

Bruselj, 18. julij 2025
(OR. en)

**Medinstitucionalna zadeva:
2025/0545 (COD)**

11739/25
ADD 4

FIN 892
CADREFIN 101
CODEC 1042
POLGEN 89

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	17. julij 2025
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	SWD(2025) 591 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument k Predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o vzpostavitvi okvira za spremljanje proračunskih odhodkov in smotrnost proračuna ter drugih horizontalnih pravil za programe in dejavnosti Unije

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2025) 591 final.

Priloga: SWD(2025) 591 final



Bruselj, 16.7.2025
SWD(2025) 591 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument k

Predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o vzpostavitvi okvira za spremljanje proračunskih odhodkov in smotrnost proračuna ter drugih horizontalnih pravil za programe in dejavnosti Unije

{COM(2025) 545 final} - {SEC(2025) 590 final} - {SWD(2025) 590 final}

1. KAJ JE NAMEN TE POBUDE?

Trden okvir smotnosti je bistven za uresničevanje prednostnih nalog politike EU in prilagajanje spreminjajočim se izzivom, hkrati pa zagotavlja preglednost in odgovornost. Omogoči lahko učinkovitejšo komunikacijo s Parlamentom, državami članicami in deležniki ter pokaže, kako proračun EU prinaša vrednost in izboljšuje življenje državljanov. Prav tako lahko prispeva k ciljem Komisije glede zmanjšanja upravnega bremena za vsaj 25 % za vsa podjetja in za vsaj 35 % za MSP.

Okvir smotnosti proračuna EU se nanaša na sisteme in orodja za zagotavljanje, da poraba prinaša želene rezultate, ter za spremljanje in poročanje o tem, kako učinkovito proračun EU dosega svoje cilje.

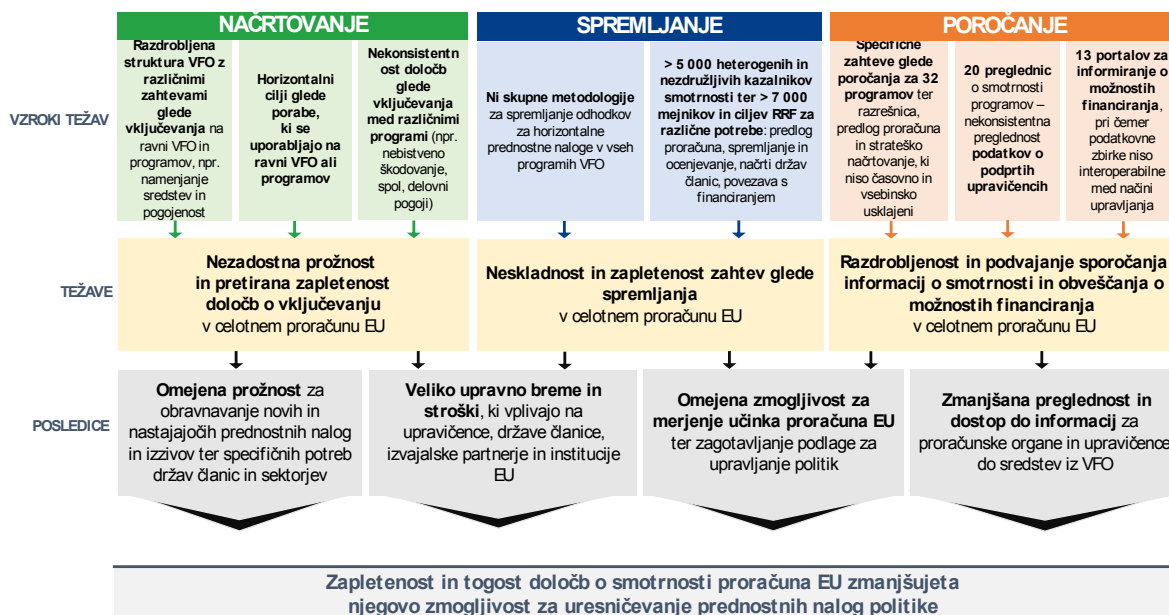
S finančno uredbo iz leta 2024 so bile uvedene zahteve, ki jih je treba upoštevati pri oblikovanju novega okvira smotnosti. V njej je določeno, da se vsi programi in dejavnosti izvajajo (kadar je to ustrezno in primerno) brez bistvene škode za okoljske cilje in ob upoštevanju načela enakosti spolov. Poleg tega zahteva, da so kazalniki oblikovani tako, da omogočajo združevanje podatkov, in se upošteva preglednost glede objave podatkov o upravičencih, ki jih podpira proračun EU.

