

Bruselj, 14. september 2016
(OR. en)

12183/16

CADREFIN 58
POLGEN 100
FIN 552

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2016) 603 final
Zadeva:	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU Vmesni pregled/revizija večletnega finančnega okvira za obdobje 2014- 2020 Proračun EU, usmerjen v rezultate

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2016) 603 final.

Priloga: COM(2016) 603 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 14.9.2016
COM(2016) 603 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Vmesni pregled/revizija večletnega finančnega okvira za obdobje 2014-2020

Proračun EU, usmerjen v rezultate
{SWD(2016) 299 final}

1. UVOD

EU se sooča s številnimi pomembnimi dolgoročnimi izzivi: krepitvijo evropskega gospodarstva in socialne strukture, zagotavljanjem varnosti v EU in na njenih zunanjih mejah, upravljanjem migracij, spopadanjem z vzroki in posledicami podnebnih sprememb. Obravnavanje teh in drugih izzivov zahteva celostne srednjeročne do dolgoročne politike in strategije, podprte z ustrezno finančno podporo na evropski in nacionalni ravni.

Večletni finančni okvir Unije določa ključno srednjeročno predvidljivost za podpiranje naložb v prednostne naloge Evrope, vendar mora biti v sedanjih razmerah, ko se hkrati soočamo z več krizami, prav tako zmožen hitrega prilagajanja spreminjajočim se prednostnim nalogam in nepredvidenim dogodkom ter hitrega doseganja rezultatov na terenu. To je bilo uspešno izvedeno pri vzpostavitvi Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI) v okviru naložbenega načrta za Evropo in pri zagotavljanju finančnih sredstev za reševanje nujnih migracijskih, begunskih in varnostnih izzivov.

Večletni finančni okvir (VFO) za obdobje 2014–2020 je bil dogovorjen leta 2013 po finančni in gospodarski krizi ter obremenjenih javnih financah v številnih državah članicah. Zato je bil v sedanjem VFO velik poudarek na naložbah na področjih z dodano vrednostjo EU za spodbujanje rasti in zaposlovanja. VFO je tudi okrepil povezavo med proračunom EU ter ključnimi upravnimi in strukturnimi reformami v državah članicah z uvedbo strogih pogojenosti. Uvedel je pristop k načrtovanju proračuna, ki bolj temelji na uspešnosti, ter poenostavil izvedbene mehanizme za hitro doseganje rezultatov. Inovativne tehnike in instrumenti so okrepili zmogljivost proračuna EU za odzivanje na nove izzive in boljšo uporabo javnih in zasebnih sredstev.

Komisija, ki je začela svoj mandat novembra 2014, je ta okvir okrepila z uspešno uvedbo naložbenega načrta za Evropo, ki ga podpira Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI). Poleg tega bo njena pobuda za *proračun, usmerjen v rezultate*, zagotovila, da se sredstva dodelijo prednostnim nalogam ter da bo vsak ukrep zelo uspešen in bo prinesel dodano vrednost. Namen pobude za proračun, usmerjen v rezultate, je najti odgovore na štiri ključna vprašanja¹:

1. Kje porabiti denar EU – kako doseči visoko dodano vrednost EU?
2. Kako porabiti denar EU – kako bolje izkoristiti vsak euro, porabljen iz proračuna EU?
3. Kako je mogoče ustrezno ocenjevati uspešnost proračuna EU?
4. Kako obveščati o proračunu EU – kako državljanom bolje pojasniti, kaj dosega proračun EU?

¹ http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm.

Komisija v skladu s členom 2 uredbe o VFO² v tem dokumentu predstavlja vmesni pregled delovanja VFO ob upoštevanju gospodarskih in širših razmer. Pregledani so bili glavni vidiki izvajanja sedanjega VFO od leta 2014. Za to obdobje so bila značilna tako usklajena prizadevanja za spodbujanje gospodarskega okrevanja kot nujno odzivanje na begunsko krizo in varnostne grožnje.

Finančni sveženj v okviru vmesnega pregleda skupaj s povečanimi odobritvami, predlaganimi v predlogu proračuna za leto 2017 predvsem zaradi migracij, in dodatnimi dodelitvami, ki izhajajo iz tehnične prilagoditve sredstev za kohezijsko politiko, za obdobje 2017–2020 predlaga približno 13 milijard EUR dodatnih sredstev EU za delovna mesta in rast ter migracije in varnost (glej finančno priložo).

Zaradi migracijskih tokov v letu 2015, ki so bili največji doslej, ter številnih terorističnih napadov v Evropi in po vsem svetu je bil potreben močan in hiter evropski odziv, ki združuje nova zakonodajna, operativna in finančna sredstva. Proračun EU je kot osrednji element tega svežnja orodij pokazal precejšnjo prilagodljivost pri preusmerjanju in zagotavljanju dodatnih sredstev v okviru samega proračuna in pri mobilizaciji dodatnih prispevkov držav članic in drugih donatorjev. Vendar ta prilagodljivost dosega meje veljavnega okvira.

Ker so migracijski in varnostni izzivi posledica geopolitičnih in družbenih dogodkov, ki jih je treba obravnavati dolgoročneje, mora proračun EU še povečati svojo zmogljivost za podpiranje upravljanja migracijskih tokov ter za zaščito in vključevanje beguncev in odpravljanje temeljnih vzrokov migracij. To je eden glavnih namenov svežnja zakonodajnih predlogov, ki spremlja ta pregled in katerega cilja sta zagotoviti dodatna finančna sredstva za migracije in varnost v sedanjem večletnem finančnem okviru ter dodatno povečati prilagodljivost tega okvira pri odzivanju na nepredvidene razmere.

Posledično se predlaga sprememba uredbe o VFO, da se dodatno poveča zmogljivost instrumenta prilagodljivosti in rezerve za nujno pomoč ter da se odstranijo številne omejitve, ki zmanjšujejo uspešnost instrumentov za ponovno uporabo razlik do zgornje meje³ iz preteklih let. Poleg tega se predlaga oblikovanje krizne rezerve Evropske unije za financiranje odzivanja na krize, kot je sedanja migracijska kriza, ter dogodke s hudimi humanitarnimi in varnostnimi posledicami. Ta rezerva bi se financirala s sproščenimi odobritvami iz vseh razdelkov VFO⁴. To ne bi povečalo skupnih zgornjih mej za obveznosti in plačila iz dogovorjenega večletnega finančnega okvira.

