



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.6.2017.
COM(2017) 358 final

DOKUMENT ZA RAZMATRANJE

O BUDUĆNOSTI FINACIJA EU-a

Dokument za razmatranje o budućnosti financija EU-a

1. FINANCIRANJE EUROPSKIH INTEGRACIJA: RAZVOJ FINACIJA EU-a

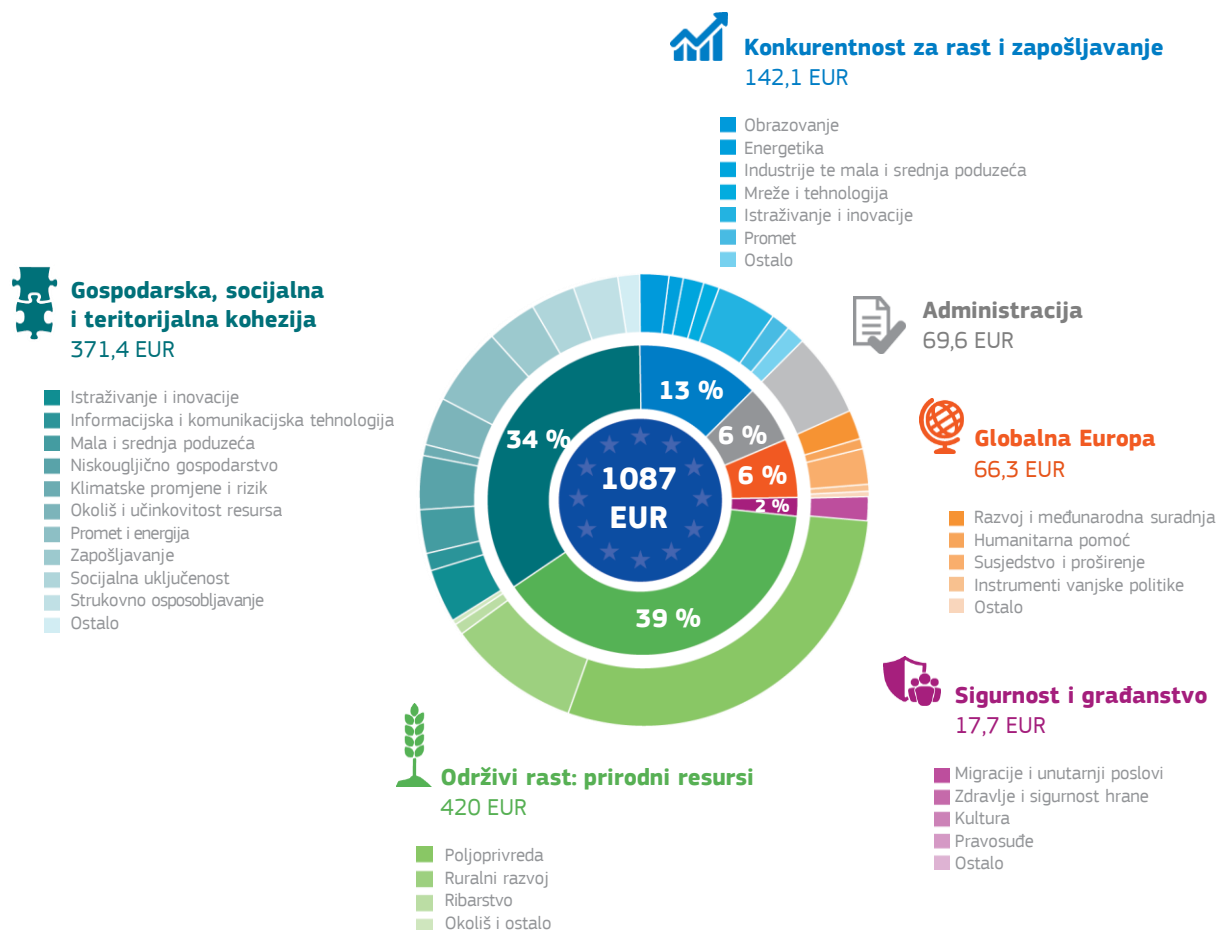
Proračun EU-a pridonosi ostvarivanju rezultata u područjima koja su važna za Europljane. Udruživanjem sredstava na europskoj razini države članice mogu postići više nego što bi postigle djelujući samostalno. Zajedno s nacionalnim proračunima i brojnim zakonodavnim i regulatornim instrumentima proračunom EU-a podupiru se zajednički ciljevi i pomaže se u rješavanju zajedničkih izazova.

Od prve velike zajedničke politike (poljoprivrede) u 1960-ima pa sve do danas, proračun EU-a postupno se mijenjao usporedno s izgradnjom Europske unije.

Tijekom 1980-ih i 1990-ih države članice i Europski parlament proširili su područje nadležnosti EU-a uvodeći promjene u osnivačke ugovore Unije. Prepoznavši potrebu da se podrži novo jedinstveno tržište, povećali su sredstva dostupna u okviru strukturnih fondova u cilju podupiranja gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije. Usporedno s tim, EU je pojačao svoju ulogu u područjima kao što su promet, svemir, zdravlje, obrazovanje i kultura, zaštita potrošača, okoliš, istraživanje, pravosudna suradnja i vanjska politika.

Područja koja se financiraju iz proračuna EU-a (2014. – 2020.)

u milijardama EUR



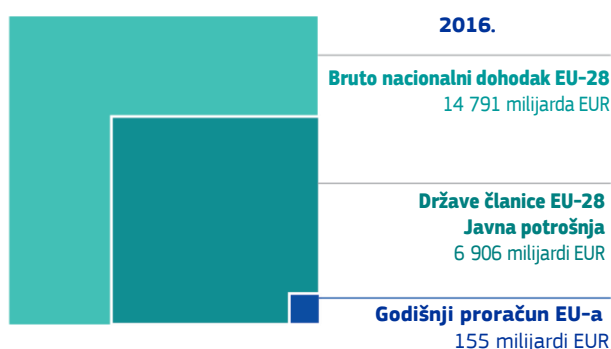
Napomena: Obveze: prilagođeno za 2018.

Izvor: Europska komisija

Od 2000. proračun EU-a obilježen je dolaskom 13 novih država članica s različitim socioekonomskim situacijama te nizom uzastopnih strategija EU-a za potporu otvaranju radnih mjesta i rastu. Pratio je i sve veću ulogu Unije na međunarodnoj sceni kao predvodnice u borbi protiv klimatskih promjena i kao najvećeg donatora humanitarne i razvojne pomoći na svijetu.