Pravila okvira smotnosti za obdobje 2021–2027 ustvarjajo upravna bremena za države članice, partnerske države in institucije EU, Komisiji pa otežujejo združevanje podatkov o smotnosti na ravni proračuna EU ter zagotavljanje ustrezne preglednosti in dostopa do informacij za proračunske organe in upravičence do sredstev iz večletnega finančnega okvira. V osnutku ocene učinka so opredeljene tri težave:

- **nezadostna prožnost in pretirana zapletenost določb o načrtovanju in vključevanju horizontalnih prednostnih nalog:** proračun EU za obdobje 2021–2027 ima razdrobljeno strukturo in raznolike zahteve glede vključevanja prednostnih nalog na ravni večletnega finančnega okvira in programov. Načelo, da se ne škoduje bistveno, se trenutno ne uporablja skladno v vseh programih, saj več različnih tehničnih smernic ustvarja zapletenost za upravičence, ki se morajo znajti med raznolikimi zahtevami. Čeprav je bil dosežen napredek pri vključevanju enakosti spolov v nekatere programe večletnega finančnega okvira, je raven vključevanja tega načela med programi EU še vedno neenakomerna, tudi zaradi odsotnosti skupne metodologije in ciljev;
- **neskladnost in zapletenost zahtev glede spremljanja informacij o smotnosti:** proračun EU trenutno ni oblikovan tako, da bi se lahko na skupni ravni celotnega večletnega finančnega okvira učinkovito spremljale financirane dejavnosti, obseg odhodkov, ki prispevajo k novim horizontalnim prednostnim nalogam (npr. konkurenčnost), in njihovi rezultati. Razlog za to so različna pravila za spremljanje med programi, ki ne omogočajo učinkovitega združevanja in sporočanja informacij o smotnosti proračuna EU proračunskim organom in državljanom niti učinkovite uporabe kot podlaga za odločitve o politikah. Sedanji okvir vključuje veliko število kazalnikov smotnosti in različne metodologije za spremljanje odhodkov, kar ustvarja zapletenost in upravno breme za upravičence, države članice, izvajalske partnerje in institucije EU;
- **razdrobljenost in podvajanje sporočanja informacij o smotnosti in obveščanja o možnostih financiranja:** za poročanje o smotnosti obstaja več pravnih zahtev, vključno s