Ključna izziva za Unijo sta še vedno zapolnjevanje vrzeli pri naložbah, ki je posledica finančne in gospodarske krize, ter spodbujanje zaposlovanja, zlasti mladih. Komisija je na podlagi dosedanjega izvrševanja opredelila številne uspešne programe in instrumente, za katere predlaga okrepitev z dodatnimi finančnimi sredstvi. To vključuje zlasti Evropski sklad za strateške naložbe ter Obzorje 2020⁵,

² Uredba Sveta št. 1311/2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020, COM(2016) 311 z dne 30. junija 2016.

³ Skupna razlika do zgornje meje za obveznosti in skupna razlika do zgornje meje za plačila.

⁴ Trenutne ocene kažejo na 3 do 4 milijarde EUR na leto.

⁵ Obzorje 2020 je program EU za raziskave in inovacije za obdobje 2014–2020.

instrument za povezovanje Evrope⁶, Erasmus+⁷, COSME⁸ in pobudo za zaposlovanje mladih.

Financiranje EU ima močan učinek vzvoda na države članice in zasebne naložbe. To je pomembno tudi na digitalnem področju, ki je ena od desetih prednostnih nalog te Komisije, kjer so bile ugotovljene potrebe po naložbah v visokozmogljivo računalništvo, kibernetsko varnost, digitalne spretnosti in povezljivost. Komisija bo raziskala načine za zadovoljevanje teh potreb po naložbah z združevanjem sredstev EU ter nacionalnih in zasebnih sredstev.

Izboljšanje uspešnosti proračuna pri izvajanju prednostnih nalog EU ne zahteva le ustreznih finančnih sredstev, ampak tudi stroškovno učinkovite mehanizme izvrševanja. Komisija je po posvetovanju z zainteresiranimi stranmi ocenila, kako so ukrepi, namenjeni poenostavitvi uporabe sredstev EU, uvedeni v okviru sedanje zakonodaje, delovali v praksi, in ugotovila, da so še mogoče dodatne izboljšave. Na podlagi tega skupaj s tem pregledom predlaga ambiciozen pregled splošnih finančnih pravil, ki bi ga spremljale ustrezne spremembe sektorskih finančnih pravil.

V delovnem dokumentu služb Komisije o vmesnem pregledu so dodatno pojasnjeni vsi vidiki, ki so obravnavni v tem sporočilu. Vsebuje tudi srednjeročno napoved plačil, ki vključuje napoved potreb po plačilih do leta 2020, pri čemer so upoštevani tudi predlogi, ki spremljajo ta pregled. V dokumentu je ugotovljeno, da bi sedanje zgornje meje plačil ravno zadoščale: potem ko je v letu 2014 prišlo do dotlej največjega zaostanka, bi zamuda pri izvajanju evropskih strukturnih in investicijskih skladov omogočila velike razlike do zgornje meje pri plačilih v letih 2016 in 2017, preden bi se proti koncu obdobja potreba po plačilih močno povečala⁹.

Vmesni pregled spremljajo naslednji zakonodajni predlogi:

- predlog za spremembo Uredbe Sveta št. 1311/2013 z dne 2. decembra 2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta 2015/623 z dne 21. aprila 2015¹⁰, in ustrezna prilagoditev Medinstitucionalnega sporazuma o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju¹¹;
- predlog za spremembo Sklepa (EU) 2015/435 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2014 o sprostitvi varnostne rezerve¹²;

⁶ Instrument za povezovanje Evrope (IPE) je finančni instrument EU za podpiranje razvoja visoko zmogljivih, trajnostnih in učinkovito povezanih vseevropskih omrežij na področju prometa, energetike in digitalnih storitev.

⁷ Erasmus+ je program EU za podpiranje izobraževanja, usposabljanja, mladih in športa v Evropi, ki več kot 4 milijonom Evropejcev zagotavlja priložnosti za študij, usposabljanje, pridobivanje izkušenj in prostovoljno delo v tujini.

⁸ COSME je program EU za mala in srednja podjetja.

⁹ Komisija na podlagi te napovedi predlaga spremembo sklepa o sprostitvi varnostne rezerve, da bi se varnostna rezerva v višini 2,8 milijarde EUR, sproščena v letu 2014, pokrila prej, kot je pričakovano, in da se potrdi, da se plačila, povezana s posebnimi instrumenti, vnesejo v proračun nad zgornjimi mejami.

¹⁰ UL L 347, 20.12.2013, str. 884 in UL L 103, 22.4.2015, str. 1.

¹¹ COM(2016) 604 z dne 14. septembra 2016 in COM(2016) 606 z dne 14. septembra 2016.

¹² COM(2016) 607 z dne 14. septembra 2016.

- predlog za poenostavitev finančnih pravil iz finančne uredbe in zadevnih temeljnih aktov¹³;
- predlog za spremembo uredbe o EFSI (2015/1017) z namenom podaljšanja EFSI¹⁴;
- v okviru načrta za zunanje naložbe: predlog za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za trajnostni razvoj (EFSD) ter o ustanovitvi Jamstva EFSD in Jamstvenega sklada EFSD¹⁵; predlog za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES, Euratom) št. 480/2009 o ustanovitvi Jamstvenega sklada za zunanje ukrepe¹⁶; predlog za sklep Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Sklepa št. 466/2014/EU o odobritvi jamstva EU Evropski investicijski banki za izgube pri financiranju v podporo naložbenim projektom zunaj Unije¹⁷;
- v okviru telekomunikacijskega svežnja: predlog za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb (EU) št. 1316/2013 in (EU) št. 283/2014 v zvezi s spodbujanjem internetne povezljivosti v lokalnih skupnostih¹⁸.

Komisija Svet in Parlament poziva, naj zagotovita zelo hitro sprejetje teh predlogov in njihovega financiranja.

2. VEČLETNI FINANČNI OKVIR SREDI OBDOBJA: STANJE IZVRŠEVANJA IN NOVI IZZIVI

Odprava zamud pri plačilih

Nezadostna raven odobritev plačil v proračunu za leto 2014 je sovpadla z velikimi nakopičenimi potrebami po plačilih, ki so bile posledica cikla izvajanja kohezijskih programov iz prejšnjega VFO. Zato je prišlo na koncu leta do zelo velikega števila neporavnanih zahtevkov za plačila (24,7 milijarde EUR na koncu leta 2014). Uporaba posebnih instrumentov, določenih v uredbi o VFO, je pripomogla k sprostitvi dodatnih odobritev plačil v letu 2014. Po pričakovanjih bodo zamude pri plačilih odpravljene do konca leta 2016.

