



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.6.2019.
COM(2019) 295 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE
EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM VIJEĆU I VIJEĆU**

Plan za postizanje dogovora o dugoročnom proračunu Unije za razdoblje 2021.–2027.

*Doprinos Europske komisije sastanku Europskog Vijeća
20. i 21. lipnja 2019.*

PLAN ZA POSTIZANJE DOGOVORA O DUGOROČNOM PRORAČUNU UNIJE ZA RAZDOBLJE 2021.–2027.

1. Ulazak u završnu fazu pregovora država članica

Čelnici EU-a dogovorili su se 9. svibnja 2019. u Sibiuu u Rumunjskoj da će si omogućiti „sredstva koja odgovaraju našim ambicijama. Uniji ćemo pružiti sredstva potrebna da postigne svoje ciljeve i do kraja provede svoje politike.”¹. Evo kako stoje stvari u trenutku u kojem Unija ulazi u završnu fazu pregovora o budućem dugoročnom proračunu, tj. višegodišnjem financijskom okviru:

Komisija je u svibnju i lipnju 2018. predstavila prijedloge za nov i moderan dugoročni proračun koji je u skladu s prioritetima Unije. Uslijedilo je razdoblje intenzivnog rada na tehničkim aspektima u Europskom parlamentu i u Vijeću. Komisijino naglašavanje važnosti jačanja financiranja novih prioriteta, modernizacije postojećih programa, pojednostavnjenja i racionalizacije proračuna te osiguravanje fleksibilnijeg proračuna Unije, naišlo je i u Europskom parlamentu i u Vijeću na snažnu podršku, a i dalje traje rasprava o tome koliki dio proračuna EU-a treba namijeniti pojedinačnim politikama.

Europsko vijeće u prosincu 2018. pozvalo je predstojeće rumunjsko predsjedništvo Vijeća da „odredi smjer sljedeće faze pregovora kako bi se u jesen 2019. postigao sporazum u Europskom vijeću”. Rumunjsko predsjedništvo otada pomaže da se utvrde ključni problemi koje će čelnici EU-a najesen morati riješiti.

Dogovor nije daleko, ali još ima mnogo posla. Za ambiciozan a uravnotežen dogovor o budućem okviru nužno je snažno političko vodstvo Europskog vijeća. Za konačni dogovor nužni su kompromisi i upornost u interesu Europe čime će se izbjeći skupa kašnjenja i u uvođenju novih programa i u ostvarivanju koristi od njih.

U tom je procesu presudan sastanak Europskoga vijeća 20. i 21. lipnja, koji će biti prilika da se daju smjernice o ključnim političkim pitanjima koja će oblikovati buduću dugoročni proračun i Uniji omogućiti učinkovito ostvarivanje prioriteta utvrđenih u Deklaraciji iz Sibiuu. Zatim će finski predsjedništvo predvoditi završnu fazu rada.

U vrijeme velike neizvjesnosti Europska unija mora i dalje biti stabilan oslonac. Države članice najesen će ambicioznim dogovorom o budućem dugoročnom proračunu pokazati da je Unija čvrsta i odlučna u namjeri da ostvari svoj pozitivni program za sve Europljane, što će biti temelj za pravovremeni dogovor s Europskim parlamentom i ostatak će dovoljno vremena da se finalizira 37 tematskih programa i izrade praktični aranžmani za njihovo uspješno uvođenje 1. siječnja 2021.

Komisija poziva Europsko vijeće da pripremi plan za postizanje dogovora o dugoročnom proračunu EU-a ove jeseni te da pozove Vijeće da to utvrdi kao svoj prioritet.

2. Ostvareni napredak temelj je daljnjeg rada

Već je ostvaren znatan napredak. Uravnoteženi paket prijedloga koji je Komisija lani iznijela općenito se smatra dobrom osnovom za pregovore. Općeprihvaćeno je mišljenje da će za Uniju budućnosti biti potreban moderan, fleksibilan i racionaliziran proračun, čije će ambicije biti u skladu s izazovima koji su pred Europom.