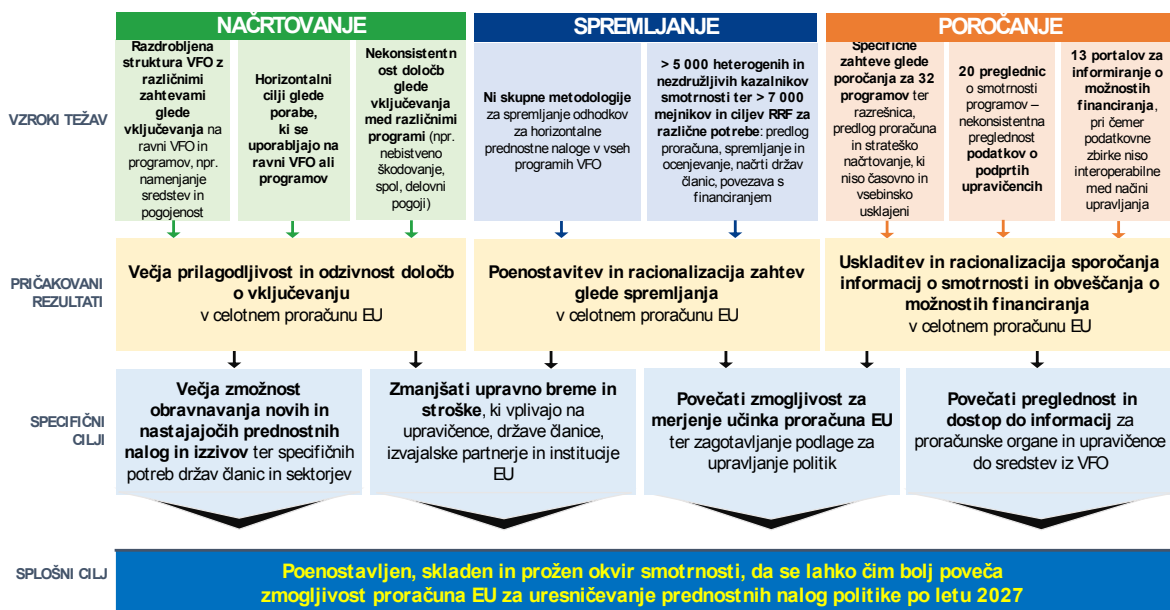
tistimi, ki se nanašajo na razrešnico za proračun z letnim poročilom o upravljanju in smotnosti izvrševanja proračuna, na predlog proračuna ter poročanje v okviru več kot 30 programskih predpisih. To kopičenje poročil prinaša prekrivanje vsebin, tveganje neskladnosti in upravno breme ter otežuje dostop do informacij o doseženem s proračunom EU in njihovo predstavitev. Poleg tega obstaja več kot 15 različnih spletnih preglednic za prikaz informacij o smotnosti programov, kar ustvarja upravno breme in zmedo glede tega, kako lahko proračunski organi dostopajo do informacij o smotnosti izvrševanja proračuna EU. Informacije o razpoložljivih možnostih financiranja v okviru skladov EU prikazuje vsaj deset različnih portalov (t. i. točk „vse na enem mestu“), zaradi česar upravičenci težko najdejo ustrezne vire financiranja v okviru proračuna EU.

Večletni finančni okvir za obdobje po letu 2027 bi moral na podlagi izkušenj s proračunom EU za obdobje 2021–2027 zmanjšati upravna bremena ter izboljšati odgovornost in preglednost v okviru **poenostavljenega in enotnega okvira smotnosti**.



Problemsko drevo: vzroki težav, težave in posledice

2. KAJ JE TREBA DOSEČI IN KATERE MOŽNE POLITIKE SO BILE OCENJENE?



Intervencijska logika: vzroki težav, splošni cilj, specifični cilji in pričakovani rezultati

V osnutku ocene učinka so opredeljene tri možne politike, ki ustrezajo možnim stopnjam uskladitve določb o smotrnosti v zvezi s tremi ugotovljenimi težavami:

Možne politike	N. Načrtovanje in vključevanje	S. Spremljanje	P. Poročanje
1	N1: izhodiščni scenarij – posamezni programi imajo specifična pravila glede načela, da se ne škoduje bistveno, in enakosti spolov	S1: izhodiščni scenarij – posamezni programi imajo specifična pravila za opredelitev metodologij spremljanja in kazalnikov smotrnosti	P1: izhodiščni scenarij – posamezni programi imajo specifične zahteve glede poročanja, preglednice smotrnosti in portale
2	N2: specifična pravila za posamezne dejavnosti: v vseh programih usklajene določbe glede načela, da se ne škoduje bistveno, in enakosti spolov, s skrbno prilagojeno usklajenostjo in različno operacionalizacijo glede na način upravljanja	S2: enotna metodologija za spremljanje odhodkov z uporabo področij intervencije in omejenega nabora skupnih obveznih kazalnikov smotrnosti s prožnostjo, da se za posamezne programe sprejmejo dodatni kazalniki smotrnosti	P2: enotno poročilo o smotrnosti, enoten portal z informacijami o smotrnosti in možnostih financiranja z različno operacionalizacijo enotnega portala glede na način upravljanja ali sektor
3	N3: specifična pravila za posamezne dejavnosti: popolnoma usklajene določbe glede načela, da se ne škoduje bistveno, in enakosti spolov	S3: enotna metodologija za spremljanje odhodkov v okviru proračuna EU z uporabo področij intervencije in popolnoma usklajenega seznama	P3: enotno poročilo o smotrnosti, enoten portal z informacijami o smotrnosti in možnostih financiranja s popolnoma usklajeno

