Komisiji da opozove još sredstava, već kao znak da je potrebno unaprijediti kvalitetu financijskog planiranja na svim razinama – lokalnoj, nacionalnoj i europskoj;

(⁵) Vidjeti Godišnje izvješće Revizorskog suda o izvršenju proračuna za financijsku godinu 2012., http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.331.01.0001.01.ENG.

(⁶) RAL („reste à liquider“): francuski izraz koji se često koristi u drugim jezicima, a znači nepodmirene obveze. Razlika između iznosa preuzetih obveza i plaćanja svake godine predstavlja dodatne nepodmirene obveze za tu godinu.

38. smatra da bi se unapređenje kvalitete financijskog planiranja na lokalnoj i regionalnoj razini moglo postići osiguranjem veće jasnoće u pogledu korištenja predujmova koje Komisija stavlja na raspolaganje državama članicama te uvođenjem roka od 90 dana za odobravanje isplata korisnicima u novim propisima s područja kohezijske politike;

Usmjerenost na rezultate

39. smatra da su rezultati postignuti sredstvima iz fondova EU-a uvijek mnogo vidljiviji na lokalnoj i regionalnoj nego na makroekonomskoj razini. Međutim, često nije moguće točno prikazati učinak proračuna EU-a na razvoj Europe i pojedinih država i regija zbog nezadovoljavajuće kvalitete analiza i činjenice da je pozornost više usmjerena na brzinu rashoda nego na postizanje planiranih ciljeva;

40. s tim u vezi, pozdravlja činjenicu da će svi fondovi EU-a, a posebice ESIF, u okviru financijske perspektive za razdoblje 2014. – 2020. biti više usmjereni na rezultate. Prema rezultatima ankete, to će omogućiti učinkovitije korištenje fondova EU-a i povećati mogućnost postizanja ciljeva EU-a kroz tematsko i regionalno usmjerene intervencije;

41. primjećuje da se veća usmjerenost na rezultate treba postići uspostavljanjem logičnih poveznica između zadanih ciljeva, pokaznih vrijednosti, okvira uspješnosti i sustava za praćenje i ocjenjivanje;

42. međutim, primjećuje da će se koncept veće usmjerenosti na rezultate moći u potpunosti iskoristiti tek ako postupak određivanja ciljeva, pokazatelja i njihovih vrijednosti na operativnoj programskoj razini bude visokokvalitetan te odraz ne samo europskih ciljeva, već i specifičnih ciljeva u pogledu regionalnih razlika;

43. s obzirom na to da je povećana usmjerenost na rezultate proračuna EU-a važna novost, poziva Europsku komisiju da pokrene niz programa za informiranje i obuku o određivanju ciljeva, utvrđivanju pokazatelja i njihovih vrijednosti te o uspostavi okvira uspješnosti. Navodi da se sustavi za praćenje i ocjenjivanje u državama članicama trebaju dodatno unaprijediti, uzimajući u obzir ulogu i potrebe lokalnih i regionalnih vlasti;

44. primjećuje da će kvaliteta pregovora o operativnim programima, koje Europska komisija i države članice trebaju shvatiti kao proces uzajamnog učenja, biti od presudne važnosti za uspjeh koncepta veće usmjerenosti na rezultate;

45. Ponavlja svoju zabrinutost da pričuva za ostvarenje postignuća, koja na temelju cilja „Ulaganje za rast i radna mjesta” čini 6 % proračuna za koheziju i jednako toliko za ruralni razvoj, nije prikladan instrument za zadovoljavanje tih zahtjeva;

Uključenost lokalnih i regionalnih vlasti u strateške debate

46. primjećuje da se povećana djelotvornost i učinkovitost proračuna EU-a može postići jedino uz aktivno sudjelovanje svih dionika – naročito onih koji su odgovorni za najveći dio rashoda te stoga najviše pridonose postizanju ciljeva politika EU-a, uključujući posebno lokalne i regionalne vlasti;

47. u skladu s rezultatima ankete, izražava spremnost da aktivno sudjeluje u ključnim raspravama na europskoj razini i bude pouzdan partner državama članicama i institucijama EU-a tijekom pripreme i provedbe proračuna EU-a. To se posebice odnosi na veću uključenost u rad drugih institucija EU-a, između ostaloga izradom vlastitih mišljenja (poput ovoga), analiza i izvješća o temama koje su iznimno važne građanima EU-a.

Bruxelles, 26. lipnja 2014.

*Predsjednik
Odbora regija*
Michel LEBRUN