Nekoliko uzastopnih predsjedništava Vijeća nametnulo je brz tempo. Bugarsko predsjedništvo brzo je počelo s radom, a austrijsko je završilo postupak prvog tehničkog čitanja Komisijinih prijedloga. Tako je bilo moguće u nacrt „pregovaračkog okvira” uključiti ključna politička pitanja izrade

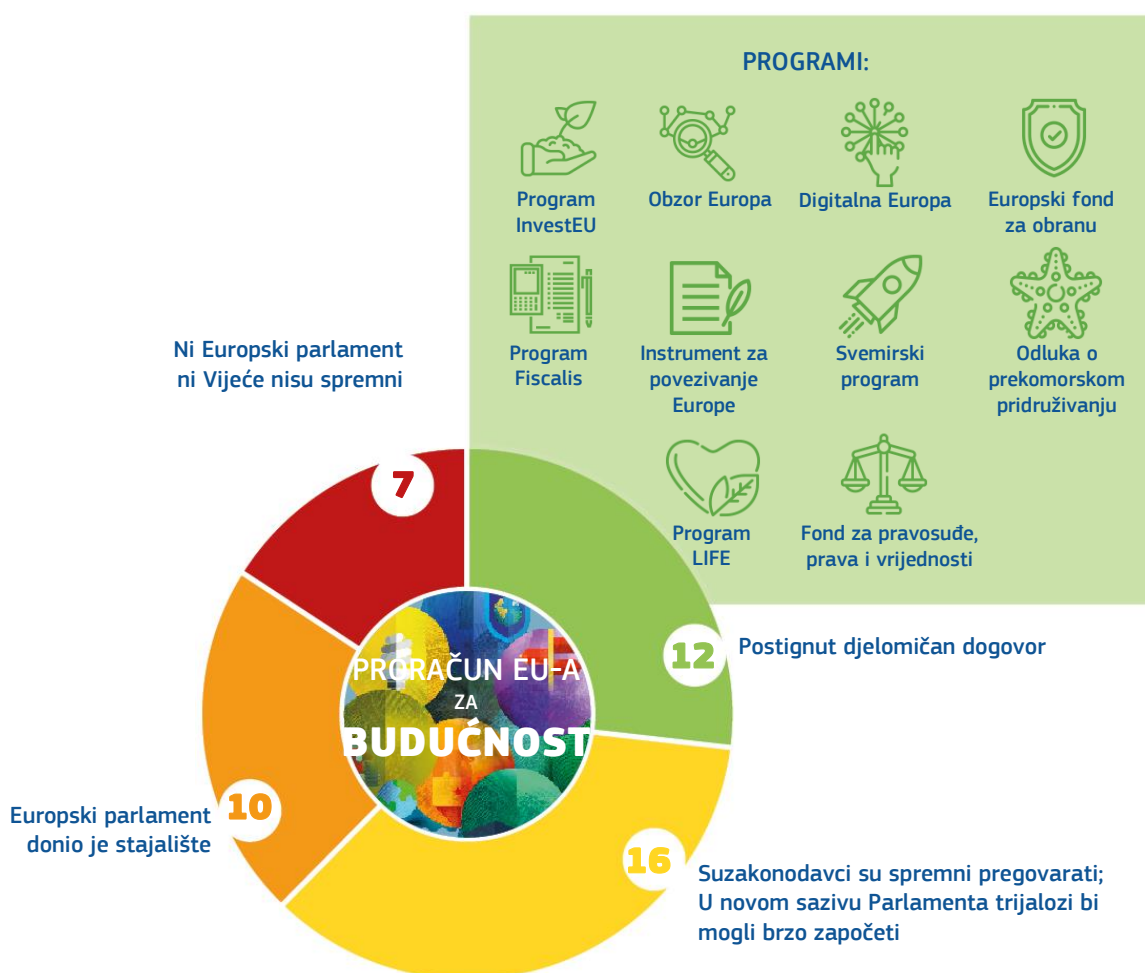
¹ Deklaracija iz Sibiuu, 9. svibnja 2019., <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2019/05/09/the-sibiu-declaration/>

sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira. Zatim je rumunjsko predsjedništvo povelu cijeli niz tematskih rasprava radi rješavanja tehničkih pitanja da se smanji broj otvorenih pitanja koja zahtijevaju izravno uključivanje čelnika.

