



Strasbourg, 11.2.2025.
COM(2025) 46 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, EUROPSKOM
VIJEĆU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I
ODBORU REGIJA**

Put prema sljedećem višegodišnjem financijskom okviru

1. UVOD: EUROPSKI PRORAČUN U SREDIŠTU PRIORITETA POLITIKE UNIJE

Proračun EU-a u središtu je političkog djelovanja Unije. Desetljećima doprinosi poboljšanju kvalitete i načina života građana, poljoprivrednika, istraživača, poduzetnika i regija u Europi i šire. Svoju istinsku vrijednost pokazao je u prevladavanju pandemije i energetske krize, spašavanju milijuna radnih mjesta tijekom zabrana kretanja i ulaganju u čistu i digitalnu budućnost. Unija se s jednom od najznačajnijih kriza posljednjih godina, pandemijom bolesti COVID-19 i njezinim posljedicama, suočila uspostavom instrumenta NextGenerationEU i donošenjem višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027. To je otvorilo put za brz gospodarski oporavak, a Europa je pritom postala zelenija, digitalnija i otporna na buduće promjene. Proračun EU-a potvrdio je svoju djelotvornost kad je zbog ruske ratne agresije na europskim granicama trebalo brzo djelovati kako bi se pružila potpora Ukrajini i riješilo pitanje sve većih troškova energije.

Unija se posljednjih godina suočavala s vrlo velikim izazovima i na njih je trebalo odgovoriti razmjerno i zajednički. Za potporu novim političkim prioritetima izdvajala su se znatna sredstva, pa su rashodi za istraživanja, migracije, obranu i vanjsko djelovanje bili viši nego u svim prethodnim višegodišnjim proračunima. Prvi su se put uz ulaganja u velikoj mjeri financirale i reforme, čime se dodatno povećao učinak instrumenta NextGenerationEU. U prvi plan došla je i vladavina prava, u okviru općeg režima uvjetovanosti kojim se sredstva EU-a štite od povrede načela vladavine prava u državama članicama.

Međutim, zbog sve veće pojave novih potreba i hitnih situacija te češćih poziva na djelovanje na razini Unije proračun EU-a maksimalno je rastegnut, pa je 2024. bilo potrebno provesti reviziju u sredini programskog razdoblja. Znatna i predvidljiva potpora Ukrajini, povećanje sredstava za programe u području migracija i upravljanja granicama, potpora susjednim partnerima EU-a i zemljama kandidatkinjama bile su geopolitičke potrebe, a postojala je i povećana potreba za potporom ključnim tehnologijama. Zbog promjenjivih kamatnih stopa i povećanja troškova financiranja bila su potrebna *ad hoc* rješenja i veća fleksibilnost. Prva revizija gornjih granica rashoda višegodišnjeg financijskog okvira dovela je do znatnih preraspodjela i stvaranja novih posebnih instrumenata.

Sve veća očekivanja od djelovanja EU-a odraz su potrebe da se ponovno razmatra proračun EU-a. Cilj slobodne, demokratske, snažne, sigurne, prosperitetne i konkurentne Europe naveden u političkim smjernicama nove Komisije i Strateškom programu Europskog vijeća za razdoblje 2024. – 2029. mora se postići u vrlo zahtjevnom geopolitičkom kontekstu. Stoga će biti potrebno reformirati i pojačati proračun EU-a. Nadalje, otplata zaduživanja za instrument NextGenerationEU, koji je imao ključnu ulogu u ujedinjenom fiskalnom odgovoru na krizu, započet će 2028. Zbog te će se otplate dodatno povećati financijske potrebe za sljedeći financijski okvir.

Pred Europom je težak zadatak: bez uvođenja novih vlastitih sredstava nije moguće donijeti proračun EU-a prikladan za naše ambiciozne ciljeve, a posebno za osiguravanje otplate zajmova u okviru instrumenta NextGenerationEU i, istodobno, stabilnih nacionalnih financijskih doprinosa. Trebamo donijeti odluke.

U ovoj se Komunikaciji navode neki od glavnih političkih i proračunskih izazova za sljedeći financijski okvir kako bi započeo **opsežan dijalog koji će pomoći u izradi prijedloga za sljedeći višegodišnji financijski okvir.**

2. IZAZOVI POLITIKA ZA SLJEDEĆI VIŠEGODIŠNJI FINACIJSKI OKVIR

Budući proračun EU-a treba biti usmjeren na zajedničke izazove, za koje potrošnja na europskoj razini donosi najveću dodanu vrijednost. Općeniti dogovor o tome što treba financirati, odnosno o potrebama za ulaganjima u sljedećim godinama, temeljni je preduvjet za postizanje dogovora o tome kako financirati: mobilizacijom privatnih ulaganja, iz nacionalnih proračuna ili iz zajedničkog proračuna EU-a, i koje mehanizme proračuna EU-a za to iskoristiti.

Europsku konkurentnost koče preostale prepreke na jedinstvenom tržištu, nepošteno međunarodno tržišno natjecanje, visoke cijene energije, nedostatak vještina i radne snage te otežan pristup poduzeća potrebnom kapitalu. Europsko gospodarstvo ima znatne prednosti, kao što su otvoreno gospodarstvo, velika konkurencija na tržištu, jak sustav socijalne skrbi s niskim stupnjem nejednakosti te visoki standardi upravljanja, zdravlja, obrazovanja i zaštite okoliša i jedinstveno kulturno bogatstvo. Međutim, na vidjelo dolaze i neke slabosti. Javna potrošnja za istraživanja i inovacije u Europi nije dovoljno velika – samo desetina potrošnje odvija se na europskoj razini i raspoređena je na mnoga područja, a nedovoljno usmjerena na revolucionarne inovacije¹. Rashodi za istraživanje i razvoj u EU-u 2023. iznosili su 381 milijardu EUR, odnosno 2,22 % BDP-a EU-a, što je manje od cilja od 3 %². Osim toga, poduzeća iz EU-a na istraživanje i razvoj 2021. potrošila su za oko 270 milijardi EUR manje nego poduzeća iz SAD-a³. Industrijska struktura je statična: nijedno poduzeće iz EU-a čija je tržišna kapitalizacija veća od 100 milijardi EUR nije osnovano u posljednjih pedeset godina, a svih šest poduzeća iz SAD-a čija vrijednost premašuje 1 bilijun EUR osnovano je u tom razdoblju. Rast poduzeća iz EU-a otežava trajni jaz u privatnom financiranju ulaganja u kasnoj fazi rasta⁴. Europa se u cijelom gospodarstvu suočava i s manjkom vještina, koji je dodatno naglašen smanjenom raspoloživom radnom snagom⁵. Općenito, buduća konkurentnost Europe ovisit će o našoj sposobnosti da pokrenemo novo doba izuma i inovativnosti i u središte našeg gospodarstva stavimo istraživanja, inovacije, znanost i tehnologiju.

