EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 29.6.2011
COM(2011) 500 konč.

PART I

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

Proračun za strategijo Evropa 2020

{SEC(2011) 867 konč.}
{SEC(2011) 868 konč.}

Predgovor

Evropska unija se brez prestanka trudi izpolnjevati pričakovanja svojih 500 milijonov državljanov. Prepričan sem, da je lahko gibalo oživitve visokokonkurenčnega modela socialnega tržnega gospodarstva v Evropi in po svetu. Vendar pa zato potrebuje inovativen proračun, ki mora biti uglašen z novimi razmerami, ki jih ustvarja globalizacija, ter se odzivati na današnje izzive in ustvarjati priložnosti za jutri.

Predlagamo inovativen proračun. Vabim vas, da se odmaknete od običajnih naslovov in se osredotočite na to, kako je celoten proračun zastavljen za uresničevanje skupnih ciljev strategije Evropa 2020. Odmikamo se od prepričanja o upravičenosti. Javni organi ne morejo več pričakovati, da bodo lahko sredstva porabljali po svoji volji. Odslej mora biti vsak zahtevani znesek tesno povezan s cilji in prednostnimi nalogami, o katerih smo se skupaj dogovorili. Zato bo vsak porabljeni evro večnamenski. Evro lahko hkrati okrepi kohezijo, poveča energetsko učinkovitost in okrepi boj proti podnebnim spremembam ter spodbuja socialne cilje, poviša zaposlenost in zmanjša revščino. Lahko je močan vzvod na veliko področjih.

V časih, ko se vlade, podjetja in družine po vsej Evropi preudarno odločajo, kako bodo porabile svoj denar, moramo temeljito razmisliti, kje je treba stroške zmanjšati in kje so potrebne naložbe za prihodnost. Biti moramo gospodarni in hkrati vlagati v evropsko rast.

Tudi Evropska unija mora shajati z denarjem, ki ga ima na voljo, ter hkrati vlagati za prihodnost. Naš proračun je sorazmerno majhen, saj predstavlja le okoli 1 % bogastva Evrope (izraženega v BND) in ustreza eni petdesetini sredstev, ki se porabijo v okviru proračunov držav članic. Vendar pa moramo s tem denarjem zagotoviti velik učinek in iz vsakega evra iztržiti čim več.

Danes sprejemamo pomembne odločitve za obdobje od leta 2014 do leta 2020.

Predlagamo proračun EU, ki davkoplačevalcev ne bo stal več kot doslej, vendar pa jim bo v zameno ponudil več. Evropski proračun posodabljamo, da bi omogočili prihranke na nekaterih področjih in zato povečali sredstva tam, kjer so zares pomembna. Proračun, ki ga predlagam, je ambiciozno usmerjen v cilje, pri katerih lahko Evropa dejansko stori veliko. Ta proračun ima vseevropsko razsežnost, ki se osredotoča na področja, na katerih lahko z združevanjem sredstev ustvarimo sinergije in financiramo ukrepe, ki bi bili dražji, če bi jih financirala vsaka država članica posebej.

Novi proračun bo preprostejši, preglednejši in pravičnejši ter bo lahko mobiliziral sredstva zasebnega sektorja. Hkrati predlagamo spremembo načina financiranja proračuna, pri čemer bodo ustvarjeni novi viri prihodkov, ki bodo delno nadomestili prispevke na podlagi bruto nacionalnega dohodka držav članic. Menimo, da bodo imele družine in vlade od tega večje koristi, naš proračun pa bo tako postal resnično evropski proračun, namenjen povezovanju. Bo proračun, ki se izogiba podvajanju odhodkov v državah članicah in ki prinaša dodano vrednost z ustvarjanjem sinergije pri ukrepanju, glede katerega se lahko dogovorimo na evropski ravni in ki ga ni mogoče izvesti brez evropskega vidika.

Velik del proračuna bo namenjen ustvarjanju novih delovnih mest in gospodarski rasti v skladu s strategijo Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast.

Instrument za povezovanje Evrope bo na primer financiral manjkajoče člene na področju energije, prometa in informacijske tehnologije. S tem se bo okrepil notranji trg, omogočile medsebojne povezave med vzhodom in zahodom ter severom in jugom EU in ustvarila teritorialna kohezija, ki bo koristila nam vsem. Proračun bo investiral v evropsko znanje in „knowhow“ ter več sredstev namenil izobraževanju, usposabljanju, raziskavam in inovativnosti. Ta področja so ključna za konkurenčnost Evrope v svetu, za ustvarjanje delovnih mest in za ustvarjalne ideje za prihodnost. Če želi Evropa uspešno tekmovati z drugimi deli sveta, mora združiti razpoložljive vire in vzpostaviti visokokonkurenčno socialno tržno gospodarstvo, ki izpolnjuje cilje strategije Evropa 2020. Zdaj, ko so naša gospodarstva prepletena bolj kot kdajkoli prej, je oživitev gospodarstva v vsaki od držav članic odgovornost nas vseh.

Tudi naša sredstva za kmetijstvo podpirajo resnično skupno evropsko politiko, ki je strateškega pomena. Več kot 70 % financiranja ni več nacionalnega izvora in financiranje na ravni EU je cenejše kot financiranje 27 nacionalnih kmetijskih politik. Skupna kmetijska politika bo posodobljena, da bo lahko zagotavljala varno in zdravo hrano, varovala okolje ter dajala boljše ugodnosti malim kmetom. Je dober zgled za to, da vsak evro lahko in tudi mora služiti več ciljem.

Svet postaja vse manjši. Sklepajo se nova zavezništva in vznikajo nova, hitro rastoča gospodarstva. Evropa si mora zato bolj prizadevati, da se sliši njen glas. Sredstva, ki ji pomagajo pri razvijanju partnerstev z ostalim svetom, bodo višja. Več denarja bo namenjenega za države v naši soseščini in za uresničevanje naših zavez, da pomagamo najrevnejšim po svetu. Če so časi težki za nas, so za njih še veliko težji.

Solidarnost je prisotna skozi celoten predlog – solidarnost z najrevnejšimi državami članicami in regijami, solidarnost pri skupnem obravnavanju migracijskih izzivov, solidarnost z vidika energetske varnosti in solidarnost z ljudmi v tretjih državah.

Ideja, da Evropa porabi največ denarja za svoje uslužbence in zgradbe, je napačna. V ta namen se dejansko porabi le 6 odstotkov proračuna. Vendar pa verjamem, da bi morale evropske institucije izkazati solidarnost z evropskimi državljani tam, kjer se na vseh ravneh zahtevajo strogi varčevalni ukrepi in največja možna učinkovitost. Zato se upravni stroški ne bodo povečali in predvideno je 5-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih v naslednjih sedmih letih.

Prepričan sem, da so naši predlogi ambiciozni, vendar odgovorni. Na nekaterih področjih varčujemo, na prednostnih področjih pa povečujemo sredstva. Izognili smo se skušnjavi zgolj manjših sprememb, ki bi dale podoben proračun, kot smo ga imeli doslej. Predvsem pa stremimo k temu, da evropskim državljanom zagotovimo, da je njihov denar dobro porabljen.

Evropski parlament, države članice in Komisija morajo zdaj stopiti skupaj in se dogovoriti o tem predlogu. V naslednjih mesecih pričakujem številne težke razprave, ki pa jih bo zaznamoval resničen evropski duh na vseh straneh. Verjamem, da lahko dosežemo dogovor o ambicioznem in inovativnem proračunu, ki lahko resnično vpliva na življenja ljudi.

Jose Manuel Durão Barroso

Predsednik Evropske komisije

1. OZADJE

Komisija se je pri pripravi predlogov za prihodnji proračun Evropske unije srečevala z izzivom, kako v času, ko države članice sprejemajo varčevalne ukrepe in si prizadevajo za fiskalno konsolidacijo, zagotoviti financiranje za vse številnejša področja politik, na katerih bi bilo ukrepanje na ravni Evropske unije učinkovitejše. Zaradi tega je predlagala proračun z močno vseevropsko razsežnostjo, ki bo glavno gibalo strategije za rast Evropa 2020. Novosti tega predloga so poudarek na kakovosti predlogov za porabo sredstev in prihodnji načini financiranja proračuna EU, s čimer bi se lahko ublažil neposredni učinek na nacionalne proračune in oblikoval resnično evropski proračun.

Evropska unija je zaradi gospodarske in finančne krize sprejela pomembne ukrepe, da bi se izboljšalo usklajevanje gospodarskega upravljanja in podprla oživitev gospodarstva. Evropski parlament in države članice so potrdile koristi upravljanja medsebojne odvisnosti gospodarstev v EU s strukturiranim pristopom, ki je bil določen v evropskem semestru za usklajevanje gospodarskih politik. Naslednji finančni okvir je zasnovan v podporo temu procesu. Predlaga dolgoročno vizijo evropskega gospodarstva, ki sega dlje od sedanjih finančnih težav, s katerimi se srečujejo nekatere države članice. Proračun EU ni proračun za „Bruselj“, temveč proračun za državljane EU. Je sorazmerno majhen in njegova sredstva se investirajo v države članice, da bi prinesla koristi Evropski uniji in njenim državljanom. Prispeva k uresničevanju strategije EU za rast, ker ima močan spodbujevalni učinek, zlasti če je usmerjen v doseganje ciljev strategije Evropa 2020.

Vodilna tema v tem predlogu je pametna, trajnostna in vključujoča rast. Komisija predlaga povečanje sredstev, namenjenih za raziskave in inovacije, izobraževanje ter razvoj malih in srednjih podjetij. Poleg tega predlaga sprostitev večjega potenciala enotnega trga z vzpostavitvijo infrastrukture, ki je prilagojena potrebam enaindvajsetega stoletja, in razvoj skupne kmetijske politike v smeri gospodarnejšega izkoriščanja virov, da slednja ne bo usmerjena le v zagotavljanje visokokakovostne hrane, temveč bo prispevala tudi k upravljanju okolja in boju proti podnebnim spremembam. Druga osrednja tema tega predloga je solidarnost – solidarnost z najrevnejšimi državami članicami in regijami, ki se bo kazala z osredotočanjem največjega dela kohezijskih sredstev na njihove potrebe, solidarnost pri skupnem obravnavanju migracijskih izzivov in odpravljanju posledic naravnih nesreč, solidarnost z vidika energetske varnosti ter solidarnost z ljudmi iz tretjih držav, ki potrebujejo našo takojšnjo humanitarno pomoč, pa tudi podporo za dolgoročni razvoj.

Komisija se pridružuje pomislekom Evropskega parlamenta[1], ki opozarja, da „način, kako se je sistem lastnih sredstev razvijal […], nesorazmerno poudarja neto razlike med prihodki in odhodki držav članic in tako nasprotuje načelu solidarnosti EU ter slabi evropski skupni interes in v veliki meri zanemarja evropsko dodano vrednost“. S svojimi predlogi si prizadeva preurediti finance EU in se od proračuna, ki ga sestavljajo v glavnem prispevki na podlagi bruto nacionalnega dohodka, preusmeriti k proračunu, ki ga sestavlja dobršen del pravih „lastnih sredstev“, kar je bliže določbam Pogodbe, v skladu s katerimi se proračun EU v celoti financira iz lastnih sredstev.

Komisija je pri pripravi tega predloga za naslednji večletni finančni okvir proučila učinek sedanjih instrumentov in programov financiranja, opravila obsežna posvetovanja z

[1] Resolucija Evropskega parlamenta z dne 8. junija 2011 o vlaganju v prihodnost: nov večletni finančni okvir za konkurenčno, trajnostno in vključujočo Evropo.

zainteresiranimi stranmi[2] ter analizirala možnosti za oblikovanje instrumentov in programov v naslednjem večletnem finančnem okviru[3].