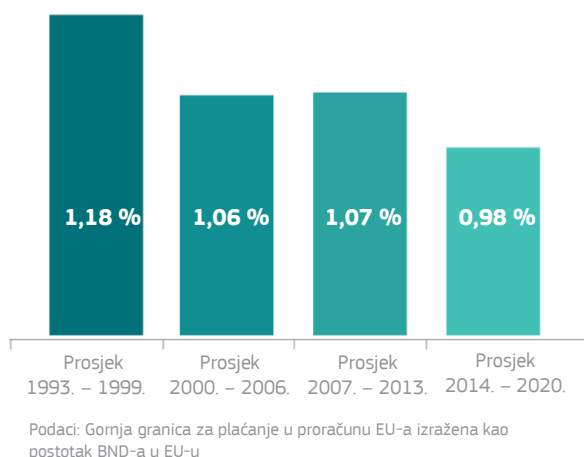
Proračun EU-a svejedno i dalje čini mali dio ukupnih javnih rashoda u EU-u, odnosno manje od 1 % prihoda EU-a i tek oko 2 % javnih rashoda EU-a. Taj se udio tijekom vremena smanjio.

Proračun EU-a u usporedbi s ukupnim prihodima i javnom potrošnjom EU-a



Izvor: Europska komisija

Veličina proračuna EU-a kao postotak bruto nacionalnog dohotka

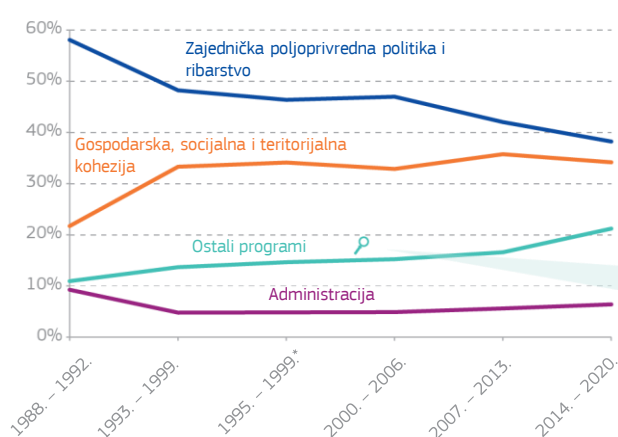


Izvor: Europska komisija

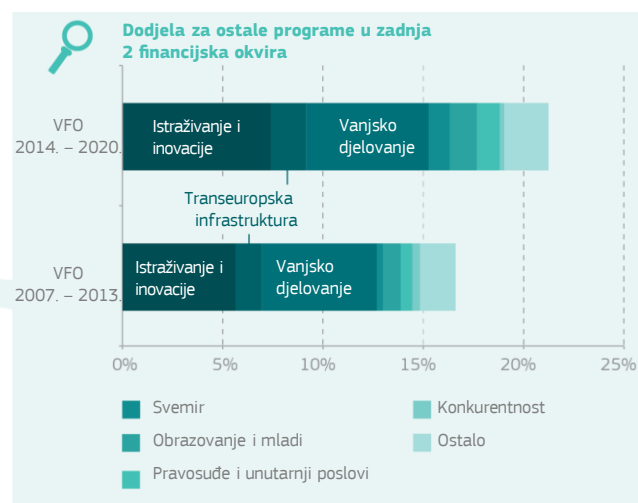
Zbog tog se smanjenja sve više nastoji da proračun EU-a bude učinkovitiji i usmjereniji na područja u kojima ima najveći učinak i da složena pravila i postupci ne otežavaju postizanje rezultata.

Struktura proračuna EU-a razvila se tijekom vremena. Dok se udio potrošnje za poljoprivredu i koheziju s vremenom smanjio, ta dva sektora i dalje čine više od 70 % ukupnog iznosa. Potrošnja se sve više usmjerava na područja kao što su istraživanja, transeuropske mreže i vanjsko djelovanje te na programe kojima se izravno upravlja na europskoj razini.

Razvoj glavnih područja politika u proračunu EU-a



*prilagođeno za proširenje 1995.



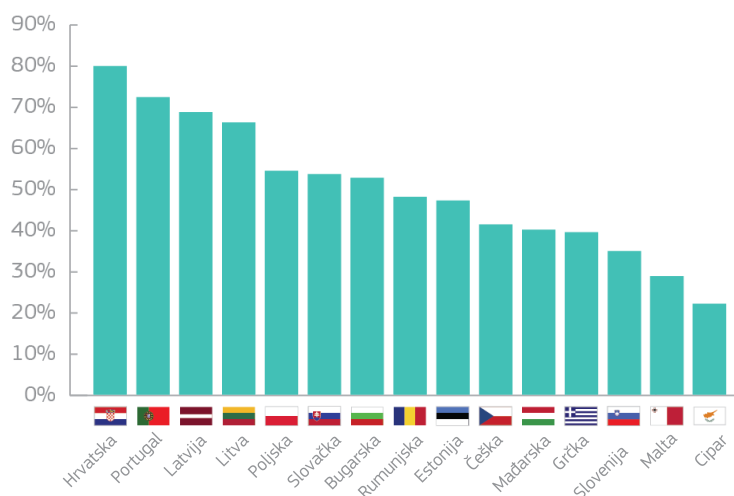
Izvor: Europska komisija

Tijekom gospodarske i financijske krize pokazalo se da je proračun EU-a snažan instrument za poticanje ulaganja. Zbog velike opterećenosti nacionalnih proračuna u mnogim državama članicama proračun EU-a i osobito kohezijska politika postali su od 2008. važan izvor stabilnih ulaganja kojima se podupire rast. U nekim se državama članicama čak pokazalo da su glavni takav izvor. Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) također je odigrao važnu ulogu u poticanju privatnih ulaganja u cijeloj Europi. Time se pokazalo da se proračunom EU-a može brzo odgovoriti na nove izazove i ostvariti znatan učinak poluge¹.

¹ Komisija je u rujnu 2016. predložila jačanje i produljenje Europskog fonda za strateška ulaganja do 2020.

Udio europskih strukturnih i investicijskih fondova u javnim ulaganjima 2015. – 2017.