EU se zbog sve većih geopolitičkih napetosti suočava sa sve većim sigurnosnim prijetnjama. Ulaganja u europsku obrambenu tehnološku i industrijsku bazu već su desetljećima nedovoljna: u razdoblju od 1999. do 2021. ukupna potrošnja EU-a za obranu povećala se za 22 %, dok se u SAD-u povećala za 66 %, u Rusiji za 289 %, a u Kini za 579 %⁶. Države članice koje su članice NATO-a obvezale su se da će na obranu potrošiti najmanje 2 % svojeg BDP-a, iako taj cilj nisu sve postigle, a razmišlja se i o njegovu povećanju. Ograničena je i suradnja: države članice još su daleko od dostizanja referentne vrijednosti koju su same utvrdile prije više od 15 godina da zajedno ulože 35 % u europske projekte suradnje⁷. Fragmentiranost duž nacionalnih granica, uz ograničenu suradnju i s njom povezana udvostručavanja, šteti konkurentnosti europskih poduzeća u obrambenom sektoru i stvara strateške ovisnosti. Veća obrambena spremnost, uključujući svemirska sredstva, i vojna mobilnost potrebne su i kao sredstvo odvratanja od budućih agresija i kao potpora Ukrajini za postizanje mira. Za sve to potrebno je povećati i optimizirati financiranje obrane u cijeloj Uniji. U istinskoj europskoj obrambenoj uniji Europa će morati trošiti više, bolje i zajednički. Komisija će u ožujku predstaviti Bijelu knjigu o budućnosti europske obrane.

¹ Draghi, M. (2024.), Budućnost europske konkurentnosti. Dio A – Strategija za konkurentnost Europe.

² Izvor: Eurostat. Za usporedbu, u Japanu čine 3,4 % BDP-a, a u Južnoj Koreji 4,8 % BDP-a.

³ Draghi, M. (2024.), Budućnost europske konkurentnosti., Dio A – Strategija za konkurentnost Europe.

⁴ Europska investicijska banka (2024.), *The scale-up gap: Financial market constraints holding back innovative firms in the European Union*.

⁵ Letta E. (2023.), Više od tržišta – Brzina, sigurnost, solidarnost. Osaživanje jedinstvenog tržišta za ostvarivanje održive budućnosti i blagostanja za sve građane EU-a.

⁶ Ukupni vojni rashodi, u stalnim cijenama. Izvor: baza podataka SIPRI-ja o vojnim rashodima.

⁷ Niinistö, S. (2024.), Sigurniji zajedno: jačanje europske civilne i vojne spremnosti i pripravnosti.

Rat, nesigurnost, siromaštvo i nedostatak prilika doprinose raseljavanju unutar južnog susjedstva EU-a i nezakonitim migracijama iz tog područja u Europu⁸. Premda je Europa znatno napredovala u uspostavi jedinstvenog pristupa migracijama, azilu i granicama, rješavanje problema migracija i dalje će biti prioritet za Europljane. Krijumčarenje migranata i trgovina ljudima donose imovinsku korist ostvarenu kaznenim djelima. Instrumentalizacija migracija na granicama EU-a kako bi se potaklo neslaganje i nepovjerenje u europskim društvima primjer je novih, hibridnih oblika prijetnji. Stoga bi sljedeći dugoročni proračun trebao pomoći u rješavanju pitanja povezanih s migracijama, uključujući pitanja učinkovite zaštite vanjskih granica EU-a i sveobuhvatnih partnerstava sa zemljama podrijetla i tranzita. Trebao bi podupirati i države članice kako bi im se osiguralo stručno znanje i operativni i financijski kapaciteti potrebni za provedbu novog pakta o migracijama i azilu.

Uspjeh jedinstvenog tržišta ovisi i o kapacitetu proračuna da koristi svim europskim građanima i poduzećima. Premda su se regionalne i teritorijalne razlike znatno smanjile, među ostalim zahvaljujući kohezijskim politikama EU-a, 29 % građana EU-a i dalje živi u regijama čiji je BDP po stanovniku niži od 75 % prosjeka EU-a, a oko 135 milijuna ljudi živi na mjestima koja u posljednja dva desetljeća polako zaostaju⁹. Mala i srednja poduzeća zapošljavaju gotovo dvije trećine radne snage EU-a i čine nešto više od polovine dodane vrijednosti koju stvaraju poduzeća, ali mnoga od njih suočavaju se s preprekama u pristupu jedinstvenom tržištu, uključujući složene birokratske postupke, veliko administrativno opterećenje i nedostatak informacija i usluga podrške¹⁰. Potrebno je poticati ulaganja kako bi se osigurao gospodarski razvoj u cijeloj Europi, ali potrebne su i reforme kako bi se uklonile prepreke regionalnom razvoju, primjerice prepreke ulaganjima, regulatorne prepreke i slabosti na tržištu rada i u poslovnom okruženju¹¹. Moramo ponovno ujediniti naše društvo obrazovanjem i ulaganjem u ljude. Tome treba doprinositi pojačanom i moderniziranom kohezijskom politikom i politikom rasta, u suradnji s nacionalnim, regionalnim i lokalnim tijelima.

Sigurnost opskrbe hranom i zaštita prirode doprinose održavanju kvalitete života u Europi, ali postoje određene poteškoće. Poljoprivrednici, ribari i ruralna područja sve se više suočavaju s nepoštenim globalnim tržišnim natjecanjem, višim cijenama energije, manjkom mlađih poljoprivrednika i ribara te poteškoćama u pristupu kapitalu. Unatoč znatnoj potpori u okviru zajedničke poljoprivredne politike, poljoprivredni dohodak po radniku i dalje je nestabilan i znatno ispod prosječne plaće u gospodarstvu EU-a (60 % u 2023.). Prosječna plaća za mali priobalni ribolov 2021. iznosila je otprilike polovinu prosječne plaće u gospodarstvu. S obzirom na to da je 2020. samo 6,5 % poljoprivrednika bilo mlađe od 35 godina, poljoprivreda EU-a stari¹². Za premošćivanje investicijskog jaza u poljoprivrednom sektoru i ostvarenje ciljeva digitalne, zelene i energetske tranzicije bilo bi potrebno oko 62 milijarde EUR¹³. Osim toga, prehrambeni sustav sve je više izložen rizicima zbog klimatskih promjena. Na temelju preporuka iz strateškog dijaloga o budućnosti poljoprivrede i najavljene vizije za poljoprivredu i hranu, prikladna zajednička poljoprivredna politika mora ciljano podupirati poljoprivrednike kojima je potpora najpotrebnija, promicati pozitivne okolišne i socijalne rezultate nagradama i poticajima za usluge ekosustava te podupirati odgovarajuće uvjete koji

⁸ Niinistö, S. (2024.), Sigurniji zajedno: jačanje europske civilne i vojne spremnosti i pripravnosti.

⁹ Letta E. (2023.), Više od tržišta – Brzina, sigurnost, solidarnost. Osnazivanje jedinstvenog tržišta za ostvarivanje održive budućnosti i blagostanja za sve građane EU-a.

¹⁰ Letta E. (2023.), Više od tržišta – Brzina, sigurnost, solidarnost. Osnazivanje jedinstvenog tržišta za ostvarivanje održive budućnosti i blagostanja za sve građane EU-a.

¹¹ Deveto izvješće o koheziji, *Highlights and policy takeaways*, str. ix.

¹² Europska komisija (2024.), Strateški dijalog o budućnosti poljoprivrede u EU-u.

¹³ Europska komisija i Europska investicijska banka, 2023. Informativni članak: Manjak financiranja u poljoprivrednom i poljoprivredno-prehrambenom sektoru u EU-u.

omogućuju provedbu za uspješna ruralna područja. Mora postati jednostavnija, ciljana i pronaći pravu ravnotežu između poticaja, ulaganja i propisa, a poljoprivrednicima osigurati pravedan i dostatan dohodak.

