



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 3.3.2014
COM(2014) 114 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Končni pregled stanja pri izvajanju programa poenostavitve za večletni finančni okvir
za obdobje 2014–2020**

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Končni pregled stanja pri izvajanju programa poenostavitve za večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020

OZADJE

V večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 je določen okvir za financiranje EU. Evropska unija bo v naslednjih sedmih letih vložila skoraj 1 bilijon EUR v trajnostno rast, delovna mesta in konkurenčnost, solidarnost in kohezijo ter v svoje delovanje na svetovnem prizorišču.

Večletni finančni okvir¹, ki ga je 2. decembra 2013 sprejel Svet v soglasju z Evropskim parlamentom, razvršča porabo EU v obdobju 2014–2020 v šest kategorij (razdelkov) odhodkov, ki ustrezajo širokim področjem politike: konkurenčnost za rast in delovna mesta, ekonomska, socialna in teritorialna kohezija, trajnostna rast: naravni viri, varnost in državljanstvo, Evropa v svetu, uprava in nadomestila. Na splošno se bo EU v naslednjih sedmih letih zavezala k naložbam v višini do 960 milijard EUR, v istem obdobju pa bodo odobrena dejanska plačila v višini 908,4 milijarde EUR. V primerjalnem smislu ta znesek zajema manj kot 1 % bruto nacionalnega dohodka (BND) celotne Evropske unije. Kljub temu bodo ta finančna sredstva zagotovila veliko dodano vrednost EU v smislu naložb in doseganja ciljev strategije Evropa 2020² za rast in delovna mesta. Evropska unija bo v novem finančnem obdobju zagotovila, da bodo rezultati doseženi z boljšo porabo, predvsem s finančno podporo, usmerjeno v rezultate, poenostavitvijo, zmanjšanjem napak in povečanjem učinkovitosti – to so vidiki, ki jim je bila pri pripravi in pogajanjih o večletnem finančnem okviru namenjena posebna pozornost. Ob upoštevanju navedenega je Evropska komisija začela izvajati namenski pregled stanja pri izvajanju programa poenostavitve za večletni finančni okvir³ – postopek, v okviru katerega so bili natančno opredeljeni in spravljeni skozi zakonodajni postopek vsi ukrepi za poenostavitev in racionalizacijo v vseh predlogih programov v večletnem finančnem okviru.

Evropski parlament in Svet z odobritvijo proračuna EU za leto 2014⁴ odpirata pot za dodeljevanje sredstev v tekočem letu. Sozakonodajalca sta odobrila tudi področne programe financiranja v centraliziranem ter deljenem upravljanju, ki se uporabljajo od 1. januarja 2014.

Sozakonodajalca sta odobrila področne programe financiranja. Pravni okvir za dodeljevanje sredstev na posameznih področjih je uveljavljen in se uporablja od 1. januarja 2014. Poleg

¹ Uredba Sveta št. 1311/2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0884:0891:SL:PDF>.

² Sporočilo Komisije z naslovom „Evropa 2020, Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast“, COM(2010) 2020 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:SL:PDF>.

³ COM(2012) 531 final.

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20131120+TOC+DOC+XML+V0//SL>. Za celovito predstavitev proračuna EU za leto 2014 glej: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2014/DB2014_WD_0_en.pdf.

tega sta Evropski parlament in Svet sprejela proračun EU za leto 2014. Finančna sredstva za tekoče leto so torej na voljo za dodelitev iz področnih programov. To pomeni, da so vzpostavljeni vsi zahtevani elementi – večletni finančni okvir, proračun in področna zakonodaja –, da lahko EU začne novo obdobje financiranja.

1. KONEC JE LE NOV ZAČETEK

Pot do poenostavitve ni končana. Nekateri od sprejetih področnih programov je treba še dopolniti s tehničnimi pravili. Za vse je treba sprejeti izvedbene ukrepe. Pravila in postopki, ki jih bodo v ta namen določile institucije EU in države članice, morajo še naprej stremeti k poenostavitvi.

Sprejetje področnih programov financiranja in ukrepov za poenostavitve, ki jih vključujejo, pomeni konec faze pogajanj za institucije EU. Vendar si je treba še naprej prizadevati za poenostavitve. Za to so odgovorne institucije EU ter države članice. Nekateri programe financiranja je treba pred njihovim izvajanjem dopolniti s tehničnimi elementi. Nezakonodajne akte, ki jih je treba sprejeti v ta namen, je treba čim prej uveljaviti, tako da se bo lahko v letu 2014 čim prej začelo izvajanje in dodeljevanje sredstev na kraju samem. Pri tem se je treba izogniti nepotrebnemu upravnemu bremenu in zamudam. To je mogoče doseči le z ohranitvijo političnega zagona ter nemotenim sodelovanjem med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo. Pri sprejemanju so v celoti sodelovale vse tri institucije. Zdaj pa je njihova odgovornost zagotoviti nemoteno in hitro vzpostavitev pravnega okvira, ki bo omogočil dodeljevanje sredstev upravičencem.