2. PREDLAGANI VEČLETNI FINANČNI OKVIR

Komisija je pri sprejemanju odločitve o celotnem znesku, ki ga predlaga za naslednji večletni finančni okvir, upoštevala stališče Evropskega parlamenta, da „zamrznitev naslednjega večletnega finančnega ovira na ravni iz leta 2013 … ni realna možnost [in da] je treba za naslednji večletni finančni okvir nameniti vsaj 5 % več sredstev“[4]. Prav tako je upoštevala sklepe Evropskega sveta[5], v skladu s katerimi je zelo pomembno, da se „v prihodnjem večletnem finančnem okviru odražajo prizadevanja držav članic za konsolidacijo, katerih cilj je večja vzdržnost primanjkljaja in dolga. Potrebna je razprava o tem, kako bi lahko porabo na evropski ravni ustrezno prilagodili temu cilju, pri čemer [je treba upoštevati] vloge različnih institucij in nujnost izpolnjevanja evropskih ciljev“.

Komisija je prepričana, da ima poraba na ravni EU dodano vrednost. Poraba v sedanjem večletnem finančnem okviru predstavlja le nekaj več kot 1 % BND Unije in je skromna v razmerju z vseevropskimi potrebami, ki jih redno izpostavljata Evropski parlament in Svet. Komisija zdaj predlaga finančni okvir, po katerem naj bi se v proračun EU vključilo 1,05 % BND v odobritvah za prevzem obveznosti, kar ustreza 1 % v odobritvah plačil. Z dodatnimi 0,02 % BND za morebitne odhodke zunaj večletnega finančnega okvira in 0,04 % BND za odhodke zunaj proračuna znaša skupni znesek 1,11 %: to vključuje sredstva za odzivanje v nujnih in izrednih (nepredvidljivih) razmerah (kot je humanitarno posredovanje), in odhodke, za katere države članice plačujejo namenske prispevke (na primer ERS, za katerega se uporablja drugačen porazdelitveni ključ kot za proračun EU). Komisija je pri predlogu tega okvira poskušala doseči pravo ravnovesje med ambicijami in stvarnostjo glede na časovno obdobje, v katerem bodo potekala proračunska pogajanja.

Komisija v skladu z ustaljeno prakso pri sprejemanju večletnega finančnega okvira predstavlja svoj predlog v obliki prihodnjih finančnih obveznosti. Zaradi večje predvidljivosti je opisan tudi pričakovani ritem izvajanja plačil, kar je zlasti pomembno v času proračunske konsolidacije, ki zahteva strog nadzor na ravni plačil ob začetku naslednjega obdobja.

Komisija se je zato odločila predlagati naslednji večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020:

---

2 Tak primer je posvetovanje pred sprejetjem pregleda proračuna EU: http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm.

3 Podrobnejši podatki o oceni Komisije glede porabe v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2007–2013 in njeni analizi učinkov sedanjih predlogov so v delovnem dokumentu služb Komisije SEC(2011) 868.

4 Resolucija Evropskega parlamenta z dne 8. junija 2011 o vlaganju v prihodnost: nov večletni finančni okvir za konkurenčno, trajnostno in vključujočo Evropo.

5 Sklepi Evropskega sveta z dne 29. oktobra 2010.

VEČLETNI FINANČNI OKVIR (EU-27)

(v mio. EUR – v cenah iz leta 2011)

ODOBRITVE ZA PREVZEM OBVEZNOSTI	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014–2020 skupaj
1. Pametna in vključujoča rast	**64.696**	**66.580**	**68.133**	**69.956**	**71.596**	**73.768**	**76.179**	**490.908**
od tega: ekonomska, socialna in teritorialna kohezija	50.468	51.543	52.542	53.609	54.798	55.955	57.105	376.020
2. Trajnostna rast: naravni viri	**57.386**	**56.527**	**55.702**	**54.861**	**53.837**	**52.829**	**51.784**	**382.927**
od tega: odhodki, povezani s trgom, in neposredna plačila	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825
3. Varnost in državljanstvo	**2.532**	**2.571**	**2.609**	**2.648**	**2.687**	**2.726**	**2.763**	**18.535**
4. Evropa v svetu	**9.400**	**9.645**	**9.845**	**9.960**	**10.150**	**10.380**	**10.620**	**70.000**
5. Uprava	**8.542**	**8.679**	**8.796**	**8.943**	**9.073**	**9.225**	**9.371**	**62.629**
od tega: upravni odhodki institucij	6.967	7.039	7.108	7.191	7.288	7.385	7.485	50.464
ODOBRITVE ZA PREVZEM OBVEZNOSTI SKUPAJ	**142.556**	**144.002**	**145.085**	**146.368**	**147.344**	**148.928**	**150.718**	**1.025.000**
v % BND	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%
ODOBRITVE PLAČIL SKUPAJ	**133.851**	**141.278**	**135.516**	**138.396**	**142.247**	**142.916**	**137.994**	**972.198**
v % BND	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%
SREDSTVA ZUNAJ VEČLETNEGA FINANČNEGA OKVIRA								
Rezerva za nujno pomoč	350	350	350	350	350	350	350	2.450
Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji	429	429	429	429	429	429	429	3.000
Solidarnostni sklad	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	7.000
Instrument prilagodljivosti	500	500	500	500	500	500	500	3.500
Rezerva za krize v kmetijskem sektorju	500	500	500	500	500	500	500	3.500
ITER	886	624	299	291	261	232	114	2.707
GMES	834	834	834	834	834	834	834	5.841
ERS AKP	3.271	4.300	4.348	4.407	4.475	4.554	4.644	29.998
ERS ČDO	46	46	46	46	46	46	46	321
Globalni sklad za podnebne ukrepe in biotsko raznovrstnost	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
SREDSTVA ZUNAJ VFO SKUPAJ	**7.815**	**8.583**	**8.306**	**8.357**	**8.395**	**8.445**	**8.416**	**58.316**
SREDSTVA VFO + ZUNAJ VFO SKUPAJ	**150.371**	**152.585**	**153.391**	**154.725**	**155.739**	**157.372**	**159.134**	**1.083.316**
v % BND	1,13%	1,13%	1,12%	1,12%	1,11%	1,10%	1,09%	1,11%

3. FINANCIRANJE PRORAČUNA EU

Potreba po modernizaciji finančnega okvira se navezuje ne le na prednostna področja porabe in njihovo zasnovo, temveč tudi na financiranje proračuna EU, ki je bilo v zadnjih letih vse pogosteje predmet razprav. V Pogodbi o delovanju Evropske unije je ponovno potrjeno prvotno načelo, da se proračun EU v celoti financira iz lastnih sredstev. Vendar pa danes dejansko več kot 85 % financiranja EU temelji na statističnih agregatih, ki izhajajo iz bruto nacionalnega dohodka (BND) in DDV. Za te nacionalne prispevke na splošno velja, da bi jih morale države članice čim bolj zmanjšati. Zato se je pri neto plačnicah razvila miselnost pravičnega povračila („svoj denar hočem nazaj"), kar izkrivlja logično podlago, na kateri temelji poračun EU, in je v navzkrižju s temeljnim načelom solidarnosti Unije. Taka miselnost je hkrati povzročila čezmerno osredotočenost na neto plačila in razlike med prihodki in odhodki ter proračunu EU onemogočala, da bi v celoti odigral svojo vlogo pri zagotavljanju dodane vrednosti za Unijo kot celoto.

Čas je, da se financiranje EU začne ponovno usklajevati z načeli sorazmernosti med viri, preglednosti in pravičnosti, ter da se EU dajo na voljo ustrezna sredstva za doseganje dogovorjenih ciljev na posameznih področjih politik. Namen predloga novih virov lastnih sredstev ni povečanje obsega proračuna EU, temveč odmik od pristopa „pravičnega povračila" in uvedba večje preglednosti v sistem. Cilj tega ni podelitev fiskalne suverenosti EU, temveč vrnitev k takim mehanizmom financiranja, kakor so bili prvotno mišljeni v Pogodbah. Predlog Komisije bo zato omogočil zmanjšanje neposrednih prispevkov iz proračunov držav članic.

Komisija je v pregledu proračuna[6] določila neizčrpen seznam mogočih načinov financiranja, ki bi lahko postopoma nadomestili nacionalne prispevke in razbremenili državne blagajne. Prav tako je navedla več meril, ki bi jih bilo treba upoštevati pri proučitvi teh možnosti. Izvedla je obsežno študijo različnih možnosti[7] in se odločila predlagati nov sistem virov lastnih sredstev, ki temelji na obdavčitvi finančnih transakcij in novih sredstvih iz naslova DDV. Ti novi viri lastnih sredstev bi deloma financirali proračun EU in bi lahko v celoti nadomestili sedanji zapleten sistem lastnih sredstev iz naslova DDV, za katerega Komisija predlaga, da se ukine, ter zmanjšali obseg lastnih sredstev iz naslova BND. Predlog Komisije za Sklep Sveta o sistemu virov lastnih sredstev je podrobneje predstavljen v zakonodajnem besedilu, ki je del tega paketa[8]. Komisija se v tej zvezi pridružuje pozivu Evropskega parlamenta glede organizacije medparlamentarne konference o tem vprašanju z nacionalnimi parlamenti.

Zaradi zgoraj navedenega Komisija predlaga tudi pomembno poenostavitev sistema znižanj in popravkov. Poskusi, da bi se izravnale razlike med zneski, ki jih države članice prispevajo v proračun EU, in zneski, ki jih prejmejo v okviru različnih politik EU, povzročajo neravnovesja v proračunu in ga omejujejo pri ustvarjanju dodane vrednosti. Zato Komisija predlaga, da se v skladu s sklepi Evropskega sveta v Fontainebleauju leta 1984 omeji prispevek za tiste države članice, katerih proračunsko breme bi bilo sicer glede na njihovo sorazmerno blaginjo čezmerno.

---

6 COM(2010) 700.

7 Za več informacij glej spremni delovni dokument služb Komisije SEC(2011) 876.

8 COM(2011) 510.

4. NAČELA, NA KATERIH TEMELJI PRORAČUN EU

Proračun EU se razlikuje od nacionalnih proračunov. Ne financira neposredno zdravstva in izobraževanja. Za razliko od nacionalnih proračunov prav tako ne financira policijskih ali vojaških sil. Temelji na vseevropski in ne nacionalni logiki. Njegov sorazmerno majhen obseg omogoča, da je osredotočen na področja, na katerih zagotavlja visoko dodano vrednost EU[9]. Proračun EU ni namenjen financiranju posegov, ki bi jih države članice lahko same financirale. Obstaja zaradi potrebe po financiranju dejavnosti, ki so nujne za delovanje EU, ter dejavnosti, ki se lahko gospodarneje in učinkoviteje izvajajo s skupnim financiranjem iz proračuna EU. Namen proračuna EU je:

(a) financiranje skupnih politik, glede katerih so se države članice dogovorile, da bi jih bilo treba izvajati na ravni EU (na primer skupna kmetijska politika),

(b) izražanje solidarnosti med vsemi državami članicami in regijami, da bi se podprl razvoj najšibkejših regij in bi EU lahko delovala kot enoten gospodarski prostor (na primer s kohezijsko politiko),

(c) financiranje posegov za dokončanje notranjega trga, ki jih tudi najpremožnejše države članice ne bi mogle financirati same. Proračun EU temelji na vseevropskem in ne zgolj nacionalnem pristopu (na primer s financiranjem vseevropskih naložb v infrastrukturo), prav tako pa omogoča odpravljanje dragega podvajanja dela med različnimi nacionalnimi sistemi, ki si delno prizadevajo za iste cilje;

(d) zagotavljanje sinergij in ekonomije obsega z lajšanjem sodelovanja in skupnimi rešitvami za težave, ki jih države članice ne morejo obravnavati same (na primer prizadevanja za raziskave in inovacije, ki sodijo v sam svetovni vrh, sodelovanje na področju notranjih zadev, migracij in pravosodja),

(e) odzivanje na trajne in nove izzive, ki zahtevajo skupen vseevropski pristop (na primer na področju okolja, podnebnih sprememb, humanitarne pomoči, demografskih sprememb in kulture).