Sve češće i dramatičnije katastrofe povezane s klimom nose sa sobom teške socijalne i gospodarske posljedice.¹⁴ Prosječna godišnja šteta uzrokovana prirodnim katastrofama udvostručila se s 8 milijardi EUR u osamdesetim godinama 20. stoljeća na 16 milijardi EUR u posljednjem desetljeću. U 2021. i 2022. godišnji troškovi premašili su 50 milijardi EUR, a 2023. iznosili su 40 milijardi EUR, što je bila najtoplija zabilježena godina u cijelom svijetu. Prema europskoj procjeni klimatskih rizika iz 2024. kumulativni gospodarski gubici u scenariju zagrijavanja za 3 °C mogli bi dosegnuti iznos od 175 milijardi EUR (tj. oko 1,4 % BDP-a EU-a). S obzirom na te rizike i Europski revizorski sud preporučio je da se financijska sredstva EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama prilagode budućim potrebama¹⁵. Bit će stoga potrebno intenzivnije raditi na otpornosti i pripravnosti u području klime i vodoopskrbe, pa će se kao dio strategije gospodarskog rasta nastojati ostvariti ciljevi iz zelenog plana, a priprema za suočavanje sa sve većim klimatskim rizicima trebat će biti jedan od glavnih ciljeva unutarnjeg i vanjskog djelovanja EU-a.

Globalno političko i gospodarsko okruženje donose izazove dosad nezabilježenih razmjera. Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine vratio je rat na europski kontinent. Europa mora nastaviti pružati financijsku, političku i vojnu potporu Ukrajini dok god to bude potrebno, a to predstavlja i ulaganje u europsku sigurnost. Stanje na Bliskom istoku uzrokuje nestabilnost u cijeloj regiji i stvara dodatne humanitarne potrebe. Sve prisutnija nelojalna konkurencija i agresivniji gospodarski i geopolitički stav ugrozili su globalni multilateralni sustav, što je odraz prelaska sa suradnje na konkurenciju i sve većeg broja sukoba. Manje od 20 % ciljeva održivog razvoja¹⁶ ostvaruje se prema planu, a u zemljama u razvoju postoji trajni investicijski jaz. Humanitarne potrebe konstantno rastu: na globalnoj razini za humanitarnu pomoć 2024. bilo je potrebno 45 milijardi EUR, što je više nego dvostruko u usporedbi s 2019. Za uzajamno korisna partnerstva Europi je potrebna vanjska politika s usmjerenijim i učinkovitijim financiranjem za partnere i boljom usklađenošću sa strateškim interesima EU-a.

Proširenje je politički i geostrateški imperativ. Pristupanje EU-u uvijek će biti proces koji se temelji na zaslugama, a svaka zemlja kandidatkinja ocjenjivat će se na temelju njezina napretka u ispunjavanju svih relevantnih kriterija. EU će ulaganjima i reformama morati pojačati potporu za pripremu zemalja kandidatkinja na buduće članstvo. BDP po stanovniku zemalja zapadnog Balkana, Ukrajine, Moldove i Gruzije i dalje je oko 50 % ili manje u odnosu na prosjek EU-a, a postizanje konvergencije je sporo. Ukrajini će trebati potpora EU-a i njegovih saveznika kako bi mogla prevladati brutalnu rusku agresiju i prebroditi njezine gospodarske posljedice¹⁷. Veća i snažnija Unija ima znatne socioekonomske, političke i sigurnosne prednosti.

Zbog velikih predstojećih izazova potrebno je donijeti proračun koji će svojom veličinom i strukturom biti ambiciozan.

¹⁴ [Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe](#). EEA, listopad 2024.

¹⁵ Europski revizorski sud, „Prilagodba klimatskim promjenama u EU-u – Djelovanje ne prati ambicije”, Tematsko izvješće 2024/15.

¹⁶ Ujedinjeni narodi (2024.), *The Sustainable Development Goals Report* (Izvješće o ciljevima održivog razvoja).

¹⁷ Ukrajinsko gospodarstvo i dalje pokazuje otpornost, ali rizici su i dalje iznimno visoki s obzirom na neizvjesnost u pogledu intenziteta i trajanja rata te stalnih napada na energetske infrastrukturu; MMF, priopćenje za medije br. PR24/425.

3. „IZBOR ZA EUROPU”: JEDNOSTAVNIJI, USMJERENIJI I UČINKOVITIJI PRORAČUN

Usmjereniji proračun EU-a

Iz provedbe aktualnog financijskog okvira mogu se izvući pouke o tome kako povećati prilagodljivost proračuna EU-a i bolje ga uskladiti s našim prioritetima i ciljevima. Fleksibilnost je izuzetno važna kako bi se zajamčila mogućnost da se proračunom odgovori na promjenjivu stvarnost. Međutim, ta mogućnost ne postoji ako su gotovo sva sredstva EU-a od samog početka unaprijed programirana. Više od 90 % sredstava iz višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027. i instrumenta NextGenerationEU unaprijed je dodijeljeno za određene svrhe, programe ili nacionalne omotnice¹⁸. Zbog toga se od 2021. na promjenjive potrebe i krize odgovaralo prenamjenom i preraspodjelom postojećih sredstava u ponekad dugotrajnim postupcima te stvaranjem novih *ad hoc* fondova, programa ili mjera, što je dodatno povećalo problem raspršenosti financiranja EU-a. Kad se razmišlja o budućem financijskom okviru, potrebna je veća usmjerenost i pojednostavnjenje od samog početka kako bi se maksimalno povećao učinak financiranja EU-a.

Odgovor EU-a na gospodarske posljedice agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine pokazao je na koji način okvir kojim se ciljevi politike usklađuju s našim prioritetima potrošnje može pojačati učinak zajedničkog djelovanja EU-a. Kad je zbog agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine došlo do naglog rasta cijena energije, povećala se potreba za dodatnim smanjenjem ovisnosti o fosilnim gorivima i ubrzanjem uvođenja energije iz obnovljivih izvora. U okviru europskog semestra svim državama članicama upućena je posebna preporuka, koju su zatim mogle provesti u okviru novih poglavlja o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost, uz dodatna sredstva EU-a. Zajedničkim djelovanjem uspjeli smo za 18 % smanjiti potrošnju plina od kolovoza 2022. do ožujka 2024., prevladati ovisnost o ruskim fosilnim gorivima, osigurati pristup cjenovno pristupačnoj energiji i povećati proizvodnju energije iz obnovljivih izvora¹⁹.

Moramo se i dalje zalagati za to da proračun bude istinski utemeljen na politikama kako bi se zajamčila sinergija između naših politika i financijskog djelovanja Unije. Proračun EU-a i dalje previše usmjeravaju strukture programa potrošnje, a ne politike. To je razlog zbog kojeg je financiranje trenutačnih prioriteta politika EU-a često raspršeno na programe koji se ponekad preklapaju. Ima prostora za jačanje povezanosti između opće koordinacije politika i proračuna EU-a na temelju novog upravljačkog mehanizma u okviru kojeg se prioriteti EU-a povezuju s proračunom EU-a. Kad je riječ o konkurentnosti, uz pojednostavnjeni europski semestar usmjeren na reforme i ulaganja na nacionalnoj razini, alat za koordinaciju konkurentnosti bit će dio dosljednog i učinkovitog upravljačkog mehanizma za donošenje utemeljenih odluka o ulaganjima i reformama na razini EU-a i na nacionalnoj razini. U širem smislu, način na koji politike EU-a doprinose proračunskim prioritetima i podupiru ih mogao bi se poboljšati kako bi se osiguralo da se proračunom EU-a podupiru europska javna dobra, posebno prekogranični projekti.

