



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 20.6.2023
COM(2023) 336 final

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

Vmesna revizija

večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027

{SWD(2023) 336 final}

1. UVOD

Unija se od leta 2020 sooča z vrsto edinstvenih in nepričakovanih izzivov. Večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 in NextGenerationEU sta zagotovila odločen odziv na pandemijo COVID-19 ter njene gospodarske in družbene posledice. Uniji sta omogočila hitro okrevanje po krizi, Evropa je zaradi njiju bolj zelena, bolj digitalna in odpornejša, hkrati pa obravnavata neenakosti in spodbujata enake možnosti za vse. EU je komajda izšla iz ene najglobljih svetovnih gospodarskih kriz v več kot stoletju in že se sooča z drugo veliko krizo: z rusko brutalno invazijo na Ukrajino so se pojavili dodatni novi in nepričakovani izzivi, kot je energetska kriza. Proračun EU je v okviru svojih omejitev podprl močan odziv EU na podlagi svojih omejenih vgrajenih prožnosti. Zaradi spopadanja s temi številnimi izzivi so se sredstva proračuna EU že skoraj izčrpala.

Z rusko nezakonito vojno agresijo proti Ukrajini je evropska tla ponovno zatresla vojna z uničujočimi posledicami. Unija bo podpirala Ukrajino, dokler bo to potrebno, in ji odločno pomagala na njeni evropski poti. Vojna ima predvsem uničujoč učinek na Ukrajino in njene prebivalce, vendar je imela tudi velike posledice za Evropo in tretje države – od ukrajinskih beguncev do energetske in prehranske krize. Vojna je zahtevala tudi obsežno mobilizacijo humanitarne pomoči, ki jo je treba ohraniti, ter podporo za kmetijsko-živilsko proizvodnjo in civilno zaščito v tretjih državah. Ukrajina bo potrebovala trajnostno podporo za kratkoročno pomoč in okrevanje ter tudi za dolgoročno obnovo.

Migracije so se po pandemiji okrepile, kar obremenjuje zmogljivosti držav članic za sprejemanje in integracijo. Za obravnavanje temeljnih vzrokov migracij, izboljšanje upravljanja meja in ohranjanje učinkovitih migracijskih partnerstev s tretjimi državami – bodisi izvornimi in tranzitnimi državami bodisi tistimi, ki gostijo veliko število beguncev – bo treba zagotoviti dodatno finančno podporo. Poleg tega v zvezi z notranjo in zunanjo razsežnostjo migracij splošni pristop o ključnih elementih novega pakta o migracijah in azilu, o katerem se je Svet dogovoril 8. junija 2023, poudarja, da je treba prevzeti nove odgovornosti, ki jih bodo prevzele Unija in države članice, in stroške, ki jih te odgovornosti predstavljajo.

Vse večja geopolitična nestabilnost, krize in naravne nesreče – poleg posledic vojne v Ukrajini, ki jih še dodatno poslabšajo podnebne spremembe – dramatično vplivajo na države v sosedstvu EU in države v razvoju po vsem svetu ter povečujejo potrebo po nujni pomoči in humanitarni podpori.

Za spodbujanje dolgoročne konkurenčnosti so potrebne znatne naložbe. Pospešitev evropskega dvojnega prehoda Uniji omogoča, da s pametnimi javnimi in zasebnimi naložbami v strateške sektorje ponovno prevzame vodilno vlogo v ključnih sektorjih, hkrati pa ohrani enake konkurenčne pogoje na enotnem trgu in s tem kohezijo. To je pomembno tudi zaradi sedanjih strateških odvisnosti, stalnih demografskih sprememb in zagotavljanja energije po dostopnih cenah.

Inflacija v EU in drugih večjih gospodarstvih se je od leta 2022 močno povečala in dosegla najvišje stopnje v več kot 40 letih, dodatno pa so jo okrepila ozka grla v fazi okrevanja po pandemiji in ruska invazija na Ukrajino. Posledično so centralne banke po vsem svetu zaostrele monetarno politiko. Obrestne mere na mednarodnih kapitalskih trgih so se povečevale hitreje kot kadar koli doslej. 10-letna obrestna mera obveznic EU se je v času sprejetja večletnega finančnega okvira povečala s približno nič na več kot 3 % v manj kot enem letu. Ta nestanovitnost neposredno in zelo močno vpliva na proračun EU.

Številne dodatne naloge, ki so bile institucijam EU dodeljene od začetka večletnega finančnega okvira, skupaj z visoko inflacijo, obremenjujejo upravo EU. Čeprav si institucije EU izjemno prizadevajo, da bi ponovno prednostno razvrstile in zmanjšale upravne

stroške, imajo zdaj težave pri izpolnjevanju svojih pravnih obveznosti brez ustreznega povečanja števila zaposlenih.

V tem sporočilu je predlagan način za zagotovitev najosnovnejših sredstev za uresničevanje skupnih prednostnih nalog in potreb Unije. Nikakor ne obravnava celotnega učinka različnih kriz na proračun EU ali predlaga, kako naj se odpravi, temveč se osredotoča na najbolj pereča področja, na katerih je prilagoditev neizogibna za zagotovitev, da lahko Unija izpolni svoje skupne potrebe in cilje v popolnoma novem globalnem okolju.

2. PRORAČUN JE POD PRITISKOM

Čeprav večletna narava proračuna EU zagotavlja stabilnost in predvidljivost, ima omejene zmogljivosti za odzivanje na večje nepričakovane dogodke, njegove prožnosti pa so že izkoriščene. 90 % proračuna EU in instrumenta NextGenerationEU je že vnaprej dodeljenih za posebne namene, programe ali nacionalne programe. 75 % začetnih nerazporejenih razlik za obdobje 2021–2027 (ki so znašale le 5,5 milijarde EUR ali 0,45 % skupnih odhodkov) je že bilo porabljenih ali namenjenih za prilagajanje novim potrebam in odzivanje na nepričakovane krize. Instrument prilagodljivosti, ki zagotavlja omejeno dodatno prožnost nad zgornjimi mejami večletnega finančnega okvira za približno 1 milijardo EUR na leto, je bil v celoti porabljen. To spodkopava zmožnost Unije za spopadanje z najnujnejšimi izrednimi razmerami, zagotavljanje podpore za povečanje dolgoročne konkurenčnosti Evrope na kritičnih področjih, ohranjanje in krepitev edinstvenega evropskega socialnega modela ter zmožnost odzivanja na nove izzive, ki naj bi se glede na nestanovitne geopolitične in gospodarske razmere pojavili v naslednjih štirih letih.