Institucije EU in zlasti Komisija so odgovorne tudi za določitev izvedbenih pravil v programih, ki jih centralno upravlja Komisija. Pri tem pa je spet potrebno sodelovanje. Nacionalni strokovnjaki, ki se sestajajo v odborih, bodo pregledali izvedbena pravila v številnih primerih. Tak pregled je treba izvajati, da bi čim prej vzpostavili najboljša pravila v zvezi s financiranjem. Evropski parlament bo na podlagi določb, ki so bile na novo uvedene v področnih programih, tesneje vključen v fazo izvajanja v smislu obveščanja ali strateškega dialoga s Komisijo. V zvezi s tem ima lahko pri spodbujanju sprejemanja enostavnih in učinkovitih izvedbenih pravil, na podlagi katerih se bodo sredstva dodeljevala glede na dodano vrednost EU projektov, odločilno vlogo Evropski parlament.

Vendar programi, ki jih skupaj upravljajo Komisija in države članice, zajemajo 80 % proračuna EU. Za te programe bo izvedbena pravila in postopke najprej določila Komisija na ravni Unije, po potrebi pa bodo dopolnjeni z nacionalnimi in regionalnimi pravili držav članic, ki jih bo spremljala in nadzorovala Komisija. V skupnem prizadevanju in v duhu sodelovanja med državami članicami in institucijami EU je treba zlasti pri določanju teh pravil in postopkov uporabljati ukrepe za poenostavitve, uvedene v zakonodajnih aktih. Ukrepi za poenostavitve se pogosto uvajajo kot možnost v programih, ki se upravljajo skupaj z državami članicami. Tako je bila državam članicam s pogajanjem v zvezi s skladi skupne kmetijske politike (SKP) odobrena precejšnja pravica do presoje pri izvajanju nove uredbe o neposrednih plačilih⁵. To zadeva tako izbiro shem plačil, na podlagi katerih bi bilo treba

⁵ Uredba (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 637/2008 in Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 (UL L 347, 20.12.2013, str. 608).

porabljeni denar, in način izvajanja teh shem. Prožnost držav članic bi lahko prinesla določeno možnost poenostavitve (zlasti za upravičence), vendar izkušnje kažejo, da na splošno otežuje upravljanje in nadzor nacionalnim organom ter Komisiji. Končni rezultati v smislu stroškov in bremen so zelo odvisni od političnih odločitev na nacionalni in regionalni ravni. Komisija v zvezi s tem poziva države članice, naj skrbno premislijo, kako bodo lahko novo zakonodajo izvajale čim bolj enostavno, in še posebej upoštevajo vpliv, ki ga bodo imele njihove odločitve na nadzor in stopnjo napak. Komisija bo zagotovila podporo pri izvajanju teh možnosti na nacionalni ravni, tudi z vidika tehničnih sredstev – na primer v kohezijski politiki – zlasti za države članice, ki se srečujejo z upravnimi težavami v zvezi s tem.

Nazadnje je treba opozoriti na to, da lahko z določitvijo enostavnih pravil in postopkov dosežemo boljše dodeljevanje sredstev iz proračuna EU. V tem smislu bo boljša poraba prispevala tudi k manjši stopnji napak, tj. s pravilnim in učinkovitim izvajanjem preventivnih in popravnih ukrepov. Čeprav so ti ukrepi namenjeni zaščiti proračuna EU, je njihovo izvajanje tudi v interesu držav članic, saj med drugim vplivajo na nacionalne proračune⁶.

2. GLAVNI DOSEŽKI

2.1. Poenostavitev programov

2.1.1. Zmanjšanje števila programov

Splošni rezultat poenostavitve je bilo zmanjšanje števila programov financiranja za 22 z oblikovanjem združenih programov za posamezna področja.

Edina izjema je združen program, ki ga je Komisija predlagala za obdavčitev in carino (program „FISCUS“)⁷, v zvezi s katerim sta se sozakonodajalca dogovorila, da ga razdelita. V vseh drugih primerih so bili ločeni in samostojni programi združeni v enoten in skladen okvir za posamezna področja. Poenostavitev programov glede na področje je način za poenostavitev in povečanje učinkovitosti, saj naj bi po pričakovanjih omogočila sinergije ter skupno izvajanje pravil in postopkov. Enotni sektorski okviri so bili uvedeni na področju politike raziskav in inovacij (Obzorje 2020), kohezijske politike, politike za razvoj podeželja ter ribiške in pomorske politike (uredba o skupnih določbah), zunanjih odnosov (RELEX) in sklada za področje notranjih zadev (sklad za azil, vključevanje in migracije ter sklad za notranjo varnost) ter v socialni politiki, katere Program EU za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI) je namenjen financiranju nekaterih ciljev strategije Evropa 2020.

2.1.2. Uskladitev s finančno uredbo

Še en pomemben dosežek je bila uskladitev določb programov financiranja s finančno uredbo.

Sozakonodajalca sta priznala veliko vrednost finančne uredbe⁸ kot dogovorjenega sklopa pravil, ki bodo zagotovila skladnost in doslednost financiranja EU. Evropski parlament in

⁶ V zvezi s tem glej Sporočilo Evropskemu parlamentu z naslovom „Zaščita proračuna Evropske unije do konca leta 2012“, COM(2013) 682/2 final,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0682:FIN:SL:PDF>.