u %



Izvor: Europska komisija

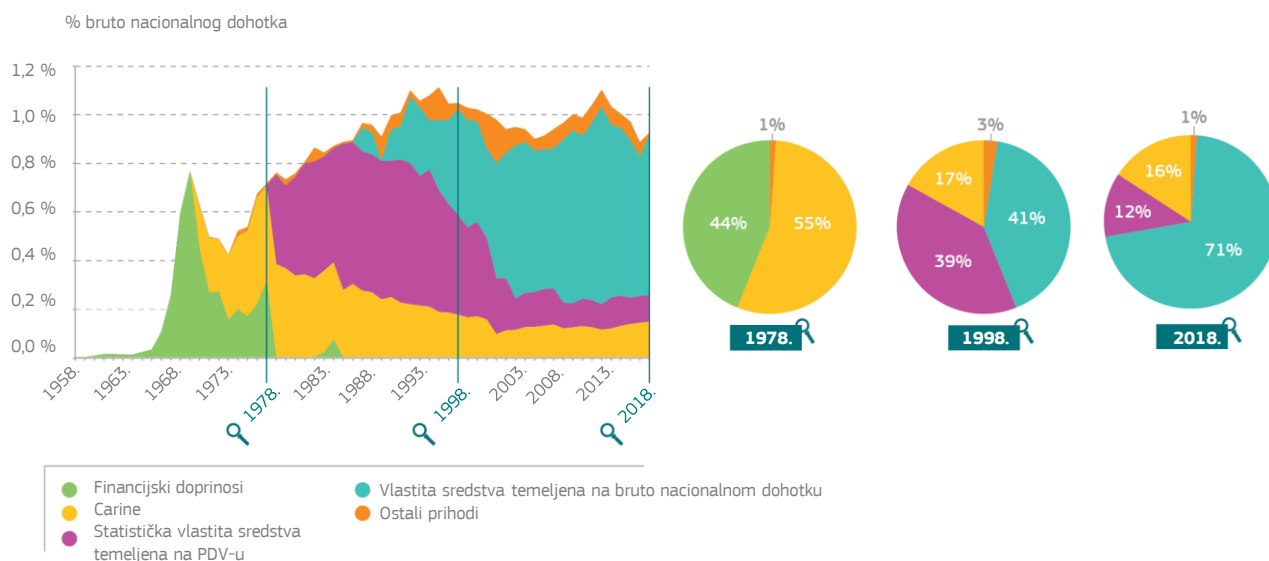
Europski odgovor na izbjegličku krizu i prijetnje uzrokovane organiziranim kriminalom i terorizmom također se temelji na proračunu EU-a. Financiranje namijenjeno sigurnosti i migracijama udvostručeno je radi primjerice potpore uspostavi nove europske granične i obalne straže te pomoći državama članicama koje primaju velik priljev izbjeglica. Odgovor na te krize doveo je fleksibilnost proračuna do krajnjih granica.

Gledajući u budućnost, Unija će se suočavati sa sve većim brojem izazova, a istovremeno će se povećati pritisak na europske i nacionalne proračune. Slaba produktivnost i ulaganja, demografske promjene i drugi dugoročni izazovi kao što su migracije, klimatske promjene, obrana, kibersigurnost i terorizam područja su u kojima se očekuje da proračun EU-a preuzme istaknutu ulogu.

Vrijeme je i da se razmotri način na koji se financira proračun EU-a. Kako se razvijala potrošnja iz proračuna, tako se razvijao i način financiranja proračuna EU-a. Za razliku od nacionalnih proračuna, Unija ne može posuđivati novac. Umjesto toga oslanja se na financiranje putem „vlastitih sredstava”. Postoje tri glavne vrste vlastitih sredstava: doprinosi država članica koji se temelje na razini njihova dohotka mjerenoj bruto nacionalnim dohotkom (BND), doprinosi na temelju poreza na dodanu vrijednost (PDV) i carine koje se prikupljaju na vanjskim granicama Unije.

Oko 80 % proračuna EU-a financira se iz nacionalnih doprinosa na temelju BND-a i PDV-a. Ti se doprinosi općenito smatraju pravednima jer na dobar način odražavaju relativnu „sposobnost plaćanja” država članica. Carinski prihodi smatraju se stvarnim vlastitim sredstvima jer potječu iz zajedničke trgovinske politike čiji se prihod uplaćuje u proračun EU-a.

Izvori financiranja proračuna EU-a



Izvor: Europska komisija

Međutim, s vremenom je uveden određeni broj usklađivanja i „popusta” jer su neke države članice smatrale da su njihovi doprinosi u proračun EU-a preveliki u odnosu na ono što iz njega dobivaju. Stoga je postojeći sustav financiranja EU-a sve više složen i netransparentan.

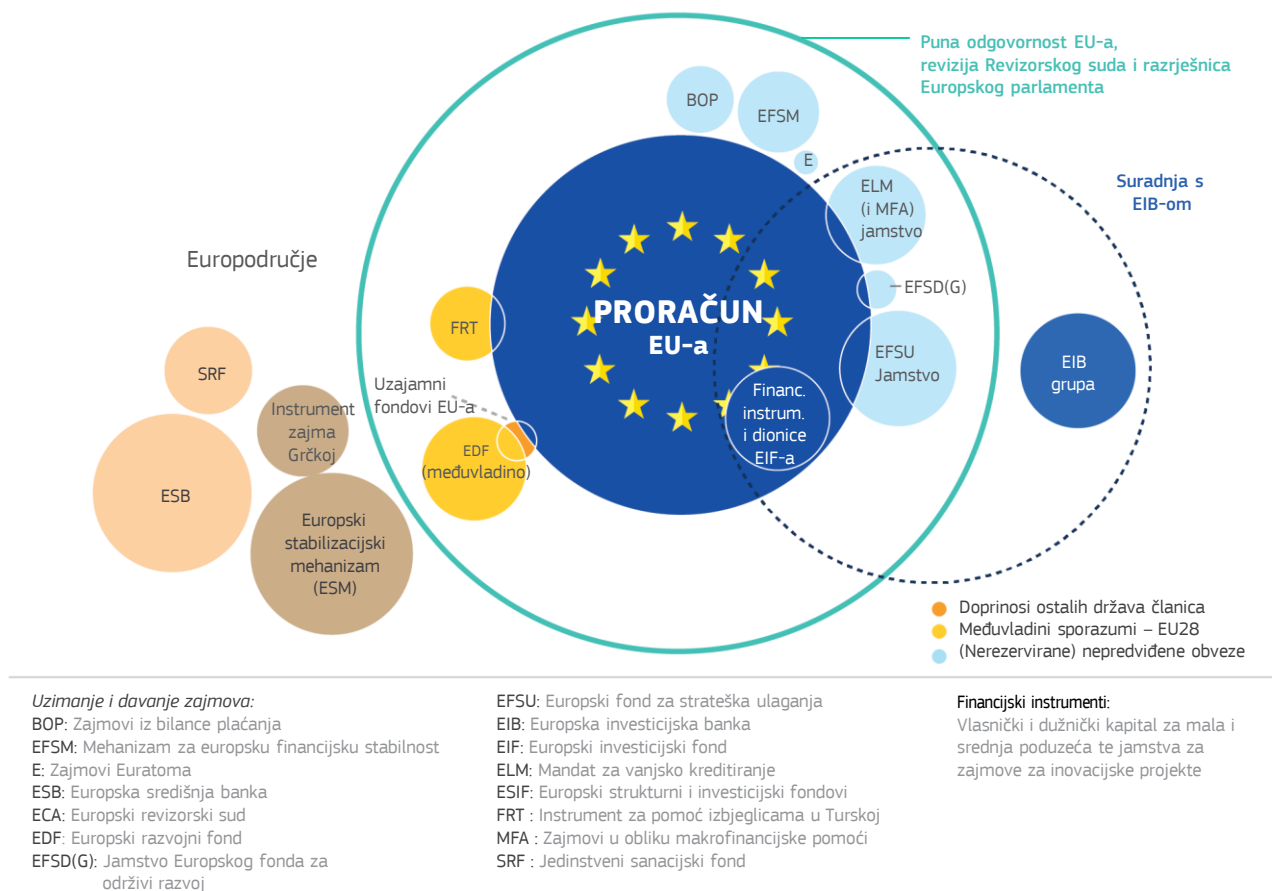
Zbog takvog se sustava, uglavnom temeljenog na doprinosima država članica, raširio krivi dojam da se vrijednost proračuna EU-a za državu članicu može izmjeriti neto iznosom isplaćenih doprinosa i dobivenih sredstava. Time je zanemarena bit moderniziranog proračuna EU-a: dodana vrijednost koja proizlazi iz udruživanja sredstava i postizanja rezultata koji uz neusklađenu nacionalnu potrošnju nisu ostvarivi. Ta se šira gospodarska korist često zaboravlja, a zaboravlja se i šira vrijednost koju donosi pripadnost najvećem gospodarskom prostoru i najvećoj trgovačkoj sili na svijetu.