I Europski parlament dokazao je da želi postići pravodoban i ambiciozan dogovor o budućem dugoročnom proračunu. U izvješću u sredini programskog razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira od 7. studenoga 2018. naglašeno je da je potrebno osigurati ambiciozniji i vjerodostojniji proračun EU-a koji će tijekom sljedećeg sedmogodišnjeg razdoblja biti na korist građanima.

Parlament i Vijeće sudjelovali su konstruktivno i učinkovito i u pregovorima o sektorskim programima. Institucije su barem djelomično finalizirale pregovarački mandat o većini sektorskih zakonodavnih prijedloga na kojima se temelji budući dugoročni proračun. Suzakonodavci su o glavnim obilježjima mnogih ključnih programa već postigli dogovor, što uključuje strateški važna pitanja kao što su istraživanje, obrana, ulaganja i digitalna transformacija. Njihova finalizacija, kao i dogovor o preostalim programima, sada uvelike ovisi o brzom dogovoru o višegodišnjem financijskom okviru.

SADAŠNJE STANJE SEKTORSKIH FINANCIJSKIH ZAKONODAVNIH PRIJEDLOGA*



*37 programa temelji se na 45 zakonodavnih prijedloga. Svaki od tih 12 djelomičnih dogovora usklađen je s dogovorima Europskog parlamenta i Vijeća o prijedlozima za 10 programa, odnosno s dogovorom u Vijeću, samo za akte Vijeća.

Iako još treba riješiti nekoliko važnih pitanja, posebno o financijskim aspektima, u dosadašnjim raspravama u Europskom parlamentu i Vijeću mnoga ključna obilježja modernizacije iz Komisijina prijedloga za sljedeći višegodišnji financijski okvir dobila su široku potporu:

- **snažan naglasak na europsku dodanu vrijednost** i potrebu pružanja odgovarajuće potpore novim i važnim prioritetima kao što su istraživanje i inovacije, digitalno gospodarstvo, mladi, migracije i upravljanje granicama, sigurnost, obrana i vanjsko djelovanje te jači naglasak na održivost, uključujući ambiciozniji cilj uključivanja klimatske politike u proračun;
- **racionalna i transparentnija** struktura budućeg proračuna;
- drastično **smanjenje broja programa** i uvođenje **novih integriranih programa** u područjima kao što su ulaganje u ljude, jedinstveno tržište, strateška ulaganja, prava i vrijednosti te vanjsko djelovanje, te veća **usmjerenost na sinergiju tih instrumenata**;
- **pojednostavnjenje pravila financiranja** kako bi korisnici i upravljačka tijela nailazili na manji broj birokratskih prepreka te veća usmjerenost na uspješnost i rezultate; i
- **fleksibilniji proračun** koji može brzo reagirati na promjene u svijetu.

Postignut je velik napredak i u pogledu značajki **proračunskog instrumenta za konvergenciju i konkurentnost europodručja**. Tim će se instrumentom jačati otpornost ekonomske i monetarne unije i tako jačati kohezija unutar Unije. U skladu s mandatom dobivenim na sastanku na vrhu država članica europodručja održanom 14. prosinca 2018., ubrzano se nastavilo s radom na uvođenju tog instrumenta na temelju Komisijina prijedloga o Programu potpore reformama. Razlike u stajalištima sve su manje, a dogovor o glavnim značajkama tog instrumenta sve bliži.