Glede na navedeno se je Komisija pri oblikovanju naslednjega večletnega finančnega okvira opirala na načela, ki jih je leta 2010 določila v pregledu proračuna:

- osredotočenost na izvajanje ključnih prednostnih nalog politik,
- osredotočenost na dodano vrednost EU,
- osredotočenost na učinke in rezultate,
- zagotavljanje vzajemnih koristi v vsej Evropski uniji.

Proračun EU tvorijo „politike, izražene v številkah“, zato mora financiranje odražati obstoječe ureditvene okvire, znotraj katerih se politike izvajajo, in prednostna področja zadevnih politik. Financiranje mora dati pričakovane rezultate – javni organi nimajo „pravice“ do sredstev, ki bi jih lahko po svoji volji porabili, temveč prejmejo sredstva EU, da bi lahko uresničili skupno

[9] Za primere dodane vrednosti porabe EU glej spremni delovni dokument služb Komisije SEC(2011) 867.

dogovorjene cilje EU. Zato so bili programi in instrumenti, ki so vključeni v ta predlog za večletni finančni okvir, preoblikovani, s čimer se bo zagotovilo, da njihovi rezultati in učinki podpirajo ključne prednostne naloge politik EU. Glavne značilnosti naslednje generacije finančnih programov in instrumentov bodo usmerjenost v rezultate, okrepljena uporaba pogojev in poenostavitev izvajanja.

- **Rezultati** bodo jasno povezani z izvajanjem strategije Evropa 2020 in doseganjem ciljev, zastavljenih v okviru te strategije. To pomeni, da bodo programi osredotočeni na omejeno število najpomembnejših prednostnih nalog in ukrepov, ki dosegajo kritično maso, pri čemer se bo preprečevala razdrobljenost in neusklajeni posegi. Kjer je mogoče, bodo obstoječi programi združeni (na primer na področju notranjih zadev, izobraževanja in kulture) in/ali preoblikovani (na primer na področju raziskav in kohezije), s čimer se bo zagotovilo, da načrtovanje programov poteka integrirano ter da se za izvajanje, poročanje in nadzor uporabljajo isti mehanizmi.

- **Poenostavitev:** Sedanja pravila o financiranju so se razvila zaradi potrebe po povečanju odgovornosti pri porabi javnega denarja in zaradi upoštevanja preteklih težav. Posledica so zelo raznolika in kompleksna pravila, ki povzročajo težave pri izvajanju in nadzoru. Ta kompleksnost povzroča veliko upravno breme upravičencem ter tudi Komisiji in državam članicam, njen neželen učinek pa je, da lahko potencialne kandidate odvrača od udeležbe v programih in povzroča zamude pri izvajanju. Trenutno se pripravlja poenostavitev splošnih (finančna uredba) in sektorskih pravil.

- **Pogojnost:** Da bi se poudarek preusmeril z vložkov na rezultate, bodo v programe in instrumente uvedeni pogoji. To velja zlasti za področja z izredno veliko porabo, kot sta kohezijska politika in kmetijstvo, na katerih bodo morale države članice in upravičenci pokazati, da prejeta sredstva uporabljajo za doseganje prednostnih nalog politik EU. Komisija bo zagotavljala skladnost med splošno gospodarsko politiko EU in proračunom Unije, zlasti da bi se izognili primerom, ko učinkovitost financiranja EU zmanjšujejo neustrezne makrofiskalne politike.

- **Privabljanje naložb:** S sodelovanjem z zasebnim sektorjem pri inovativnih finančnih instrumentih se lahko zagotovi večji učinek proračunskih sredstev EU, večje število strateških naložb in s tem tudi večje možnosti za rast EU. Sodelovanje zlasti s skupino Evropske investicijske banke ter z nacionalnimi in mednarodnimi javnimi finančnimi institucijami je bilo pozitivno in se bo nadaljevalo tudi v naslednjem večletnem finančnem okviru. Na podlagi ustreznih ureditev glede jamstev in delitve tveganja lahko finančni sektor zagotovi več kapitala in daje več posojil inovativnim podjetjem ali infrastrukturnim projektom. Tako lahko tovrstni finančni instrumenti prispevajo tudi k splošnemu razvoju finančnih trgov v obdobju po krizi.

5. NAJPOMEMBNEJŠI NOVI ELEMENTI

Komisija si za naslednji proračun EU želi, da bi se porabljal drugače, z več poudarka na rezultatih in uspešnosti ter osredotočanjem na uresničevanje ciljev programa strategije Evropa 2020. V ta namen bo v kohezijsko politiko uvedeno načelo pogojnosti, z ekologizacijo neposrednih plačil pa bo okrepljena okoljska komponenta kmetijske politike. Naslednji proračun bi bilo treba posodobiti s prerazporeditvijo sredstev na prednostna področja, kot so

vseevropska infrastruktura, raziskave in inovacije, izobraževanje in kultura, varovanje zunanjih meja EU ter zunanjepolitični odnosi (npr. sosedska politika Unije). Horizontalne prednostne naloge politik na področjih, kot sta varstvo okolja in boj proti podnebnim spremembam, bodo sestavni del vseh glavnih instrumentov in posegov. Pristopi po posameznih področjih politik so podrobneje opisani v spremnem delu II tega sporočila. V naslednjem oddelku so opisane najpomembnejše spremembe na glavnih področjih porabe.

5.1. Obzorje 2020: skupni strateški okvir za raziskave, inovacije in tehnološki razvoj

Na področju inovacij ima EU pomemben zaostanek[10], ki ga je treba odpraviti, da bo lahko tekmovala z drugimi razvitimi gospodarstvi ter gospodarstvi v razvoju in vzponu. Evropska unija kot celota zaostaja za Japonsko in Združenimi državami Amerike pri številnih ključnih kazalnikih, kot so število prijavljenih patentov, izvoz tehnološko naprednih in zelo naprednih proizvodov ter poraba za raziskave in razvoj, izražena v odstotku bruto domačega proizvoda.

Raziskave in inovacije prispevajo k odpiranju novih delovnih mest, blaginji in kakovosti življenja. Evropska unija je na številnih tehnoloških področjih vodilna v svetu, vendar je konkurenčnost tradicionalnih tekmic in novih hitro rastočih gospodarstev čedalje večja. Skupni programi povezujejo raziskovalce in tako dajejo rezultate, ki jih države članice same ne bi mogle.

Da bi dosegli krovni cilj 3 % BDP za naložbe, ki je bil zastavljen v okviru strategije Evropa 2020, je treba po vsej EU spodbujati večje naložbe v raziskave in razvoj. Poleg tega mora EU več znanstvenih dognanj patentirati in uporabljati, ne le za postopke in izdelke v visokotehnoloških industrijah, temveč tudi v tradicionalnih sektorjih, kar je morda še pomembneje. Pri tem so potrebna prizadevanja javnih organov, zasebnega sektorja in raziskovalne skupnosti. Komisija je z ustanovitvijo Evropskega raziskovalnega sveta začela korenito prenovo upravljavskih struktur na področju evropskih raziskav, ki že daje pozitivne rezultate. Zdaj gre še korak naprej in predlaga reorganizacijo sedanjih instrumentov EU za financiranje raziskav in inovacij (zlasti okvirnih programov za raziskave ter programa za konkurenčnost in inovacije). S tem bi se okrepila vez z zastavljenimi cilji politik ter poenostavili postopki izvajanja, hkrati pa bi se ublažilo upravno breme za upravičence.

Komisija predlaga, da se prihodnje financiranje raziskav in inovacij osredotoča na 3 ključne vidike, ki so trdno zasidrani v strategiji Evropa 2020:

- odličnost znanstvene baze,
- spoprijemanje z družbenimi izzivi,
- oblikovanje vodilnega položaja v industriji in povečanje konkurenčnosti.

S skupnim strateškim okvirom (ki se bo imenoval Obzorje 2020) se bo odpravila razdrobljenost in zagotovila večja medsebojna povezanost, med drugim tudi z nacionalnimi raziskovalnimi programi. Ta okvir bo tesno povezan s ključnimi prednostnimi nalogami politik na področju zdravja, zanesljivosti preskrbe s hrano, biogospodarstva, energije in podnebnih sprememb. Evropski inštitut za tehnologijo in inovacije bo del programa Obzorje 2020 ter bo prek svojih skupnosti znanja in inovacij pomembno prispeval k združevanju vseh

[10] Glej Poročilo o konkurenčnosti v Uniji inovacij za leto 2011, SEC (2011) 739.

treh strani trikotnika znanja – izobraževanja, inovacij in raziskav. Ena od značilnosti novega pristopa k financiranju raziskav bo večja uporaba inovativnih finančnih instrumentov po zgledu Sklada za financiranje na osnovi delitve tveganja.

Komisija predlaga, da se za obdobje 2014–2020 dodeli 80 milijard EUR za skupni strateški okvir za raziskave in inovacije.

Ta finančna sredstva bodo dopolnjena s pomembno podporo za raziskave in inovacije iz strukturnih skladov. V obdobju 2007–2013 bo na primer okoli 60 milijard EUR porabljenih za raziskave in inovacije v vseh evropskih regijah, podobne ravni financiranja pa je mogoče pričakovati tudi v prihodnosti.

5.2. Solidarnost in naložbe za trajnostno rast in zaposlovanje

Kohezijska politika je pomemben instrument za izražanje solidarnosti z revnejšimi in šibkejšimi regijami EU, vendar je njena vloga še veliko večja. Eden njenih največjih uspehov je izboljšanje življenjskega standarda vseh evropskih državljanov. To dosega s podpiranjem razvoja in rasti revnejših držav članic in regij, pa tudi s spodbujanjem povezovanja notranjega trga, ki vsem delom EU, bogatim in revnim, velikim in majhnim, omogoča dostop do trgov in uresničevanje ekonomije obsega. Ocena porabe v preteklosti, ki jo je izvedla Komisija, je pokazala na veliko primerov dodane vrednosti ter naložb za rast in ustvarjanje delovnih mest, ki ne bi bili mogoči brez podpore iz proračuna EU. Vendar pa so bili opaženi tudi primeri razpršenosti in pomanjkanja jasno določenih prednostnih nalog. Komisija se je v času, ko so javna sredstva omejena in so naložbe za spodbujanje rasti potrebne bolj kot kdaj koli prej, odločila predlagati pomembne spremembe kohezijske politike.

Kohezijska politika je eden glavnih instrumentov za uresničevanje ciljev strategije Evropa 2020 po vsej EU. Komisija predlaga večjo usmerjenost v rezultate in okrepljeno učinkovitost porabe kohezijskih sredstev ter bo v ta namen kohezijsko politiko bolj sistematično povezovala s cilji strategije Evropa 2020. Poleg tega predlaga uvedbo nove kategorije regij, t.i. „**regije v prehodu**“, s katero se bo nadomestil trenutni sistem postopnega opuščanja in postopnega uvajanja pomoči. Ta kategorija bo zajemala vse regije, katerih bruto domači proizvod na prebivalca se giblje med 75 % in 90 % povprečja EU-27.