Ako želimo poboljšati učinkovitost proračuna EU-a, trebali bismo razmotriti i kako prihodi mogu pridonijeti prioritetima EU-a. Izlaskom Ujedinjene Kraljevine i ukidanjem s njom povezanih popusta već bi se uklonile i neke prepreke reformi na prihodovnoj strani proračuna EU-a.

Naposljetku, kako bi se odgovorilo na različite potrebe, proračun EU-a nadopunjen je nizom novih alata, institucija i instrumenata. Neki su od njih izvan proračuna EU-a i za njih ne vrijede ista pravila. Dodatna sredstva pružaju Europska investicijska banka ili druga tijela na temelju međuvladinih sporazuma, kao što je Europski razvojni fond u okviru posebnog partnerstva s afričkim, karipskim i pacifičkim zemljama. Nedavno su uspostavljeni uzajamni fondovi Europske unije i drugi instrumenti financiranja kako bi se za rješavanje vanjskih kriza udružio novac iz proračuna EU-a, država članica i drugih donatora. Time se proširila financijska struktura koja je Uniji omogućila mobiliziranje dodatnih sredstava, ali se i povećala složenost financija EU-a. Grafikon u nastavku pruža opsežan prikaz svih elemenata sustava financiranja EU-a izvan proračuna EU-a. Prikazano je i koji elementi podliježu demokratskoj kontroli Europskog parlamenta te kontroli Europskog revizorskog suda.

Financije EU-a: cjelokupni prikaz

Grafikon služi samo za ilustraciju, veličina krugova ne odgovara stvarnom stanju.



Izvor: Europska komisija

Okvir 1.: Proračun EU-a ukratko – za razdoblje 2014. – 2020.

- čini oko 1 % BND-a EU-a i 2 % ukupne javne potrošnje
- određen je višegodišnjim financijskim okvirom (VFO) u trajanju od najmanje 5 godina; trenutačnim okvirom (2014. – 2020.) predviđeno je 1087 milijardi EUR
- uglavnom se financira doprinosima država članica na temelju njihova relativnog dohotka te carinama prikupljenima na vanjskim granicama i manjim dijelom porezom na dodanu vrijednost; ne postoji porez EU-a; sustav prihoda dogovaraju sve države članice, a ratificiraju ga nacionalni parlamenti
- njime se putem kohezijske politike u cijelom EU-a pokreću ulaganja u iznosu većem od 480 milijardi EUR, zahvaljujući kojima, primjerice, više od 1 milijuna poduzeća prima potporu, 42 milijuna građana ima pristup poboljšanim zdravstvenim uslugama, 25 milijuna ljudi ima koristi od prevencije protiv poplava i požara, gotovo dodatnih 17 milijuna građana EU-a dobiva pristup postrojenjima za pročišćavanje otpadnih voda, 15 milijuna dodatnih kućanstava ima pristup širokopojasnom internetu i da se otvori više od 420 000 novih radnih mjesta; isto tako, 5 milijuna Europljana imat će koristi od izobrazbe i programa cjeloživotnog učenja, a 6,6 milijuna djece imat će pristup novim, modernim školama i ustanovama za čuvanje djece
- očekuje se da će se njime potaknuti ulaganja u vrijednosti od najmanje 500 milijardi EUR putem proširenog „Junckerova plana” (Europski fond za strateška ulaganja)
- njime je predviđeno više od 74 milijardi EUR za istraživanja i inovacije u okviru programa Obzor 2020., što je dosad dovelo do 6 Nobelovih nagrada, 4 Fieldsove medalje i otkrića s globalnim učinkom (npr. istraživanje cjepiva protiv ebole, revolucionarno istraživanje raka i Alzheimerove bolesti, tiši zrakoplovi s niskim emisijama CO₂)
- njime je s pomoću instrumenta za povezivanje Europe predviđeno više od 30 milijardi EUR za potporu transeuropskim mrežama u sektoru prometa, energije i komunikacija
- njime se s oko 400 milijardi EUR podupire dinamičan poljoprivredni sektor, čime se pomaže 7 milijuna poljoprivrednika njime se s 8,7 milijardi EUR podupire modernizacija 380 000 poljoprivrednih gospodarstava

iz ruralnog razvoja financiraju se ulaganja u području bioraznolikosti, poboljšane energetske učinkovitosti, osnivanja poduzeća i modernizacije proizvodnih postrojenja