Za obravnavanje nepredvidenih izzivov je poleg obstoječih proračunskih prožnosti potrebna obsežna uporaba prerazporeditev in reprogramiranja. Sredstva kohezijske politike se v veliki meri uporabljajo za podporo ljudem, ki bežijo pred vojno v Ukrajini, in državam članicam gostiteljicam, in sicer s svežnjema kohezijskih ukrepov za begunce v Evropi ter prožne pomoči za ozemlja (CARE in FAST-CARE). Spremembe programov za obdobji 2014–2020 in 2021–2027 so ublažile proračunski pritisk na države članice ter omogočile hitrejšo in prožnejšo uporabo razpoložljivih sredstev. REPowerEU, ki je namenjen odpravi odvisnosti EU od ruskih fosilnih goriv in reševanju podnebne krize, se v veliki meri financira s prerazporeditvijo in spremembo namena drugih sredstev¹. Program za varno poveztljivost, ki se odziva na vse večje hibridne in kibernetске grožnje ter naravne nesreče, je prejel sredstva iz več programov EU, ki si s to pobudo delijo podobne cilje², pa tudi nerazporejene proračunske razlike. Predlagani akt v podporo proizvodnji streliva za olajšanje povečanja zmogljivosti proizvodnje streliva v EU se financira s prerazporeditvijo 260 milijonov EUR iz Evropskega obrambnega sklada za leto 2024 in 240 milijonov EUR, prvotno predvidenih za okrepitev zmogljivosti evropske obrambne industrije z aktom o skupnih javnih naročilih (EDIRPA) za obdobje 2023–2024. Akt o čipih se financira z razliko iz razdelka 1 in prerazporeditvami iz drugih programov ali njihovih sklopov. Poleg tega se obsežen del rezerv za nastajajoče izzive in prednostne naloge Instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje, tj. 7,4 milijarde EUR od 9,3 milijarde EUR, med drugim uporablja za zagotavljanje podpore za cepiva proti bolezni COVID-19 po vsem svetu, Ukrajino

¹ Preostala posojila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost v višini do 225 milijard EUR, dodatna sredstva iz prodaje pravic sistema EU za trgovanje z emisijami (EU-ETS) (zunaj proračuna EU) v višini do 20 milijard EUR, prostovoljni prenos iz rezerve za prilagoditev na brexit. Program podpore cenovno dostopni energiji (SAFE) je bil uveden s sredstvi kohezijske politike iz obdobja 2014–2020, da bi se omogočila neposredna podpora ranljivim družinam ter malim in srednjim podjetjem (MSP), ki se soočajo s povečanimi stroški energije.

² Obzorje Evropa, vesoljski program Unije in Instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje.

(vključno z zagotavljanjem posojil za makrofinančno pomoč) in sirske begunce v Turčiji. Možnosti za nadaljnjo prerazporeditev ali ponovno prednostno razvrščanje so zato zelo omejene.

Komisija glede na te razmere ne vidi nobene druge možnosti za zagotovitev, da lahko EU izpolni vse svoje nujne in tradicionalne cilje do konca leta 2027, kot da predlaga ciljno usmerjeno revizijo večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027.

3. CILJNO USMERJENA IN URAVNOTEŽENA PRILAGODITEV PRORAČUNA ZA ODZIVANJE NA NOVE IZZIVE

Neomajna in dolgoročna podpora Ukrajini prek novega instrumenta za Ukrajino

EU odločno stoji ob strani Ukrajini, da bi podprla njen odpor proti ruski invaziji in skupaj z njo gradila njeno evropsko prihodnost. Večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 ni bil zasnovan za obravnavo neposrednih in posrednih posledic vojne na evropskih tleh, saj teh dramatičnih dogodkov in potreb ni bilo mogoče predvideti. Vendar je bilo do junija 2023 iz proračuna EU uporabljenih 30,5 milijarde EUR za podporo Ukrajini. To vključuje nov instrument makrofinančne pomoči plus, ki bo v letu 2023 iz proračuna EU zagotovil do 18 milijard EUR.

Poleg tega je več obstoječih programov na novo namenjenih za podporo Ukrajini in spopadanje s posledicami vojne. Instrument za povezovanje Evrope, h kateremu je Ukrajina zdaj pridružena, na primer določa solidarnostne pasove EU, ki so bistveni za ohranitev povezanosti ukrajinskega gospodarstva z enotnim trgom in preostalim svetom, ter vojaško mobilnost. Za pomoč državam članicam pri podpori ljudem, ki bežijo pred vojno, ali za obravnavo posledično visokih cen energije so bila uporabljena regionalna sredstva v skupnem znesku 17 milijard EUR. Skladom EU za notranje zadeve je bilo omogočeno več prožnosti, da se olajša uporaba neporabljenih sredstev za obdobje 2014–2020. Za pomoč pri prvem sprejemu in zgodnjem vključevanju Ukrajincev, ki vstopajo v EU, je bilo v okviru Sklada za azil, migracije in vključevanje ter Instrumenta za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko na voljo 400 milijonov EUR za najbolj obremenjene države članice. Program Erasmus+ prav tako prispeva k podpori ukrajinskemu prebivalstvu, tudi številnim otrokom in mladim, in sicer z dodatnimi 100 milijoni EUR v letu 2023 za doseganje teh ciljev.

Dodatna podpora je zagotovljena zunaj proračuna EU, na primer 5,6 milijarde EUR vojaške pomoči v okviru novoustanovljenega evropskega mirovnega instrumenta. Evropski mirovni instrument je ključno orodje za podporo samoobrambi Ukrajine.

Celotna podpora EU in njenih držav članic za Ukrajino in njene prebivalce znaša 70 milijard EUR.

Od začetka vojne je Unija proti Rusiji poleg tistih, ki jih je uvedla po nezakoniti priključitvi Krima marca 2014, tudi uvedla doslej najobsežnejše sankcije. Trenutno potekajo prizadevanja za morebitno uporabo zamrznjenih sredstev za podporo okrevanju in obnovi Ukrajine.

Evropska unija se je zavezala, da bo odločno in v celoti stala ob strani Ukrajini ter bo Ukrajini in njenim prebivalcem še naprej zagotavljala močno politično, gospodarsko, vojaško, finančno in humanitarno podporo, dokler bo to potrebno. Potrebno je financiranje za takojšnje potrebe Ukrajine, okrevanje in dolgoročno obnovo. Instrument makrofinančne pomoči plus zajema samo leto 2023 in lahko financira le najnujnejše takojšnje proračunske potrebe. Ne more zajemati vseh področij, za katera se je Unija zavezala, da jih bo podpirala,

ni zagotavljati dolgoročne podpore za hitro okrevanje. Evropska unija se mora spopasti s tem izzivom in potrditi podporo Ukrajini na večletni osnovi.

Podpora hitremu okrevanju Ukrajine bi morala napredovati skupaj z razvojem razmer. Ohranjanje gospodarske dejavnosti in obnova osnovne infrastrukture bi ustvarila delovna mesta in prihodke, beguncem omogočila vrnitev domov in zmanjšala obseg potrebne mednarodne pomoči. Po ocenah Mednarodnega denarnega sklada³ znaša vrzel v financiranju Ukrajine 81,6 milijarde USD za obdobje 2024–2027. Poleg tega je marca 2023 Svetovna banka skupaj z ukrajinsko vlado, Evropsko komisijo in Združenimi narodi predstavila posodobljeno oceno škode, ki zajema celo leto neizzvane ruske agresije proti Ukrajini. V oceni je ugotovljeno, da ocenjene skupne potrebe Ukrajine po obnovi v naslednjih 10 letih znašajo 384 milijard EUR in 142 milijard EUR za obdobje 2023–2027. Program Mednarodnega denarnega sklada, ki se je zaključil 31. marca, bo h kritju teh potreb prispeval 10,2 milijarde USD poleg petletnega svežnja podpore Norveške v višini 7 milijard EUR.