Za reševanje problema brezposelnosti in nenehno visokega odstotka revnih je potrebno ukrepanje na ravni EU in držav članic. Ker se Unija srečuje z vse večjim izzivom, ki ga predstavljajo pomanjkanje znanja in spretnosti, nezadostni rezultati aktivne politike trga dela in izobraževalnih sistemov, socialna izključenost marginaliziranih skupin ter majhna mobilnost delavcev, je treba pripraviti pobude na ravni politike in konkretne podporne ukrepe. Zaradi finančne in gospodarske krize, demografskih in selitvenih gibanj ter hitrega tehnološkega razvoja se je večina teh težav še poglobila, brez učinkovite obravnave pa bodo postale velik izziv za socialno kohezijo in konkurenčnost. Zato je izredno pomembno, da naložbe v infrastrukturo, regionalno konkurenčnost in razvoj podjetij, ki so usmerjene v spodbujanje rasti, spremljajo ukrepi na področju politike trga dela, izobraževanja, usposabljanja, socialne vključenosti, prilagodljivosti delovne sile, podjetij in podjetnikov ter upravnih zmogljivosti.

Pri tem ima Evropski socialni sklad (ESS) ključno vlogo. Predlaga se uvedba obveznosti za države članice, da določijo, na kakšen način morajo različni instrumenti financiranja prispevati k uresničevanju krovnih ciljev strategije Evropa 2020, vključno z določitvijo minimalnih deležev podpore ESS v okviru strukturnih skladov za vsako kategorijo regij (25 %

za regije iz cilja „konvergenca“, 40 % za regije v prehodu in 52 % za regije iz cilja „konkurenčnost“, pri čemer bi Kohezijski sklad še naprej predstavljal eno tretjino dodeljenih sredstev v okviru kohezijske politike v upravičenih državah članicah in ozemeljsko sodelovanje ni upoštevano). Z uporabo teh deležev bi sredstva ESS predstavljala najmanj 25 % celotnih proračunskih sredstev, namenjenih za kohezijsko politiko, tj. 84 milijard EUR. ESS bodo dopolnjevali številni instrumenti, ki jih neposredno upravlja Komisija, kot sta program Progress in mreža EURES, da bi se podpiralo ustvarjanje delovnih mest.

Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji (ESPG) je prožen sklad zunaj finančnega okvira, iz katerega se namenja podpora delavcem, ki so izgubili delo zaradi strukturnih sprememb v svetovni trgovini, da bi lahko čim prej našli novo zaposlitev. Ker se potrebe po teh sredstvih iz leta v leto spreminjajo, Komisija predlaga, da ESPG ostane zunaj finančnega okvira. Ta sklad se lahko uporabi tudi v kmetijskemu sektorju za pomoč tistim, katerih sredstva za preživljanje bi lahko ogrozila globalizacija.

Komisija za povečanje učinkovitosti porabe EU in v skladu z ozemeljskim pristopom iz Lizbonske pogodbe predlaga vzpostavitev skupnega strateškega okvira za vsa strukturna sredstva, v katerem bi bili cilji strategije Evropa 2020 preoblikovani v prednostne naloge na področju naložb. S tem bi se dala večja dinamika cilju teritorialne kohezije iz Lizbonske pogodbe. Konkretno Komisija predlaga, da se z vsako državo članico sklene pogodba o partnerstvu. V tovrstnih pogodbah bodo določene zaveze partnerjev na nacionalni in regionalni ravni, da bodo dodeljena sredstva porabili za uresničevanje strategije Evropa 2020, s čimer bo vzpostavljen okvir uspešnosti, ki bo omogočal oceno napredka glede danih zavez.

Ta partnerstva bodo morala biti tesno povezana z nacionalnimi reformnimi programi ter programi stabilnosti oz. konvergenčnimi programi, ki jih pripravijo države članice, pa tudi s priporočili po posameznih državah, ki jih na tej podlagi sprejme Svet. Za zagotovitev, da učinkovitosti porabe kohezijskih sredstev ne bodo zmanjševale neustrezne makrofiskalne politike, bodo sektorske predhodne pogoje iz vsake pogodbe dopolnjevali pogoji, vezani na novo gospodarsko upravljanje.

V navedenih pogodbah bodo določeni jasni cilji in kazalniki ter omejeno število pogojev (tako predhodnih kot tistih, ki so vezani na doseganje rezultatov, da bo slednje mogoče spremljati), vključena pa bo tudi zaveza glede letnega poročanja o napredku v letnih poročilih o kohezijski politiki. Sredstva bodo usmerjena na omejeno število prednostnih področij – regije iz cilja „konkurenčnost“ in regije „v prehodu“ bodo dodeljena proračunska sredstva, razen sredstev ESS, namenila predvsem energetski učinkovitosti, obnovljivim virom energije ter konkurenčnosti in inovativnosti MSP, medtem ko bodo regije iz cilja „konvergenca“ ta sredstva namenile nekoliko širšemu izboru prednostnih področij (po potrebi tudi za krepitev institucionalnih zmogljivosti).

Z vidika povečanja uspešnosti se bo z uvedbo novih določb o pogojnosti zagotovilo, da je financiranje EU usmerjeno v rezultate in ustvarja močne spodbude za države članice, da s kohezijsko politiko uresničujejo cilje strategije Evropa 2020. Pogojnost bo v obliki „predhodnih“ pogojev, ki morajo biti izpolnjeni, preden se sredstva izplačajo, in „naknadnih pogojev“, s katerimi bo sprostitev dodatnih sredstev vezana na uspešnost. Če pri izpolnjevanju teh pogojev ne bo zadostnega napredka, se bo financiranje začasno ali dokončno prekinilo.

Pogojnost bo temeljila na rezultatih in pobudah za izvajanje reform, ki so potrebne za zagotavljanje učinkovite porabe finančnih sredstev. Za okrepitev usmerjenosti v rezultate in

uresničevanja ciljev strategije Evropa 2020 bo 5 % kohezijskih sredstev namenjenih posebni rezervi in se bodo po vmesnem pregledu dodelila tistim državam članicam in regijam, katerih programi bodo izpolnili najpomembnejše cilje znotraj širšega okvira ciljev iz strategije Evropa 2020. Ti najpomembnejši cilji bodo določeni v skladu s predpisi na področju kohezijske politike.

Izkušnje v zvezi s sedanjim finančnim okvirom, kažejo, da ima veliko držav članic težave pri črpanju velikih zneskov sredstev EU v omejenem časovnem obdobju. Zamude pri pripravi projektov, dodelitvi sredstev in izvajanju plačil so vzrok za velik obseg neporabljenih odobritev ob koncu tega obdobja financiranja. Poleg tega so nekatere države zaradi svojih proračunskih razmer težje sprostile sredstva, potrebna za zagotovitev sofinanciranja. Komisija za izboljšanje črpanja sredstev predlaga več ukrepov:

- določitev zgornje meje za dodelitev kohezijskih sredstev na 2,5 % BND,
- začasno povečanje deleža sofinanciranja za 5 do 10 odstotnih točk, kadar država članica prejema finančno pomoč v skladu s členom 136 ali 143 PDEU, s čimer bi bili nacionalni proračuni v času fiskalne konsolidacije nekoliko razbremenjeni, hkrati pa bi se ohranjala ista splošna raven financiranja EU,
- vključitev nekaterih pogojev glede izboljšanja upravnih zmogljivosti v pogodbe o partnerstvu.

Komisija za naslednji večletni finančni okvir predlaga, da se največji delež kohezijskih sredstev nameni najrevnejšim regijam in državam članicam. Prav tako predlaga pomoč tistim regijam, ki izgubljajo status regije iz cilja „konvergenca“, in sicer z omejitvijo zmanjšanja intenzivnosti pomoči, ki bi se sicer uporabilo, če bi nemudoma pridobile status regije iz cilja „konkurenčnost“. Komisija zato predlaga, da te regije v obdobju naslednjega večletnega finančnega okvira ohranijo dve tretjini prejšnjih dodeljenih sredstev. Navedene regije bi skupaj z drugimi regijami, ki imajo podobne ravni BDP (med 75 % in 90 % BDP EU), tvorile novo kategorijo „regije v prehodu“.

Komisija predlaga, da se za obdobje 2014–2020 dodeli 376 milijard EUR za instrumente kohezijske politike.

Ta znesek je sestavljen iz:

- **162,6 milijarde EUR za regije iz cilja „konvergenca“,**
- **38,9 milijarde EUR za regije v prehodu,**
- **53,1 milijarde EUR za regije iz cilja „konkurenčnost“,**
- **11,7 milijarde EUR za ozemeljsko sodelovanje,**
- **68,7 milijarde EUR za Kohezijski sklad**

ter 40 milijard EUR za instrument za povezovanje Evrope (glej oddelek 5.3 spodaj).

Evropski socialni sklad (na podlagi ključa 25/40/52 za posamezne kategorije regij) bo predstavljal najmanj 25 % kohezijskih sredstev (pri čemer ni vštet instrument za

povezovanje Evrope), tj. 84 milijard EUR.

Zunaj večletnega finančnega okvira:

- **3 milijarde EUR za Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji,**
- **7 milijard EUR za Evropski solidarnostni sklad.**

5.3. Instrument za povezovanje Evrope

Za polno delovanje enotnega trga je potrebna sodobna, visoko učinkovita infrastruktura, ki povezuje Evropo zlasti na področjih prometa, energije ter informacijskih in komunikacijskih tehnologij (IKT).

Po ocenah je za obdobje 2014–2020 potrebnih okoli 200 milijard EUR za dokončanje vseevropskih energetskih omrežij, 540 milijard EUR je treba nameniti za naložbe v vseevropsko prometno omrežje in več kot 250 milijard EUR za naložbe v IKT. Čeprav je trg sposoben in tudi dejansko mora zagotoviti levji delež potrebnih naložb, je treba obravnavati tudi pomanjkljivosti trga, kot so obstoječe vrzeli in ozka grla, ter zagotoviti ustrezne čezmejne povezave. Izkušnje kažejo, da države članice pri načrtovanju svojih proračunov nikoli ne dajo zadostne teže večnacionalnim, čezmejnim naložbam v infrastrukturo, ki je potrebna za dobro delovanje enotnega trga. To je še eno od področij, na katerih lahko proračun EU prinese dodano vrednost s tem, da prispeva k zagotovitvi financiranja vseevropskih projektov, ki v korist vseh povezujejo središča in obrobje.

Komisija se je zato odločila predlagati oblikovanje instrumenta za financiranje evropskih povezav, da bi se pospešil razvoj infrastrukture, ki jo potrebuje EU. Te povezave, ki spodbujajo rast, bodo zagotavljale boljši dostop do notranjega trga in prekinile izoliranost nekaterih gospodarskih „otokov“. Energetska oskrba tistih delov EU, ki še niso povezani na glavna električna in plinska omrežja, je namreč odvisna od naložb, ki jih na tem področju opravijo druge države članice. Instrument za povezovanje Evrope bo poleg tega bistveno prispeval k energetski varnosti, s tem da bo po vsej Evropi zagotavljal dostop do različnih virov in ponudnikov znotraj in tudi zunaj Unije. Prav tako bo prispeval k izvajanju novega koncepta teritorialne kohezije, ki je bil uveden z Lizbonsko pogodbo. Razpoložljivost visokohitrostnih omrežij IKT in s tem povezanih storitev po vsej Evropi bo omogočila odpraviti razdrobljenost enotnega trga, malim in srednjim podjetjem pa bo olajšala iskanje priložnosti za rast zunaj njihovega domačega trga.