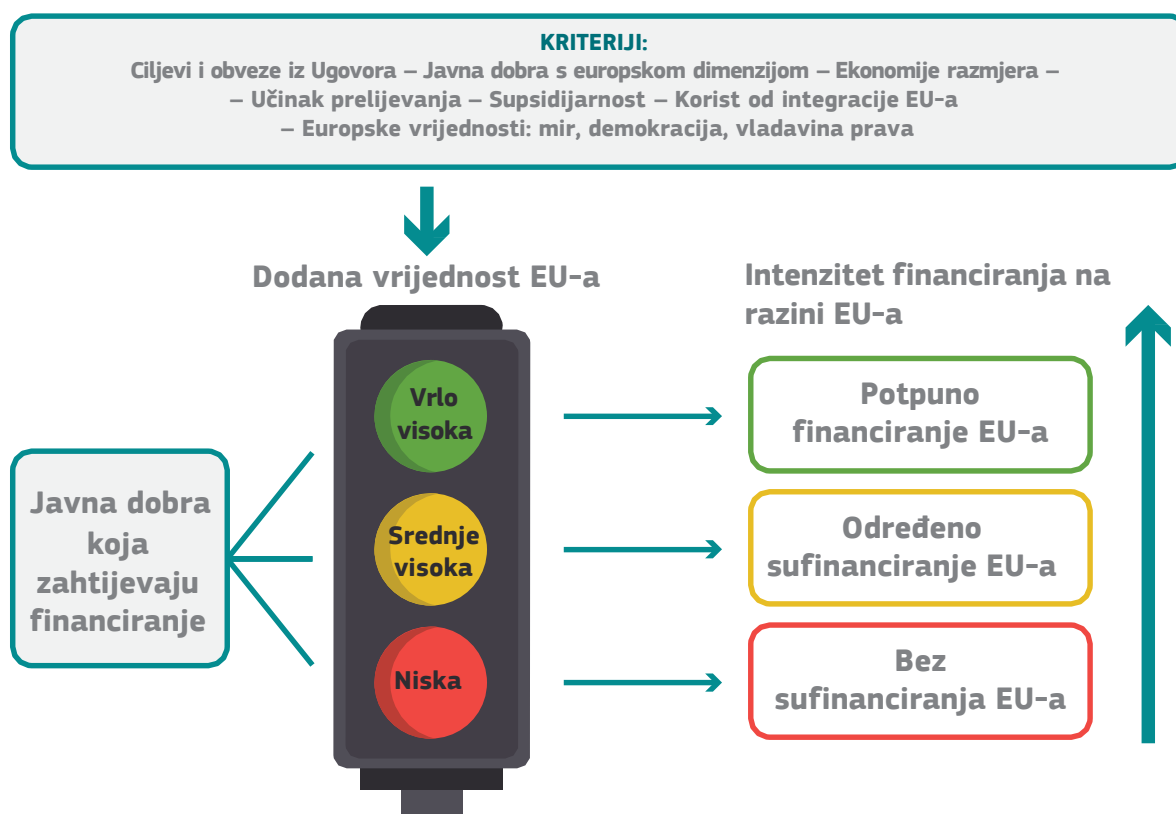
- iz njega se financira navigacijski sustav Galileo, u okviru kojeg je do sada u orbitu lansirano 15 potpuno operativnih satelita, i Copernicus, europski program za promatranje Zemlje
- u razdoblju od 2015. do 2017. iz njega je mobilizirano više od 17 milijardi EUR za rješavanje izbjegličke krize unutar i izvan EU-a
- iz njega se financira program Erasmus, kojim se promiče mobilnost više od 9 milijuna ljudi, posebice studenata i mladih u raznim zemljama tijekom posljednjih 30 godina
- njime je predviđeno više od 8 milijardi EUR za rješavanje problema nezaposlenosti mladih s pomoću Inicijative za zapošljavanje mladih i dosad je potporu dobilo 1,6 milijuna mladih
- cilj mu je namijeniti 20 % ukupnih rashoda za mjere protiv klimatskih promjena
- njime je predviđeno oko 8 milijardi EUR za humanitarnu pomoć, što EU čini najvećim donatorom humanitarne pomoći na svijetu.

2. DODANA VRIJEDNOST EUROPSKIH FINACIJA

Cilj Europske unije promicanje je mira, njezinih vrijednosti i dobrobiti njezinih građana. Postizanju tog cilja pridonosi proračun EU-a u suradnji s nacionalnim proračunima te nadopunjujući druge napore na europskoj i nacionalnoj razini.

Svako razmatranje o budućnosti proračuna EU-a trebalo bi stoga početi s najosnovnijim pitanjem: koja je svrha proračuna EU-a? **Europska dodana vrijednost** mora biti u središtu te rasprave. S jedne strane, europska dodana vrijednost ostvarivanje je ciljeva utvrđenih u Ugovoru; s druge strane, to je proračun kojim se osiguravaju javna dobra s europskom dimenzijom ili pomaže očuvanju naših temeljnih sloboda, jedinstvenog tržišta ili ekonomske i monetarne unije.

Dodana vrijednost EU-a i financiranje iz proračuna EU-a



Izvor: Europska komisija

Dodana vrijednost EU-a u skladu je i s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. EU bi trebao djelovati samo ako je njegovo djelovanje učinkovitije od djelovanja na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. Djelovanje EU-a mora služiti kao dodatak ili nadopuna nacionalnim ili regionalnim naporima, ali ne bi trebalo popunjavati praznine nastale zbog nedostataka nacionalnih politika. Izbjegnuti troškovi i neizravna korist također stvaraju dodanu vrijednost.

Dvojbe i očekivanja europskih građana trebali bi biti važan čimbenik u oblikovanju novog proračuna EU-a. Posljednjih se godina povećao pritisak na Uniju da riješi probleme za koje nema ni ovlasti ni financijska sredstva. Ta nerealna očekivanja u središtu su ove rasprave te su izravno povezana s veličinom i fleksibilnošću novog proračuna.

Europski porezni obveznici očekuju da proračun EU-a bude transparentan i lako razumljiv te da za svaki potrošeni euro većinu dobiju natrag. Postignuti rezultati moraju biti vidljivi i mjerljivi. U okviru svake politike i programa koji se financiraju iz proračuna EU-a trebalo bi jasno istaknuti što se namjerava postići i na koji način te bi trebalo izvijestiti o ostvarenim rezultatima. Time bi

se povećala odgovornost i omogućila utemeljena javna rasprava o načinu uporabe proračuna EU-a. Iako je u tom smislu već ostvaren određeni napredak u okviru tekućeg financijskog okvira, osobito u okviru kohezijske politike, potrebno je poduzeti daljnje korake u pogledu svih instrumenata.

A kada djelovanje na europskoj razini ide dalje nego što bi se moglo postići na nacionalnoj razini, stvara se i jasna dodana vrijednost. To obuhvaća, primjerice:

- Prekograničnim programima izmijenila su se pogranična područja tako što se pridonijelo uklanjanju izvora sukoba i stvorile su se nove gospodarske mogućnosti.
- Isto tako, transnacionalna infrastruktura, kao što su elektrovodovi (npr. između Malte i Italije), digitalne mreže, istraživačka infrastruktura ili tuneli (npr. željeznički tunel Brenner u Alpama između Austrije i Italije) donose korist građanima i poduzećima diljem EU-a.
- Ulaganja u okviru kohezijske politike ostvarena u jednoj regiji ili državi članici pridonose makroekonomskoj stabilnosti i povećavaju potencijala rasta u cijeloj Uniji.
- Isto tako, jasan cilj nadzora južnih i istočnih vanjskih granica zaštita je ostatka Europe.
- Pomoć i ulaganja u partnerske zemlje omogućuju stvaranje otpornijih društava.
- Otvorenim tržišnim natjecanjem na razini EU-a za financiranje znanosti i inovacija povećala se izvrsnost u odnosu na nacionalna financiranja (npr. utjecajnije znanstvene publikacije, veći broj i kvaliteta patenata) i privukli su se talenti iz cijelog svijeta.
- Ostali veliki projekti i ključne razvojne tehnologije, kao što su Galileo, Copernicus, ITER² ili računalstvo visokih performansi mogu se financirati samo udruživanjem sredstava na razini EU-a zbog vrlo velike potrebe takvih projekata za financijskim sredstvima.