Veća usklađenost u financiranju unutarnjih i vanjskih politika bitna je za bolje promicanje strateških interesa Unije. Za komplementarnost s vanjskim djelovanjem država članica potrebna je koordinacija kako bi se maksimalno povećale učinkovitost i vidljivost europskih globalnih ulaganja i suradnje. Zbog toga je na početku pandemije bolesti COVID-19 uspostavljen „Tim Europa”, da se osigura koordiniran i sveobuhvatan globalni odgovor EU-

¹⁸ Europska komisija (2023.), Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti, financijska godina 2022. Svezak I., COM(2023) 401 final.

¹⁹ https://energy.ec.europa.eu/publications/repowereu-2-years_en?prefLang=hr

a, njegovih država članica i europskih javnih financijskih institucija. Od tada je pristup Tima Europa postao okosnica financiranja EU-a za međunarodnu suradnju. U okviru inicijative Global Gateway slijedi se isti pristup i udružuju snage kako bi se definirali zajednički interesi i predvodio novi val ulaganja u infrastrukturu u cijelom svijetu. Financiranje vanjskog djelovanja isto tako obuhvaća velik broj područja sa znatnom povezanošću unutarnje i vanjske politike, od opće trgovinske politike do materijala, energije, klime i migracija. Preispitivanje i širenje najbolje prakse i najučinkovitijih instrumenata doprinijet će ostvarivanju strateških interesa i interesa gospodarske sigurnosti EU-a te jačanju uzajamno korisnih partnerstava u europskom susjedstvu i šire.

Jednostavniji proračun EU-a

Pristup financijskim sredstvima EU-a otežan je zbog sadašnje složenosti proračuna. Premda je broj programa potrošnje u određenoj mjeri već smanjen na početku tekućeg razdoblja, u proračunu i drugim programima izvan njega i dalje postoji više od 50 programa potrošnje²⁰. Iako to pokazuje koliko je velik opseg financiranja EU-a, zbog brojnosti programa povećava se rizik od preklapanja i smanjuje učinak i transparentnost, a neka područja možda ostanu nepokrivena zbog nedostatka sveobuhvatnih i koordiniranih pristupa financiranju međusektorskih prioriteta kao što je konkurentnost. U EU-u „slabosti u cijelom životnom ciklusu inovacija” (...) sprečavaju pojavu novih sektora i konkurenata [i] počinju s prisutnošću brojnih prepreka na putu od inovacije do komercijalizacije”²¹. To uključuje nedostatak potpore iz proračuna EU-a jer se iz njega ne osigurava kontinuirano financiranje od istraživanja do same inovacije i njezina razvoja i primjene. Ta fragmentiranost, zajedno sa složenošću i nefleksibilnošću, negativno utječe na učinkovitost financiranja sredstvima EU-a.

Unatoč mjerama pojednostavnjenja uvedenima u aktualni financijski okvir korisnici se teško snalaze u velikom broju pravila i kriterija²². Različita pravila o prihvatljivosti, postupci podnošenja zahtjeva, stope sufinanciranja i više ulaznih točaka za potencijalne podnositelje zahtjeva ugrožavaju brzinu i kvalitetu provedbe i uključenost dionika. Isto tako mogu ugroziti i postizanje ciljeva EU-a ako su nedosljedni. Prijava na poziv na podnošenje prijedloga za pristup sredstvima EU-a može biti složena i posebno opterećujuća za mala i srednja poduzeća²³. Danas postoji više od 30 instrumenata za pružanje tehničke pomoći i mogućnosti potpore, zato je moguće pojednostavnjenje i uklanjanje preklapanja. Osim toga, što su pravila složenija, to je veći rizik od pogrešaka u potrošnji. U sljedećem financijskom okviru korisnicima bi pristup mogla olakšati istinska jedinstvena ulazna točka za korisnike svih financijskih i savjetodavnih usluga EU-a.

Fragmentiranost financijskog okruženja dovodi i do prevelikog broja programskih dokumenata, za koje je potrebno mnogo resursa u svim uključenim upravama i zbog kojih dolazi do kašnjenja. Aktualni financijski okvir uključuje više od 10 fondova s unaprijed

²⁰ Europski revizorski sud (2023.). „Financijska struktura EU-a – Niz pojedinačnih sastavnica koje zahtijevaju dodatno pojednostavnjenje i više odgovornosti”. Europski revizorski sud (ECA), Tematsko izvješće 05.

²¹ Draghi, M. (2024.: 4). Budućnost europske konkurentnosti, Dio A: Strategija za konkurentnost Europe.

²² Nekoliko mjera pojednostavnjenja uvedeno je primjerice za fondove kohezijske politike, uglavnom na temelju Uredbe o zajedničkim odredbama: znatno smanjenje upravljačkih provjera, „načelo jedinstvene revizije”, proporcionalni mehanizmi za revizije, proširena mogućnost upotrebe pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova i financiranje koje nije povezano s mehanizmima obračuna troškova.

²³ U tu svrhu portal STEP pruža prvi, iako ograničen pregled poziva na podnošenje prijedloga, s naglaskom na inovativnim tehnologijama, na nacionalnoj/regionalnoj razini i za programe kojima se izravno upravlja na razini EU-a.

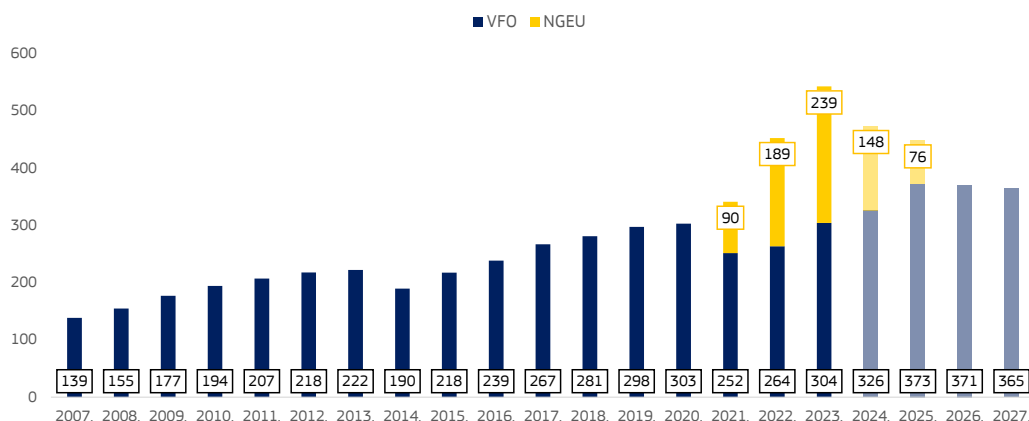
dodijeljenim sredstvima²⁴, za koje je potrebno zasebno planiranje i programiranje. To na početku svakog financijskog razdoblja stvara veliko administrativno opterećenje za upravljačka tijela i nositelje projekata i dovodi do znatnog vremenskog razmaka između pripreme financijskog okvira i provedbe na terenu. Tako je bilo i u programskom razdoblju 2021. – 2027., pa je zbog kasnog donošenja sektorskog zakonodavstva i dugotrajnog postupka donošenja programskih dokumenata došlo do kašnjenja u provedbi. Operativni programi za fondove kohezijske politike doneseni su primjerice tek sredinom 2022.²⁵

Zbog kasnog donošenja operativnih programa i istodobnog postojanja nekoliko fondova kao što su Fond za pravednu tranziciju i Mehanizam za oporavak i otpornost, pri čemu je za Mehanizam za oporavak i otpornost utvrđen kraći vremenski okvir, te zbog činjenice da su se nacionalna tijela najprije usredotočila na dovršetak izvršenja sredstava iz višegodišnjeg okvira za razdoblje 2014. – 2020. u skladu s pravilom „n + 3”, isplaćeno je manje od 7 % dodijeljenih sredstava za razdoblje 2021. – 2027.²⁶, od čega je više od polovine pretfinanciranje.