Unija je odločena, da bo zagotovila strukturirano sodelovanje z drugimi mednarodnimi donatorji, zlasti prek Multilateralne platforme za usklajevanje med donatorji, in večletno partnerstvo z Ukrajino, ki bo državi pomagalo na njeni poti reforme in pristopa k EU. To bi Ukrajini omogočilo, da pokrije svoje najnujnejše potrebe po financiranju in se osredotoči na reformo javne uprave, dobro upravljanje, pravno državo, postopno vključevanje na enotni trg in dobro finančno poslovanje (vključno z ukrepi za boj proti korupciji in goljufijam). Ukrajini lahko zagotovi možnost napredka pri obnovi, spodbuja prehod na odporno, podnebno nevtravno, digitalno in vključujoče gospodarstvo ter krepi temeljne pravice in enakost v Ukrajini.

Za podporo Ukrajini do konca sedanjega večletnega finančnega okvira je potrebna trajnostna rešitev. Ta bo morala združevati močno zavezanost Unije in prožnost, da se bo lahko prilagodila spreminjajočim se razmeram. Finančna podpora Ukrajini bi zato morala vključevati prožno kombinacijo posojil in nepovratnih sredstev. Posojila, ki se financirajo z zadolževanjem in jamčijo iz proračuna EU, tako kot za instrument makrofinančne pomoči plus, bodo imela ključno vlogo pri zagotavljanju likvidnosti ukrajinski vladi. EU lahko ponudi kritje obrestnih mer za ta posojila. Hkrati bo ustrezen delež nepovratnih sredstev podprl vzdržnost ukrajinskih javnih financ in financiral posebne naložbene ukrepe ali tehnično pomoč.

Stalna podpora EU mora evropskemu in ukrajinskemu zasebnemu sektorju zagotoviti tudi zaupanje v naložbe v Ukrajino in njeno obnovo. Sčasoma bi bilo treba, ko se bodo pogoji za sodelovanje zasebnega sektorja izboljševali, z jamstvi in dodatnimi prispevki mednarodnih finančnih institucij zagotoviti podporo za zmanjšanje tveganja pri naložbah zasebnega sektorja in povečanje finančnega vzvoda sredstev EU. Ta podpora bi morala zagotoviti vključitev Ukrajine v evropske dobavne verige in na enotni trg v obojestransko korist državljanov in podjetij EU ter Ukrajine.

Da bi se poskrbelo za takojšnje potrebe, okrevanje in modernizacijo Ukrajine, Komisija predlaga oblikovanje povezanega in prožnega instrumenta s skupno zmogljivostjo do 50 milijard EUR za obdobje 2024–2027. Podpora bo zagotovljena v obliki posojil, nepovratnih sredstev in jamstev. To bo zagotovilo stabilno in predvidljivo financiranje, hkrati pa ustrezen okvir, ki bo zagotavljal prednostno razvrščanje reform in naložb, podprtih z ukrajinskim načrtom, vzdržnost financ Ukrajine in zaščito proračuna EU. Nepovratna podpora se bo financirala v okviru rezerve za Ukrajino in bo zagotavljala sredstva za instrument za Ukrajino na letni ravni nad zgornjimi mejami odhodkov. Podpora za posojila se bo financirala z najemanjem posojil na finančnih trgih, podprta pa bo z manevrskim

³ Vir: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2023/English/1UKREA2023001.ashx>

prostorom med zgornjimi mejami lastnih sredstev in proračunskimi odhodki EU. Ta prožen pristop je potreben za zadovoljitev razvijajočih se potreb države do leta 2027.

Upravljanje migracij, krepitev partnerstev s ključnimi tretjimi državami in spopadanje z izrednimi razmerami

Proračun EU prispeva k celovitemu pristopu, ki združuje politiko na področju migracij, azila, vključevanja, vračanja in upravljanja meja, priznava povezavo med notranjo in zunanjo razsežnostjo migracij ter potrebe, ki izhajajo iz globalnih posledic ruske vojne agresije v Ukrajini, kot so prehranska varnost in hibridne grožnje. V zvezi z zunanjo razsežnostjo migracij bo Evropska unija še poglobila sodelovanje v okviru celovitih, uravnoteženih in prilagojenih partnerstev s ključnimi državami izvora in tranzita. Čeprav se izzivi financiranja pojavljajo povsod, so razmere še posebej zahtevne v državah južnega sosedstva in Turčiji. Potrebe v zvezi s sirskimi begunci v Turčiji in širši regiji se ne zmanjšujejo in bi se lahko še povečale glede na dodatne izzive, ki so posledica nedavnih potresov. Za obdobje 2024–2027 so potrebe po vsej regiji večinoma nepokrite. Dodatne potrebe se bodo pojavile tudi po zaprtju skrbniškega sklada za Afriko, saj se vse bolj pričakuje, da se bodo ohranile vsaj enake ravni financiranja za južno sredozemsko pot (208 milijonov EUR na leto), h katerim se je Komisija ravno tako zavezala. Temu je treba nameniti dodatno pozornost po zasedanju Evropskega sveta 9. februarja 2023, na katerem je bila poudarjena potreba po povečanju števila vrnitev z okrepljenim sodelovanjem z državami izvora in tranzita, ki pokrivajo vse migracijske poti, „tudi z ustreznimi sredstvi“, med drugim v okviru Instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje.

V zvezi z notranjo razsežnostjo upravljanja migracij in upravljanja meja bo za pomoč državam članicam, ki se soočajo z naraščajočim migracijskim pritiskom, ter za izvajanje novega pakta o migracijah in azilu potrebno dodatno financiranje. To zlasti velja za postopek preverjanja in postopek na meji, sprejemne zmogljivosti, premestitve in vrnitve. V zvezi s paktom je bil dosežen dober napredek, pri čemer si Evropski parlament in Svet prizadevata za sprejetje zakonodajnih predlogov do februarja 2024⁴ in več zakonodajnih dokumentov, o katerih je že bilo doseženo soglasje. Zaradi sprememb, predlaganih v zakonodajnem postopku, so se potrebe v primerjavi s prvotnimi ocenami povečale. To zlasti velja za vzpostavitev in vzdrževanje sprejemne infrastrukture, povečano število vrnitev in premestitev. Zneski, ki so na voljo za obstoječe prednostne naloge in sprejem čedalje večjega števila beguncev, so že razporejeni. V zvezi s tem se 30 % sredstev na področju migracij⁵ izvaja v okviru tematskih instrumentov, ki načeloma zagotavljajo nekaj prožnosti. Vendar se tematski instrumenti uporabljajo z veliko hitrostjo za spopadanje z izrednimi razmerami in podporo državam članicam, ki se soočajo z izjemnim pritiskom, kot sta kriza v Afganistanu ali kriza, ki jo je zrežiral beloruski režim, v zadnjem obdobju pa sprejemajo milijone ljudi, ki bežijo pred rusko vojno v Ukrajini. Teh sredstev zato ni mogoče nameniti za izvajanje pakta.

Povečana svetovna gospodarska in politična nestabilnost povečuje svetovne potrebe, vendar sedanji proračun EU ne more več v celoti zagotoviti potrebnega odziva Unije na krize v tretjih državah. Ruska agresivna vojna razen na Ukrajino vpliva tudi na sosednje države, kot je Moldavija, država kandidatka za članstvo v EU, ki bo potrebovala dodatno

⁴ Skupni načrt Evropskega parlamenta in šestmesečnih predsedstev Sveta o organizaciji, usklajevanju in izvajanju časovnega okvira za pogajanja med sozakonodajalcema o skupnem evropskem azilnem sistemu in novem evropskem paktu za migracije in azil.