Odpravljanje zamude pri plačilih je lažje zaradi počasnejšega začetka izvajanja nove generacije programov, ki se financirajo iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov, kot je bilo pričakovano, zato so za leto 2016, še bolj pa za leto 2017, še vedno na voljo velike razlike do zgornje meje plačil. Čeprav to začasno omogoča

¹³ predlog za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in o spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1299/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1305/2013, (EU) št. 1306/2013, (EU) št. 1307/2013, (EU) št. 1308/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014, (EU) št. 652/2014 Evropskega parlamenta in Sveta ter Sklepa 541/2014/EU Evropskega parlamenta in Sveta [COM(2016) 605 z dne 14. septembra 2016];

¹⁴ predlog za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi uredb (EU) št. 1316/2013 in (EU) 2015/1017 v zvezi s podaljšanjem Evropskega sklada za strateške naložbe ter v zvezi z uvedbo tehničnih okrepitev za ta sklad in Evropsko svetovalno vozlišče [COM(2016) 597 z dne 14. septembra 2016].

¹⁵ COM(2016) 586 z dne 14. septembra 2016.

¹⁶ COM(2016) 582 z dne 14. septembra 2016.

¹⁷ COM(2016) 583 z dne 14. septembra 2016.

¹⁸ COM(2016) 589 z dne 14. septembra 2016.

zadovoljevanje novih potreb, ne da bi bili potrebni dodatni prispevki iz nacionalnih proračunov, bo verjetno povzročilo znaten pritisk na plačila proti koncu obdobja VFO, ko bodo novi programi v polnem teku.

Izvajanje evropskih strukturnih in investicijskih skladov

Z novim zakonodajnim okvirom za izvajanje evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladov ESI) za obdobje 2014–2020 so bile uvedene številne določbe, namenjene povečanju uspešnosti in evropske dodane vrednosti skladov. Ta okvir namreč osredotoča sredstva na nacionalne cilje, ki v skladu s priporočili za posamezne države temeljijo na ključnih ciljih strategije Evropa 2020. Vzpostavlja tudi okvir uspešnosti na podlagi merljivih kazalnikov in ciljev, povezanih s sprostitvijo rezerve za uspešnost, ter uvaja predhodne pogojenosti in ustvarja tesnejše povezave z ekonomskim upravljanjem EU. Posledično bodo skladi ESI podpirali strukturne reforme v skladu s prednostnimi nalogami, določenimi na ravni EU.

Uvajanje teh inovativnih elementov je zahtevalo svoj čas in vire v zagoni fazi, da se je zagotovila vzpostavitev potrebnih pogojev za uspešno porabo. To je skupaj s poznim sprejetjem pravnih aktov in uvedbo splošnega pravila za razveljavitev dodelitve proračunskih sredstev $n+3$, ki je znatno sprostilo regulativno disciplino pri hitrosti izvajanja, prispevalo k zamudi pri pripravi operativnih programov. Poleg tega so države članice osredotočile svoja prizadevanja na čim večje izvajanje programov iz obdobja 2007–2013, da bi preprečile potencialno izgubo dodeljenih sredstev.

Glede na potencialni prispevek skladov ESI k delovnim mestom in rasti je potrebno takojšnje ukrepanje za pospešitev njihovega izvajanja. Komisija je države članice pozvala, naj čim prej dokončajo postopek imenovanja organov upravljanja in organov za potrjevanje, predložijo vloge za velike projekt in izvedejo ukrepe za doseganje napredka pri izpolnjevanju predhodnih pogojenosti, da se pospeši izvajanje projektov. Državam članicam bo še naprej nudila tehnično podporo pri vprašanih, povezanih z izvajanjem.

Preprostejša in prožnejša pravila, kot so predlagana v tem svežnju, bodo pripomogla k hitrejšemu izvajanju skladov ESI.

Zaradi težavnega položaja, v katerem so države članice, ki jih je kriza najbolj prizadela, so bila junija 2016 pregledana kohezijska sredstva, dodeljena državam članicam, in po potrebi na podlagi najnovejših razpoložljivih podatkov prilagojena za obdobje 2017–2020. Kot je bilo napovedano v tehnični prilagoditvi VFO za leto 2017¹⁹, je Komisija z državami članicami, ki jim je prilagoditev sredstev za kohezijsko politiko najbolj koristila, razpravljala o tem, da bi usmerili dodatne zneske v ukrepe za reševanje migracijske krize in brezposelnosti mladih ter v naložbe prek finančnih instrumentov in kombinacije z Evropskim skladom za strateške naložbe, pri čemer bi se upoštevale potrebe vsake države članice in pomembnost teh prednostnih nalog zanje.

¹⁹ Tehnična prilagoditev finančnega okvira za leto 2017 v skladu z gibanji BND in prilagoditev sredstev za kohezijsko politiko, ki je bila sprejeta v skladu s členoma 6 in 7 Uredbe Sveta št. 1311/2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020, COM(2016) 311 z dne 30. junija 2016.

Pobuda za zaposlovanje mladih

V okviru sedanjega VFO so bila dana na voljo posebna sredstva v višini 3,2 milijarde EUR (pri čemer je bil enak znesek dodan iz Evropskega socialnega sklada) za uvedbo namenske pobude za zaposlovanje mladih. Pobuda za zaposlovanje je namenjena brezposelnim mladim, ki živijo v regijah, kjer stopnja brezposelnosti mladih presega 25 %. Pri vzpostavljanju programov, imenovanju organov in predložitvi zahtevkov za plačilo v okviru te pobude je prišlo do precejšnjih zamud. Vendar prve ocene zdaj, ko so strukture vzpostavljene, kažejo²⁰ na znatno izboljšane priložnosti za mlade, ki so prejeli podporo iz pobude za zaposlovanje mladih, pri iskanju zaposlitve ali nadaljevanju študija. Doslej je prejelo podporo iz pobude za zaposlovanje mladih več kot 1,3 milijona mladih, kar presega prvotne ocene.