Europske financije mogu pružiti dodanu vrijednost i time što se njima podupiru zajedničke europske vrijednosti, kao što su demokracija, sloboda, vladavina prava, temeljna prava, jednakost, solidarnost, održivost i mir. Na primjer, programom Erasmus i Europskim snagama solidarnosti promiče se mobilnost te se studentima i radnicima omogućuje upoznavanje s europskim kulturama i učenje novih jezika i vještina te stjecanje iskustva u inozemstvu i stvaranje veza diljem Europe. Zahvaljujući aktivnoj ulozi EU-a u susjedstvu i šire te pružanjem izgleda za članstvo u EU-u podupiru se mir i stabilnost. Nedostatak djelovanja u tom području mogao bi imati katastrofalne posljedice zbog mogućnosti povratka nestabilnosti i rata u regiji. Neka su postignuća konkretnija i vidljivija od drugih, ali su sva jednako važna.

Konačno, dodana vrijednost proračuna EU-a ovisi o njegovoj unutarnjoj, strateškoj usklađenosti. Moraju se ukloniti dvostruka rješenja, a instrumenti bi se trebali međusobno nadopunjavati i biti usklađeni sa stajališta politike.

² Galileo je europski globalni satelitski sustav koji korisnicima u cijelom svijetu pruža usluge određivanja položaja, navigacije i mjerenja vremena. Copernicus je program EU-a za promatranje i praćenje Zemlje i upotrebljava se primjerice u područjima kao što su poljoprivreda, analiza klime, civilna zaštita i upravljanje u izvanrednim situacijama. Međunarodni termonuklearni eksperimentalni reaktor (ITER) najveće je znanstveno partnerstvo na svijetu kojem je cilj dokazati da je fuzija pouzdan i održiv izvor energije. EU je najveći uplatitelj doprinosa, a u partnerstvu je s Japanom, Kinom, Indijom, Južnom Korejom, Rusijom i Sjedinjenim Američkim Državama.

3. KLJUČNI TRENDOW I IZAZOW

Bijela knjiga o budućnosti Europe i nedavni dokumenti za razmatranje pokazali su da će se EU s 27 država članica suočavati s brojnim izazovima u razdoblju do 2025. i nakon toga.

Među tim su izazovima sadašnji trendovi koji će u sljedećim desetljećima i dalje biti relevantni, kao što su digitalna revolucija i globalizacija, demografske promjene i socijalna kohezija, gospodarska konvergencija i klimatske promjene. Istovremeno, europski građani očekuju od Unije i nacionalnih vlada da omoguće blagostanje, stabilnost i sigurnost u neizvjesnom svijetu koji se brzo mijenja³. U nestabilnom globalnom okruženju u budućnosti bi se mogli pojaviti novi neočekivani izazovi.

Ako sigurnost, gospodarska snaga, održivost i solidarnost trebaju biti okosnica djelovanja EU-a pri suočavanju s novim izazovima i trenutačnim trendovima, je li sadašnji proračun EU-a u stanju na to odgovoriti? Kako se potrošnja EU-a podudara s tim prioritetima? I koliki nam je prostor za poboljšanje?

3.1. Sigurnost i zaštita za građane Unije

Nestabilnost u europskom susjedstvu i novi oblici terorizma velik su izazov unutar i izvan naših granica. Sigurnost jedne države članice postala je sigurnost cijelog EU-a. Iako su mnogi alati kojima se jača sigurnost svih građana u rukama država članica, Europska unija također ima važnu ulogu, primjerice u poboljšanju nadzora vanjskih granica, osnaživanju čvrstih informacijskih mreža, jačanju potpore agencija ili rješavanju problema povećane nestabilnosti u našem susjedstvu.

Sigurnosne prijetnje odnose se i na druga područja, kao što su zaštita od otpornih prehrambenih lanaca i mehanizmi za reagiranje na rizike za javno zdravlje (npr. kravlje ludilo ili svinjska kuga, onečišćenje vode i kemikalije). Drugi su primjer zajednički naponi koji se ulažu u suzbijanje globalnih bolesti (npr. ebole) koje mogu imati pogubne učinke na građane trećih zemalja i na europske građane. Još je jedno područje djelovanja i odgovor na prirodne katastrofe i katastrofe uzrokovane ljudskim djelovanjem.

Moramo odlučiti kakvu ulogu proračun EU-a može imati u EU-ovoj izgradnji područja slobode, sigurnosti i pravde te, među ostalim, u provedbi globalne strategije⁴ i razvoju zajedničke obrambene politike radi rješavanja novih i postojećih prijetnji, koje mogu biti fizičke ili u kiberprostoru.

3.2. Gospodarska snaga, održivost i solidarnost

Proračun EU-a trebao bi europsko gospodarstvo i dalje činiti snažnijim i otpornijim te promicati dugoročnu konkurentnost, održivost i solidarnost.

Održivi razvoj već je dugo okosnica europskog projekta. Europska društva danas se suočavaju s brojnim izazovima u pogledu održivosti, od nezaposlenosti mladih, starenja stanovništva, klimatskih promjena, zagađenja, održive energije do migracija. Program Ujedinjenih naroda za održivi razvoj i ciljevi održivog razvoja do 2030. (vidi grafikon u nastavku) uporište su politike EU-a, kako unutarnje tako i vanjske.

³ Vidjeti Posebno izvješće Eurobarometra 461, „Designing Europe’s Future”, objavljeno 28. lipnja 2017.

⁴ Globalna strategija za vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a, koju je visoka predstavica i potpredsjednica Europske komisije Federica Mogherini predstavila na sastanku Europskog vijeća u lipnju 2016.

Ciljevi održivog razvoja u središtu EU-ove politike održivosti



Izvor: Ujedinjeni narodi

Gospodarska, socijalna i okolišna dimenzija, koja je u središtu ciljeva održivog razvoja, već je uvelike uključena u proračun EU-a i programe potrošnje. Ona je integrirana u strategiju Europa 2020. kako bi se odrazila u područjima kao što su obrazovanje i inovacije („pametno”), niske emisije ugljika, otpornost na klimatske promjene i zaštita okoliša („održivo”), otvaranje radnih mjesta i smanjenje siromaštva („uključivo”). Osim toga, preuzeta je politička obveza da će se u razdoblju 2014. – 2020. izdvojiti barem 20 % proračuna EU-a za klimatsku politiku i da će se 0,7 % BND-a pretvoriti u službenu razvojnu pomoć u okviru programa održivog razvoja do 2030.

Poticanje tržišnog natjecanja i izbjegavanje širenja socijalnog jaza važan je izazov za Uniju, a posebno za europodručje. Cilj mora biti smanjenje gospodarskih i socijalnih razlika između država članica i unutar njih te poticanje ljudi da preuzmu svoju potpunu ulogu u društvu. Rashodi EU-a za socijalna pitanja, od tržišta rada do smanjenja siromaštva te od socijalne uključenosti do obrazovanja, trenutačno čine samo 0,3 % ukupnih javnih socijalnih rashoda u EU-u. Taj će se postotak možda promijeniti u budućnosti, no nema sumnje da će socijalna potpora ostati prije svega u rukama država članica. U dokumentu za razmatranje o socijalnoj dimenziji Europe istaknuta su područja u kojima bi se u budućnosti moglo pojačati financiranje EU-a, ovisno o odabranom putu za budućnost socijalne politike EU-a.