⁵ Sklad za azil, migracije in vključevanje ter Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko.

podporo⁶. Poleg tega se zaradi velikih kriz v Jemnu, Sudanu in Afganistanu ter posledične svetovne prehranske krize in naraščajoče nestabilnosti v podsaharski Afriki in drugih delih sveta potreba po pomoči EU in humanitarni pomoči povečuje še bolj, kot bi bilo mogoče predvideti.

Program humanitarne pomoči se je moral opirati na znatne proračunske okrepitve iz rezerve za solidarnost in nujno pomoč, potem ko so bile prerazporeditve in razlike v celoti izkoriščene. V številnih krizah na Bližnjem vzhodu in zlasti v Afriki humanitarne organizacije že zmanjšujejo obroke hrane in število programov. Preostala nerazporejena razlika iz razdelka 6 (Sosedstvo in svet) znaša v obdobju 2024–2027 v povprečju 83 milijonov EUR na leto. Omejene preostale razpoložljivosti v skupnem skladu za rezervacije za zagotavljanje dodatnih posojil za makrofinančno pomoč – zlasti nedavna napoved posojila Tuniziji za makrofinančno pomoč v višini 900 milijonov EUR – pomenijo, da bo v sedanjem večletnem finančnem okviru zelo malo prostora za nadaljnje tovrstne ukrepe, če bi to bilo potrebno. Poleg tega je približno 80 % razpoložljivosti za obdobje 2021–2027 v zvezi z rezervo za nastajajoče izzive in prednostne naloge Instrumenta za sosodstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje že uporabljenih ali dodeljenih za zagotavljanje podpore v odziv na številne potrebe. To je v nasprotju z utemeljitvijo rezerve, ki je bila namenjena zagotavljanju prožne rezerve za odzivanje na nepričakovane potrebe.

Hkrati in glede na spremenjeno geopolitično okolje je še pomembnejše okrepiti podporo našim partnerjem na Zahodnem Balkanu, pospešiti konvergenco z državami članicami EU in si prizadevati za podporo stabilnim, uspešnim in dobro delujočim demokratičnim družbam na njihovi poti k članstvu v EU.

Rezerva za solidarnost in nujno pomoč pomaga pri odpravljanju večjih naravnih nesreč ali kriz v javnem zdravju v EU in zunaj nje, vendar še zdaleč ni zadostovala za izpolnitev vseh zahtev od začetka večletnega finančnega okvira. V letih 2021 in 2022 so bila dodeljena sredstva v celoti porabljena za obravnavo večjih nepredvidenih dogodkov, vključno z naravnimi nesrečami (npr. poplave, gozdni požari, potresi), prejete zahteve pa so bile daleč nad proračunsko razpoložljivostjo v višini 1,2 milijarde EUR (v cenah iz leta 2018) na leto. Posledično ni bilo mogoče izpolniti vseh potreb. Na polovici leta 2023 se pričakuje, da bo rezerva za solidarnost in nujno pomoč letos v celoti porabljena zaradi potresov v Turčiji in Siriji, pri čemer do konca leta ni več prostora za dodatne mobilizacije.

Da bi se zagotovila zadostna sredstva za podporo državam članicam pri obvladovanju nujnih izzivov, povezanih z migracijami in mejami, ter za izvajanje novega pakta o migracijah in azilu, ko bo sprejet, Komisija predlaga, da se zgornja meja razdelka 4 poveča za 2 milijardi EUR.

Da bi Unija lahko zagotovila absolutne potrebe v okviru izrednih geopolitičnih napetosti, Komisija predlaga, da se zgornja meja razdelka 6 poveča za 10,5 milijarde EUR.

Okrepiti je treba zmogljivosti Unije za spopadanje s krizami in izrednimi razmerami. Rezerva za solidarnost in nujno pomoč bi se morala povečati za 2,5 milijarde EUR.

⁶ Vzpostavitev instrumenta za Ukrajino bo omogočila prerazporeditev sredstev iz Instrumenta za sosodstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje v druge države sosodstva, vključno z Moldavijo.

Spodbujanje dolgoročne konkurenčnosti ključnih tehnologij prek platforme za strateške tehnologije za Evropo

Krepitev konkurenčnosti in zmanjšanje strateških odvisnosti evropskega gospodarstva z zeleno in digitalno preobrazbo sta v zadnjih letih glavna cilja EU. Z instrumentom NextGenerationEU, vodilnim programom EU za oživitev gospodarstva, se je EU že poleti 2021 vrnila na raven proizvodnje pred pandemijo. S sredstvi, namenjenimi dvojni zeleni in digitalni preobrazbi, se povečuje konkurenčnost gospodarstva, pri tem pa ni nihče zapostavljen. Edinstvena prizadevanja držav članic EU za izvajanje ključnih reform prispevajo k večji odpornosti EU. Prizadevanja v tej smeri bi se morala nadaljevati, da bi EU lahko ostala v ospredju pri spoprijemanju z obstoječimi in nastajajočimi izzivi, vključno s strateškimi odvisnostmi v ključnih sektorjih. Poleg tega so zelene in digitalne tehnologije v središču večletnega finančnega okvira: 30 % večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 in programa za okrevanje NextGenerationEU v višini 2 bilijonov EUR se porablja za podnebne politike, več kot 20 % sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost pa je namenjenih digitalnim politikam. Kohezijska politika prispeva 110 milijard EUR k podnebnemu prehodu in 37 milijard EUR k digitalnemu prehodu. Poleg tega program Digitalna Evropa podpira uvajanje digitalne tehnologije za podjetja, državljanke in javne uprave. Proračun EU je tudi temeljno orodje EU, ki združuje skupne ukrepe na ravni EU in tako ohranja celovitost enotnega trga, zagotavlja ekonomije obsega, učinkovitost, konvergenco in solidarnost ter posreduje jasno politično sporočilo, da je EU složna pri soočanju z izzivi.

Tudi industrija EU je dokazala svojo prirojeno odpornost, vendar se sooča z visoko inflacijo, pomanjkanjem delovne sile, motnjami v dobavnih verigah, naraščajočimi obrestnimi merami ter močnim povišanjem cen energije in vhodnih materialov. To spremlja še močna, vendar ne vedno poštena konkurenca na razdrobljenem svetovnem trgu. Medtem ko je financiranje EU pogosto osredotočeno na uvajanje čistih tehnologij, biotehnologije ter digitalnih in inovacijsko intenzivnih tehnologij, so naši globalni partnerji vedno bolj osredotočeni na podporo proizvodnji teh tehnologij, na primer v ZDA z nedavnim zakonom o zmanjšanju inflacije, na Kitajskem pa že veliko dlje.

Uvedba in povečanje razvoja in proizvodnje strateških tehnologij v Uniji bo bistveno za izkoriščanje priložnosti in doseganje ciljev zelenega in digitalnega prehoda, s čimer se bosta okrepili evropska suverenost in gospodarska varnost. Zato so potrebni takojšnji ukrepi za podporo razvoju in proizvodnji strateških tehnologij v Uniji, zlasti kritičnih čistih tehnologij, biotehnologije ter digitalnih in inovacijsko intenzivnih tehnologij. Večjo podporo bi bilo treba nameniti varovanju, krepitvi in razvoju novih vrednostnih verig ter s tem zmanjšanju strateških odvisnosti Unije. Kot je pokazala pandemija COVID-19, lahko kompleksne globalne vrednostne verige za proizvodnjo in distribucijo izdelkov, kot so farmacevtski izdelki, povzročijo pomanjkanje osnovnih dobrin. Unija mora obravnavati tudi pomanjkanje delovne sile in spretnosti v teh strateških sektorjih ter pritegniti dodatne delavce s kakovostnimi delovnimi mesti, usposabljanji in vajeništvu.