⁷ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi akcijskega programa za carino in obdavčitev v Evropski uniji za obdobje 2014–2020 (FISCUS) in razveljavitvi odločb št. 1482/2007/ES ter št. 624/2007/ES, (COM(2011) 706 final): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0706:FIN:SL:PDF>.

⁸ Uredba (ES, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:298:0001:0096:SL:PDF>.

Svet sta torej priznala, da je treba zagotoviti spoštovanje določb finančne uredbe v vseh področnih programih, in sta v celoti sprejela tako usklajevanje med pogajanji. Poleg tega je bila z enostavnimi navzkrižnimi sklicevanji zagotovljena uskladitev s finančno uredbo, ne da bi se pri tem v posameznih programih ponavljale ustrezne določbe finančne uredbe. Ta navzkrižna sklicevanja bodo preprečila različne razlage in/ali nasprotovanja pri izvajanju finančne uredbe, saj bo ista določba prisotna v različnih pravnih besedilih. Skladnost s finančno uredbo je bila zagotovljena tudi z uvedbo odstopanj v zelo omejenem številu utemeljenih primerov, predvsem v uredbi o skupnih določbah in na primer v zvezi s skladom za področje notranjih zadev, pri katerem je bilo odobreno dodeljevanje nepovratnih sredstev za nazaj v primeru ukrepov nujne pomoči. Nekatera pravila o odstopanju so bila uvedena tudi v novem instrumentu za boj proti brezposelnosti mladih, tj. v pobudi za zaposlovanje mladih. Da bi zagotovili hitro izvajanje te pobude, bodo obveznosti za vsa sredstva, dodeljena za to pobudo, prevzete v prvih dveh letih programskega obdobja, do 1. septembra 2013 pa je bila izjemoma predvidena upravičenost odhodkov v okviru te pobude. Poleg tega tudi regulativni okvir določa pravila o odstopanju od nacionalne obveznosti sofinanciranja, da bi se zmanjšala obremenitev nacionalnih proračunov.

2.1.3. Sinergije in poenostavitve

Poleg poenostavitve programov, ki so sami po sebi usklajeni s finančno uredbo, bo mogoče med njimi vzpostaviti sinergije in vanje vključiti prednostne naloge politike EU.

Med različnimi programi so bile vzpostavljene sinergije, na primer na področju okoljsko trajnostne rasti. Kmetje morajo za odobritev neposrednih plačil v skladu s skupno kmetijsko politiko (SKP) spoštovati okolju prijazne prakse. Zdaj je realno mogoče doseči cilj, v okviru katerega bi se 30 % neposrednih plačil v podporo kmetijstvu povežalo z „zelenimi“ praksami. Vendar je Komisija za vse kmete predlagala tri enostavne prakse, ki jih je mogoče nadzorovati. Zahteve držav članic za okolju prijaznejše prakse, prilagojene njihovim nacionalnim in regionalnim pogojem, so spodbudile zakonodajalce k uvedbi različnih pragov, izjem in možnosti. Ti elementi bi lahko omejili stroške usklajevanja za kmete, vendar bi zapletli upravljanje in nadzor, prav tako pa bi lahko vplivali na možnost nadziranja sheme.

Institucije EU so prav tako priznale, da imajo potrebe malih in srednjih podjetij poseben pomen. Veliko prizadevanj je bilo vloženih v oblikovanje ustreznega okvira za naložbe malih in srednjih podjetij v različnih programih (Program za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja – COSME, Obzorje 2020 (raziskave in inovacije), uredba o skupnih določbah). Posebna pozornost je bila namenjena naložbenim potrebam, ki jih trg v obstoječih finančnih razmerah ne izpolnjuje (COSME, Obzorje 2020, instrument za povezovanje Evrope (infrastruktura), uredba o skupnih določbah). V ta namen so bili uvedeni novi finančni instrumenti. Ti instrumenti bodo zagotovili dodatne vire za naložbe.

2.2. Enostavnejša pravila in dostopnejše financiranje za nižje stopnje napak in boljše izvajanje

2.2.1. Usmerjenost v rezultate

Velik korak k poenostavitvi in racionalizaciji je bila tudi usmerjenost programov v rezultate: omejeno število jasnih ciljev in prednostnih nalog, povezanih s strategijo Evropa 2020.

Cilji financiranja EU so v področnih programih neposredno povezani s **strategijo Evropa 2020**. Tako povezavo sta med pogajanji podprla sozakonodajalca. V nekaterih

primerih je to določal poseben člen, na primer v okvirnem programu Obzorje 2020⁹. V drugih primerih je bilo uvedeno sklicevanje na strategijo Evropa 2020 kot ključni element v členih, ki opredeljujejo cilje, ki jih je treba doseči s programom, ali vsaj v uvodnih izjavah. Tako sklicevanje je bilo uvedeno tudi v uredbi o skupnih določbah. Politična prednostna naloga glede doseganja nekaterih ciljev strategije Evropa 2020 se izvaja tudi prek namenskega instrumenta financiranja, tj. Programa EU za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI) (919,496 milijona EUR), ki ga centralno upravlja Komisija. Doseganje ciljev strategije Evropa 2020 je tudi prednostna naloga kohezijske politike, pri kateri je bila poraba sistematično povezana s temi cilji. Vzpostavljen je bil skupni strateški okvir za vse evropske strukturne in investicijske sklade (v nadaljnjem besedilu: skladi ESI), da bi se cilji strategije Evropa 2020 prenesli v naložbene prednostne naloge.