Koristi globalizacije neravnomjerno su raspoređene između ljudi i područja, a osobito između velikih gradskih područja i industrijskih i ruralnih područja u propadanju. U dokumentu za razmatranje o svladavanju globalizacije navodi se da je potrebno pratiti gospodarske promjene do kojih je došlo zbog globalizacije i tehnoloških promjena, tako da svaki građani i sve regije mogu pridonijeti unutarnjem tržištu i od njega imati koristi te da mogu postati konkurentniji i otporniji.

Na koji način trenutačni proračun EU-a odgovara na te izazove?

Tri temeljne funkcije svakog javnog proračuna jesu ulaganje u javna dobra, redistribucija i makroekonomska stabilizacija. Proračun EU-a obavlja sve te funkcije, iako u različitim razmjerima. Na primjer, iz proračuna se financiraju javna dobra u okviru programa kojima se upravlja izravno na europskoj razini, kao što su Obzor 2020. za istraživanja ili instrumenti kao što je instrument za povezivanje Europe za ulaganja u infrastrukturu, te zajedno s državama članicama i regijama putem ulaganja sufinanciranih u okviru kohezijske politike.

Time se postiže redistribucija (povezana s financiranjem i pružanjem javnih dobara) putem kohezijske politike, kojom se promiču gospodarska konvergencija te socijalna i teritorijalna

kohezija te putem potpore za ruralni razvoj i potpore dohotku poljoprivrednicima u okviru zajedničke poljoprivredne politike (ZPP).

Stabilizacijska funkcija obuhvaćena je samo neizravno. Proračun EU-a ima nekoliko stabilizirajućih učinaka za neke države članice, osobito zbog svoje stabilnosti tijekom sedam godina, što omogućuje stalne razine ulaganja, neovisno o gospodarskom ciklusu. Istodobno, doprinosi države članice povezani su s gospodarskim rezultatima, tako da se oni smanjuju kada je država u recesiji. Međutim, proračun EU-a nije zamišljen kao mehanizam za ublažavanje makroekonomskog šoka.

U dokumentu za razmatranje o produbljivanju ekonomske i monetarne unije postavljeno je važno pitanje o tome treba li Komisija razmotriti i dalje istražiti načine za uspostavu takve stabilizacijske funkcije i instrumenata za daljnju konvergenciju.

Naposljetku, učinak ulaganja ovisi o okruženju u kojem se ona provode. Zato je rasprava o povezanosti strukturnih reformi i proračuna EU-a nedavno toliko dobila na važnosti. Iako je ta povezanost već uspostavljena za kohezijsku politiku, treba promisliti o tome je li to dovoljno i bi li se poticaji mogli unaprijediti.

3.2.1. Ulaganje u javna dobra kojim se izravno upravlja na europskoj razini

U višegodišnjem financijskom okviru 2014. – 2020. oko 13 % proračuna EU-a namijenjeno je potpori ključnim prioritetima za održivi rast, kroz programe ili projekte kojima se izravno ili neizravno upravlja na europskoj razini.

Od tih programa najveći je **Europski fond za strateška ulaganja**, koji je predsjednik Juncker osnovao u studenome 2014., nakon financijske i gospodarske krize 2008. – 2009. i posljedičnog pada ulaganja. Postavljeni cilj poticanja ulaganja u visini od 315 milijardi EUR uskoro će biti dosegnut. Predloženim povećanjem trebao bi potaknuti ulaganja u ukupnom iznosu od barem 500 milijardi EUR.

Program **Obzor 2020.**, glavni instrument za financiranje vrhunskih istraživanja i inovacija u cijeloj Europskoj uniji (74,8 milijardi EUR), privlači suradnju iz 131 zemlje diljem svijeta i u okviru njega od 2014. financirano je 13 000 visokokvalitetnih projekata.

Instrument za povezivanje Europe (30,4 milijarde EUR) još je jedan primjer ulaganja EU-a u krupnu infrastrukturu u području prometa, energije i komunikacijske tehnologije u Europi. Projekti uključuju na primjer poboljšanje sigurnosti središnje željezničke pruge u Poljskoj uz istodobno povećanje njezine brzine do 200 km/h, čime će se poboljšati ukupni europski teretni i putnički promet duž središnjeg prometnog koridora Baltik – Jadran.

Erasmus+ (14,8 milijardi EUR) europski je program za obrazovanje, osposobljavanje i mlade te sport s više od 2 milijuna sudionika do 2016.

Program **COSME**⁵ (2,3 milijarde EUR) namijenjen je malim i srednjim poduzećima, kojima olakšava pristup zajmovima i financiranju vlasničkim kapitalom te pristup tržištu, i u okviru tog programa više od 140 000 poduzeća godišnje dobije zajmove u visini od preko 5,5 milijardi EUR. Njime se nastoji odgovoriti na specifičnosti europskog tržišta poduzetničkog kapitala ulaganjima u MSP-ove u fazi rasta i razvoja, koja su u 2016. dosegla gotovo pola milijarde EUR vlasničkih ulaganja.

⁵ Program EU-a za konkurentnost poduzeća te malih i srednjih poduzeća

EU financira i niz **projekata i infrastrukture velikih razmjera**, koji su preveliki da bi se mogli dovršiti bez javnog ulaganja. Dobar primjer za to je Globalni satelitski navigacijski sustav EU-a **Galileo**, s pomoću kojeg se pružaju usluge zahvaljujući činjenici da je trenutačno u orbiti petnaest satelita EU-a koji su u punoj funkciji te zahvaljujući Copernicusu, EU-ovu sustavu motrenja Zemlje, i na putu je da postane jedan od najvažnijih izvora velikih podataka na svijetu.

Mnogi od tih programa postali su zaštitni znakovi EU-a, čineći EU vidljivim i prepoznatljivim u svakodnevnom životu njegovih građana. Ipak, kako bi se još više pojačala njihova uspješnost i povećao njihov učinak, ima prostora za poboljšanja, osobito izbjegavanjem preklapanja, kombiniranjem instrumenata i osiguravanjem komplementarnosti i pojednostavnjivanja. Bi li proračunska sredstva za te programe trebalo povećati? Kako možemo osigurati da se međusobno ojačavaju? Kako se mogu izbjeći preklapanja među programima u okviru kojih se intervenira u istim područjima, bilo da se radi o velikoj infrastrukturi ili potpori MSP-ovima? Mogući načini poboljšanja uporabe financijskih instrumenata u tom području, pojednostavnjenja relevantnih pravila i povećanja fleksibilnosti navedeni su u odjeljku 4.2.