		kazalnikov smotrnosti za vse programe (v povezavi s področji intervencije)	operacionalizacijo za vse načine upravljanja
--	--	----------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------

3. KATERA JE PREDNOSTNA MOŽNA POLITIKA IN ZAKAJ?

V spodnji preglednici je povzeta primerjava možnih politik in njihove zmožnosti doseganja uspešnosti, učinkovitosti in skladnosti:

Možne politike – načrtovanje/vključevanje	Možnost N1	Možnost N2	Možnost N3
Uspešnost	(=)	(+++)	(++)
Učinkovitost	(=)	(+++)	(+)
Skladnost	(=)	(+++)	(+)
Možne politike – spremljanje	Možnost S1	Možnost S2	Možnost S3
Uspešnost	(=)	(+)	(+++)
Učinkovitost	(=)	(+)	(+++)
Skladnost	(=)	(+)	(+++)
Možne politike – poročanje	Možnost P1	Možnost P2	Možnost P3
Uspešnost	(=)	(+++)	(++)
Učinkovitost	(=)	(+++)	(+)
Skladnost	(=)	(++)	(+++)

Prednostna kombinacija možnih politik je N2 + S3 + P2. Ta kombinacija bi omogočila učinkovito uresničevanje horizontalnih ciljev politike in načel EU, kot sta načelo, da se ne škoduje bistveno, in enakost spolov, vendar bi predvidela skrbno prilagojeno in sorazmerno izvajanje načela, da se ne škoduje bistveno, kar bi omogočilo izpolnjevanje zahteve iz finančne uredbe, da se to načelo izvaja, kadar je to izvedljivo in ustrezno, hkrati pa bi zmanjšalo upravno breme in stroške za države članice, izvajalske partnerje in upravičence. Ta kombinacija omogoča tudi znatno nadgradnjo spremljanja smotrnosti proračuna EU, saj omogoča združevanje kazalnikov različnih programov, hkrati pa znatno zmanjšuje upravno breme zaradi poenostavitve obstoječega nabora kazalnikov smotrnosti, katerih število se zmanjšuje s približno 5 000 na približno 900. Ta kombinacija možnosti omogoča tudi boljši dostop do informacij o smotrnosti in možnostih financiranja, ob tem pa omejuje začetne stroške za razvoj enotnega portala, saj je osredotočena samo na združevanje portalov Komisije.

Zdi se, da je najprimernejši instrument za operacionalizacijo te prednostne kombinacije možnosti razvoj enotnega okvira smotrnosti z enotnim pravnim aktom. Taka uredba o okviru smotrnosti bi omogočila centralizacijo večine določb o načrtovanju, spremljanju in poročanju v samostojnem horizontalnem aktu za večletni finančni okvir za obdobje po letu 2027. Uredba bo vključevala ustrezne določbe o izvajanju načela, da se ne škoduje bistveno (vključno s tehničnimi smernicami, ki določajo merila za načelo, da se ne škoduje bistveno, za ustrezna področja intervencije), o vključevanju enakosti spolov v vse programe in načine upravljanja,

spremljanju smotrnosti, poročanju o smotrnosti prek enotnega poročila ter enotnem portalu. Uredba bo vključevala enoten seznam področij intervencije in povezanih kazalnikov, ki bo nadomestil različne sezname področij intervencije in kazalnikov smotrnosti, ki so trenutno priloženi npr. uredbi o skupnih določbah, uredbi o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter pravnim podlagam drugih programov. Enotna uredba o okviru smotrnosti bi nadomestila določbe o smotrnosti, razpršene po pravnih podlagah več kot 50 programov za obdobje 2021–2027. Zato naj bi se s sprejetjem te enotne uredbe dosegla znatna poenostavitev za države članice, izvajalske partnerje, partnerske države, upravičence in institucije EU.