EU je že predstavila več pobud za podporo svoji industriji. Namen industrijskega načrta v okviru zelenega dogovora je okrepiti konkurenčnost evropske neto ničelne industrije, podpreti hiter prehod na podnebno nevtralnost in ustvariti kakovostna delovna mesta. Navedeni načrt zagotavlja bolj podporno okolje za povečanje proizvodnih zmogljivosti EU na področju čiste tehnologije. Temelji na štirih stebrih: predvidljivem in poenostavljenem regulativnem okolju, pospešitvi dostopa do financiranja, izboljšanju spretnosti ter odprti trgovini za odporne dobavne verige. EU si z evropskim programom za inovacije prizadeva postaviti Evropo v ospredje novega vala visokotehnoloških inovacij in zagonskih podjetij. Države članice EU

obenem tudi spreminjajo svoje nacionalne načrte za okrevanje in odpornost, da bi vključile poglavja REPowerEU, kar je ključna priložnost za zagotavljanje takojšnje podpore podjetjem in povečanje njihove konkurenčnosti, hkrati pa zmanjšuje odvisnosti.

Čeprav te premostitvene rešitve zagotavljajo hitro in ciljno usmerjeno podporo, EU potrebuje bolj strukturni odgovor na naložbene potrebe svojih industrij, da bi ohranila evropsko prednost pri kritičnih in nastajajočih tehnologijah, ki so pomembne za zeleni in digitalni prehod, od povezljivosti in tehnologij, povezanih z računalništvom, vključno z mikroelektroniko, kvantnim računalništvom, 6G in umetno inteligenco, do biotehnologije in bioproizvodnje ter neto ničelnih tehnologij. Uvedba teh naložb v EU bo imela znaten pozitiven učinek na odrpno strateško avtonomijo EU z zmanjšanjem njene strateške odvisnosti, hkrati pa bo podpirala prehod na čisto energijo in digitalni prehod.

V naslednjem koraku bo nova platforma za strateške tehnologije za Evropo (platforma STEP) okrepila in izkoristila obstoječe instrumente EU za hitro uporabo finančne podpore. EU ima znotraj in zunaj proračuna na voljo več skladov in programov za zagotavljanje podpore za čisto tehnologijo, biotehnologijo in digitalizacijo. Ti instrumenti vključujejo zlasti sklad za inovacije, InvestEU, Obzorje Evropa, Evropski obrambni sklad, mehanizem za okrevanje in odpornost ter sklade kohezijske politike. Evropski svet je 23. marca pozval k zagotovitvi mobilizacije vseh razpoložljivih sredstev in obstoječih finančnih instrumentov ter da se jih uporabi na prožnejši način, da se zagotovi pravočasna in ciljno usmerjena podpora v strateških sektorjih, ne da bi to vplivalo na cilje kohezijske politike. Uporaba obstoječih instrumentov in okvirov upravljanja bo pospešila izvajanje in omogočila mobilizacijo višjih zneskov finančne podpore.

Platforma STEP bo pripomogla k usmerjanju obstoječega financiranja v projekte suverenosti in pospešitvi izvajanja na podskupini področij, ki bodo opredeljena kot ključna za vodilno vlogo Evrope, obenem pa bo varovala kohezijo in ohranila enake konkurenčne pogoje na enotnem trgu. To pomeni povečanje zgornje meje s 4 % na 10 % za uporabo sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost v okviru InvestEU, ki bo imel nov sklop, namenjen za naložbe v suverenost. V zvezi s skladi kohezijske politike, ki predstavljajo največjo enotno politiko EU, ki se financira iz proračuna EU, Komisija predlaga novo prednostno nalogo platforme STEP za vse glavne sklade, tj. Evropski sklad za regionalni razvoj, Kohezijski sklad in Sklad za pravični prehod. Komisija v skladu s kohezijskimi cilji in prispevkom h konkurenčnosti regij na enotnem trgu predlaga podporo platforme STEP pri naložbah v podjetja, ki niso MSP, kar lahko znatno prispeva k razvoju manj razvitih regij in regij v prehodu, pa tudi razvitejših regij držav članic, v katerih BDP na prebivalca ne dosega povprečja EU. Komisija v okviru navedenih skladov predlaga tudi 30-odstotno predhodno financiranje leta 2024 za spodbujanje uporabe in povečanje sofinanciranja EU na 100 % za evropske projekte platforme STEP. Hkrati lahko organi upravljanja izkoristijo priložnost za obravnavo pomanjkanja delovne sile ter spodbujajo privlačna in dostopna kakovostna delovna mesta.

Platformo STEP bi bilo treba podpreti tudi z okrepitevijo izbranih programov. V primeru programa InvestEU bo to omogočilo oblikovanje novega področja politike („peti sklop“), namenjenega podpori naložbam suverenosti. Sredstva bodo zagotavljala jamstva izvajalskim partnerjem, da se omogočijo naložbe v sektorje suverenosti z dolgovi (vključno z jamstvi) in lastniškimi finančnimi produkti za podjetja, vključno z MSP, ter projekti v sektorjih, ki jih podpira platforma STEP. InvestEU bo z obravnavanjem nedelovanja trga in neoptimalnih naložbenih okoliščin v sektorjih, v katere je ciljno usmerjena platforma STEP, spodbudil dodatne naložbe, zlasti iz zasebnega sektorja. Države članice se spodbuja, da za oddelke

InvestEU za države članice zagotovijo sredstva za podporo finančnim produktom v skladu s cilji platforme STEP.

Sklad za inovacije je eden od ključnih instrumentov na ravni EU, katerega cilj je predstavitev inovativnih nizkoogljičnih tehnologij in povečanje proizvodnje čiste tehnologije. Zato je to ključni instrument Evrope, ki nadgrajuje njeno zeleno industrijsko strategijo in pri tem ohranja kohezijske cilje. Povečanje zmogljivosti in ustvarjanje sinergij z drugimi tokovi financiranja prek pečata suverenosti bo bistven del odgovora EU glede na globalno tekmo za proizvodnjo čistih tehnologij in podnebno nevtralen prehod za industrije. Za pospešitev uvajanja neto ničelnih in inovativnih tehnologij po vsej Uniji bo sklad za inovacije opremljen z dodatnimi sredstvi, ki bodo namenjena državam članicam, katerih BDP na prebivalca ne dosega povprečja Evropske unije v obdobju 2015–2017.

Dodatna sredstva Evropskega sveta za inovacije v okviru programa Obzorje Evropa bodo podprla revolucionarne inovacije, od zgodnjih raziskav do zagona in širitve.