V operativnem smislu se z vsako državo članico sklepajo **sporazumi o partnerstvu**. V teh sporazumih bodo določene zaveze partnerjev na nacionalni in regionalni ravni v zvezi z uporabo dodeljenih sredstev za izvajanje programov in projektov, ki so močno povezani s strategijo Evropa 2020. V programe, ki jih podpirajo skladi ESI, bo vključen okvir uspešnosti, na podlagi katerega bo mogoče oceniti napredek v zvezi z zavezami. Da bi se okrepila usmerjenost v rezultate in doseganje ciljev strategije Evropa 2020, bo po pregledu v letu 2019 predvidena in dodeljena **rezerva za uspešnost**, ki zajema 6 % kohezijskega proračuna v okviru cilja glede naložb za rast in delovna mesta ter enak znesek za razvoj podeželja, in sicer za prednostne naloge, ki so dosegle mejnike pri doseganju ciljev programa, povezanih s strategijo Evropa 2020 (okvir uspešnosti).

Še en instrument, ki bo spodbujal pristop kohezijske politike, usmerjen v rezultate, je **skupni akcijski načrt**. Državam članicam skupni akcijski načrt omogoča, da skupno izvajajo dele programov na podlagi učinkov in rezultatov, o katerih so se vnaprej dogovorile s Komisijo. Plačila za skupni akcijski načrt so odvisna od ravni doseganja ciljev in se izvajajo v obliki poenostavljenega obračunavanja stroškov.

2.2.2. Poudarek na uspešnosti

*Izboljševanje in merjenje uspešnosti je ključni element financiranja EU v obdobju 2014–2020: cilji programov financiranja so specifični, merljivi, dosegljivi, realistični in časovno določeni (Specific, Measureable, Achievable, Relevant and Timed = SMART), spremljajo pa jih kazalniki uspešnosti*¹⁰.

Vsi odobreni programi financiranja so v skladu z načeli, povezanimi z uspešnostjo, iz finančne uredbe. Vključujejo točne in podrobne informacije o dodani vrednosti predlaganega posredovanja, njegovi pomembnosti za strateške cilje Komisije in cilje področne politike EU, posebne cilje z opisom rezultatov, ki bodo doseženi s posredovanjem, ter kazalnike uspešnosti za merjenje doseganja teh ciljev s količinskega ter s kakovostnega vidika. V besedilo večine

⁹ Uredba (EU) št. 1291/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi okvirnega programa za raziskave in inovacije (2014–2020) – Obzorje 2020 in razveljavitvi Sklepa št. 1982/2006/ES, člen 4.

¹⁰ V zvezi s pametno pravno ureditvijo glej tudi Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom „Program ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT): rezultati in naslednji koraki“, COM(2013) 685 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0685%2801%29:FIN:SL:PDF>.

zakonodajnih predlogov je bila kot ključni element pri dodeljevanju sredstev EU vključena dodana vrednost EU, in sicer pogosto kot del določb o ocenjevanju, v skladu s katerimi naj bi bila ocenjena v ocenjevalnih poročilih o doseganju ciljev vseh pobud, financiranih v okviru programov, ki jih oblikuje Komisija v sredini obdobja financiranja. Večja uspešnost je prav tako bistveni element mehanizmov financiranja, določenih v nekaterih programih. Tematska osredotočenost v uredbi o skupnih določbah in uredbah za posamezne sklade ESI ali nagrajevanje uspešnosti v instrumentu za predpristopno pomoč (IPA II) – ki zagotavlja finančno podporo državam, ki si prizadevajo za vstop v Evropsko unijo – je osredotočeno na merjenje in izboljševanje uspešnosti financiranja EU. Okvir uspešnosti in rezerva za uspešnost v uredbi o skupnih določbah enako uporabljata načela uspešnosti za vse sklade ESI.

2.2.3. Poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov

Uvedba enotnih modelov financiranja bo pomenila tudi bistveno poenostavitev, zlasti z vidika zmanjšanih upravnih bremen in stroškov.

Poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov pomenijo novo razsežnost v skladih ESI. Prvič, te možnosti niso več omejene na Evropski socialni sklad (ESS) in Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), ampak se bodo uporabljale tudi za Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo, pa tudi za sklad za področje notranjih zadev. V predpise je bilo uvedenih več novosti. Tako se bo izračun pavšalnih stopenj uporabljal za vse vrste stroškov, ne le za posredne. V predpise so bile prav tako vključene nekatere stopnje in metode za izračun ter uvedene povezave z drugimi politikami Unije. Uporaba poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov bi morala olajšati upravno breme za organe upravljanja in upravičence ter okrepiti pravno in finančno varnost. Evropsko računsko sodišče je nedavno izjavilo, da so „projekti, katerih stroški so prijavljeni v okviru poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov, manj nagnjeni k napakam. Zato bi morala širša uporaba poenostavljenega obračunavanja stroškov pozitivno vplivati na stopnjo napak“¹¹. Da bi torej spodbudili uporabo poenostavljenega obračunavanja stroškov, je bilo tovrstno obračunavanje celo določeno kot obvezno za najmanjše projekte ESS¹² in za materialno pomoč v okviru Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim. V programu Obzorje 2020 sta bili uvedeni **enotna stopnja povračila** in **obvezna pavšalna stopnja za posredne stroške**. Enotna stopnja povračila se bo uporabljala za vse upravičence, razen za neprofitne pravne osebe v okviru istega ukrepa („en projekt – ena stopnja povračila“), pavšalna stopnja za posredne stroške pa se bo uporabljala za skoraj vse ukrepe in za vse vrste udeležencev. Z obema novostma se bo mogoče izogniti zapletenim izračunom, poročanju in napakam. To je zlasti pomembno zaradi strateške vloge raziskav in inovacij za gospodarstvo EU. Na podlagi te poenostavitve bi privarčevali tudi upravni čas in energijo, s čimer bi bilo na razpolago več sredstev, ki se lahko bolj produktivno uporabijo za ukrep. Računsko sodišče je v svojem mnenju št. 6/2012 o okvirnem programu Obzorje 2020¹³ podprlo ta korenito poenostavljen model za financiranje stroškov, saj „bi olajšal in pospešil postopek prijave“ ter „zmanjšal tveganje nepravilnosti“.

¹¹ Letno poročilo Računskega sodišča o izvrševanju proračuna za proračunsko leto 2012 z odgovori institucij UL C 331, 14.11.2013, str. 0001–0256, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:331:0001:01:SL:HTML>.

¹² Pod 50 000 EUR javnega prispevka, plačanega upravičencu.

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:318:0001:0011:SL:PDF>.

2.2.4. Zmanjšanje bremena revizije

Breme revizije je bilo zmanjšano v skladu z načelom sorazmernosti. V uredbi o skupnih določbah so bila uvedena pravila, ki omejujejo revizijo dejavnosti pod določenim pragom (200 000 EUR za ESRR/Kohezijski sklad, 150 000 EUR za ESS in 100 000 EUR za Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo). Na ta način bi bilo mogoče doseči bistveno poenostavitev. Prav tako je dokumentacijo dovoljeno hraniti krajši čas, kar olajšuje upravno breme za upravičence.

2.2.5. Upravičenost stroškov DDV

Naslednji korak k poenostavitvi je bila uskladitev določb o povračilu stroškov DDV v različnih področnih programih z ustrezno določbo v finančni uredbi.

Taka usklajenost bo zagotovila doslednost pri obravnavanju stroškov DDV, ki jih nosijo upravičenci v okviru različnih programov, v skladu s finančno uredbo ter pravno jasnost. Stroški DDV so upravičeni do povračila le, kadar jih ni mogoče povrniti po nacionalni zakonodaji in kadar jih plača upravičenec, ki ni davčni zavezanec¹⁴. Poleg tega je bilo uvedeno le zelo omejeno število odstopanj od tega standardnega pravila, in sicer v uredbi o skupnih določbah, skladu za področje notranjih zadev in instrumentu o povezovanju Evrope. Odstopanja v teh primerih so bila določena na najenostavnejši možni način, da bi se izognili nejasnostim in napakam pri izvajanju.

2.2.6. Postopna odprava nacionalnih dodelitev

S postopno odpravo nacionalnih dodelitev v okviru programa za okoljske in podnebne ukrepe, ki ga centralno upravlja Komisija, je bil dosežen velik napredek pri zagotavljanju enostavnega in skladnega okvira za finančno podporo na ravni EU.

Nacionalne dodelitve za financiranje okoljskih projektov s strani EU v okviru finančnega instrumenta za okolje (LIFE) se bodo postopno odpravljele in se leta 2018 popolnoma prenehale. Nacionalne kvote za dodelitev sredstev EU okoljskim projektom so prej zagotavljale, da je bil celotni proračun programa razdeljen med posamezne države članice na podlagi predhodno določenega okvirnega zneska. Vendar nacionalne dodelitve niso prispevale k bolj uravnoteženi porazdelitvi sredstev zaradi različne kakovosti in števila projektov, ki so jih predložile posamezne države članice. Dejansko so zmanjšale dodano vrednost EU prejšnjega okoljskega programa (LIFE+)¹⁵, ker projektov z boljšo kakovostjo ni bilo mogoče financirati, saj je bilo treba proračun za zadevno leto razdeliti glede na državo izvora projektov. Postopna odprava teh kvot je torej velik dosežek v smislu učinkovitosti in kakovosti porabe. Od leta 2018 se bodo sredstva dodeljevala najboljšim okoljskim projektom na ravni EU, Komisija pa bo tehnično pomoč zagotavljala tistim državam članicam, v katerih bi lahko imeli morebitni upravičenci težave pri oblikovanju projektov ustrezne kakovosti za pridobitev finančne podpore EU.

¹⁴ Člen 126 Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012, finančna uredba.

¹⁵ V zvezi s tem glej posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 15/2013: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_15/QJAB13015SLN.pdf.

2.3. E-upravljanje

Pri oblikovanju večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 je bil ustrezno upoštevan tehnološki napredek – kohezijska politika se bo od leta 2016 dalje upravljala elektronsko.