Zaradi vztrajno visokih stopenj brezposelnosti mladih v številnih regijah in spodbudnih prvih rezultatov se predlaga dopolnitev prvotno dodeljenih sredstev pobudi za zaposlovanje mladih z 1 milijardo EUR v obdobju 2017–2020, da se doseže skupni znesek 8 milijard evrov (pri čemer bo 1 milijarda EUR ustreznega financiranja zagotovljena iz Evropskega socialnega sklada).

Programi za konkurenčnost

V nasprotju z zamudami pri kohezijski politiki so se programi za konkurenčnost v okviru neposrednega upravljanja pod razdelkom 1A VFO („Pametna in vključujoča rast“), kot so Obzorje 2020, IPE in COSME, začeli zelo hitro izvajati, pri čemer je pri razpisih za oddajo vlog prejeto število upravičenih projektov pogosto za precejšen delež preseglo razpoložljiva proračunska sredstva. Tako je tudi pri programu Erasmus+, ki ima veliko dodano vrednost EU pri svojih dejavnostih mednarodne mobilnosti, kar prispeva k razvijanju spretnosti, zaposljivosti študentov in manjši verjetnosti brezposelnosti.

Na podlagi teh prvih izkušenj se predlaga dopolnitev prvotne dodelitve za Obzorje 2020 z 0,4 milijarde EUR, EIP-promet z 0,4 milijarde EUR, Erasmus + z 0,2 milijarde EUR in COSME z 0,2 milijarde EUR v obdobju 2017–2020 za nadaljnjo krepitev podpore EU za delovna mesta in rast.

Unija bi morala po sporočilu o evropski viziji internetne povezljivosti za enotni digitalni trg in zaradi spodbujanja digitalne vključenosti s ciljno usmerjeno podporo podpreti zagotavljanje brezplačne lokalne brezžične povezljivosti v središčih lokalnega javnega življenja. Zato je Komisija sprejela predlog Wifi4EU, za katerega je predlagala skupni proračun v višini 120 milijonov EUR, vključno z okrepitvijo v višini 50 milijonov EUR.

Evropski sklad za strateške naložbe (EFSI)

Komisija je za dopolnitev obstoječih programov v VFO za spodbujanje ustvarjanja delovnih mest in rasti novembra 2014 v okviru naložbenega načrta za Evropo predlagala ustanovitev Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI). EFSI, za katerega sta se o pravni podlagi junija 2015 dogovorila Parlament in Svet, že prinaša

²⁰ Poročilo Komisije o izvajanju jamstva za mlade in pobude za zaposlovanje mladih je v zaključnem delu priprave (in bo predvidoma sprejeto oktobra 2016).

oprijemljive rezultate. Po pričakovanjih bo v celotni Uniji mobiliziranih za skupno 115,7 milijarde EUR naložb. To predstavlja več kot tretjino skupnega ciljnega zneska 315 milijard EUR novih naložb v treh letih. EFSI je bil uspešen pri privabljanju znatnih dodatnih finančnih sredstev (85 % vseh mobiliziranih naložb) zasebnih in javnih vlagateljev. Program je bil še posebej uspešen pri zagotavljanju več finančnih sredstev za mala podjetja.

Komisija glede na ta uspeh predlaga, da se EFSI izvaja tudi po letu 2017 in da se njegova zmogljivost financiranja podvoji²¹.

Glede na dosežene rezultate Komisija skupaj s sporočilom o vmesnem pregledu/reviziji VFO predstavlja zakonodajni predlog za podaljšanje trajanja EFSI do leta 2020. Ta predlog vsebuje prenos 500 milijonov EUR iz finančnih instrumentov IPE na EFSI, prenos 1 146 milijonov EUR iz finančnih instrumentov IPE v nepovratna sredstva IPE²², ki se bodo združila s financiranjem iz EFSI ali z drugimi finančnimi instrumenti, namenjenimi energetske učinkovitosti, ter uporabo 150 milijonov EUR iz nerazporejene razlike do zgornje meje. To bi moralo zagotoviti največji možni učinek sredstev EU, odpraviti prekrivanja in ustvariti kar največje sinergije med različnimi nepovratnimi sredstvi in finančnimi instrumenti ter z zasebnimi vlagatelji. Skupaj bo na voljo 1,4 milijarde EUR dodatnih finančnih sredstev za nepovratna sredstva za IPE-Promet za financiranje čezmejne prometne infrastrukture za prednostna omrežja v EU.

Trajnostna rast: naravni viri

Tudi v okviru razdelka 2 („Trajnostna rast: naravni viri“) se je izvrševanje proračuna začelo počasi zaradi zamud pri izvajanju novih shem neposrednih plačil ter Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP). Komisija je v odziv na rusko prepoved uvoza kmetijskih proizvodov EU in tržna neravnovesja v obdobju 2014–2016 sprejela številne izredne ukrepe za podporo trgu za proizvajalce sadja in zelenjave ter mlečni in druge živinorejske sektorje v skupnem znesku 1 664 milijonov EUR²³.

Migracije, begunska kriza in varnost

Ključno je, da je bila za prva leta izvajanja VFO značilna nujna potreba po obravnavanju notranje in zunanje razsežnosti migracijske in begunske krize. Programi iz razdelkov 3 in 4 so bili po sprejetju evropske agende o migracijah²⁴ in evropske agende o varnosti²⁵ preusmerjeni in okrepljeni, da so se okrepili humanitarni ukrepi in zmogljivosti za reševanje, dodelal pravni in operativni okvir za zaščito naših zunanjih meja, da se je pomagalo državam članicam pri upravljanju begunskih tokov in da so se obravnavali temeljni vzroki migracij. Sprejeta je bila nova pravna podlaga, za katero so bila zagotovljena nova sredstva, in sicer

²¹ COM(2016) 359 final: Evropa spet vlaga – pregled izvajanja naložbenega načrta za Evropo in naslednji koraki.

²² To vključuje prenos finančnih instrumentov v nepovratna sredstva v višini 1 milijarde EUR za IPE-promet (poleg povečanja za 0,4 milijarde EUR iz tega vmesnega pregleda).

²³ Ker je bilo mogoče te ukrepe financirati prek Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada s prerazporeditvami in uporabo namenskih prejemkov, ni bilo treba uporabiti kmetijske rezerve.