Iz instrumenta za povezovanje Evrope se bo financirala vnaprej določena prometna in energetska infrastruktura ter infrastruktura na področju IKT, ki je v interesu EU, pa tudi fizična in informacijsko-tehnološka infrastruktura, pri tem pa se bodo upoštevala merila trajnostnega razvoja. V zvezi s tem predlogom je bil oblikovan okvirni seznam predlaganih infrastruktur („manjkajočih členov“).

Instrument za povezovanje Evrope se bo upravljal centralno, financiral pa se bo iz namenskega proračuna in posebnih sredstev za projekte na področju prometa v okviru Kohezijskega sklada. Pri naložbah v regijah iz cilja „konvergenca“ bo stopnja sofinanciranja iz proračuna EU višja kot pri naložbah v regijah iz cilja „konkurenčnost“. Lokalne in regionalne infrastrukture bodo povezane s prednostnimi infrastrukturami EU in bodo tako med seboj povezovale vse državljane EU ter bodo lahko (so)financirane iz strukturnih sredstev (Kohezijski sklad in/ali ESRR, odvisno od položaja posamezne države

članice/regije). Komisija se je glede na pomanjkljivo infrastrukturo v novih državah članicah odločila, da v svojem predlogu ne spremeni bistveno sredstev, dodeljenih Kohezijskemu skladu. Tako se bodo spodbudile naložbe v prometno infrastrukturo v upravičenih regijah ter podprle njihove povezave s preostalimi regijami EU.

Instrument za povezovanje Evrope ponuja priložnosti za uporabo inovativnih finančnih instrumentov, ki bodo omogočili hitrejše in obsežnejše naložbe, kot bi se lahko dosegle zgolj z javnim financiranjem. Komisija bo tesno sodelovala z EIB in drugimi javnimi investicijskimi bankami, da se poiščejo možni načini financiranja za te projekte. Zlasti bo spodbujala uporabo projektnih obveznic EU[11] za uresničevanje teh pomembnih projektov.

Nekateri infrastrukturni projekti evropskega pomena bodo morali potekati skozi ozemlja sosednjih držav in držav kandidatk. Komisija bo predlagala poenostavljen način za povezovanje in financiranje teh projektov v okviru novega instrumenta, da se zagotovi skladnost med notranjimi in zunanjimi instrumenti. To pomeni, da morajo biti zadevni predpisi integrirani, tako da se financiranje ustreznih projektov lahko zagotovi iz različnih razdelkov večletnega finančnega okvira EU.

Komisija predlaga, da se za obdobje 2014–2020 dodeli 40 milijard EUR za instrument za povezovanje Evrope, temu znesku pa se doda 10 milijard EUR posebnih sredstev Kohezijskega sklada, namenjenih za ustrezne naložbe na področju prometa.

Skupni znesek zajema 9,1 milijarde EUR za energetiko, 31,6 milijarde EUR za promet (vključno z 10 milijardami EUR iz Kohezijskega sklada) in 9,1 milijarde EUR za IKT.

5.4. Skupna kmetijska politika, ki je gospodarna z viri

Skupna kmetijska politika (SKP) je eno redkih resnično skupnih področij politik EU. Prispeva k oblikovanju trajnostnega kmetijstva v Evropi, saj povečuje njegovo konkurenčnost, zagotavlja ustrezno in zanesljivo preskrbo s hrano, ohranja okolje in podeželje ter hkrati omogoča primeren življenjski standard kmetijski skupnosti. Nadomešča 27 različnih nacionalnih kmetijskih politik in pomeni prihranek za nacionalne proračune, saj se kmetom zagotavlja neposredna podpora iz proračuna EU brez nacionalnega financiranja.

Komisija s spremembami, ki jih predlaga za financiranje SKP, to politiko celoviteje umešča v strategijo Evropa 2020, hkrati pa evropskim kmetom zagotavlja stabilen prihodek. Kmetijski proračun se bo v prihodnje še naprej uporabljal za spodbujanje produktivnosti kmetijstva, zagotavljanje primernega življenjskega standarda kmetijske skupnosti, stabilizacijo trgov, zagotavljanje zadostne preskrbe s proizvodi in cen, ki so sprejemljive za potrošnike, poleg tega pa bo podpiral tudi trajnostno upravljanje naravnih virov, podnebne ukrepe ter uravnotežen ozemeljski razvoj po vsej Evropi. V naslednjo fazo razvoja SKP bodo vključene tri glavne komponente strategije Evropa 2020 – pametna, trajnostna in vključujoča rast.

Spremembe, ki jih predlaga Komisija, bodo omogočile pravičnejši in bolj pošten sistem podpore po vsej EU, ki bo kmetijsko in okoljsko politiko povezoval v trajnostno upravljanje podeželskih območij ter zagotavljal, da kmetijstvo še naprej prispeva k dinamičnemu podeželskemu gospodarstvu. Tekom let so bile v SKP vključene številne obveznosti in odgovornosti, ki dejansko sodijo na druga področja politik. Komisija bo izkoristila priložnost,

[11] Za več informacij glej spremni delovni dokument služb Komisije SEC(2011) 868.

ki jo ponuja novi večletni finančni okvir, ter preusmerila SKP na njene temeljne in tudi nove dejavnosti. Tako so na primer sredstva, namenjena varnosti hrane, premeščena v razdelek 3 finančnega okvira, in pomoč v hrani, ki je namenjena najbolj ogroženim skupinam prebivalstva, se bo v prihodnje financirala v okviru razdelka 1, kamor bi jo bilo primerneje uvrstiti zaradi cilja zmanjševanja revščine iz strategije Evropa 2020. Komisija bo predlagala, da se iz Evropskega sklada za prilagoditev globalizaciji zagotavlja tudi podpora za kmete, katerih sredstva za preživljanje bi lahko ogrozila globalizacija.

Osnovna dvostebrna struktura SKP bo ohranjena. Komisija predlaga naslednje večje spremembe:

Ekologizacija neposrednih plačil: da bi SKP podpirala Unijo pri uresničevanju njenih okoljskih in podnebnih ciljev onkraj zahtev navzkrižne skladnosti iz sedanje zakonodaje, bo 30 % neposredne podpore pogojene z „ekologizacijo“. To pomeni, da bodo morali vsi kmetje uporabljati okolju prijazne metode, ki bodo predpisane v zakonodaji in se bodo lahko preverjale. S tem se bo zagotovila veliko bolj trajnostna naravnana usmeritev kmetijstva, medtem ko bodo kmetje prejemali plačila za proizvajanje dobrin za svoje državljane.

Konvergenca plačil: da bi se zagotovila enakomernejša porazdelitev neposredne podpore ob hkratnem upoštevanju razlik, ki še vedno obstajajo na ravni plačil in vhodnih stroškov, bo višina neposredne podpore na hektar progresivno prilagojena. To se bo doseglo na naslednji način: vse države članice, ki prejemajo manj kot 90 % povprečja vseh neposrednih plačil, bodo v določenem časovnem obdobju zmanjšale vrzel med svojo sedanjo in to ravnijo za eno tretjino. To konvergenco bodo v sorazmernih deležih financirale vse države članice, katerih raven neposrednih plačil je višja od povprečja EU. Poleg tega bo dodeljevanje sredstev za razvoj podeželja prilagojeno na podlagi objektivnejših meril in bolje usmerjeno v doseganje ciljev politike. S tem se bo zagotovila pravičnejša obravnava kmetov, ki opravljajo iste dejavnosti. Da bi se SKP lahko spoprijemala z izzivi, ki so povezani z gospodarskimi, socialnimi, okoljskimi in geografskimi posebnostmi evropskega kmetijstva v 21. stoletju, in učinkovito prispevala k uresničevanju ciljev strategije Evropa 2020, bo Komisija pripravila predloge za zagotavljanje prožnosti med obema stebroma.

Uvedba zgornje meje neposrednih plačil: Določena bo zgornja meja osnovne ravni neposredne dohodkovne podpore, ki jo lahko prejmejo velika kmetijska gospodarstva, ob upoštevanju ekonomije obsega velikih struktur in neposrednih delovnih mest, ki jih take strukture ustvarjajo. Komisija predlaga, da se tako pridobljeni prihranki preoblikujejo v proračunsko dodelitev za razvoj podeželja in se ohranijo v sklopu nacionalnih ovojnic tistih držav članic, iz katerih izvirajo.

Komisija meni, da bi bilo te nove elemente mogoče vključiti v sedanjo dvostebrno strukturo SKP. Prihodnjo SKP bosta zato sestavljala okolju prijazen in pravičneje razporejen prvi steber ter drugi steber, ki bo bolj usmerjen v konkurenčnost in inovacije, podnebne spremembe in okolje. Boljša ciljna usmerjenost politike bi morala omogočiti učinkovitejšo porabo razpoložljivih finančnih virov. Drugi steber SKP, ki zajema **razvoj podeželja**, bo ob upoštevanju prednostnih področij EU še naprej prispeval k zadovoljevanju posebnih nacionalnih in/ali regionalnih potreb in zanj se bodo uporabljale enake določbe o pogojnosti, povezane z doseganjem rezultatov v okviru strategije Evropa 2020, kot za druga strukturna sredstva. V obdobju po letu 2013 bo Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) vključen v skupni strateški okvir za vsa strukturna sredstva ter v pogodbe, ki bodo sklenjene z vsemi državami članicami. Ker bo večji poudarek namenjen ozemeljski razsežnosti družbeno-

gospodarskega razvoja in bodo vsa razpoložljiva sredstva EU združena v eni sami pogodbi, bo gospodarski razvoj podeželskih območij po vsej EU v prihodnosti deležen boljše podpore.

Poleg tega Komisija predlaga prestrukturiranje tržnih ukrepov, ki so trenutno umeščeni v prvi steber SKP. Evropsko kmetijstvo se dandanes srečuje z raznovrstnimi izzivi, pri čemer se mora zlasti odzivati na nepredvidljive okoliščine in lajšati prilaganje na spremembe, ki so potrebne zaradi mednarodnih trgovinskih sporazumov. Komisija zato predlaga oblikovanje dveh instrumentov zunaj večletnega finančnega okvira, za katera se bo uporabljal enak skrajšani postopek kot za rezervo za nujno pomoč: mehanizem za odzivanje na izredne razmere (npr. pri težavah z varnostjo hrane) in novo področje uporabe Evropskega sklada za prilagoditev globalizaciji.