Isto tako, programiranje u okviru financiranja vanjskog djelovanja, posebno za Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa, trajalo je i do tri godine.

Spora provedba nekih programa na terenu povećava razinu nepodmirenih obveza ili „*reste à liquider*” (slika 1)²⁷ i rizik od opoziva sredstava te može dovesti do neučinkovitosti zbog moguće promjene prioriteta politike ako je od određivanja prioriteta, programiranja i stvarne provedbe ulaganja prošlo više godina.

Slika 1. Nepodmirene obveze u proračunu EU-a



Napomena: u tekućim cijenama, zaokruženo na najbliži iznos u milijardama EUR. Podaci za godine od 2024. do 2027. odgovaraju dugoročnim predviđanjima za plaćanja.

²⁴ Sredstva se unaprijed dodjeljuju na nacionalnoj razini za sljedeće programe: Kohezijski fond, Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond plus, Fond za pravednu tranziciju, Mehanizam za oporavak i otpornost, Europski fond za jamstva u poljoprivredi, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu, pričuva za prilagodbu Brexitu i, izvan proračuna EU-a i višegodišnjeg financijskog okvira, Socijalni fond za klimatsku politiku (od 2026.) i Fond za modernizaciju.

²⁵ Sektorski akti doneseni su u lipnju 2021., a operativni programi država članica u drugoj polovini 2022., unatoč ambicioznim planovima država članica u kojima se predviđalo podnošenje programa Komisiji na donošenje do kraja 2020.

²⁶ https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/21-27.

²⁷ Vidjeti i COM(2024) 276 final. 26.6.2024.

Veći učinak proračuna EU-a

Proračunom EU-a mobilizira se ukupni financijski kapacitet Unije. Šira financijska struktura programa potrošnje EU-a uključuje zajmove, jamstva i financijske instrumente koji se podupiru iz proračuna EU-a te mobilizira sufinanciranje država članica i korisnika. Putem programa InvestEU i Europskog vijeća za inovacije proračunom EU-a smanjuju se rizici inovacijskih projekata i privlače ulaganja privatnog sektora. 95 % nositelja projekata izjavilo je da se njihovi projekti uopće ne bi nastavili ili se ne bi provodili prema planu da nije bilo financiranja iz programa InvestEU. Osim toga, 58 % nositelja projekata smatralo je da je financiranje zajamčeno programom InvestEU utjecalo na odluke drugih financijera ili ulagača da se obvežu na projekt.

Ipak, i dalje je teško poticati privatna ulaganja u aktualnom dugogodišnjem proračunu.

Ima prostora za optimizaciju kapaciteta proračuna EU-a za apsorpiranje rizika kako bi se maksimalno povećao učinak javnih sredstava. Primjerice, veće izdvajanje rezervacija potrebno je za potporu sektorima koji imaju veće poteškoće u pristupu tržišnom financiranju, npr. visokorizičnim sektorima ili specijaliziranim sektorima kao što su bioraznolikost ili socijalni proizvodi. To bi se moglo kompenzirati drugim proizvodima s manjim izdvajanjem rezervacija. Kapacitet proračuna EU-a da mobilizira privatna ulaganja s pomoću instrumenata za podjelu rizika otežan je zbog ograničene sklonosti riziku jer su provedbeni partneri i dalje uglavnom usmjereni na relativno niskorizična ulaganja²⁸. U aktualnom se višegodišnjem proračunu zbog internih pravila provedbenih partnera pokazalo da je teško poduprijeti projekte u području obrane u okviru programa InvestEU. Osim toga, program InvestEU dobio je znatna dodatna sredstva iz instrumenta NextGenerationEU. Zbog kraćih rokova u okviru instrumenta NextGenerationEU sredstva su se u velikoj mjeri odobravalala na početku razdoblja i tako su iscrpljena raspoloživa sredstva za mnoge financijske proizvode. Zbog toga nakon 2025. više neće biti novih odobrenja za neke financijske proizvode, prvenstveno u visokorizičnim područjima²⁹. Korištenje drugih vrsta financiranja osim bankovnog još uvijek je ispod potencijala: primjerice, poduzetnički kapital EU-a nedovoljno je razvijen te fondovi prikupe samo 5 % svjetskog poduzetničkog kapitala u odnosu na 52 % u SAD-u. Doprinos unije tržišta kapitala bit će ključan za privlačenje privatnih ulaganja. Istodobno, proračun EU-a može dopuniti i mobilizirati privatna ulaganja i tako poslovnim bankama, ulagačima i poduzetničkom kapitalu olakšati financiranje brzorastućih poduzeća i uklanjanje prepreka koje ograničavaju iznos europskog kapitala koji je na raspolaganju za financiranje inovacija. EU treba bolje iskoristiti svoj proračun u cilju smanjenja rizika i daljnjeg mobiliziranja nacionalnog, privatnog i institucijskog financiranja.

Za financiranje zelene, digitalne i socijalne tranzicije bit će potrebno maksimalno povećati javna ulaganja i mobilizirati privatni kapital. Ulaganje u postizanje ciljeva dekarbonizacije EU-a i uklanjanje prepreka za energetske uniju Europi pruža priliku da smanji cijene energije, poveća svoju energetske sigurnost i preuzme vodeću ulogu u području čistih tehnologija. Za postizanje tog cilja bit će potrebno pojednostavniti financiranje EU-a u području čistih tehnologija i usmjeriti se na tehnologije u kojima EU ima prednost i snažan potencijal za rast. Osim toga, financijska potpora EU-a trenutačno isključuje operativne troškove, u kojima su razlike u troškovima najveće³⁰. Fragmentacija jedinstvenog tržišta i mogućnosti financiranja otežava mogućnost rasta inovativnih poduzeća, a to je posebno tako u slučaju mladih inovativnih tehnoloških poduzeća. To što nismo u dovoljnoj mjeri iskoristili prednosti digitalne revolucije jedan je od čimbenika koji koče našu konkurentnost i bit će

²⁸ Draghi, M. (2024.), Budućnost europske konkurentnosti. Dio A – Strategija za konkurentnost Europe.

²⁹ SWD(2024) 229 final.

³⁰ Draghi, M. (2024.), Budućnost europske konkurentnosti. Dio A – Strategija za konkurentnost Europe.

potrebna znatna ulaganja da se održi korak s glavnim konkurentima Europe: dosezanje dovoljnog opsega potpore za strateške projekte bit će ključno za premošćivanje inovacijskog jaza u Europi. S tim u vezi, dodatno financiranje brzorastućih europskih poduzeća s velikim potencijalom mogao bi osigurati Europski investicijski fond. Općenito, moguće je još povećati dodatnost potrošnje EU-a kako bi se osiguralo da se proračun EU-a usmjeri na ulaganja koja se inače ne bi ostvarila.