Pospeševalec Evropskega sveta za inovacije bo zagotavljal podporo v obliki lastniškega kapitala v višini med 15 in 50 milijoni EUR za MSP z visokim tveganjem, ki niso zmožna pridobiti pomoč bank, vključno s zagonskimi podjetji, in za mala podjetja s srednje veliko tržno kapitalizacijo, s čimer se bodo povečale prebojne inovacije v kritičnih tehnologijah, ki jih podpira platforma STEP. Take naložbe bodo prek novega oddelka sklada Evropskega sveta za inovacije za platformo STEP spodbudile zasebne naložbe in se lahko dopolnijo z dopolnilnim financiranjem, ki ga zagotovi skupina EIB in/ali države članice, pri čemer se lahko uporabijo številne možnosti za podporo tveganega financiranja v skladu s pravili o državni pomoči. Zagotovljeno bo dopolnjevanje med skladom Evropskega sveta za inovacije in programom InvestEU, saj bo sklad Evropskega sveta za inovacije vlagal samo v podjetja s profilom naložbenega tveganja in s tem dopolnjeval podporo iz InvestEU. Namen naložb sklada Evropskega sveta za inovacije je približno petkrat povečati dodatna sovlaganja drugih vlagateljev lastniškega kapitala in jih dopolniti z dodatnim financiranjem iz skupine EIB. Poleg tega Komisija poziva EIB, naj še naprej zagotavlja naložbeno svetovanje skladu Evropskega sveta za inovacije, da se zagotovijo visokokakovostni posli in pritegne dodatno sovlaganje, Komisija pa bo preučila možnost razširitve sedanjega področja uporabe tega svetovanja.

Svetovno okolje se je spremenilo. Neizzvana agresija Rusije predstavlja in bo tudi v prihodnjih letih predstavljala grožnjo za varnost Evrope. Zato bo platforma STEP okrepila Evropski obrambni sklad, ki bo spodbudil inovacijsko zmogljivost tehnološke in industrijske baze evropske obrambe ter tako prispeval k odprti strateški avtonomiji Unije. Dodatna sredstva iz Evropskega obrambnega sklada se bodo uporabila za ukrepe, usmerjene v inovacijsko intenzivne in digitalne tehnologije, ki lahko znatno povečajo učinkovitost prihodnjih zmogljivosti po vsej Uniji, da se čim bolj povečajo inovacije ter uvedejo novi obrambni proizvodi in tehnologije.

Platforma STEP bo spodbujala tudi sinergije med obstoječimi instrumenti. Dodatne prožnosti, predlagane v okviru platforme STEP, bodo državam članicam omogočile financiranje projektov iz skladov kohezijske politike bodisi samostojno bodisi v kombinaciji z drugimi skladi EU, na primer z uporabo prednosti predlaganega „pečata suverenosti“. V zvezi s tem bodo države članice lahko neposredno dodelile podporo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega socialnega sklada plus projektom, ki jim je bil dodeljen pečat suverenosti.

Komisija si prizadeva tudi za čim večje sinergije med pravili sklada za inovacije in pravili o državni pomoči, da se zagotovi bolj racionaliziran postopek. Še naprej bo usklajevala merila in racionalizirala postopke, da bi zagotovila, da se odločitev o državni pomoči sprejme hkrati z

odločitvijo o financiranju za sklad za inovacije, pod pogojem, da država članica pravočasno predloži popolno priglasitev. Take sinergije se ocenjujejo tudi za druge izbrane instrumente EU, vključno s skladom Evropskega sveta za inovacije. Komisija se bo z državami članicami posvetovala tudi o predlogu za omogočanje višjih stopenj pomoči prek bonusa za projekte v okviru platforme STEP v regijah, ki prejemajo pomoč, da se spodbudi nadaljnji gospodarski razvoj, hkrati pa ohranijo kohezijski cilji. Oblikovana bo nova ureditev „vse na enem mestu“ za usmerjanje novih prednostnih nalog na treh ravneh: (i) v okviru Komisije bo pripravila ustrezne smernice za strateško usmerjanje in usklajevanje izvajanja prednostnih nalog platforme STEP v delovnih programih Komisije in pri naložbenih odločitvah različnih instrumentov; (ii) kot vstopna točka za nosilce projektov, ki iščejo sredstva EU za naložbe, s čimer se bodo centralizirale informacije o možnostih financiranja in izvajanju vseh ustreznih finančnih instrumentov na ravni EU in nacionalni ravni; (iii) državam članicam bo pomagala z zagotavljanjem nasvetov o regulativnih vprašanjih in ohranjanjem dvosmerne komunikacije z imenovanimi nacionalnimi organi, kar bo zagotovilo ustrezno usklajevanje in spodbujanje kritičnih naložb v državah EU.

Medtem ko platforma STEP temelji na reprogramiranju in krepitvi obstoječih programov za podporo strateškim naložbam, je tudi pomemben preizkusni prostor za nadaljnje korake k Evropskemu skladu za suverenost.

Komisija predlaga vzpostavitev novega instrumenta (platforma STEP), ki bo uporabljal obstoječe programe, kot so InvestEU, sklad za inovacije, Obzorje Evropa, Evropski obrambni sklad, mehanizem za okrevanje in odpornost ter skladi kohezijske politike.

Za povečanje naložbene zmogljivosti, namenjene zlasti spodbujanju naložb v okviru platforme STEP, Komisija nadalje predlaga, da se ciljno usmerjenim programom dodeli 10 milijard EUR:

- 3 milijarde EUR za InvestEU, kar pomeni 75 milijard EUR naložb glede na 40-odstotno stopnjo rezervacij in povprečni multiplikator 10;
- 0,5 milijarde EUR za Obzorje Evropa, dopolnjeno z 2,1 milijarde EUR prerazporeditve in uporabe sproščenih sredstev, kar pomeni 13 milijard EUR naložb s povprečnim multiplikatorjem 5;
- 5 milijard EUR za sklad za inovacije, za katerega dosedanje izvajanje kaže, da bi lahko privedlo do približno 20 milijard EUR naložb;
- 1,5 milijarde EUR v Evropski obrambni sklad, kar bi lahko pomenilo do 2 milijardi EUR naložb.

Samo na podlagi teh sredstev bi lahko platforma STEP po ocenah prinesla 110 milijard EUR novih naložb.

Poleg tega bo ta platforma omogočila usmerjanje obstoječih sredstev v projekte suverenosti platforme STEP in pospešitev izvajanja na podskupini področij, ki bodo opredeljena kot ključna za vodilno vlogo Evrope. Z zagotavljanjem finančnih spodbud v skladih kohezijske politike v obliki višjega predhodnega financiranja in sofinanciranja se države članice spodbuja, da ponovno prednostno razvrstijo svoje programe. Vsakih 5 % reprogramiranja za prednostne naloge platforme STEP pomeni 18,9 milijarde EUR sredstev, ki so na voljo, poleg 6 milijard EUR, ki jih je treba izplačati iz Sklada za pravični prehod.

Komisija v okviru programov predlaga, da se „pečat suverenosti“ dodeli projektu, ki prispeva k ciljem platforme STEP, če je bil projekt izbran v okviru programa Obzorje Evropa, programa Digitalna Evropa, Evropskega obrambnega sklada, Programa EU za

zdravje ali sklada za inovacije. Pečat se bo uporabljal kot oznaka kakovosti za pomoč pri privabljanju naložb in bo tudi omogočil, da bo projekt, ki zaradi pomanjkanja sredstev v okviru enega programa ne prejema sredstev, imel boljši dostop do financiranja v drugih instrumentih. Povečanje zgornje meje v okviru mehanizma za okrepanje in odpornost za uporabo sredstev za produkte InvestEU prek njegovih nacionalnih oddelkov predstavlja dodatno prožnost za države članice v višini 30 milijard EUR, ki so potencialno na voljo za take naložbe suverenosti.