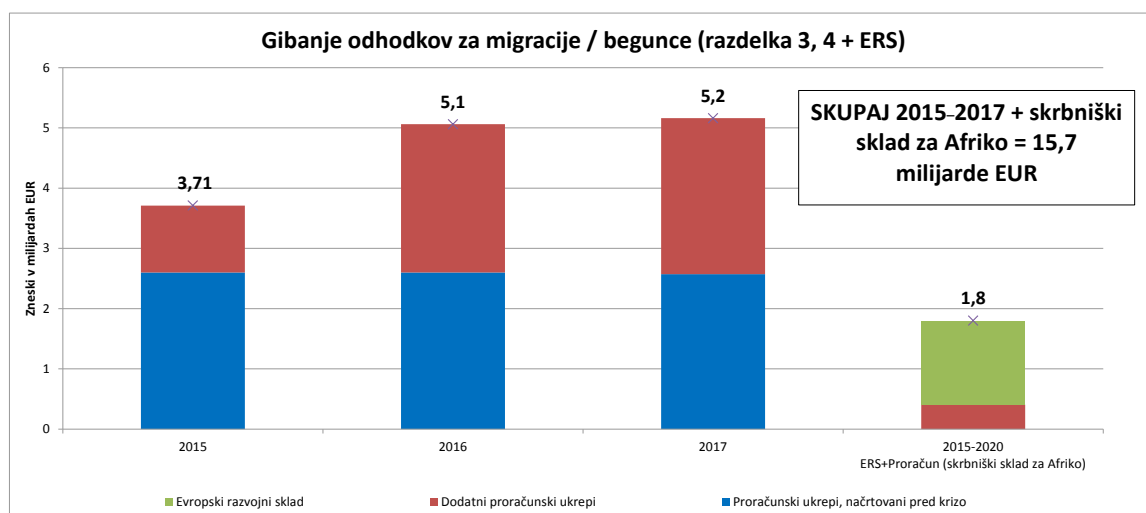
²⁴ COM(2015) 240 z dne 13. maja 2015.

²⁵ COM(2015) 185 z dne 28. aprila 2015.

Instrument za zagotavljanje nujne pomoči v Uniji²⁶. Komisija je zavezana, da bo zagotovila finančno pomoč za nujne potrebe držav članic, ki se soočajo z izrednimi pritiski na zunanjih mejah Unije.

Komisija se je hitro odzvala na poslabšanje varnosti z zakonodajnimi predlogi in povečanjem finančnih sredstev, namenjenih reševanju varnostnih potreb. V prihodnosti bodo morda potrebni dodatni ukrepi, vključno z okrepitvijo finančnih sredstev, če bo to potrebno.

Da bi približno podvojili prvotno načrtovano pomoč na več kot 15 milijard EUR med letoma 2015 in 2017, so bili dogovorjeni številni ukrepi, vključno z uporabo posebnih instrumentov, predvidenih v uredbi o VFO. Znatno povečanje ključnih programov porabe, kot je Sklad za azil, migracije in vključevanje, sta zlasti omogočila instrument prilagodljivosti in rezerva za nujno pomoč in to kljub zelo nizkim zgornjim mejam za obveznosti.



Za doseganje dodatnega učinka finančnega vzvoda razpoložljivosti proračuna EU in Evropskega razvojnega sklada, združevanje dodatnih prispevkov iz različnih virov in programov ter usklajevanje ukrepov so bili uvedeni številni zunanji skrbniški skladi Evropske unije in instrument za begunce v Turčiji. Njihovo delovanje se pozorno spremlja²⁷, predlog za poenostavitev finančnih pravil, ki spremlja ta pregled, pa vsebuje tudi postopke za izboljšanje demokratičnega nadzora, preglednosti in legitimnosti s pravočasnim sodelovanjem Evropskega parlamenta.

Za financiranje proračunskih posledic Evropske agencije za mejno in obalno stražo in krepitev Europolu ter predlogov Komisije v zvezi z Agencijo EU za azil, pregleda dublinskega skupnega azilnega sistema, nujne pomoči v Uniji in sistema vstopa/izstopa, namenjenega evidentiranju podatkov o vstopu, izstopu in zavrnitvi vstopa državljanov tretjih držav pri prehajanju zunanjih meja držav članic Evropske unije je v obdobju 2018–2020 potrebnih 2,55 milijarde EUR.

Če se bodo ti ukrepi izkazali za nezadostne za reševanje migracijskih in varnostnih izzivov, bo treba dati na voljo dodatna sredstva. To bi se lahko financiralo tudi iz

²⁶ UL L 70, 16.3.2016, str.1.

²⁷ Glej spremni delovni dokument služb Komisije o trenutnem stanju.

predlagane nove krizne rezerve Evropske unije, ki bi se financirala s ponovno uporabo sproščenih odobritev.

Komisija je poleg obstoječih programov v okviru evropske agende o migracijah predlagala partnerski okvir s tretjimi državami, da bi zagotovila usklajen pristop do partnerskih držav in učinkovito uporabo različnih virov financiranja: programov VFO, Evropskega razvojnega sklada (ERS), skrbniških skladov Evropske unije in drugih instrumentov. Namen te pobude je vzpostaviti skladen in prilagojen postopek, po katerem Unija in njene države članice usklajeno delujejo, pri čemer kombinirajo instrumente, orodja in vzvode kot podlago za celostna partnerstva (dogovore) s tretjimi državami za boljše upravljanje migracij ob doslednem spoštovanju naših obveznosti na humanitarnem področju in na področju človekovih pravic.

Na dolgi rok bi morala EU še naprej stopnjevati prizadevanja za odpravo temeljnih vzrokov nedovoljenih in prisilnih migracij ter zagotoviti gradnjo zmogljivosti v gostiteljskih skupnostih in ustreznih institucijah. Za to bo treba temeljito preoblikovati obseg in naravo tradicionalnih modelov razvojnega sodelovanja. Zasebnim vlagateljem, ki iščejo nove naložbene priložnosti na trgih v razvoju, je treba nameniti veliko večjo vlogo. Komisija zato predstavlja ambiciozen načrt za zunanje naložbe, s katerim bi se hkrati odpravljali temeljni vzroki migracij in podpirali partnerji za obvladovanje njihovih posledic, obenem pa bi prispeval k doseganju drugih razvojnih ciljev.

Vzporedno z vmesnim pregledom je Komisija pripravila predlog za novi Evropski sklad za trajnostni razvoj (EFSD), ki bi moral biti naložbeni steber načrta za zunanje naložbe in bo kombiniral obstoječe instrumente združevanja in novo jamstvo EFSD za trajnostni razvoj.