Komisija predlaga, da se za obdobje 2014–2020 dodeli 281,8 milijarde EUR za prvi steber skupne kmetijske politike in 89,9 milijarde EUR za razvoj podeželja. Financiranje bo dopolnjeno z dodatne 15,2 milijarde EUR:

- **4,5 milijarde EUR za raziskave in inovacije na področju zanesljivosti preskrbe s hrano, biogospodarstva in trajnostnega kmetijstva (v skupnem strateškem okviru za raziskave in inovacije),**
- **2,2 milijarde EUR za varnost hrane (razdelek 3),**
- **2,5 milijarde EUR za pomoč v hrani za najbolj ogrožene skupine prebivalstva (razdelek 1),**
- **3,5 milijarde EU v novi rezervi za krizne razmere v kmetijstvu,**
- **do 2,5 milijarde EUR za Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji.**

5.5. Naložbe v človeški kapital

Krovni cilji strategije Evropa 2020 glede povečanja deleža prebivalstva, ki konča terciarno izobraževanje, in zmanjšanja zgodnjega opuščanja šolanja ne bo dosežen brez večjih naložb v človeški kapital. Največji finančni prispevek v okviru proračuna EU za tovrstne naložbe se zagotavlja iz Evropskega socialnega sklada. Poleg dejavnosti, ki jih sklad že financira, bi bilo mogoče povečati podporo EU za vse ravni formalnega izobraževanja in usposabljanja (osnovnošolskega, visokošolskega in poklicnega izobraževanja ter izobraževanja odraslih), pa tudi neformalnega ter priložnostnega izobraževanja in usposabljanja. Eden glavnih uspehov tekočega programa vseživljenjskega učenja ter programov Erasmus Mundus in Mladi je povečanje čezmejne učne mobilnosti. Da bi se dvignila raven kvalifikacij ter obravnaval problem visoke brezposelnosti mladih v številnih državah članicah, se bodo v obdobju naslednjega večletnega finančnega okvira še močneje podpirali ukrepi, ki se trenutno izvajajo v okviru programa Leonardo in ljudem omogočajo, da se izobražujejo ali usposabljajo v drugih državah članicah EU (na primer na področju začetnega poklicnega izobraževanja), ter spodbujajo razvoj inovativnih politik na področju izobraževanja in njihov prenos med državami članicami. Trenutno je finančna pomoč za tiste, ki se želijo vpisati na podiplomski študij v drugi državi članici, zelo omejena. Komisija bo predlagala, da se v sodelovanju z EIB razvije inovativen program, v okviru katerega se bodo zagotavljala jamstva za posojila podiplomskim študentom, ki želijo študirati v drugi državi članici. Komisija zato predlaga, da se okrepijo programi Skupnosti na področju izobraževanja in usposabljanja ter povečajo sredstva za te dejavnosti.

S sredstvi EU, ki so namenjena financiranju dejavnosti na področju kulture in medijev, se podpira skupna evropska kulturna dediščina in spodbuja kroženje ustvarjalnih evropskih del znotraj in tudi zunaj Unije. Sedanji programi imajo zelo pomembno vlogo pri spodbujanju čezmejnega sodelovanja, medsebojnega učenja in profesionalizaciji obeh sektorjev. Vse večji ekonomski pomen kulturnega in ustvarjalnega sektorja je vsekakor skladen s cilji strategije Evropa 2020.

Vendar pa programe in instrumente v sedanji obliki pestijo razdrobljenost in čedalje večje število majhnih projektov, ki ne dosežejo vedno kritične mase, da bi lahko imeli trajen učinek. Prav tako prihaja do prekrivanj med ukrepi, kar povzroča višje stroške upravljanja in povzroča zmedo pri potencialnih kandidatih, ki bi želeli sodelovati v teh programih.

Komisija zato predlaga racionalizacijo in poenostavitev sedanje strukture programov, pri čemer predlaga en sam, integriran program za izobraževanje, usposabljanje in mlade. V tem novem programu bo poudarek na razvijanju znanj in veščin ter mobilnosti človeškega kapitala. Iz istih razlogov bo sinergija vzpostavljena tudi v programih, povezanih s kulturo.

Prijavni postopki ter spremljanje in vrednotenje projektov bodo poenostavljeni, med drugim tudi s tem, da bo upravljanje projektov zaupano nacionalnim agencijam.

Komisija predlaga, da se za obdobje 2014–2020 dodeli 15,2 milijarde EUR za izobraževanje in usposabljanje ter 1,6 milijarde EUR za kulturo.

To financiranje bo dopolnjevala pomembna podpora izobraževanje in usposabljanje iz strukturnih skladov. V obdobju 2007–2013 bo na primer okoli 72,5 milijarde EUR porabljenih za izobraževanje in usposabljanje v vseh evropskih regijah, podobne ravni financiranja pa je mogoče pričakovati tudi v prihodnosti.

5.6. Spoprijemanje z izzivi, ki jih prinašajo migracije

Politike na področju notranjih zadev, ki zajemajo vprašanja varnosti, migracij in upravljanja zunanjih mej, so v zadnjih letih vse bolj prihajale v ospredje. Poleg tega je to eno od področij, na katerih je Lizbonska pogodba prinesla pomembne spremembe. Pomen zadevnih politik sta potrdila stockholmski program[12] in z njim povezani akcijski načrt[13].

Izredno pomemben je cilj vzpostavitve območja brez notranjih meja, na katero lahko državljani EU in državljani tretjih držav, ki imajo zakonito pravico vstopa in prebivanja, vstopijo, v njem potujejo, živijo in delajo v zaupanju, da so njihove pravice v celoti spoštovane in je poskrbljeno za njihovo varnost. Hkrati se je povečala zaskrbljenost državljanov glede nezakonitih priseljencev in njihovega vključevanja. V prihodnost usmerjena politika zakonitega priseljevanja in politika vključevanja sta bistveni za krepitev konkurenčnosti EU in socialne kohezije. Za evropsko družbo to pomeni bogatitev, ki ustvarja priložnosti za vse. Dokončna vzpostavitev varnejšega in učinkovitejšega skupnega evropskega azilnega sistema, ki odraža naše vrednote, je še naprej prednostna naloga. Na splošno je to eno od področij, na katerih je dodana vrednost uporabe proračuna EU očitna.

Komisija predlaga, da se v naslednjem finančnem okviru poenostavi struktura odhodkovnih instrumentov, tako da se število programov zmanjša na dva stebra, ki ju bosta predstavljala v ta namen ustanovljena sklad za migracije in azil ter sklad za notranjo varnost. Oba sklada

---

12 Dokument Sveta 17024/09.

13 COM(2010) 171.

bosta imela tudi zunanjo razsežnost, da se zagotovi neprekinjenost financiranja, ki se bo začelo v EU in se nadaljevalo v tretjih državah, na primer v povezavi s ponovno naselitvijo beguncev, ponovnim sprejemom in regionalnimi programi zaščite. Komisija prav tako predlaga prehod z letnega na večletno načrtovanje programov, s čimer bi se zmanjšala delovna obremenitev za Komisijo, države članice in ne nazadnje za končne upravičence.

V Lizbonski pogodbi je predvideno sodelovanje na ravni EU v boju proti mednarodnim kriminalnim združbam, trgovini z ljudmi in tihotapljenju orožja in drog, pa tudi na področju civilne zaščite, da bi se zagotovila boljša zaščita ljudi in okolja v primeru večjih naravnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek. Zaradi vse večjega števila nesreč, ki prizadenejo evropske državljane, je potrebno bolj sistematično ukrepanje na evropski ravni. Komisija zato predlaga povečanje učinkovitosti, skladnosti in vidnosti odzivanja EU na nesreče.

Komisija predlaga, da se za obdobje 2014–2020 dodeli 8,2 milijarde EUR za notranje zadeve in 455 milijonov EUR za civilno zaščito in evropske zmogljivosti za odzivanje v izrednih razmerah.

5.7. EU kot globalni akter

Dogodki zunaj meja EU lahko in včasih tudi dejansko neposredno vplivajo na blaginjo in varnost državljanov EU. Zato je v interesu EU, da si dejavno prizadeva vplivati na svet okoli nas, med drugim tudi z uporabo finančnih instrumentov.

Z Lizbonsko pogodbo se je začelo novo obdobje v odnosih EU z ostalim svetom. Funkcija visoke predstavnice za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki je hkrati podpredsednica Komisije in ima močno vlogo koordinatorja, je bilo oblikovano zaradi želje po enotnem in učinkovitem nastopu v naših odnosih z mednarodnimi partnerji, ki temeljijo na vodilnih načelih demokracije, pravne države, človekovih pravic in temeljnih svoboščin, človekovega dostojanstva, enakosti in solidarnosti ter na spoštovanju načel iz Ustanovne listine Združenih narodov in mednarodnega prava. EU bo še naprej spodbujala in branila človekove pravice, demokracijo in načelo pravne države. Eden glavnih vidikov zunanjega delovanja EU je zagovarjanje njenih vrednost.

Druga ključna prednostna naloga je spoštovanje formalne zaveze EU, da bo namenila 0,7 % bruto nacionalnega proizvoda (BNP) za čezmorsko razvojno pomoč, kar pomeni ohranjanje deleža proračuna EU v okviru skupnih prizadevanj EU kot celote do leta 2015. S tem bo storila odločilen korak na poti doseganja razvojnih ciljev tisočletja. V okviru instrumenta za razvojno sodelovanje bo vzpostavljen vseafriški instrument za podporo izvajanju skupne strategije za Afriko in Evropo, ki bo osredotočena na jasno dodano vrednost medregionalnih in medcelinskih dejavnosti. Ta instrument bo dovolj prožen, da bo omogočal prispevke držav članic EU, afriških držav, finančnih institucij in zasebnega sektorja. Poleg tega se bo instrument za razvojno sodelovanje osredotočal na izkoreninjanje revščine in uresničevanje razvojnih ciljev tisočletja v zadevnih regijah po svetu.

Prizadevanja EU morajo biti prilagojena posameznim okoliščinam. Med našimi partnerji so gospodarstva v razvoju in najmanj razvite države, ki potrebujejo posebno pomoč Unije. EU se je z nedavnim sporočilom o evropski sosedski politiki[14] dolgoročno zavezala k vzpostavljanju območja stabilnosti, blaginje in demokracije v svoji soseščini. Pomemben razvoj dogodkov v arabskem svetu prav tako zahteva trajne naložbe za podporo preoblikovanju, ki je nedvomno v našem interesu in tudi v interesu zadevnih držav. EU bo okrepila svoje dejavnosti na

[14] COM(2011) 303.

področju preprečevanja kriznih razmer, da bo lahko prispevala k ohranjanju miru in povečanju mednarodne varnosti.

Naši instrumenti lahko olajšajo tudi odnose EU s tretjimi državami v zvezi s svetovnimi vprašanji, kot so podnebne spremembe, varstvo okolja, nezakonite migracije in nestabilnost v nekaterih regijah, ter Uniji omogočajo, da se po vsem svetu hitro in učinkovito odziva na naravne nesreče in nesreče, ki jih povzroči človek. EU je zavezana k finančnemu prispevanju, da bi izpolnila svoje mednarodne zaveze na področju podnebnih sprememb in biotske raznovrstnosti. Leta 2003 je bila izvedena obsežna racionalizacija instrumentov, ki že daje učinkovitejše rezultate. Komisija meni, da v obdobju naslednjega večletnega finančnega niso potrebne nadaljnje večje spremembe zakonodajnega okvira na tem področju, vendar pa predlaga nekatere izboljšave in si prizadeva za povišanje splošne ravni naložb.

Da bi se upoštevale spremembe, ki se dogajajo na mednarodni ravni, Komisija predlaga, da se financiranje programov v industrijsko razvitih državah in hitro rastočih gospodarstvih preusmeri ter se namesto tega oblikuje nov partnerski instrument za podpiranje naših gospodarskih interesov v svetu. S spodbujanjem trgovine in regulativnega zbliževanja na tistih področjih, na katerih lahko financiranje prispeva h krepitvi gospodarskih odnosov EU z državami po vsem svetu, bi se ustvarile večje priložnosti za podjetja EU. Evropska podjetja bodo tako lahko imela koristi od gospodarskega preoblikovanja, ki poteka v več delih sveta, kje se ustvarjajo neprimerljive možnosti, hkrati pa je konkurenca zelo ostra.