Veći naglasak na uspješnosti pridonio je usklađivanju ciljeva politike EU-a i potrošnje EU-a. Neki su programi prešli s plaćanja na temelju nadoknade troškova na modele provedbe koji su usmjereniji na ciljeve i rezultate koje treba ostvariti. To se ne odnosi samo na Mehanizam za oporavak i otpornost, veliki program u kojem plaćanja ovise o zadovoljavajućem ostvarenju unaprijed utvrđenih ciljeva, već i na druge programe kao što su Instrument za Ukrajinu i Instrument za reforme i rast za zapadni Balkan. I drugi su mehanizmi korišteni za poboljšanje uspješnosti potrošnje EU-a, npr. financiranje koje nije povezano s troškovima³¹ i strateško planiranje. Primjerice, veća usmjerenost na uspješnost u zajedničkoj poljoprivrednoj politici postignuta je nacionalnim strateškim planovima oblikovanim na temelju nacionalnih potreba i kapaciteta, koji sve intervencije povezuju s pokazateljima koji omogućuju ocjenu napretka država članica u ostvarenju ciljeva. Ipak, time se još nije uklonila prekomjerna složenost na razini pojedinačnih poljoprivrednika. Kad je riječ o koheziji, Vijeće je naglasilo potrebu da se razmotri način na koji bi se kohezijska politika mogla u većoj mjeri temeljiti na uspješnosti kako bi se povećala njezina učinkovitost na temelju vlastitih iskustava i iskustva stečenih u okviru drugih instrumenata EU-a te na temelju njezinih prednosti – podijeljenog upravljanja, višerazinskog upravljanja, lokaliziranog pristupa i načela partnerstva³². I u mišljenjima s platforme Fit-for-Future o evaluaciji kohezijskih fondova koja proizlaze iz savjetovanja mreže regionalnih centara Odbora regija pozvalo se na stavljanje većeg naglaska na uspješnost³³.

Veći naglasak na uspješnosti mora biti popraćen s pojednostavnjenjem i odgovornošću. pristupi koji se temelje na uspješnosti imaju znatne pozitivne značajke povezane s učinkovitošću i brzinom provedbe. S druge strane, uzrokovali su ulazne troškove upravama država članica te ima prostora za dodatno administrativno pojednostavnjenje³⁴. Osim toga, u obzir se moraju uzeti i važni čimbenici odgovornosti i sljedivosti sredstava EU-a. U tom je pogledu Europski revizorski sud utvrdio područja u kojima su moguća poboljšanja^{35,36}.

Iako proračun EU-a pridonosi promicanju horizontalnih prioriteta kao što su djelovanje u području klime, bioraznolikost i rodna ravnopravnost te razvoju snažnijeg okvira uspješnosti, ima još prostora za poboljšanje. Unatoč napretku ostvarenom u potpori horizontalnih prioriteta, ima prostora za poboljšanje dosljednosti u načinu na koji se ti prioriteti integriraju u programe. Osim toga, revidiranom Financijskom uredbom propisano je da se u programima EU-a, kad god je to relevantno i moguće, u obzir uzmu načelo nenanošenja bitne štete, uvjeti rada i zapošljavanja te načelo rodne ravnopravnosti. Naš okvir uspješnosti pouzdan je i jamči da programi imaju smislene pokazatelje koji omogućuju praćenje potrošnje EU-a i

³¹ Iznosi se izračunavaju kao *ex-ante* procjena stvarnih troškova. To postoji kao mogućnost za fondove kohezijske politike, a kao pravilo u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, Socijalnog fonda za klimatsku politiku, Instrumenta za Ukrajinu ili Instrumenta za reforme i rast za zapadni Balkan.

³² Zaključci Vijeća o Komunikaciji o devetom izvješću o koheziji, 5. lipnja 2024.

³³ Mišljenja s platforme Fit-for Future o evaluaciji Europskog fonda za regionalni razvoj, Kohezijskog fonda i Fonda za pravednu tranziciju te o evaluaciji Europskog socijalnog fonda plus.

³⁴ COM(2024) 82 final.

³⁵ Tematsko izvješće 07/2023: Struktura Komisijina sustava kontrole za Mehanizam za oporavak i otpornost.

³⁶ Tematsko izvješće 26/2023: Okvir za praćenje uspješnosti Mehanizma za oporavak i otpornost omogućuje praćenje provedbe, ali nije dostatan za sveobuhvatno mjerenje uspješnosti.

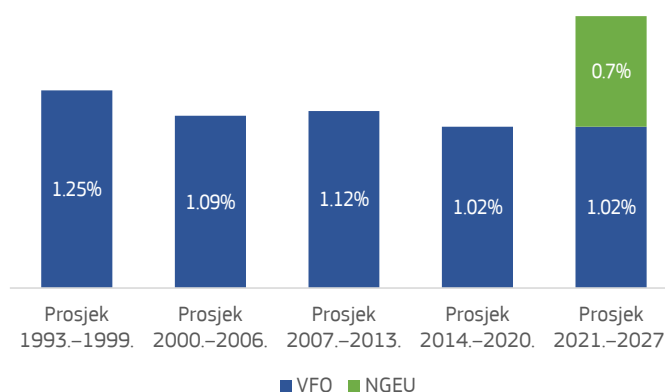
njezinih rezultata. Međutim, pravila o praćenju i izvješćivanju i dalje su složena i ovisno o programima uključuju različite metodologije i skupove pokazatelja.

Fleksibilniji proračun EU-a

U proračunu EU-a treba uravnotežiti predvidljivost za dugoročna ulaganja i fleksibilnost za odgovor na krize. Proračun EU-a razlikuje se od nacionalnih proračuna jer je pretežno investicijski i temelji se na višegodišnjem planiranju. Istodobno treba biti fleksibilan za odgovor na nepredviđene potrebe (npr. velike gospodarske krize ili prirodne katastrofe) ili financiranje novih prioriteta u skladu s globalnim okruženjem koje se brzo mijenja.

Potrebno je ublažiti nefleksibilnost koja je svojstvena višegodišnjem financijskom okviru. U prošlosti je iznosio oko 1 % BND-a EU-a, a trenutačno zajedno s instrumentom NextGenerationEU iznosi 1,7 % BND-a EU-a (slika 2). U aktualnom financijskom okviru rashodi su utvrđeni za razdoblje od sedam godina, što podrazumijeva dugo razdoblje između trenutka oblikovanja politike i njezine provedbe. Osim toga, na rashode se primjenjuju ukupna godišnja ograničenja, kao i ograničenja po glavnim područjima aktivnosti (naslovi i podnaslovi) koja su utvrđena na početku razdoblja i ograničavaju prijenos sredstava³⁷. Aktualni višegodišnji financijski okvir ima sedam naslova i dva podnaslova, što je dosad najveći broj naslova.

Slika 2. Proračun EU-a kao postotak BND-a³⁸



Aktualni proračun ima i neke ugrađene financijske fleksibilnosti, ali one su ograničene veličine i često su u primjeni nefleksibilne. Posebni instrumenti iznad gornjih granica rashoda mogu pomoći da se ispune neočekivane potrebe. Neki programi imaju ugrađenu fleksibilnost ili rezerve³⁹. Raspoložive fleksibilnosti su u vrijeme donošenja višegodišnjeg financijskog okvira⁴⁰ iznosile ukupno 3,65 % ukupnih gornjih granica. Do revizije financijskog okvira u sredini programskog razdoblja, fleksibilnost u proračunu EU-a već je bila iscrpljena zbog

³⁷ Ograničenja se primjenjuju na ukupne godišnje rashode, ali i na pojedinačne naslove.

³⁸ Integrirano financijsko izvješćivanje i izvješćivanje o odgovornosti. Pregled: financijska godina 2023.

Dostupno na: <https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/0f519222-47ed-11ef-aea6-01aa75ed71a1>

³⁹ To su: „rezerva za nove izazove i prioritete” (9 milijardi EUR za razdoblje 2021. – 2027.) u okviru Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju, pričuva za poljoprivredu u okviru ZPP-a (nešto manje od 500 milijuna EUR godišnje u razdoblju 2021. – 2022. i najmanje 450 milijuna EUR godišnje od 2023.); tematski instrumenti u okviru Fonda za azil, migracije i integraciju, Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike i Fond za unutarnju sigurnost.