Predlaga se uporaba 750 milijonov EUR za postopek partnerskih okvirov in 250 milijonov EUR za Evropski sklad za trajnostni razvoj.

Zaradi makroekonomske in finančne nestabilnosti v sosedstvu Unije, ki jo povečujejo nedavni regionalni konflikti in krize, so zahteve po makrofinančni pomoči EU v zadnjih letih čedalje večje. Obveznosti iz naslova makrofinančne pomoči so se od leta 2009 z 1,5 milijarde EUR, kolikor so znašale v obdobju 2000–2008, povečale na 4,6 milijarde EUR²⁸. Vendar je obseg možnih poslov makrofinančne pomoči omejen na približno 500 milijonov EUR na leto zaradi mehanizma financiranja Jamstvenega sklada za zunanje ukrepe v okviru veljavnega VFO.

Glede na to, da se geopolitična in gospodarska nestabilnost v regiji nadaljuje, je verjetno, da bodo potrebe po makrofinančni pomoči EU tudi v naslednjih letih ostale na zgodovinsko visoki ravni, zato se predlaga povišanje posojilne zmogljivosti iz naslova makrofinančne pomoči s sedanjih 0,5 milijarde EUR na 2 milijardi EUR na leto s povečanjem financiranja Jamstvenega sklada za zunanje ukrepe za 270 milijonov EUR v proračunskih letih 2019 in 2020.

²⁸ Samo zneski makrofinančne pomoči, ki so na voljo v okviru nedavne krize v Ukrajini, znašajo 3,4 milijarde EUR.

Poleg tega je bilo v zunanjem vmesnem pregledu zunanjih ukrepov EIB, za katere jamči Jamstveni sklad za zunanje ukrepe („mandat za zunanja posojila“) ugotovljeno, da bi bilo treba mandat za zunanja posojila zvišati na 30 milijard EUR zaradi povečanja posojilne zmogljivosti EIB. Vzporedno s tem je EIB predlagala novo pobudo „odpornost“ za hitro zagotavljanje dodatnega financiranja v podporo trajnostni rasti, vzpostavitvi osnovne infrastrukture in socialni koheziji v državah južnega sosedstva in Zahodnega Balkana.

Komisija na podlagi navedenega predlaga povečanje mandata za zunanja posojila za 5,3 milijarde EUR na skupaj 32,3 milijarde EUR. To zahteva povečanje Jamstvenega sklada za 115 milijonov EUR v obdobju 2018–2020.

Podrobnejši pregled in analiza

Za VFO 2014–2020 so značilne tudi številne kvalitativne novosti, ki so podrobneje pojasnjene v delovnem dokumentu služb Komisije (SWD), in sicer zlasti bolj sistematična uporaba finančnih instrumentov kot sredstva za ciljno uporabo omejenih sredstev kot vzvoda in to v sektorjih, kjer je privabljanje zasebnih naložb še posebej primerno. To je precej pomembno v okviru naložbenega načrta in EFSI. SWD vsebuje tudi poročilo o napredku pri doseganju politične zavezanosti, da se vsaj 20 % proračuna EU nameni podnebnim ukrepom, kar je že prineslo pomembne rezultate s spodbujanjem vseh udeleženih akterjev na ravni EU, na ravni držav članic in regionalni ravni k upoštevanju podnebnih vprašanj pri njihovem odločanju in načrtovanju programov, vendar so še vedno potrebna dodatna prizadevanja za zagotovitev, da se lahko globalni cilj 20 % odhodkov, povezanih s podnebjem, ohrani do leta 2020. Pri vmesnih pregledih programov VFO bo ocenjen napredek pri doseganju cilja 20 % porabe EU. Tudi krepitev programov iz razdelka 1A bi morala na primer programu Obzorje 2020 pomagati pri doseganju pričakovanega cilja 35 % odhodkov, povezanih s podnebjem. Poleg tega predlog za podaljšanje trajanja EFSI 2 določa minimalni cilj za projekte v zvezi s podnebjem.

In nazadnje, delovni dokument vsebuje poročilo o tem, kako se evropski strukturni in investicijski skladi uporabljajo za podporo dobremu ekonomskemu upravljanju in izvajanju priporočil za posamezne države.

3. KREPITEV USMERJENOSTI IN PRILAGODLJIVOSTI PRORAČUNA ZA URESNIČEVANJE PREDNOSTNIH NALOG IN REŠEVANJE NOVIH IZZIVOV

Komisija na podlagi vmesne ocene izvajanja VFO in sočasnega dela v okviru strategije za proračun, usmerjen v rezultate, predlaga nadaljnje izboljšave, da bi se proračun usmeril na prednostne naloge politike in nove izzive, da bi se izboljšali njegova učinkovitost in prilagodljivost pri mobilizaciji in zagotavljanju sredstev za odzivanje na nastajajoče potrebe in da bi bili rezultati vidni z izpopolnitvijo njegovega sistema za poročanje o uspešnosti, odgovornosti in rezultatih.

Usmerjenost proračuna na prednostne naloge politike in nove izzive

Kot je navedeno v prejšnjem poglavju²⁹, so že bila uporabljena dodatna sredstva za odzivanje na nove izzive s prerazporeditvami ter uporabo razlik do zgornjih mej in

²⁹ Podrobnejša ocena je na voljo v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije.

posebnih instrumentov, prav tako pa tudi z mobilizacijo dodatnih finančnih sredstev iz držav članic prek instrumenta za begunce v Turčiji in skrbniških skladov.

Komisija za okrepitev ali nadaljevanje programov, po katerih je bilo v preteklosti veliko povpraševanja in ki so učinkovito črpali sredstva v skladu s prednostjo, namenjeno rasti in delovnim mestom, ter za ohranitev močnega evropskega odziva na nove izzive na področju migracij in varnosti v prihodnjih letih predlaga uporabo dodatnih sredstev in dodatnega zneska 6,3 milijarde EUR za preostanek obdobja VFO.