Z Lizbonsko pogodbo je humanitarna pomoč priznana kot samostojna politika na področju zunanjega ukrepanja EU, ki prinaša visoko dodano vrednost. S skladnim, dopolnjujočim in usklajenim pristopom EU pri zagotavljanju humanitarne pomoči se zagotavlja, da so omejena sredstva učinkovito porabljena za zadovoljevanje opredeljenih potreb in podpirajo prizadevanja za izboljšanje učinkovitosti mednarodnega humanitarnega odzivanja. Zaradi vse pogostejših naravnih nesreč in nesreč, ki jih povzroči človek, ter njihovega gospodarskega vpliva je treba sistematično ukrepati na ravni EU, da se okrepijo pripravljenost in zmogljivosti odzivanja v EU in tudi v svetu. Komisija predlaga, da se preprečevanje in upravljanje kriz ter odzivanje nanje izvaja s pomočjo instrumenta za humanitarno pomoč, ter da se za odzivanje na naravne nesreče in nesreče, ki jih povzroči človek, katerih pogostost se zaradi učinka podnebnih sprememb v prihodnosti zanesljivo ne bo zmanjšala, uporablja mehanizem na področju civilne zaščite.

Komisija verjame, da bi bilo treba instrumente financiranja na nekaterih področij notranjih politik, kot sta izobraževanje in migracije, zaradi koristi, ki jih prinašata racionalizacija in poenostavitev pristopa, uporabiti tudi za podporo ukrepov v tretjih državah.

Komisija predlaga, da se za obdobje 2014–2020 dodeli 70 milijard EUR za instrumente zunanje pomoči.

Dodatna sredstva zunaj večletnega finančnega okvira:

- **30 milijard EUR za Evropski razvojni sklad (države AKP),**
- **321 milijonov EUR za Evropski razvojni sklad (čezmorske države in ozemlja),**
- **Globalni sklad za podnebne ukrepe in biotsko raznovrstnost,**
- **2,5 milijarde EUR za Rezervo za nujno pomoč.**

5.8. Elementi s posebnim statusom

Dejavnosti, ki se izvajajo v imenu EU ali v okviru njenih politik, se lahko financirajo na različne načine. Obstaja več razlogov, zaradi katerih se nekatere dejavnosti financirajo po drugačnem proračunskem ključu ali pa jih financirajo le nekatere države članice. Komisija v tem predlogu za večletni finančni okvir namenja pozornost tudi številnim predlogom za odhodke s posebnim statusom.

5.8.1. Evropski razvojni sklad

Iz Evropskega razvojnega sklada (ERS) se financira razvojna pomoč za države v razvoju, ki so partnerice EU. Ta pomoč se tradicionalno financira zunaj proračuna EU, da bi se upoštevali posebni zgodovinski odnosi, ki jih imajo nekatere države članice z različnimi deli sveta. Komisija meni, da v trenutnih razmerah, ko se pričakuje iztek veljavnosti Sporazuma iz Cotonouja leta 2020 (na podlagi katerega ERS zagotavlja podporo afriškim, karibskim in pacifiškim državam), pogoji za celovito vključitev ERS v proračun še niso izpolnjeni. Vendar pa bo razmislila o pripravi predloga za približanje ključa za prispevke v ERS ključu, ki se uporablja za proračun EU, da bi se ustvarila možnost za prihodnjo vključitev tega sklada v proračun Unije. S tem se bo hkrati povečala vidnost absolutnih zneskov, ki se namenijo za razvojno pomoč. Prav tako se predlaga izboljšanje demokratične presoje Evropskega razvojnega sklada na podlagi njegove uskladitve z instrumentom za razvojno sodelovanje, pri čemer je treba upoštevati posebnosti tega instrumenta.

5.8.2. Veliki projekti

Izkušnje iz preteklih let so pokazale, da so veliki projekti, ki so v interesu EU, pogosto nesorazmerno dragi glede na omejen proračun Unije. Ker zaradi svoje posebne narave pogosto presežejo prvotne napovedi stroškov, je treba zagotoviti dodatno financiranje, kar pomeni prerazporeditev sredstev, ki so že bila namenjena za druge prednostne potrebe. To ni trajna rešitev in Komisija se je zato odločila pripraviti nove predloge za prihodnje financiranje velikih znanstvenih projektov, pri čemer razlikuje med projektom Galileo in drugimi projekti.

EU je edina lastnica projekta Galileo, zato je v tem paketu predlagan znaten proračun za prihodnje potrebe tega projekta. Potrebna bodo nenehna prizadevanja za ohranjanje nadzora nad stroški. To se bo zagotovilo z uredbo o določitvi večletnega finančnega okvira. Projekt Galileo naj bi dosegel fazo popolne uvedbe in operativno fazo ob začetku naslednjega finančnega okvira, ko bo treba tudi dolgoročno razmisliti o novih ureditvah upravljanja.

Komisija predlaga, da se financiranje za projekte, kot sta ITER in GMES, pri katerih so stroški oz. prekoračitve stroškov preveliki, da bi jih kril proračun EU, predvidi zunaj večletnega finančnega okvira po letu 2013. To bo EU omogočilo, da v celoti izpolni svoje mednarodne zaveze.

6. INSTRUMENTI IN IZVAJANJE

6.1. Poenostavitev za izboljšanje izvajanja

Postopki izvajanja in zahteve v zvezi z nadzorom morajo biti v programih EU učinkoviti in zagotavljati odgovornost. Prav tako pa morajo biti tudi stroškovno učinkoviti. Zaradi sprememb, do katerih je prišlo skozi leta, se je izoblikoval sistem, za katerega danes velja splošno prepričanje, da je preveč zapleten in potencialno zainteresirane strani odvrača od

sodelovanja oziroma povzroča zamude pri izvajanju. Zato Komisija predlaga radikalno poenostavitev celotnega prihodnjega večletnega finančnega okvira. V zvezi s tem je pomembno, da prihodnje pravne podlage vseh sektorskih programov zagotovijo pravo ravnovesje med cilji politike, načini izvedbe ter stroški za administracijo in nadzor. Zlasti pri pogojih za doseganje ciljev politike bo poudarek na njihovi stroškovni učinkovitosti, s čimer naj bi se zagotovili jasni pogoji za upravičenost, odgovornost ter primerna stopnja nadzora, ki bi omejila tveganje napak in izpostavljenost goljufijam na razumno raven za razumne stroške.

Vsaka pomembna poenostavitev uporabe financiranja EU bo zahtevala skupna prizadevanja vseh institucij tako pri pregledu splošnih pravil v finančni uredbi kot pri sektorskih pravilih, ki so v pripravi. Vendar prizadevanja za poenostavitev na ravni EU ne bodo v celoti dosegla svojega namena, če se za isti cilj ne bo prizadevalo na nacionalni ravni, na primer na področju skupnega upravljanja. Komisija bo izdala namensko sporočilo o poenostavitvi konec leta 2011, ko bodo pripravljeni vsi njeni sektorski predlogi.

6.1.1. Zmanjšanje števila programov

Prvi korak k doseganju tega cilja je zmanjšanje števila ločenih programov in instrumentov; cilji več politik se lahko dosežejo brez nepotrebnega množenja instrumentov, s katerimi naj bi jih dosegli, ter brez ogromnih razlik v pravilih upravljanja med posameznimi programi. Kompleksi programi, ki niso uspešni, bodo preoblikovani v poenostavljeno in učinkovitejšo obliko ali ukinjeni. Takšen pristop se predlaga na nekaterih področjih: pomorske zadeve in ribištvo, pravosodje in temeljne pravice, notranje zadeve, izobraževanje in kultura.

6.1.2. Združevanje različnih programov znotraj enotnega okvira

Drugi korak pri poenostavljanju upravljanja programov je združevanje slednjih znotraj enotnega okvira s skupnimi pravili, pri čemer naj bi bile izjeme ali posebnosti kolikor je mogoče maloštevilne. Na primer:

- Komisija predlaga združitev treh glavnih virov financiranja za raziskave in inovacije (sedanji 7. okvirni program, sedanji inovacijski del programa za konkurenčnost in inovacije ter Evropski inštitut za tehnologijo in inovacije (EIT)) v okviru enotnega skupnega strateškega okvira za raziskave in inovacije (CSF).

- Za sklade v skupnem upravljanju – ESRR, ESS, Kohezijski sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja ter prihodnji Evropski pomorski in ribiški sklad – bo skupni strateški okvir nadomestil sedanji način določanja ločenih strateških smernic za različne instrumente.

6.1.3. Zunanje izvajanje

Komisija prav tako predlaga pogostejšo uporabo izvajalskih agencij. Kot je potrdilo Računsko sodišče, te agencije zagotavljajo boljše storitve in povečujejo prepoznavnost EU. Ta instrument je zlasti ustrezen za nadaljevanje sedanjih manjših programov, katerih izvajanje še ni bilo oddano zunanjim izvajalcem in ki vključujejo kritično maso homogenih ali standardiziranih operacij, pri čemer dosegajo ekonomijo obsega. To ne pomeni ustanavljanja novih izvajalskih agencij, ampak le pregled mandatov obstoječih, kolikor je ta potreben. Takšen pristop se na primer uporablja pri predlogih za izobraževalne in kulturne programe.

6.1.4. Vključevanje prednostnih nalog v vse politike

Optimalno doseganje ciljev na nekaterih področjih politike – vključno s podnebnimi ukrepi, okoljem, potrošniško politiko, zdravjem in temeljnimi pravicami – je odvisno od vključevanja prednostnih nalog v številne instrumente na drugih političnih področjih. Na primer, podnebni ukrepi in okoljski cilji morajo biti vključeni v instrumente, da se zagotovi njihov prispevek k nizkoogljičnemu gospodarstvu, ki gospodarno izkorišča vire in se uspešno odziva na podnebne spremembe ter ki bo povečalo evropsko konkurenčnost, ustvarilo več in okolju bolj prijaznih delovnih mest, povečalo energetsko varnost ter prispevalo k zdravju. Na področju razvojnega sodelovanja bosta podnebje in okolje, zlasti biotska raznovrstnost, vključena v vse ustrezne programe.

Posledično se bo zaradi učinkovitega vključevanja prednostnih nalog v vse pomembnejše politike EU (kot so kohezija, raziskave in inovacije, kmetijstvo in zunanje sodelovanje) povečal ustrezni delež proračuna EU. Ker naj bi z istim ukrepanjem lahko hkrati dosegli različne cilje, bo vključevanje prednostnih nalog ustvarjalo sinergije pri uporabi sredstev za različne prednostne naloge in zagotovilo večjo skladnost in stroškovno učinkovitost pri porabi sredstev.

6.1.5. Učinkovitejše upravljanje

Upravni odhodki trenutno predstavljajo 5,7 % porabe. Iz tega proračuna se financirajo vse institucije Evropske unije: Evropski parlament (20 %), Evropski svet in Svet (7 %), Komisija (40 %) ter manjše institucije in organi (15 %). Komisija si je v zadnjih desetih letih močno prizadevala za spremembe upravljanja svojih človeških in proračunskih virov ter za zagotovitev večje učinkovitosti pri njihovi uporabi. Samo z reformo leta 2004 je doslej prihranila 3 milijarde EUR in jih bo do leta 2020 prihranila še nadaljnjih 5 milijard, saj reforma še vedno poteka. Ker se je Komisija zavezala zmanjšati svoje stroške pri pripravi politik EU, že od leta 2007 ne povečuje števila zaposlenih.