⁴⁰ Nedodijeljene razlike do gornje granice i tematski i netematski posebni instrumenti, rezerva za nove izazove i prioritete i tematski instrumenti.

razmjera šokova na koje se moralo odgovoriti, prije svega posljedica ruskog rata protiv Ukrajine, ali i prirodnih katastrofa u EU-u i izvan njega: godišnja dodijeljena sredstva iz instrumenta fleksibilnosti i pričuve za solidarnost i pomoć u nuždi u potpunosti su mobilizirana u razdoblju 2021. – 2022.; dodijeljeno je 79 % rezerve za nove izazove i prioritete te 75 % nedodijeljenih razlika do gornje granice za cijelo razdoblje. Zbog toga je bilo potrebno pojačati instrument fleksibilnosti i pričuvu za solidarnost i pomoć u nuždi te su za odgovor na nepredviđene potrebe uspostavljena dva nova instrumenta, instrument EURI i pričuva za Ukrajinu.

Istodobno se proračun EU-a sve više koristi za odgovor na neočekivane potrebe jer su krize s kojima se Europa suočava postale sve veće, složenije i češće. Zahvaljujući svojoj ugrađenoj fleksibilnosti i reprogramiranju EU je državama članicama uspio osigurati likvidnost u nedavnim velikim krizama, ali su za to bila potrebna *ad hoc* rješenja. Kohezijska politika je s obzirom na mogućnost upotrebe znatnih sredstava na regionalnoj i lokalnoj razini bila važan instrument odgovora EU-a na pandemiju bolesti COVID-19⁴¹. Zatim je ponovno mobilizirana za odgovor na posljedice ruskog agresivnog rata protiv Ukrajine (djelovanjem kohezijske politike za izbjeglice u Europi – CARE⁴² i FAST-CARE⁴³, kao i mjerama SAFE⁴⁴ za potporu MSP-ovima i ranjivim kućanstvima koja se suočavaju s visokim troškovima energije). Kad su Europu pogodile snažne i obilne poplave, postojeći instrumenti i trenutačna kohezijska struktura nisu bili dovoljni za odgovor na te hitne potrebe. Komisija je stoga predložila dodatnu izmjenu postojećih pravila kohezijske politike s pomoću regionalne hitne potpore za obnovu – RESTORE, kako bi se omogućila šira potpora za obnovu nakon prirodnih katastrofa. Iako su ta *ad hoc* rješenja doprinijela snažnom europskom odgovoru, bila su vremenski zahtjevna i osigurala fragmentirani odgovor na ponavljajuće, velike i simetrične šokove, a istodobno su utjecala na druge ciljeve u okviru kohezijske politike.

Proračun koji ostvaruje prioritete EU-a

Potrebni su snažni mehanizmi kako bi se zajamčilo da se financijskim sredstvima ostvaruju prioriteti politika EU-a. Sva ulaganja koja se podupiru iz proračuna EU-a, bilo da ih provodi Komisija sama ili zajedno s državama članicama i njihovim regijama, trebala bi doprinositi tim zajednički dogovorenim prioritetima.

Prioriteti EU-a moraju se ostvarivati zajednički, i to tako da države članice i njihove regije oblikuju brojna ulaganja EU-a na terenu, a proračun EU-a podupire i potiče njihovo djelovanje. Veći naglasak na uspješnosti podupire konkretne rezultate isplatom sredstava nakon što se dogovoreni ciljevi dokazano ostvare. To zajedno sa zajedničkim okvirom (npr. načelo ne nanosi bitnu štetu, uvjetovanost) doprinosi jačanju naše zajedničke provedbe prioriteta EU-a.

⁴¹ Putem Investicijske inicijative kao odgovora na koronavirus, Investicijske inicijative plus kao odgovora na koronavirus te inicijative REACT-EU.

⁴² Uredba (EU) 2022/562 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. travnja 2022. o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 223/2014 u pogledu djelovanja kohezijske politike za izbjeglice u Europi (CARE), SL L 109, 8.4.2022., str. 1.

⁴³ Uredba (EU) 2022/2039 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. listopada 2022. o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013 i (EU) 2021/1060 u pogledu dodatne fleksibilnosti radi odgovora na posljedice vojne agresije Ruske Federacije FAST (Flexible Assistance for Territories – fleksibilna pomoć područjima) – CARE, SL L 275, 25.10.2022., str. 23.

⁴⁴ Mjere podupiranja cjenovno pristupačne energije u području kohezijske politike u okviru plana REPowerEU. Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavlja o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013, (EU) 2021/1060 i (EU) 2021/1755 te Direktive 2003/87/EZ, SL L 63, 28.2.2023., str. 1.

Osim toga, nijedan euro ne bi se smio potrošiti na aktivnosti pri kojima nisu zaštićena načela vladavine prava ili zajamčena zaštita financijskih interesa EU-a. Vladavina prava i dobro upravljanje preduvjeti su da se može jamčiti da se sredstva upotrebljavaju samo za predviđenu svrhu. Uredbom o uvjetovanosti Unija je uspostavila djelotvoran instrument za zaštitu proračuna EU-a od povreda načela vladavine prava. I Mehanizam za oporavak i otpornost, zajedno s horizontalnim uvjetom koji omogućuje provedbu u okviru kohezijske politike, pokazao je kako proračun EU-a može poticati reforme kojima se jača vladavina prava u državama članicama. Izvješćivanje Komisije o vladavini prava⁴⁵ pokazalo je da su države članice posljednjih godina ostvarile napredak, ali se vrsta i veličina izazova među državama članicama još uvijek razlikuju. Preostali izazovi uključuju percepciju neovisnosti pravosuđa, djelotvornost pravosudnih sustava, pristup pravosuđu te borbu protiv sukoba interesa i korupcije.

Poštovanje vladavine prava ne smije se podrazumijevati i mora i dalje ostati uvjet za sredstva EU-a. Sljedeći višegodišnji financijski okvir trebao bi u tom pogledu uključivati snažne zaštitne mjere. Iako se opći režim uvjetovanosti primjenjuje na sva sredstva EU-a, još uvijek postoji manevarski prostor za jačanje veze između preporuka iz izvješća o vladavini prava i financijske potpore u okviru proračuna EU-a, među ostalim za zemlje proširenja.

4. FINANCIRANJE PRORAČUNA EU-a

Prihodovnu stranu proračuna EU-a treba modernizirati kako bi se riješile sljedeće dileme: otplata instrumenta NextGenerationEU, koju će EU uvijek poštovati, pored proračuna EU-a prilagođenog našim ambicijama, ne može se postići samo stabilnim nacionalnim financijskim doprinosima i bez novih vlastitih sredstava.

Zahvaljujući instrumentu NextGenerationEU EU je sada peti najveći izdavatelj na europskom tržištu kapitala i ima visoki kreditni rejting. U razdoblju 2021. – 2027. iz proračuna Unije plaćaju se s tim povezani troškovi kamata. Od sljedećeg će se financijskog okvira iz proračuna početi otplaćivati glavnica (upotrijebljena za bespovratnu potporu, u iznosu do 357 milijardi EUR). Glavnica će se u skladu s Odlukom o vlastitim sredstvima u cijelosti otplatiti do 2058. Uz pretpostavku potpune isplate cijele bespovratne potpore u okviru instrumenta NextGenerationEU i linearnih otplata te na temelju trenutanih prognoza kamatnih stopa, za otplatu glavnice i kamata za dug instrumenta NextGenerationEU **tijekom sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira moglo bi biti potrebno oko 25 – 30 milijardi EUR godišnje. To iznosi gotovo 20 % aktualnog godišnjeg proračuna.** To je dvostruko više od godišnjeg proračuna za Obzor Europa i dvostruko više od ukupnog iznosa proračuna za sigurnost i obranu u okviru aktualnog višegodišnjeg proračuna za svih sedam godina. Iako se sredstva i dalje prikupljaju i okruženje kamatnih stopa se mijenja, za otplate u okviru instrumenta NextGenerationEU u svim će scenarijima u budućnosti biti potrebna znatna financijska sredstva.