Zaradi uporabe sistemov za elektronsko izmenjavo podatkov za komunikacijo z upravičenci, uporabo obstoječih zbirk podatkov in shranjevanje dokumentov v kohezijski politiki (e-kohezija) se bo zmanjšalo upravno breme upravičencev, tako da jim na primer istih informacij ne bo treba predložiti več kot enkrat. Ocenjeno je bilo, da bo e-kohezija zmanjšala skupno upravno breme na ravni EU za približno 11 %. Ta zahteva temelji na glavnem priporočilu skupine neodvisnih zainteresiranih strani na visoki ravni za upravne obremenitve, ki se opira na začetno oceno upravnega bremena v obdobju 2000–2006. Zaradi e-kohezije se bo prav tako zmanjšalo tveganje izgube dokumentov, dolgoročno pa se bodo znižali stroški arhiviranja. Sozakonodajalca, ki sicer podpirata e-kohezijo, sta njeno obvezno uvedbo preložila na 31. decembra 2015 (Komisija je prvotno predlagala 31. december 2014), da bi nacionalnim upravam omogočila več časa za vzpostavitev potrebnih sistemov in postopkov.

3. ZAMUJENE PRILOŽNOSTI

3.1. Preveč podrobni temeljni akti

Nasprotujoče si prednostne naloge so včasih ogrozile ambicioznejše rezultate v zvezi s poenostavitvijo. V nekaterih osnovnih zakonodajnih besedilih so bile uvedene podrobne določbe za vzpostavitev trdnega in omejevalnega zakonodajnega okvira, v katerem so že vnaprej določeni vsi možni elementi, s čimer se omejuje pravica Komisije do presoje pri izvajanju programov.

Zaradi te težnje po vključitvi precej podrobni določb v zakonodajna besedila, ki bo omejila manevrski prostor Komisije med izvajanjem programov, so nekateri temeljni akti vsebovali preveč tehničnih podrobnosti, ki se lahko izkažejo za neprožne in težko razložljive.

V temeljne akte je bilo dodanih več elementov, ki podrobno opredeljujejo izvajanje. Ti vključujejo tematske prednostne naloge ali vrste ukrepov za celotno trajanje programov (skladi RELEX, instrument za povezovanje Evrope, LIFE, program varstva potrošnikov), v več programih pa tudi cilje, upravičene ukrepe ali celo merila, ki jih mora uporabljati Komisija pri oblikovanju delovnega programa, ki je glavni instrument Komisije za načrtovanje dejavnosti financiranja (tako je bilo v primeru programa „Zdravje za rast“). V drugih primerih so bile v temeljne akte vključene podrobnosti, sicer bi bilo ustrežnejše, če bi se te podrobnosti določile pozneje z delegiranimi akti, tako da temeljni akti ne bi vsebovali preveč tehničnih podrobnosti in da bi bila pri opredeljevanju takih elementov zagotovljena večja prožnost. Ta težnja je bila očitna pri skladih skupne kmetijske politike (SKP) in finančnih instrumentih za sklade ESI (uredba o skupnih določbah) ali v okviru instrumenta za povezovanje Evrope. Možnost, dogovorjena v okviru instrumenta za povezovanje Evrope, da se delegirani akti uporabijo pri spreminjanju glavnih pogojev in postopkov za posamezne finančne instrumente po oceni teh instrumentov ter pri upoštevanju spreminjajočih se pogojev na trgu, je kljub temu uporaben način za preprečevanje togosti pri izvrševanju proračuna in hitro odzivanje na spreminjajoče se pogoje na trgu.

3.2. Strožji nadzor nad izvajanjem programa s strani Komisije

3.2.1. Razčlenitev proračuna za programe

S podrobnejšo razčlenitvijo proračuna ter primeri namenjanja proračunskih sredstev v večini temeljnih aktov je določeno, kako bo v naslednjih sedmih letih dodeljen proračun za ustrezne programe. S tem se omejuje sposobnost Komisije, da preusmeri finančno podporo EU ob upoštevanju nepredvidenega gospodarskega, socialnega in političnega razvoja. Na ta način se lahko zmanjša učinkovitost porabe EU. Vendar se to tveganje blaži s pooblastilom Komisije za spreminjanje dodelitev z delegiranim aktom.

Za zagotovitev strožjega predhodnega demokratičnega nadzora Komisije nad dodeljevanjem proračuna med izvajanjem (poleg postopka letne dodelitve proračunskih sredstev) je bila v zakonodajno besedilo večine programov financiranja vključena podrobna razčlenitev proračuna. V ta namen je na novo uvedene tematske prednostne naloge pogosto spremljalo dodeljevanje določenega odstotka finančnih sredstev v okviru programa za sedem let vnaprej (RELEX, instrument za povezovanje Evrope, Ustvarjalna Evropa, Galileo, COSME), vendar je bilo treba pri tem pogosto zagotoviti stopnjo prožnosti za samostojno delovanje Evropske komisije in možnost sprejetja delegiranega akta, če bi bilo treba to stopnjo povišati. Dodelitev najmanjšega možnega odstotka proračuna za posamezne ukrepe je bila uvedena tudi za primere, ko bodo države članice te ukrepe izvajale z nacionalnimi programi, ki jih mora odobriti Komisija (sklad za področje notranjih zadev). Čeprav naj bi te dodelitve sredstev zagotovile, da bi države članice za skupne prednostne naloge EU prispevale nekaj minimalnih finančnih sredstev, so v nasprotju z različnostjo razmer in prednostnimi nalogami, ki jih je treba financirati v državah članicah na tem področju, ter z dejstvom, da jih Komisija težko uresničuje, kadar so za izvajanje pooblašene države članice, Komisija pa opravlja spremljanje in nadzor (deljeno upravljanje).