Opće je prihvaćeno i da će bitna značajka sporazuma o budućem višegodišnjem financijskom okviru biti i novi mehanizam na temelju kojeg se dodjela proračunskih sredstava neće dovesti u pitanje u **slučaju općih nedostataka u pogledu vladavine prava**. Iako treba riješiti još niz pitanja, rasprave tijekom austrijskog i rumunjskog predsjedništva potvrdile su snažnu potporu Komisijinu prijedlogu. Na tehničkoj razini postignut je značajan napredak, što bi trebalo omogućiti postizanje dogovora u Vijeću u okviru finskog predsjedništva. Parlament je svoje stajalište donio 16. siječnja 2019.

Napreduje i rad na Komisijinim prijedlozima o **modernizaciji prihodovne strane proračuna EU-a**. Uniji treba sustav financiranja proračuna EU-a koji će biti jednostavniji, pravedniji, bolje povezan s politikama Unije i sposoban osigurati alternativne izvore prihoda za financiranje novih prioriteta i neutraliziranje učinka izlaska Ujedinjene Kraljevine. Europski parlament jasno je dao do znanja da su reforma vlastitih sredstava i diversifikacija izvora prihoda uvjeti koji se moraju ispuniti da bi budući okvir dobio njegovo odobrenje. Vijeće je sve otvorenije prema načelu novih vlastitih sredstava.

3. Usuglašavanje stajališta o poštenom i uravnoteženom sporazumu

Na sastanku Europskog vijeća u lipnju početak će završna faza pregovora država članica o sljedećem višegodišnjem financijskom okviru. Dosadašnji napredak ohrabruje, ali sad je potreban novi politički poticaj da bi najesen ti pregovori uspješno završili. Riješena su mnoga tehnička pitanja. Sada je čas da se pozornost preusmjeri na važna politička pitanja koja će oblikovati budući financijski okvir Unije, osobito na financijske aspekte. Za to je bitno da Europsko vijeće bude snažan politički predvodnik.