Čeprav predlagana uredba ne pomeni revizije obstoječe zakonodaje v ožjem smislu, je prednostna možna politika popolnoma v skladu s ciljema programa REFIT glede poenostavitve in zmanjšanja birokracije. S pobudo naj bi se znatno zmanjšalo upravno breme in povečala učinkovitost na podlagi prednostne kombinacije možnosti, kar bo omogočilo znatno znižanje regulativnih stroškov. Znatno zmanjšanje števila kazalnikov smotrnosti in vzpostavitev enotnega portala za informacije o smotrnosti in možnostih financiranja znatno zmanjšujeta upravno breme, kar neposredno ustreza ciljema programa REFIT glede zmanjšanja birokracije in stroškov za deležnike, s čimer se spodbujata širša udeležba in sodelovanje. Prednostna kombinacija možnosti s prilagoditvijo zahtev za učinkovito in razumno izvajanje načela, da se ne škoduje bistveno, zagotavlja sorazmernost ukrepov politike z zelenim učinkom. Ta pristop je usklajen s poudarkom programa REFIT na uspešnosti in učinkovitosti ter povečuje verjetnost, da bodo upravičenci uspešno izpolnjevali zahteve.

4. KAKŠNI SO UČINKI PREDNOSTNE MOŽNE POLITIKE?

I. Pregled koristi (skupaj za vse določbe) – prednostna možna politika		
<i>Opis</i>	<i>Znesek</i>	<i>Opombe</i>
<i>Neposredne koristi</i>		
N2: zmanjšanje upravnega bremena zaradi poenostavitve zahtev glede načela, da se ne škoduje bistveno, v primerjavi s pristopom posameznih programov, ki zahteva skladnost z več različnimi smernicami in sistemi za navedeno načelo, včasih za isto vrsto projektov	85,5 milijona EUR	uprave držav članic na vseh ravneh (zmanjšanje upravnega bremena, povezanega z nalogami operacionalizacije, kot so: prispevanje k oblikovanju smernic za načelo, da se ne škoduje bistveno, na ravni EU, prenos smernic na ravni EU v nacionalne sisteme, zagotavljanje smernic in usposabljanja za nacionalne deležnike in upravičence, preverjanje skladnosti z načelom, da se ne škoduje bistveno, razvoj nacionalnih orodij za ocenjevanje ter poročanje in usklajevanje izvajanja na ravni EU)
S3: zmanjšanje upravnega bremena zaradi poenostavitve zahtev glede spremljanja odhodkov in kazalnikov v primerjavi s sedanjim pristopom posameznih programov, ki temelji na velikem številu kazalnikov v okviru različnih proračunskih programov EU	700,6 milijona EUR	uprave držav članic na vseh ravneh (zmanjšanje upravnega bremena, povezanega z nalogami operacionalizacije, kot so: prispevanje k oblikovanju in upravljanju kazalnikov na ravni EU, prenos sistema kazalnikov na ravni EU v nacionalne sisteme, zbiranje in upravljanje podatkov na nacionalni ravni, preverjanje podatkov, zagotavljanje smernic in usposabljanja za nacionalne deležnike in upravičence, ki morajo poročati o teh kazalnikih, razvoj nacionalnih orodij in sistemov, poročanje in usklajevanje izvajanja na ravni EU)
P2: zmanjšanje stroškov, povezanih z razvojem in upravljanjem preglednic smotrnosti	24,6 milijona EUR	Komisija (zmanjšanje stroškov zaradi združitve preglednic v eno samo v primerjavi z ohranitvijo sedanjega sistema, ki temelji na približno 20 preglednicah smotrnosti)
P2: zmanjšanje stroškov, povezanih z razvojem	32 milijonov EUR	Komisija (zmanjšanje stroškov zaradi združitve