V nekaterih primerih je bila uvedena še podrobnejša razčlenitev proračuna, ki ga je predlagala Komisija (EaSI, Erasmus+, Obzorje 2020). Podrobna razčlenitev proračuna je lahko še zlasti obremenjujoča v programih, pri katerih je zaradi narave financirane dejavnosti bistvenega pomena popolna prožnost pri dodeljevanju proračuna (mehanizem Unije na področju civilne zaščite in program Evropske prostovoljske enote za humanitarno pomoč, v okviru katerega se bo financirala enota prostovoljcev za humanitarno pomoč na ravni EU), ali v programih z majhnimi finančnimi sredstvi, pri katerih je za čim učinkovitejše upravljanje omejenih virov potrebna popolna prožnost (program za pravice, enakopravnost in državljanstvo ter program za pravosodje, Carina 2020, Hercule III – boj proti goljufijam, Pericles – zaščita eura pred ponarejanjem).

3.2.2. Upravno breme

Okrepljen je bil predhodni nadzor držav članic nad tem, kako Komisija dodeljuje proračun: zaradi tega se bo zmanjšala prožnost pri izvajanju programov financiranja s strani Komisije. Ti postopki lahko prav tako negativno vplivajo na učinkovitost, s tem pa tudi na kakovost porabe.

Uveljavljeni postopki komitologije, ki jih je v večini programov uvedel ali okrepil Svet, že zagotavljajo, da imajo nacionalni strokovnjaki, ki se sestajajo v odborih, nadzor nad delovnimi programi. Vendar je Svet v nekaterih programih (Obzorje 2020, instrument za povezovanje Evrope) predvidel dodatni nadzor nad tem, kako Komisija dodeljuje proračun. Pri teh programih bo mnenje ustreznega odbora potrebno tudi pri sklepu o dodelitvi, tj. upravnem aktu, v katerem Komisija določi pogoje in znesek sredstev, ki se v okviru

sprejetega delovnega programa dodelijo upravičencu. Kar zadeva smernice za vseevropska telekomunikacijska omrežja (TEN-telekomunikacije), je Svet s podporo Evropskega parlamenta uvedel obveznost, da se je treba v zvezi s sprejemanjem delovnega programa pred rednim postopkom komitologije predhodno posvetovati z nacionalnimi strokovnjaki.

Ti upravni postopki lahko, poleg tega, da vplivajo na institucionalno ravnoesje, zmanjšajo učinkovitost financiranja EU, saj povečujejo postopkovne zamude, birokracijo in stroške. Ti učinki so lahko še zlasti negativni, kadar je finančna podpora EU nujno potrebna, na primer za ukrepe nujne pomoči v zvezi z varnostjo živil in krme.

4. POT NAPREJ: NADALJNI KORAKI

4.1. Na ravni institucij EU

Institucije EU morajo hitro in učinkovito sprejeti akte, ki dopolnjujejo temeljna zakonodajna besedila, če je tako določeno, in izvedbene ukrepe, da bi se sredstva čim prej začela konkretno dodeljevati.

Pravni okvir na nekaterih področjih je treba dopolniti s sprejetjem aktov, ki dopolnjujejo temeljna besedila, tako da se vanj vključijo potrebne tehnične specifikacije. Pooblastilo za sprejetje teh aktov je bilo podeljeno Komisiji, da bi olajšali in pospešili proces. Ustrezni nezakonodajni akti bodo sprejeti hitro, tako da bo čim prej vzpostavljen celovit pravni okvir ter da se bo čim prej začela zagotavljati finančna podpora. Dodeljevanje sredstev se konkretno izvaja z izvedbenimi ukrepi, ki so nujni za vse programe financiranja. Ti vključujejo delovne programe, pri katerih ustrezen program financiranja centralizirano upravlja Komisija, pa tudi predloge in modele. Pri sprejemanju teh ukrepov si je treba prizadevati za poenostavitev. Zakonodajne določbe je treba uporabljati učinkovito, pri čemer se je treba čim bolj izogibati upravnim bremenom in zamudam, da bi se upravičencem čim prej dodelila sredstva. Podobno bo Komisija hitro sprejela ukrepe, kot so smernice, ki olajšujejo izvajanje, kadar so predvideni v temeljnih aktih (na primer za instrument za povezovanje Evrope ali programa Obzorje 2020 in Ustvarjalna Evropa).

4.2. Na ravni držav članic

Tudi države članice imajo ključno vlogo pri poenostavitvi. Izogibati se morajo nepotrebnim upravnim bremenom za morebitne upravičence finančne podpore EU ter usmeriti porabo sredstev v dogovorjene prednostne naloge in cilje EU.