Skupaj s predlogom proračuna za leto 2017, v katerem je predlagana uporaba 1,8 milijarde EUR iz nerazporejenih razlik do zgornje meje in posebnih instrumentov, zlasti za upravljanje migracij, in predlagano namensko uporabo dodatnih 4,6 milijarde EUR iz tehnične prilagoditve nacionalnih sredstev za kohezijsko politiko za obdobje 2017–2020 za nadaljevanje prizadevanj za boj proti brezposelnosti mladih, vključevanje beguncev in podpiranje naložb prek finančnih instrumentov in v kombinaciji z EFSI³⁰, predlogi predstavljajo finančni sveženj v višini 12,8 milijarde EUR.

Poleg tega so predlagane številne okrepitve s prerazporejanjem sredstev iz obstoječih programov, na primer za povečanje pomoči, ki se zagotavlja v okviru instrumenta Unije za prispevanje k stabilnosti in miru³¹.

Izboljšanje prilagodljivosti in odzivnosti proračuna pri mobilizaciji in zagotavljanju sredstev

Pobude, predlagane ob tem vmesnem pregledu, uporabljajo proračunske razlike do zgornje meje, ki so na voljo v VFO³². V skladu s tem bi bila zmogljivost proračuna za odzivanje na nepredvidene dogodke do konca obdobja VFO bolj omejena. Komisija glede na izrazito visoko stopnjo nestabilnosti v sosedstvu Unije in posledične hibridne grožnje predlaga spremembo uredbe o VFO in s predlogom za poenostavitev finančnih pravil tudi finančne uredbe, da bi omogočili večjo odzivnost proračuna v primeru nepredvidenih razmer. Predlagani ukrepi zajemajo predvsem podvojitev obsega instrumenta za prilagodljivost in rezerve za nujno pomoč, odstranitev omejitev pri skupni razliki do zgornje meje za obveznosti in skupni razliki do zgornje meje za plačila, da se lahko v celoti izkoristijo zgornje meje veljavnega VFO, novo krizno rezervo Evropske unije, uvedbo „prožnostne rezerve“ za zunanje instrumente³³ in ustanovitev skrbniškega sklada tudi za notranje politike, ki bi moral olajšati prilagodljive rešitve za združevanje sredstev iz držav članic, na primer na digitalnem področju.

Zaradi izpolnjevanja obveznosti Unije in omogočanja hitrega ukrepanja, ko je potrebno, morajo biti med celotnim obdobjem VFO zagotovljene zadostne odobritve plačil. Sedanja srednjeročna napoved plačil kaže, da bi morala dejanska skupna zgornja meja za plačila ravno zadoščati za poravnavanje potreb po plačilih, ki izhajajo iz sedanjega VFO, in pobud, predlaganih v tem vmesnem pregledu, – pod

³⁰ Ti dodatni zneski koristijo predvsem Grčiji, Italiji in Španiji.

³¹ Glej spremni delovni dokument služb Komisije.

³² V obdobju 2017–2020 bi ostalo na voljo približno 1,9 milijarde EUR.

³³ Vsak geografski zunanji instrument bi ohranil nedodeljeno rezervo v višini 10 % letno z možnostjo prenosa zneska te rezerve, ki ni bil porabljen v tem letu, v naslednje leto.

pogojem, da so plačila v zvezi s posebnimi instrumenti na voljo „nad“ zgornjimi mejami VFO.

Preprostejša pravila in večja usmerjenost v uspešnost

Tudi preprostejša in prilagodljivejša finančna pravila za izvrševanje sredstev EU so ključnega pomena za povečanje zmogljivosti proračuna EU za prilagajanje spreminjajočim se okoliščinam in odzivanje na nepričakovane dogodke ob sočasnem ohranjanju visoke ravni finančnega nadzora. Pri poenostavljanju pravil za izvrševanje sredstev EU je bil dosežen znaten napredek. Vendar izkušnje, pridobljene od leta 2014, in delo skupine neodvisnih strokovnjakov na visoki ravni za spremljanje poenostavitve evropskih strukturnih in investicijskih skladov kažejo na možnosti za dodatno poenostavitev, kar potrjujejo tudi povratne informacije zainteresiranih strani.

Komisija si v okviru vmesnega pregleda/revizije VFO v svojem predlogu za poenostavitev finančnih pravil v enem samem aktu prizadeva za ambiciozno revizijo splošnih finančnih pravil, ki bi jo spremljale ustrezne spremembe sektorskih finančnih pravil, določenih v 15 zakonodajnih aktih o večletnih programih. Namen vključitve sektorskih sprememb v enoten zakonodajni predlog je zagotoviti usklajen pristop in učinkovit proces sprejetja.

Okvir 1: Cilji predlagane revizije finančnih pravil:

- poenostavitev za prejemnike sredstev EU,
- z več ravni kontrol na navzkrižno zanašanje na revizijo, oceno ali dovoljenje in uskladitev zahtev za poročanje,
- omogočiti uporabo samo enega niza pravil pri hibridnih ukrepih ali v primeru kombinacije ukrepov ali instrumentov,
- učinkovitejša uporaba finančnih instrumentov,
- bolj prilagodljivo upravljanje proračuna,
- usmerjenost v rezultate in racionalizacija poročanja,
- enostavnejša in vitkejša uprava EU,
- udeležba državljanov.

Preprostejša in prožnejša finančna pravila bodo prispevala k optimizaciji porabe in učinka VFO za obdobje 2014–2020, hkrati pa bodo zmanjšala stroške, povezane z izvajanjem pravil EU, ter stopnjo napake. V zvezi s tem je treba poudariti, da ocenjeni znesek, pri katerem obstaja tveganje, ob zaključku programov, ko so izvedeni vsi popravni ukrepi, znaša med 0,8 % in 1,3 % skupnih odhodkov. To kaže, da že danes večletni sistem ustrezno ščiti proračun EU pred odhodki, pri katerih je bila kršena zakonodaja. Namen predlagane dodatne poenostavitve je doseči nadaljnje izboljšave na tem področju.

4. NOVEMU VEČLETNEMU FINANČNEMU OKVIRU NAPROTI

Predlogi, predloženi skupaj s tem pregledom, so namenjeni zagotavljanju namenskih dodatnih sredstev, da lahko Unija izvaja svoje prednostne naloge, ki so delovna mesta in rast ter migracije in varnost, ob zagotavljanju zadostnih zgornjih mej za plačila in močne zmogljivosti proračuna za odzivanje na nepredvidene okoliščine ter olajšanju izvrševanja sredstev EU ob sočasnem doseganju kar največjega učinka. Omogočiti bi morali znatno nadaljnjo posodobitev proračuna EU in s tem utrditi pot veliko bolj daljnosežnim spremembam v naslednjem VFO.