Zato predlaga nadaljnjo poenostavitev in racionalizacijo upravljanja institucij, agencij in organov EU, da bi vzpostavila sodobno, učinkovito in dinamično organizacijo, skladno s cilji strategije Evropa 2020. Ker se zaveda pritiskov na proračune držav članic in glede na varčevalne ukrepe v okviru nacionalnih upravnih odhodkov, je Komisija pregledala upravne odhodke vseh institucij, da bi ugotovila, na katerih področjih je možno povečati učinkovitost in zmanjšati stroške. Tako v sklopu naslednjega večletnega finančnega okvira predlaga 5-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih v vseh institucijah/službah, agencijah in drugih organih. Skupaj z drugimi ukrepi bo tako mogoče delež upravnih odhodkov v naslednjem večletnem finančnem okviru zmanjšati na minimum.

Ne da bi čakala do leta 2014, ko začne veljati novi večletni finančni okvir, se je Komisija odločila predlagati številne spremembe kadrovskih predpisov, ki se uporabljajo za uradnike v evropskih institucijah. Te vključujejo novo metodo izračunavanja prilagajanja plač, povečanje obsega delovnih ur (s 37,5 na 40 na teden) brez kompenzacijskih prilagoditev plač, zvišanje upokojitvene starosti in posodobitev nekaterih zastarelih pogojev v skladu s podobnimi trendi v javnih upravah držav članic. Komisija pripravlja osnutek uredbe, o katerem se bo najprej razpravljajo s predstavniki zaposlenih, kar je del običajnega socialnega dialoga, nato pa ga bo čim prej uradno predložila v sprejem Evropskemu parlamentu in Svetu.

7. TRAJANJE, STRUKTURA IN PROŽNOST VEČLETNEGA FINANČNEGA OKVIRA

Komisija se je ob upoštevanju stališča Evropskega parlamenta odločila za naslednji večletni finančni okvir predlagati sedemletni časovni okvir. Ta bo utrdil povezavo s pravočasnim doseganjem ciljev strategije Evropa 2020. Komisija bo leta 2016 pripravila oceno izvajanja finančnega okvira, pri čemer bo po potrebi predložila tudi ustrezne predloge. Komisija predlaga, da se razdelki v okviru za obdobje 2007–2013 preoblikujejo tako, da bodo odražali cilje strategije Evropa 2020.

Komisija se strinja z Evropskim parlamentom, da je v razdelkih finančnega okvira potrebna večja prožnost, ki bi Evropski uniji omogočila spopadanje z novimi izzivi in olajšala sprejemanje odločitev znotraj institucij. Zato predlaga pet instrumentov zunaj finančnega okvira (rezerva za nujno pomoč, instrument prožnosti, Solidarnostni sklad in Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji ter nov instrument za odzivanje na izredne razmere v kmetijstvu) ter nekatere dodatne spremembe, ki so predstavljene v spremnih predlogih za uredbo o večletnem finančnem okviru ter novem medinstitucionalnem sporazumu o sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovodenju. Poleg tega bo prihodnja pravna podlaga za različne instrumente predlagala obsežno uporabo delegiranih aktov, kar bo omogočilo večjo prožnosti pri upravljanju politik v obdobju financiranja, a bo pri tem upoštevala posebne pravice obeh vej zakonodajne oblasti.

Po drugi strani mora upravljanje programov v večji meri upoštevati potrebo po bolj natančnem načrtovanju prihodnje porabe sredstev in se izogniti pretiranemu kopičenju zviševanj prihodnjih plačil. Komisija bo zato predlagala ukrepe, s katerimi bo vzpostavila strožja pravila za finančno načrtovanje in upravljanje programov, ki jih financira EU, zlasti iz strukturnih skladov, pri tem pa bo upoštevala odgovornost držav članic pri upravljanju teh sredstev.

8. SKLEPNA UGOTOVITEV

Komisija v spremnih zakonodajnih besedilih predlaga uredbo o sprejetju novega večletnega finančnega okvira, medinstitucionalni sporazum o proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovodenju ter sklep o lastnih sredstvih (z ustrezno izvedbeno zakonodajo).

V zadnjih mesecih 2011 bo pristop iz tega sporočila podrobneje določen v zakonodajnih predlogih za odhodkovne programe in instrumente na področjih posameznih politik.

Evropski parlament in Svet poziva, da podpreta usmeritve iz tega sporočila in naredita ustrezne korake v pogajalskem procesu ter tako zagotovita, da bodo ustrezni zakonodajni akti, vključno s sektorskimi programi in instrumenti financiranja, sprejeti pravočasno. Tako bo zagotovljen nemotenega začetek izvajanja novega večletnega finančnega okvira s 1. januarjem 2014. Komisija bo predlagala potrebne prilagoditve k temu okviru, če bo, kot je pričakovati, Republika Hrvaška postala država članica Evropske unije pred začetkom veljavnosti naslednjega večletnega finančnega okvira.

VEČLETNI FINANČNI OKVIR 2014–2020 (V OBVEZNOSTIH)

v cenah iz leta 2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014–2020
RAZDELEK 1 Pametna in vključujoča rast									
Galileo	2	1.100	1.100	900	900	700	900	1.400	7.000
Jedrska varnost+razgradnja	279	134	134	134	134	55	55	55	700
Skupni strateški okvir za raziskave in inovacije	9.768	10.079	10.529	10.979	11.429	11.879	12.329	12.776	80.000
Nov instrument Konkurenčnost / MSP	177	235	270	305	340	375	410	445	2.380
Izobraževanje, usposabljanje, mladi in šport	1.305	1.423	1.673	1.923	2.173	2.423	2.673	2.923	15.210
Program za socialni razvoj	119	121	121	121	121	121	121	124	850
Carina-davki-boj proti goljufijam	107	120	120	120	120	120	120	120	840
Agencije	258	237	291	290	291	265	326	331	2.030
Drugo	308	267	267	267	267	267	267	267	1.868
Razlika do zgornje meje	49	513	533	553	573	593	613	633	4.009
Energetika	22	973	1.233	1.033	1.173	1.303	1.503	1.903	9.121
Promet	1.552	2.299	2.499	2.899	3.099	3.499	3.699	3.700	21.694
IKT	3	642	782	1.182	1.442	1.512	1.712	1.913	9.185
Instrument za povezovanje Evrope	1.577	3.914	4.514	5.114	5.714	6.314	6.914	7.516	40.000
Regionalna konvergenca	30.692	22.032	22.459	22.836	23.227	23.631	24.012	24.393	162.590
Regije v prehodu	1.963	5.549	5.555	5.560	5.565	5.570	5.574	5.579	38.952
Konkurenčnost	6.314	7.592	7.592	7.592	7.592	7.592	7.592	7.592	53.143
Ozemeljsko sodelovanje	1.304	1.671	1.671	1.671	1.671	1.671	1.671	1.671	11.700
Kohezijski sklad	11.885	9.577	9.620	9.636	9.708	9.888	10.059	10.222	68.710
Najbolj oddaljene in redko poseljene regije	249	132	132	132	132	132	132	132	926
Kohezijska politika	52.406	46.554	47.029	47.428	47.895	48.484	49.041	49.589	336.020
R1 SKUPAJ	**66.354**	**64.696**	**66.580**	**68.133**	**69.956**	**71.596**	**73.768**	**76.179**	**490.908**
RAZDELEK 2 Trajnostna rast: naravni viri									
Omejitev zgornje meje (neposredna plačila + odhodki, povezani s	43.515	42.244	41.623	41.029	40.420	39.618	38.831	38.060	281.825
Razvoj podeželja	13.890	13.618	13.351	13.089	12.832	12.581	12.334	12.092	89.895
EVFO (vključno s tržnimi ukrepi) + FPA + RFMO	984	945	950	955	955	960	960	960	6.685
Okolje in podnebni ukrepi (Life+)	362	390	415	440	465	490	515	485	3.200
Agencije	49	49	49	49	49	49	49	49	344
Razlika do zgornje meje	230	140	140	140	140	140	140	139	979
R2 SKUPAJ	**59.031**	**57.386**	**56.527**	**55.702**	**54.861**	**53.837**	**52.829**	**51.784**	**382.927**
RAZDELEK 3 Varnost in državljanstvo									
Sklad za upravljanje migracij	487	490	490	490	490	490	490	493	3.433
Notranja varnost	604	528	548	568	588	608	628	648	4.113
Sistemi IT	132	104	104	104	104	104	104	105	729
Pravosodje	44	44	50	55	60	65	70	72	416
Pravice in državljanstvo	35	41	45	50	55	60	65	71	387
Civilna zaščita	20	35	35	35	35	35	35	35	245
Evropa za državljane	29	29	29	29	29	29	29	29	203
Varnost hrane		330	323	317	311	305	299	293	2.177
Javno zdravje	54	57	57	57	57	57	57	54	396
Varstvo potrošnikov	24	25	25	25	25	25	25	25	175
Program Ustvarjalna Evropa	181	182	197	212	227	242	257	273	1.590
Agencije	387	431	431	431	431	431	431	431	3.020
Drugo	155	106	106	106	106	106	106	106	743
Razlika do zgornje meje	57	130	130	130	130	130	130	129	909
R3 SKUPAJ	**2.209**	**2.532**	**2.571**	**2.609**	**2.648**	**2.687**	**2.726**	**2.763**	**18.535**
RAZDELEK 4 Evropa v svetu									
Instrument za predpristopno pomoč (IPA)	1.888	1.789	1.789	1.789	1.789	1.789	1.789	1.789	12.520
Instrument evropske sosedske politike (ENI)	2.268	2.100	2.213	2.226	2.265	2.340	2.439	2.514	16.097
Evropski instrument za demokracijo in človekove pravice	169	200	200	200	200	200	200	200	1.400
Stabilnost (Instrument za stabilnost)	357	359	359	359	359	359	359	359	2.510
Varnost (SZVP)	352	359	359	359	359	359	359	359	2.510
Partnerski instrument (PI)	70	126	130	135	141	148	156	164	1.000
Instrument za razvojno sodelovanje (DCI)	2.553	2.560	2.682	2.808	2.938	3.069	3.202	3.338	20.597
Humanitarna pomoč	841	930	925	920	915	910	905	900	6.405
Civilna zaščita (CPFI) + evropske zmogljivosti za odzivanje	5	30	30	30	30	30	30	30	210
Evropska prostovoljska enota za humanitarno pomoč	0	20	22	25	29	33	38	43	210
Instr. za sodelovanje na področju jedrske varnosti (INSC)	76	80	80	80	80	80	80	80	560
Makrofinančna pomoč	132	85	85	85	85	84	84	85	593
Jamstveni sklad za zunanje ukrepe	250	236	231	226	195	157	128	84	1.257
Agencije	20	20	20	20	20	20	20	20	137
Drugo	141	134	134	189	134	134	134	134	995
Razlika do zgornje meje	101	374	388	396	422	439	458	523	3.000
H4 TOTAL	**9.222**	**9.400**	**9.645**	**9.845**	**9.960**	**10.150**	**10.380**	**10.620**	**70.000**
Razdelek 5 Uprava									
Odhodki za pokojnine in Evropske šole	1.522	1.575	1.640	1.687	1.752	1.785	1.839	1.886	12.165
Upravni odhodki institucij	6.802	6.812	6.869	6.924	6.991	7.074	7.156	7.239	49.064
Razlika do zgornje meje	510	155	170	185	200	215	230	247	1.400
R5 SKUPAJ	**8.833**	**8.542**	**8.679**	**8.796**	**8.943**	**9.073**	**9.225**	**9.371**	**62.629**
SKUPAJ	**145.650**	**142.556**	**144.002**	**145.085**	**146.368**	**147.344**	**148.928**	**150.718**	**1.025.000**
v % of BND	**1,12%**	**1,08%**	**1,07%**	**1,06%**	**1,06%**	**1,05%**	**1,04%**	**1,03%**	**1,05%**