Zbog toga su Europski parlament, Vijeće i Komisija u Međuinstitucijskom sporazumu od 16. prosinca 2020.⁴⁶ postigli dogovor o planu za uvođenje novih vlastitih sredstava. Komisija je ispunila svoje obveze: sveobuhvatni paket o sljedećoj generaciji vlastitih sredstava

⁴⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Izvješće o vladavini prava za 2024. Stanje vladavine prava u Europskoj uniji. COM(2024) 800 final.

⁴⁶ Međuinstitucijski sporazum o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava, SL L 433I, 22.12.2020., str. 28.

predstavljen je 2021. i prilagođen 2023., prije roka. To uključuje revidirane prijedloge o sustavu trgovanja emisijama i mehanizmu za ugljičnu prilagodbu na granicama te vlastita sredstva povezana s dobiti poduzeća u korporativnom sektoru. Komisija je predložila i vlastita sredstva na temelju prvog stupa iz dogovora OECD-a i skupine G-20 o reformi međunarodnog poreznog okvira.

Komisija poziva Vijeće da hitno nastavi s radom na pitanju novih vlastitih sredstava, u skladu s Međuinstitucijskim sporazumom iz 2020. i Izjavom iz Budimpešte o novom dogovoru o europskoj konkurentnosti⁴⁷.

5. STATUS QUO NIJE OPCIJA

Europa je u razdoblju korjenitih promjena, za naše društvo i našu sigurnost, naše gospodarstvo i naš planet. Zbog brzine promjena nastaju izazovi koji se mogu riješiti samo zajedničkim djelovanjem u ujedinjenoj Europi. Izrazito je važno da sljedeći proračun EU-a ima središnju ulogu u promicanju održivog blagostanja EU-a, jačanju obrane i sigurnosti, jača konkurentnost EU-a te socijalnu i teritorijalnu koheziju i podupire EU na putu da postane prvi klimatski neutralan kontinent na svijetu. Europski proračun treba i dalje poboljšavati kvalitetu i način života građana, poljoprivrednika, istraživača, poduzetnika i regija u Europi i šire, te osiguravati blagostanje, konkurentnost, suverenitet, sigurnost, otpornost, pripravnost i globalni utjecaj EU-a, uz istodobno poštovanje najviših standarda vladavine prava i demokratskih vrijednosti. Proračun EU-a podupire sve te prioritete i bit će potreban timski rad svih institucija i dionika.

S obzirom na političke i proračunske izazove o kojima se raspravlja u ovoj Komunikaciji, da bi proračun EU-a postigao te ciljeve, status quo nije opcija⁴⁸. U sljedećem dugoročnom proračunu morat će se ukloniti sadašnje složenosti, slabosti i nefleksibilnosti te maksimalno povećati učinak svakog utrošenog eura i usmjeriti se na prioritete i ciljeve u područjima u kojima je djelovanje EU-a najpotrebnije. U središtu novog pristupa modernom proračunu EU-a trebali bi biti:

- Plan s ključnim reformama i ulaganjima za svaku zemlju, s naglaskom na naše zajedničke prioritete, uključujući promicanje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije. Ojačana kohezijska politika i politika rasta s naglaskom na regijama moraju biti osmišljene i provedene u partnerstvu s nacionalnim, regionalnim i lokalnim tijelima.
- Fond za europsku konkurentnost kojim se uspostavlja ulagački kapacitet kojim će se poduprijeti strateški sektori i tehnologije koji su ključni za konkurentnost EU-a, uključujući istraživanja i inovacije te važne projekte od zajedničkog europskog interesa. Sveobuhvatna struktura Fonda omogućit će mu da prati europske projekte na cijelom putu ulaganja, od istraživanja, rasta, industrijske primjene do proizvodnje. Fond će pridonijeti i poticanju i smanjenju rizika privatnih ulaganja.
- Obnovljeno financiranje vanjskog djelovanja kako bi bilo učinkovitije, usmjereno na naše partnere i usklađenje s našim strateškim interesima. To bi trebalo doprinijeti novoj vanjskoj politici.
- Snažne zaštitne mjere za zaštitu vladavine prava.

⁴⁷ <https://consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>

⁴⁸ Izjava iz Budimpešte o novom dogovoru o europskoj konkurentnosti, 8. studenog 2024.

- Povećani i modernizirani prihodi, posebno na temelju novih vlastitih sredstava, radi osiguravanja dostatnog i održivog financiranja naših zajedničkih prioriteta.

6. SLJEDEĆI KORACI

Za oblikovanje sljedećeg dugoročnog proračuna EU-a potrebna je zajednička analiza temeljnih izazova i bliska suradnja za pripremu Komisijina prijedloga. Snažan i djelotvoran proračun EU-a od zajedničkog je interesa. Zato će se prijedlog za sljedeći financijski okvir temeljiti na opsežnom savjetovanju, s doprinosima na političkoj i institucijskoj razini te na razini dionika, uz aktivno sudjelovanje građana.

Kontinuiran i strukturiran dijalog s predstavnicima država članica na različitim razinama u cijeloj Europi bit će ključan da se utvrdi „što” i „kako” financirati kad je riječ o našoj zajedničkoj budućnosti. U tom će kontekstu Komisija na različitim razinama sudjelovati u uključivom procesu u okviru pripreme za sljedeći višegodišnji financijski okvir.

Sveobuhvatni dijalog s dionicima poduprijet će pripremu proračuna EU-a za budućnost. To uključuje niz tematskih javnih savjetovanja koja su danas pokrenuta kao priprema za sljedeću generaciju instrumenata potrošnje EU-a. Pokretanje platforme za građanski angažman bit će prvi korak prema panelu građana i građanki o budućem dugoročnom proračunu koji će se održati od ožujka do svibnja. Na platformi će se građani pozvati da sudjeluju u raspravi. Godišnja konferencija o proračunu u svibnju 2025. bit će prilika za razmjenu različitih stajališta u uključivoj i otvorenoj raspravi za pripremu ambicioznog financijskog okvira.

Europski parlament imat će važnu ulogu u oblikovanju sljedećeg dugoročnog proračuna. S tim u vezi Komisija sa zanimanjem iščekuje predstojeće izvješće o vlastitoj inicijativi Europskog parlamenta. Raspravu o strukturi budućih financija EU-a obogatit će i sudjelovanje i doprinosi drugih institucija i tijela, kao što su Europski revizorski sud, Odbor regija i Europski gospodarski i socijalni odbor, te provedbenih partnera.

U tom kontekstu i kako bi se osiguralo dovoljno vremena za konstruktivna savjetovanja s različitim dionicima, Komisija u srpnju 2025. namjerava predstaviti sljedeći financijski okvir. Komisijin prijedlog omogućit će da predstojeći paket bude čvrsta osnova za brz i pravodoban dogovor o sljedećem financijskom okviru, znatno prije njegova početka u siječnju 2028.

Sljedeći višegodišnji financijski okvir mora postaviti temelje za snažniju i na budućnost usmjerenu Uniju.