in upravljanjem portalov o možnostih financiranja		obstoječih portalov v enega samega v primerjavi z ohranitvijo sedanjega sistema, ki temelji na približno 12 portalih o možnostih financiranja)
---------------------------------------------------	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

II. Pregled stroškov – prednostna možna politika							
		Državljan/potrošniki		Podjetja		Uprave	
		enkratno	ponavljajoč	enkratno	ponavljajoč	enkratno	ponavljajoč
N2: pristop k načelu, da se ne škoduje bistveno, po dejavnostih	neposredni upravni stroški	stroškov zaradi pomanjkanja razpoložljivih podatkov ni bilo mogoče izračunati				8,5 milijona EUR	
S3: enotno spremljanje odhodkov in kazalnikov		stroškov zaradi pomanjkanja razpoložljivih podatkov ni bilo mogoče izračunati				210,2 milijona EUR	
P2: enoten portal o smotnosti		stroškov zaradi pomanjkanja razpoložljivih podatkov ni bilo mogoče izračunati				1,3 milijona EUR	
P2: enoten portal o možnostih financiranja		stroškov zaradi pomanjkanja razpoložljivih podatkov ni bilo mogoče izračunati				3 milijone EUR	

S kombinacijo možnosti P2 + M3 + R2 naj bi se v primerjavi z izhodiščnim scenarijem dosegli prihranki pri upravnih stroških za uprave držav članic in Komisijo v višini približno 623 milijonov EUR. To pomeni veliko podcenitev pričakovanih prihrankov stroškov, saj – kot je navedeno v oddelku 7 – nadaljnji učinki v kvantitativni analizi učinkov možne politike zaradi pomanjkanja podatkov niso bili količinsko opredeljeni. Vendar se znatno zmanjšanje upravnih bremen in bremen poročanja pričakuje tudi na ravni upravičencev do sredstev iz proračuna EU, kot so podjetja, kar bo omogočilo podporo konkurenčnosti sektorjev, podprtih s proračunskimi programi EU.

Pričakuje se, da bo prednostna možna politika pozitivno vplivala na stroškovno in cenovno konkurenčnost, saj naj bi privedla do znatnega zmanjšanja stroškov zagotavljanja skladnosti in upravnih stroškov na ravni upravičencev do sredstev iz proračuna EU, kot so podjetja, kar bo omogočilo podporo konkurenčnosti gospodarskih sektorjev, podprtih s proračunskimi programi EU, v skladu s specifičnim ciljem pobude, da se tako upravno breme zmanjša za vsaj 25 % ⁽¹⁾. Pobuda predvideva skrbno prilagojen in sorazmeren pristop k izvajanju načela, da se ne škoduje bistveno, kar bo podjetjem olajšalo izpolnjevanje obveznosti ter na koncu

⁽¹⁾ V skladu s ciljem iz sporočila, da se bremena, povezana z zahtevami glede poročanja, zmanjšajo za 25 %.

podprlo stroškovno in cenovno konkurenčnost podjetij, podprtih s sredstvi EU. S poenostavitvijo določb o spremljanju smotrnosti in zmanjšanju števila kazalnikov bi se podjetja lahko soočala z manjšim bremenom poročanja in manjšimi stroški, povezanimi s spremljanjem projektov. Tudi enoten spletni portal za prikaz informacij o razpoložljivih možnostih financiranja naj bi podjetjem pomagal zmanjšati stroške, ki jih trenutno namenjajo za iskanje in obdelavo informacij z več portalov, s čimer bi se upravičencem v ključnih gospodarskih sektorjih olajšal dostop do sredstev EU. Podobno se pričakuje, da bo imela pobuda omejen, vendar pozitiven učinek na mednarodno konkurenčnost in bo izboljšala konkurenčni položaj podjetij EU, podprtih s proračunskimi programi EU, v primerjavi s konkurenti iz tretjih držav, saj bi se podjetja EU soočala z manjšim upravnim bremenom, povezanim z določbami o vključevanju prednostnih nalog, spremljanju in poročanju, s čimer bi se izboljšal njihov položaj v razmerju do podjetij iz tretjih držav.