Komisija naj bi predlog naslednjega VFO pripravila do konca leta 2017. Ta predlog bo temeljil na pobudi za proračun, usmerjen v rezultate, in odražal prihodnje izzive in potrebe Unije po letu 2020, pri čemer bodo ocenjene tako uspešnost obstoječih pristopov na področjih, kot so kohezijska politika, skupna kmetijska politika in instrumenti za zunanje ukrepanje, kot možnosti proračuna EU, da prispeva na novih področjih, na primer v zvezi z dokončanjem evropske ekonomske in monetarne unije v skladu z načrtom iz poročila petih predsednikov ter na področju obrambe in varnosti.

To bo tudi priložnost, da se ponovno preučijo struktura, financiranje in trajanje proračuna za zagotovitev, da bo lahko zaradi tega kar najboljše podpiral evropske politične cilje.

Soglasje o tem, da posodobitev proračuna EU zahteva *skladno reformo tako na strani odhodkov kot prihodkov*, narašča. Proračun EU se prepogosto dojema kot stroškovni dejavnik za nacionalne račune, medtem ko so njegove možnosti za združevanje virov na stroškovno najučinkovitejši način podcenjene. Komisija z zanimanjem pričakuje priporočila skupine na visoki ravni za lastna sredstva, ki bodo pomemben prispevek k pripravi njenih predlogov za naslednji VFO.

Sedanje sedemletno *obdobje* ni dobro usklajeno s petletnim mandatom Evropskega parlamenta in Komisije. Izziv je v tem, kako uskladiti zahteve in čas, ki je potreben za pripravo in izvrševanje sredstev EU, zlasti v okviru deljenega upravljanja, s trajanjem VFO.

Ključno bo poiskati pravo ravnovesje med srednjeročno predvidljivostjo in *prilagodljivostjo* za odzivanje na nepredvidene okoliščine. V sedanjem VFO je približno 80 % proračuna EU dodeljenega vnaprej, kar omejuje njegovo *odzivnost* na nastajajoče potrebe. Ponovno bi bilo treba preučiti oblikovanje rezerv, ki jih je mogoče hitro mobilizirati znotraj glavnih programov Unije in med njimi.

Prav tako bo Komisija v skladu z Medinstitucionalnim sporazumom iz leta 2013 skrbno analizirala, kako v prihodnosti načrtovati proračun Evropskega razvojnega sklada, pri čemer bo upoštevala vse relevantne okoliščine in pomisleke, vključno s (i) celostno zasnovo in strukturo instrumentov za zunanje ukrepe po letu 2020, (ii) naravo partnerstva med Evropsko unijo ter afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami po izteku Sporazuma in Cotonouja leta 2020 in (iii) glavnimi spoznanji iz vrednotenja prejšnjih ukrepov, posvetovanj z zainteresiranimi stranmi in ocen učinka različnih ureditev.

Še en pomemben vidik razmisleka bo namenjen temu, kako se lahko sredstva EU kar najbolj učinkovito uporabijo, da se vsak razpoložljiv euro čim bolj izkoristi, pri čemer se bo izhajalo iz nekaterih novosti sedanjega VFO, vključno s:

- **Pogojenostjo:** Celo majhen znesek denarja lahko ima pomemben učinek, če je financiranje pogojeno s spremembami pri oblikovanju nacionalnih politik: v okviru naslednjega VFO bo treba ponovno posvetiti pozornost povezavi sredstev EU z ekonomskim upravljanjem ter pri tem izhajati iz ocene napredka, doseženega na podlagi veljavnih določb.
- **Učinkom vzvoda in sinergijami:** Proračun EU je v okviru veljavnega VFO več kot podvojil svoje zmogljivosti za pridobivanje dodatnih javnih in zasebnih sredstev z učinkom vzvoda prek finančnih instrumentov, Evropskega sklada za strateške naložbe in drugih novih instrumentov, kot so skrbniški skladi. Nadaljnje razvijanje te zmogljivosti bo ključnega pomena, tudi ob upoštevanju predlagane možnosti za ustvarjanje pogojnih obveznosti, ki presegajo višino zagotovljenih sredstev, in vzpostavitve skupnega sklada za financiranje, v katerem bi bila centralizirana jamstva s predlagano spremenjeno finančno uredbo. Prav tako bo ključnega pomena spodbujanje sodelovanja med državami članicami na področjih, kjer so pomembne ekonomije obsega in/ali zunanji dejavniki, zlasti na področjih, na katerih je postalo sodelovanje na ravni EU pomembnejše, npr. na področju varnosti in obrambe.
- **Poenostavitvijo:** Treba bo tudi ponovno pregledati zahteve za programe v okviru deljenega upravljanja, saj je spet prišlo do zamud pri njihovem izvajanju.

Komisija bo v celotnem postopku razvoja teh predlogov pozorno prisluhnila stališčem Parlamenta, Sveta in zainteresiranih strani.

Finančna priloga

Predlogi v okviru vmesnega pregleda	milijonov EUR (v tekočih cenah)
Razdelek 1 A: • Obzorje 2020 • IPE-promet • Erasmus+ • COSME • Podaljšanje EFSI • WIFI4EU	1 400 • 400 • 400 • 200 • 200 • 150 • 50
Razdelek 1 B: • Pobuda za zaposlovanje mladih	1 000 • 1000
Razdelek 3: Evropska mejna in obalna straža, Europol, Agencija EU za azil, dublinski skupni azilni sistem, nujna pomoč v Uniji, sistem vstopa/izstopa	2 549
Razdelek 4: • Postopek partnerskih okvirov • Evropski sklad za trajnostni razvoj • Makrofinančna pomoč • Mandat za zunanja posojila	1 385 • 750 • 250 • 270 • 115
SKUPAJ	6 334
Predlog proračuna za leto 2017 • Dodatna poraba za migracije (iz posebnih instrumentov in razlik do zgornje meje)	1 822
Tehnična prilagoditev sredstev za kohezijsko politiko • Za podpiranje prizadevanj za boj proti brezposelnosti mladih, vključevanju beguncev in podpiranju naložb prek finančnih instrumentov in v kombinaciji z EFSI	4 642
Sveženj v okviru vmesnega pregleda SKUPAJ	12 798