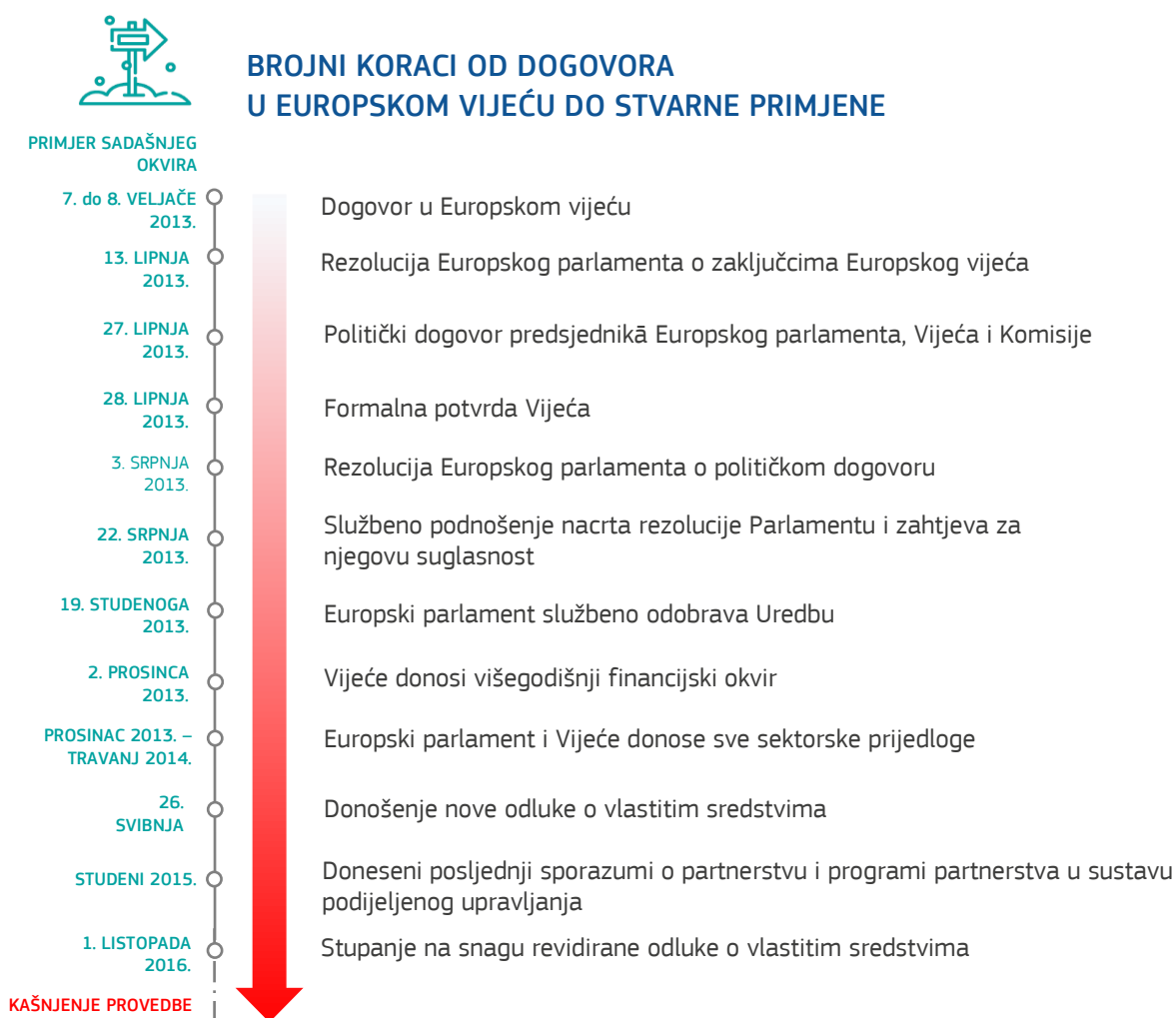
Komisija dosljedno naglašava da će za uspješan ishod ključni biti pravednost i ravnoteža. Ukupni proračun morat će biti dovoljno ambiciozan da učinkovito ostvari zajedničke prioritete Unije, uzimajući pritom u obzir financijski učinak izlaska Ujedinjene Kraljevine. Treba uspostaviti novu ravnotežu između većeg financiranja novih prioriteta u okviru programa potrošnje i nastavka pružanja snažne potpore moderniziranoj zajedničkoj poljoprivrednoj politici i kohezijskoj politici. Treba ojačati vezu između financiranja iz proračuna EU-a i prioriteta politika i vrijednosti EU-a. Dodjela sredstava među državama članicama mora se temeljiti na poštenim i objektivnim kriterijima. Taj uravnoteženi paket mora sadržavati i novi i pravedniji sustav financiranja proračuna.

To su složena pitanja, ali sad je čas da ih se riješi. Lipanjski sastanak Europskoga vijeća trebao bi biti početak nove faze političkih pregovora sa snažnijim naglaskom na financijska i ostala strateška pitanja. Komisija pozdravlja namjeru finskog predsjedništva da odmah nakon ljeta otvori bilateralne

rasprave na političkoj razini da bi se na jesenskom sastanku Europskog vijeća postigao taj važni dogovor. U tim će se raspravama uzeti u obzir sve što Europski parlament očekuje od budućeg okvira.

Teško je dovoljno naglasiti koliko je to hitno, i politički i praktično. Sljedeći višegodišnji financijski okvir treba biti zakonski spreman za provedbu u svim državama članicama već za 18 mjeseci, točnije 1. siječnja 2021., a još je potrebno obaviti toliko toga da bi se budući financijski programi počeli realizirati od prvoga dana. Kad se postigne dogovor u Europskom vijeću, početak će intenzivni pregovori s Europskim parlamentom. Redovnim razgovorima predstavnika Europskog parlamenta i predsjedništva Vijeća stvorena je pozitivna dinamika. Na odluku Parlamenta o davanju suglasnosti presudno će utjecati angažman Europskog vijeća.