Pobuda bo imela še posebej pozitiven učinek na MSP, katerih osebje in viri so pogosto omejeni ter na katere lahko nesorazmerno vpliva zapletenost obstoječih zahtev glede spremljanja in poročanja v okviru skladov EU in razdrobljenost informacij o možnostih financiranja po portalih EU, kar bo MSP omogočilo boljše odzivanje na nove možnosti podpore v okviru proračunskih programov EU. Pobuda naj bi prispevala zlasti k zavezi Komisije, da do konca sedanjega mandata racionalizira pravila in zmanjša upravna bremena za MSP za 35 %.

Prednostna možna politika naj bi prispevala k večini ciljev trajnostnega razvoja, saj naj bi izboljšala uspešnost, učinkovitost in dodano vrednost EU vseh proračunskih programov EU ter njihov prispevek k več ciljem trajnostnega razvoja. Pričakuje se tudi poseben prispevek k ciljem trajnostnega razvoja 5 (doseči enakost spolov ter krepiti vlogo vseh žensk in dekliv), 13 (sprejeti nujne ukrepe za boj proti podnebnim spremembam in njihovim posledicam) in 15 (varovati in obnoviti kopenske ekosisteme ter spodbujati njihovo trajnostno rabo, trajnostno gospodariti z gozdovi, boriti se proti širjenju puščav, preprečiti degradacijo zemljišč in obrniti ta pojav ter preprečiti izgubo biotske raznovrstnosti).

5. MERJENJE USPEŠNOSTI?

Sprejeti bi bilo treba več ukrepov za spremljanje in ocenjevanje učinkov te pobude:

- Komisija bi morala spremljati ustreznost seznama področij intervencije in kazalnikov smotrnosti, ki se sprejme kot del uredbe o okviru smotrnosti, da bi ocenila morebitne vrzeli ali pomanjkljivosti. Z uredbo bi bilo treba kot blažilni ukrep na Komisijo prenesti pooblastilo, da med izvrševanjem proračuna po letu 2027 po potrebi sprejme delegirani akt, s katerim se omogoči sprememba seznama.
- Študijo Komisije o oceni upravnih stroškov in upravnega bremena pri upravljanju skladov iz uredbe o skupnih določbah (2018 in 2025) bi bilo treba med izvrševanjem proračuna po letu 2027 posodobiti, da bi se lahko posodobile navedene vrednosti za stroške spremljanja smotrnosti in poročanja, zlasti za organe držav članic. Rezultate te študije bi bilo treba uporabiti pri pripravi vsake prihodnje ocene učinka za naslednji večletni finančni okvir.
- Spremljanje in ocenjevanje te pobude bi bilo treba izvajati na podlagi več osrednjih kazalnikov spremljanja, pri tem pa obravnavati naslednja vidika za vse proračunske programe EU (po možnosti z razširitvijo obsega navedene študije):
 - ustreznost novega enotnega seznama področij intervencije in kazalnikov za namene spremljanja smotrnosti;
 - upravne stroške izvajanja določb o smotrnosti v zvezi s spremljanjem in poročanjem – tudi na ravni upravičencev do sredstev iz proračuna EU, kot so

podjetja –, pa tudi izvajanja npr. načela, da se ne škoduje bistveno, ter stroške dostopa do informacij o smotnosti proračuna EU in možnostih financiranja, tudi s strani upravičencev, proračunskih organov, izvajalskih partnerjev, partnerskih držav in institucij EU.