Skupni ocenjeni znesek novih naložb v okviru platforme STEP bi lahko dosegel do 160 milijard EUR.

Za izvedbo teh sprememb Komisija predlaga, da se zgornja meja razdelka 1 poveča za 3,5 milijarde EUR, razdelka 3 za 5 milijard EUR in razdelka 5 za 1,5 milijarde EUR.

Tehnične prilagoditve novim gospodarskim razmeram

(i) Trajnostna rešitev za stroške financiranja NextGenerationEU

Komisija je v kratkem času vzpostavila trden program najemanja in dajanja posojil, ki temelji na zanesljivi plačilni, poravnalni in računovodski infrastrukturi. Ta infrastruktura zagotavlja zmogljivost za upravljanje najemanja posojil, povezanega z več sedanjimi in vsemi ustreznimi prihodnjimi programi politik EU v skladu z mednarodnimi dobrimi praksami. Financiranje programov EU s skupnimi izdajami EU je zahtevalo znatno nadgradnjo arhitekture Komisije za upravljanje dolga. Ustreznost metode financiranja EU pri izpolnjevanju potreb instrumenta NextGenerationEU je potrdilo Evropsko računsko sodišče v posebnem poročilu o upravljanju dolga NextGenerationEU⁷, v katerem je bilo ugotovljeno, da postopki Komisije za upravljanje dolga omogočajo pravočasno najemanje potrebnih sredstev v skladu z regulativnimi omejitvami in stroški, ki ustrezajo njenemu tržnemu položaju. Samo v okviru instrumenta NextGenerationEU si bo Komisija do konca leta 2026 izposodila do približno 800 milijard EUR, pozneje po bodo sledile nadaljnje izdaje zaradi potreb po refinanciranju. Od tega zneska bo do 420 milijard EUR porabljenih za zagotavljanje nepovratne podpore, za katero bo proračun kril stroške servisiranja dolga. Komisija še naprej razvija svojo zmogljivost za upravljanje dolga, pri čemer je poseben poudarek na krepitvi povpraševanja z razvojem likvidnosti in infrastrukture sekundarnega trga, da se zagotovi najboljša možna cena v korist proračuna in vseh držav članic EU.

Dosedanji uspeh programa financiranja EU se kaže v močnem zaupanju vlagateljev v kreditno moč EU kot izdajatelja in v interesu vlagateljev za obveznice EU, vključno z zelenimi obveznicami. Konec maja 2023 je imela EU za 394 milijard EUR neporavnanih obveznic, pri čemer je bila večina prihodkov iz obveznic dodeljena instrumentu NextGenerationEU.

Od leta 2022 so se obrestne mere na finančnih trgih močno zvišale zaradi strožjih monetarnih politik za omejitve inflacije. Stroški financiranja so se znatno povečali za vse izdajatelje obveznic, vključno z EU. 10-letna obrestna mera obveznic EU se je povečala s približno nič v času prve izdaje obveznic za NextGenerationEU na več kot 3 % v letu 2021. Posledično naj bi bila celotna sredstva za obdobje 2021–2027 v višini 14,9 milijarde EUR za kritje stroškov financiranja porabljena do poletja 2023. Nestanovitnost obrestnih mer je veliko

⁷ Evropsko računsko sodišče, „Posebno poročilo 16/2023: Komisija in upravljanje dolga v okviru instrumenta NextGenerationEU – Spodbuden začetek, toda upravljanje bo treba bolj prilagoditi dobri praksi“, objavljeno 12. junija 2023, na voljo na <https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2023-16> (dostop 15. junija 2023)

večja, kot je bilo mogoče pričakovati v času sprejetja večletnega finančnega okvira, zato so fiksne večletne zgornje meje neprimerne za odhodke, povezane s stroški izposojanja.

V takih razmerah visoke nestanovitnosti na finančnih trgih bi moral biti proračun EU dovolj prožen, da bi lahko pokril povečanje stroškov izposojanja. Medtem ko obstoječi pravni okvir določa potrebne mehanizme za zagotovitev, da bo Unija vedno krila svoje obveznosti do imetnikov obveznic v vseh okoliščinah, bi moral biti proračun EU opremljen s sredstvi in orodji za najučinkovitejše poplačilo njenega dolga.

Zato je predlagan nov poseben instrument izključno za kritje dodatnih stroškov, povezanih z najemanjem posojil v okviru instrumenta NextGenerationEU. Financiranje instrumenta NextGenerationEU bo ostalo zajeto v okviru zgornjih mej večletnega finančnega okvira. Proračunska tehnika za obravnavanje nestanovitnosti obresti bi bil nov poseben instrument, ki bi presegel zgornje meje, da bi pokril izključno prekoračitve stroškov v zvezi z načrtovanimi zneski najemanja posojil v okviru instrumenta NextGenerationEU. Njegova mobilizacija bi se aktivirala med proračunskim postopkom na podlagi napovedi po najboljših prizadevanjih.

Komisija za kritje dodatnih stroškov financiranja v okviru instrumenta NextGenerationEU predlaga nov poseben instrument, ki presega zgornje meje večletnega finančnega okvira. Nov poseben instrument bo omejen na stroške financiranja v okviru instrumenta NextGenerationEU, ki presegajo prvotno načrtovane zneske za obdobje 2021–2027. To bo omogočilo pravočasno zagotovitev dodatnih proračunskih sredstev v primeru povečanj za kritje stroškov odhodkov za obresti.

(ii) *Vzdrževanje delujoče uprave za uresničevanje političnih prednostnih nalog EU*

Viri evropske uprave (razdelek 7) so pod hudim pritiskom zaradi dodatnih nalog, ki so bile dodeljene Uniji, naraščajočih cen energije in visoke inflacije.

Številne nove pobude, uvedene v zadnjih dveh letih, so Uniji od začetka tega večletnega finančnega okvira naložile znatne dodatne naloge brez ustreznega povečanja števila zaposlenih. Nova geopolitična realnost je stanje še poslabšala. Poleg usklajevanja finančne, humanitarne in vojaške podpore Ukrajini primeri vključujejo interoperabilnost, kibernetko varnost, varno povezljivost, schengenski ocenjevalni in spremljevalni mehanizem, evropski mirovni instrument, akt o digitalnih trgih in akt o digitalnih storitvah, organ za pripravljenost in odzivanje na izredne zdravstvene razmere, sveženj „Pripravljeni na 55“ (vključno z mehanizmom za ogljično prilagoditev na mejah), načrt REPowerEU ali platformo EU za nakup energije. Te nove pobude bi za Komisijo pomenile 600 dodatnih delovnih mest do leta 2027, kot je prikazano v zakonodajnih finančnih izkazih, ki spremljajo pravne predloge. Ob upoštevanju tudi drugih institucij in potreb, povezanih s kibernetko varnostjo, bi to znašalo 885 dodatnih delovnih mest. To je sredstva evropske uprave potisnilo do roba. Evropska uprava ne bo mogla še naprej opravljati vedno večjega števila nalog s sedanjo ravno sredstev.

Komisija si izjemno prizadeva za zmanjšanje upravnih stroškov in namerava še naprej uvajati strukturne spremembe. Komisija je od leta 2019 notranje prerazporedila več kot 900 delovnih mest, vključno z velikimi prizadevanji za posodobitev obstoječih storitev, da bi postale vitkejše in učinkovitejše, vendar so možnosti za prihranke izčrpane. Uvedene so bile nove delovne metode in razvita je bila nova stavbna politika, ki zajema obdobje 2022–2030 in

temelji na pametnejši uporabi prostorov, ki nadomešča standardne pisarniške razporeditve za optimizacijo uporabljene površine.