Da bi bila poenostavitev učinkovita, so bili v različnih programih financiranja vzpostavljeni sistemi, ki dodeljevanje sredstev usmerjajo v tematske prednostne naloge in cilje politike, kot so opredeljeni v strategiji Evropa 2020. Vendar so ti sistemi pogosto zagotovljeni le kot možnost. Da bi bili učinkoviti, jih je treba uporabljati. Kadar se naloge izvajanja prenesejo na države članice (npr. pri skladih ESI), si morajo te prizadevati za opravljanje dogovorjenih tematskih prednostnih nalog in ciljev z določitvijo pravil in postopkov, ki bi prispevali k njihovemu izpolnjevanju.

Države članice si morajo pri financiranju programov, ki jih upravljajo skupaj s Komisijo, prizadevati za poenostavitev s hitro in učinkovito vzpostavitvijo potrebnih političnih in institucionalnih okvirov za oblikovanje ter izvajanje programov. To pomeni, da se morajo izogibati nepotrebnim upravnim bremenom, določiti morajo pravila in postopke, ki bodo upravičencem olajšali dostop do finančne podpore EU, ter vzpostavitvi pregledne in dostopne zakonodajne in upravne okvire. Te okvire je treba vzpostaviti za lažje in hitreje dodeljevanje

sredstev upravičencem, podpiranje naložb ter preprečevanje nepotrebnih stroškov in brezplodne razpršitve sredstev EU. Te rezultate je mogoče najučinkoviteje doseči z enostavnimi pravili in postopki.

4.3. Komisija in države članice

Učinkovitost ukrepov za poenostavitev, uvedenih v programih financiranja, je treba zagotoviti z njihovim izvajanjem. Za to so odgovorne Komisija ter države članice.

Komisija (centralizirano upravljanje) in države članice (deljeno upravljanje, kadar so nacionalni ali regionalni programi predloženi Komisiji v odobritev) morajo hitro pripraviti ambiciozne programe, ki določajo konkretne in izmerljive cilje za povečanje vidnosti rezultatov in dokazovanje dodane vrednosti finančne podpore EU. Kadar je mogoče izbirati, je treba uporabi poenostavljenih modelov obračunavanja stroškov dati prednost pred modeli obračunavanja dejanskih stroškov. V skladu z uredbo o skupnih določbah je na primer – za podobno vrsto dejavnosti in upravičencev – mogoče uporabljati poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov, ki se uporabljajo v politikah Unije, ali obstoječe metode v okviru shem za nepovratna sredstva, ki jih v celoti financira država članica. Takih priložnosti ne bi smeli zamuditi. Evropsko računsko sodišče je poudarilo¹⁶, da države članice in organi upravljanja v nekaterih primerih niso želeli uvesti poenostavljenih modelov obračunavanja stroškov, da ne bi kršili zahtev iz ustreznih predpisov. Komisija je države članice spodbudila, naj organizirajo seminarje o poenostavljenih modelih obračunavanja stroškov, na katerih bi se srečali predstavniki držav članic, Komisije in Evropskega računskega sodišča. Nekaj seminarjev je potekalo že leta 2013, nekateri pa so predvideni v letu 2014. Da bi državam članicam in organom upravljanja zagotovili večjo varnost, so nekatere stopnje vključene v ustrezne temeljne akte (uredba o skupnih določbah, uredba o ESS). Na ta način za uporabo teh stopenj ne bo potrebna metodološka utemeljitev. Podobno so poenostavljene možnosti zdaj na voljo v smislu upravnih bremen v skladih ESI. Poleg osredotočenosti skladov je treba s sodelovanjem Komisije in držav članic pri izvajanju zagotoviti boljše usklajevanje različnih virov financiranja (vključno s finančnimi instrumenti). To usklajevanje je potrebno za izboljšanje dostopa upravičencev do sredstev in ustvarjanje multiplikacijskega učinka porabe Unije s privabljanjem dodatnih sredstev zasebnih vlagateljev.

Poenostavitev je potrebna, vendar ne zadostna za zagotovitev boljše porabe in nižjih stopenj napak. Spremljati jo morajo ustrezen nadzor ter preventivni in popravni ukrepi.

Enostavna pravila in postopki so pomembna orodja za preprečevanje napak in povečanje učinkovitosti porabe. Vendar bi bilo treba izvajanje teh ukrepov za poenostavitev dopolniti z ustreznim nadzorom, za katerega so odgovorne institucije EU ter države članice. Komisija in države članice so skupno odgovorne tudi za pravilno uporabo preventivnih in popravnih ukrepov, ki so bili v obliki morebitne prekinitve in odloga plačil ter finančnih popravkov¹⁷ uvedeni v okviru kmetijske in kohezijske politike (SKP, uredba o skupnih določbah). Prekinitve in odlog plačil ter finančni popravki ščitijo proračun EU. Kljub temu si države članice odločno prizadevajo za samostojno odkrivanje in odpravljanje napak, da bi se izognile neto finančnim popravkom, ki dejansko zmanjšujejo dodeljevanje sredstev.

¹⁶ Glej opombo 11.

¹⁷ V zvezi s tem glej Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z naslovom „Metode za uporabo neto finančnih popravkov z vplivom na ravni držav članic“, COM(2013) 934.