Pregovori o 37 financijskih programa trebali bi se nastaviti čim se okupi novi Parlament i imenuju izvjestitelji. Nužno je značajno ubrzati rad na onim programima o kojima još nisu počeli međuinstitucijski pregovori, a riječ je o nekim ključnim programima kao što je zajednička poljoprivredna politika. Taj se rad može dovršiti tek kad se postigne dogovor o općem okviru, a tek kad ti programi budu i formalno doneseni, Komisija može donijeti potrebne delegirane i provedbene akte na koje se potom primjenjuju relevantni postupci nadzora.



Službeni postupak donošenja samo je dio te priče. Dugo traju i praktične pripreme za nove programe, od pripreme operativnih programa, objave poziva na podnošenje prijedloga do uvođenja sustava upravljanja, praćenja i kontrole.

S radom na njima može se početi dok još traje finaliziranje pravnog okvira, ali dovršiti se mogu tek kad se pravni okvir uspostavi. Za orijentaciju, do službenog donošenja svih programa u okviru podijeljenog upravljanja prošle su još dvije godine. Do početka stvarne provedbe projekta prošlo je

još nekoliko mjeseci jer su države članice morale objaviti poziv na podnošenje projekata i na kraju ih i odabrati.

Kašnjenje provedbe novog dugoročnog proračuna imalo bi vrlo stvarne posljedice. Važna ulaganja bila bi odgođena, kao i odlazak u inozemstvo sudionika programa Erasmus, a istraživačka radna mjesta ne bi se otvorila. Usto, nova gornja granica vlastitih sredstava može se primijeniti tek kad sve države članice u skladu sa svojim ustavnim odredbama² odobre novu odluku o vlastitim sredstvima.

Stoga je vrijeme presudno žele li čelnici EU-a ispuniti obećanje i Uniji „pružiti sredstva potrebna da postigne svoje ciljeve i do kraja provede svoje politike.” Bit će teško dovršiti rad na budućem okviru i programima potrošnje na vrijeme za punu provedbu od 1. siječnja 2021., ali to se može ostvariti angažira li se Europsko vijeće.

4. Zaključak

Godina 2019. godina je obnove Unije. U deklaraciji koju su dogovorili europski čelnici u Sibiuu, a koja se nadovezuje na Plan iz Bratislave i Rimsku deklaraciju, utvrđen je jasan i pozitivan plan za Uniju s 27 država članica. Na izborima za Europski parlament došlo je do naglog porasta demokratskog angažmana u Uniji. Odaziv na europske izbore bio je najveći u zadnjih 20 godina, a kampanja se više nego ikad bavila europskim pitanjima.

Takav poticajan kontekst pojačava i osjećaj važnosti završne faze rada na budućem financijskom okviru. Na primjer, neizvjesni uvjeti i vremenski okvir izlaska Ujedinjene Kraljevine iz Unije ne znače da bi važne odluke trebalo odgoditi. Naprotiv, još je važnije da Unija nastavi sigurno i s optimizmom ostvarivati svoj pozitivni program.

Pregovori o dugoročnom proračunu u osnovi su pregovori o političkim prioritetima i njihovoj realizaciji. Ulozi su veliki, problemi složeni, a ravnotežu je teško uspostaviti, ali na kraju će za uspjeh pregovora presudna biti politička volja.

Komisija stoga poziva Europsko vijeće da u lipnju predstavi plan kako bi se najesen postigao sporazum o budućem dugoročnom proračunu.

Komisija će dati sve od sebe da pomogne Europskom parlamentu i Vijeću da za Uniju osiguraju moderan dugoročni proračun kakav joj treba da bi mogla iskoristiti buduće prilike i odgovarati na izazove.

² U odnosu na prethodni, u novom višegodišnjem financijskom okviru morat će se povećati gornje granice utvrđene u odluci o vlastitim sredstvima kako bi Unija mogla ispunjavati svoje financijske obveze u svim okolnostima.