Čeprav znatna nestanovitnost makroekonomskih podatkov predstavlja objektivno težavo pri ustreznih napovedih in dejansko ovira dolgoročno načrtovanje za razdelek 7, skoraj vse trenutno razpoložljive napovedi kažejo, da je raven odobritev, dogovorjena decembra 2020, ki je temeljila na 2-odstotnem letnem deflatorju, nezadostna in jo je treba okrepiti.

Za izpolnjevanje pravnih dolžnosti institucij in obravnavanje dodatnih odgovornosti, ki sta jih sozakonodajalca dodelila Komisiji, je treba zgornjo mejo razdelka 7 povečati za 1,9 milijarde EUR.

(iii) Zagotovitev prožnosti proračuna EU za nepredvidene potrebe

Porabljene so bile tri četrtine rezerv za obdobje 2021–2027. Za obdobje 2024–2027 ostaja skupno le še približno 1,4 milijarde EUR, vključno s preteklimi rezervami v enotnem instrumentu za rezervo, stanje v več razdelkih pa je negotovo. V tej fazi programskega obdobja in v najbolj nestanovitnem okolju je nizka stopnja rezerv brez primere, kar lahko povzroči večji pritisk na instrument prilagodljivosti, kot je bilo prvotno načrtovano. Instrument prilagodljivosti je dejansko edina možnost za podporo v primeru kakršnih koli dodatnih potreb ali kriz, ne glede na njihovo naravo. Za izpolnitev tega cilja se bodo v obdobju 2021–2024 uporabile zadnje 4 milijarde EUR, zato ne bo ostalo nobenih sredstev za prenos v naslednja leta. Glede na velike pritiske v različnih razdelkih bo imel instrument prilagodljivosti ključno vlogo pri zagotavljanju, da lahko proračun EU dosega rezultate.

Proračun Unije je treba pripraviti na odzivanje na nepredvidene potrebe, ki se lahko pojavijo. Ker so proračunske rezerve v preostalem večletnem finančnem okviru zelo omejene, bi bilo treba instrument prilagodljivosti povečati za 3 milijarde EUR.

(iv) Trajnostnost zgornje meje plačil

Pričakuje se, da bodo plačila v večletnem finančnem okviru dosegla najvišjo raven v letih 2026 in 2027 tako kot v prejšnjih programskih obdobjih, čeprav jih bodo še poslabšale zamude zaradi poznega sprejetja ustreznih pravnih aktov. Za zagotovitev, da se lahko predlagana povečanja v celoti uskladijo z razpoložljivostjo plačil, bi bilo treba povečati ustrezno zgornjo mejo večletnega finančnega okvira.

Proračun Unije mora biti sposoben izpolnjevati svoje obveznosti z zadostno ravno plačil. Zato bi bilo treba zgornjo mejo plačil za leto 2026 povečati za 7,7 milijarde EUR v cenah iz leta 2018 in za leto 2027 za 2,8 milijarde EUR v cenah iz leta 2018, kar je enako 50 % predloga za povečanje zgornje meje za obveznosti v cenah iz leta 2018.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE IN NASLEDNJI KORAKI

Sedanja razpoložljiva sredstva v proračunu EU ne zadostujejo več za spopadanje z najnujnejšimi izzivi, s katerimi se sooča EU, kaj šele morebitnih potreb v prihodnjih letih. Glede na navedeno **to sporočilo predlaga omejeno, ciljno usmerjeno in uravnoteženo revizijo večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027**, da se zagotovi uspešnost proračuna EU v prihodnjih letih.

Temu sporočilu so priloženi naslednji dokumenti:

- delovni dokument služb Komisije, ki vsebuje **podrobno analizo izvajanja večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027** (SWD(2023) 336);
- predlog o spremembi Uredbe Sveta 2020/2093 o določitvi **večletnega finančnega okvira** za obdobje 2021–2027, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta 2022/2496 z dne 15. decembra 2022⁸ (COM(2023) 337);
- predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi **instrumenta za Ukrajino** (COM(2023) 338);
- predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi **platforme za strateške tehnologije za Evropo (platforma STEP)** (COM(2023) 335).

Glede na nujne proračunske omejitve, ki se bodo uresničile že leta 2024, **Komisija poziva Evropski parlament in Svet, naj zagotovita, da bo ta sveženj začel veljati 1. januarja 2024** v skladu s postopki, določenimi v Pogodbah. Komisija bo storila vse, kar je v njeni moči, da bi omogočila hiter dogovor⁹.

⁸ UL L 433I, 22.12.2020, str. 11 in UL L 325, 20.12.2022, str. 11.

⁹ Nazadnje, zaradi odločitve zakonodajalca glede Socialnega sklada za podnebje, kot je bila sprejeta 10. maja 2023, in dejstva, da se je možnost vzpostavitve mehanizma za predčasno odplačilo glavnice najemanja posojil v okviru instrumenta NextGenerationEU zmanjšala glede na močno povečanje obrestnih mer, so predlogi iz dokumenta COM(2021) 569 zastareli. Komisija bo zato leta 2024 umaknila svoj predlog za leto 2021.

Priloga 1 – Pregledna tabela

<i>Politične prednostne naloge</i>	
Instrument za Ukrajino (posojila in nepovratna sredstva)	50,0
Posojila	33,0
Nepovratna sredstva	17,0
Migracije in zunanji izzivi	15,0
Migracije	2,0
Sirski begunci (Sirija, Jordan, Libanon)	1,7
Južna migracijska pot (linija južnega sosedstva)	0,3
Rezerve v okviru Instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje	3,0
Sirski begunci (Turčija)	3,5
Zahodni Balkan	2,0
Rezerva za solidarnost in nujno pomoč	2,5
Platforma za strateške tehnologije za Evropo	10,0
Sklad za inovacije	5,0
InvestEU	3,0
Evropski svet za inovacije v okviru programa Obzorje Evropa (**)	0,5
Evropski obrambni sklad	1,5
<i>Tehnične prilagoditve</i>	
Skupaj uprava	1,9
Instrument Evropske unije za okrevanje	18,9 (***)
Instrument prilagodljivosti	3,0

(*) Poleg tega bo 0,6 milijarde EUR prerazporeditev v okviru Instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje za vzhodno sosedstvo prispevalo k povečanju podpore Moldaviji in zagotavljanju makrofinančne pomoči.

(**) Poleg tega bo 2,1 milijarde EUR prerazporeditev povečalo prispevek v okviru Evropskega sveta za inovacije: 0,8 milijarde EUR iz prenosa iz stebra 2 v steber 3 Evropskega sveta za inovacije; 1,2 milijarde EUR recikliranih sredstev in 0,1 milijarde EUR iz uporabe vrnjenih sredstev.

(***) Okvirni znesek na podlagi tržnih napovedi z dne 16. junija 2023. Na podlagi različnih predpostavk o gibanju obrestnih mer, ki jih uporabljajo največji evropski uradi za upravljanje dolga, bi lahko ta znesek znašal od 17 do 27 milijard EUR.

Priloga 2 – Financiranje instrumenta za Ukrajino – pregled



Priloga 3 – Platforma za strateške tehnologije za Evropo (platforma STEP)