3.2.2. Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija

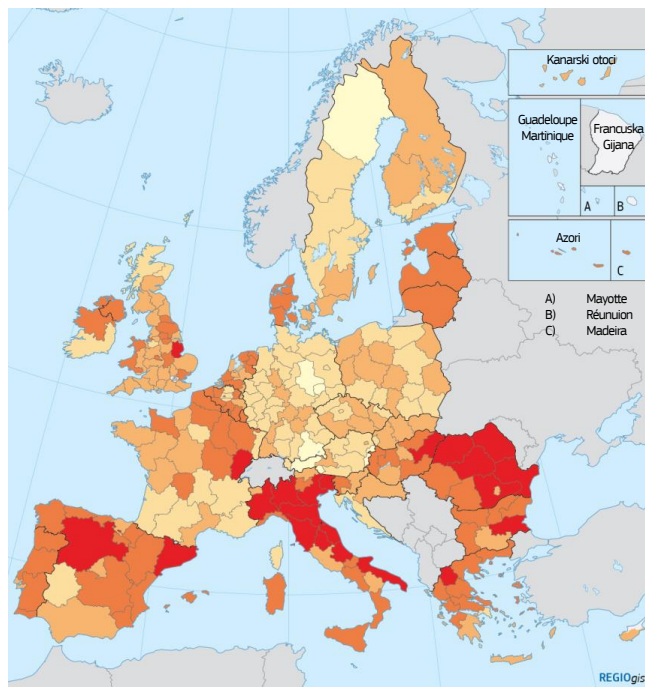
Dok su koristi od globalizacije raširene, troškovi često nastaju na lokalnoj razini. Noviji podaci ukazuju na to da postoji niz regija u cijeloj Europi za koje je, zbog njihove gospodarske specijalizacije, troškova rada ili razine obrazovanja njihove radne snage, vjerojatnost da će biti izložene iznenadnim šokovima veća nego za druge regije. Istodobno stope nezaposlenosti, osobito među mlađim naraštajima, ostaju previsoke; sudjelovanje na tržištu rada nisko je u mnogim dijelovima Europe; i broj osoba kojima prijeti siromaštvo neprihvatljivo je visok.

Te razlike među gospodarskim i socijalnim perspektivama mogu stvoriti socio-političke napetosti i zahtijevaju primjeren odgovor EU-a, kako nijedna osoba i nijedna regija ne bi zaostajala.

Poticanje trajne ekonomske konvergencije i otpornosti glavni je cilj **kohezijske politike EU-a**, u okviru koje će se, uz nacionalno sufinanciranje, u razdoblju 2014. – 2020. mobilizirati više od 480 milijardi EUR.

U aktualnu generaciju programa ugrađene su važne reforme. U okviru njih više sredstava se usmjerava na ključne europske prioritete kao što su zapošljavanje, socijalna uključenost, vještine, istraživanja i inovacije, energija i učinkovita uporaba resursa. Ciljevi programa utvrđuju se unaprijed. Sveukupni gospodarski, pravni i institucionalni okvir za ulaganja poboljšao se. Slično tome, tom politikom uspostavljena je čvrsta veza između sufinanciranih ulaganja i šireg plana gospodarskog upravljanja i strukturnih reformi.

Globalizacija: je li Europa spremna?



Faktori rizika povezani s globalizacijom i tehnološkim promjenama

Broj faktora rizika, od mogućih 4 (vidi bilješku)



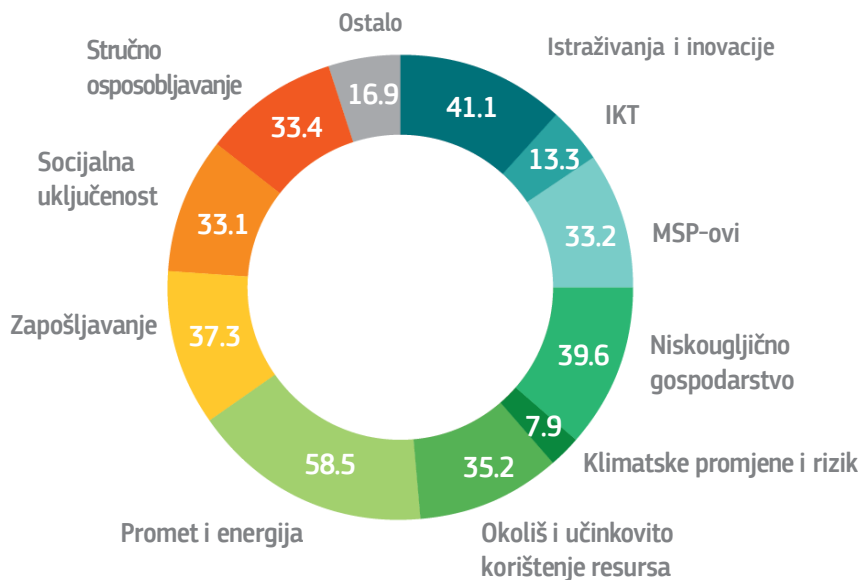
Faktor rizika definiran je kao negativna vrijednost za prvi pokazatelj i vrijednost iznad prosjeka EU-a za sljedeće indikatore:

- Porast zapošljavanja u industriji između 2000. i 2013. (EU: -1,3%)
- Udio niskotehnološke proizvodnje u zapošljavanju, stanje 2015. (EU: 5,5%)
- Udio osoba između 25 i 64 godina starosti s niskim stupnjem obrazovanja, stanje 2015. (EU: 23,3%)
- Promjena u proizvodnim troškovima po jedinici rada između 2003. i 2013. (EU: 14,3%)

Izvor: Europska komisija

Što se financira u okviru kohezijske politike?

U milijardama EUR



Okvir 2. – Primjeri rezultata postignutih u okviru kohezijske politike 2007. – 2013.

- Rashodi za socijalne ciljeve: 9,4 milijuna ljudi pronašlo je posao, a 8,7 milijuna građana steklo je kvalifikacije;
- Sve države članice i regije razvile su pametne strategije specijalizacije kako bi bolje usmjerile svoje napore u području istraživanja i inovacija. Rezultati su te potpore oko 95 000 projekata u području istraživanja i inovacija te 42 000 novih istraživačkih radnih mjesta;

- Oko 400 000 MSP-ova primilo je potporu u okviru kohezijske politike i kao rezultat toga stvoreno je više od milijun novih radnih mjesta;
- Velik dio rashoda EU-a za klimatske promjene i zaštitu okoliša troši se u okviru kohezijske politike. Na primjer, oko 6 milijuna ljudi dobilo je pristup boljoj opskrbi vodom, a 7 milijuna poboljšanom pročišćavanju otpadnih voda;
- Države članice sagradile su ili renovirale 2 600 km željezničkih pruga i 2 400 km cesta koje su dio Transeuropske prometne mreže, dodatno uz sekundarne mreže koje povezuju udaljena područja s ostatkom Europe.

Iako su ukupni rezultati kohezijske politike sveukupno gledano pozitivni, postoji niz područja u kojima su potrebne reforme.

Prvo, posljednjih godina kohezijskom politikom učinkovito se kompenziralo smanjenje nacionalnih i regionalnih ulaganja, koje je bilo rezultat krize. To je pridonijelo sprečavanju velikih poremećaja, ali uslijed posljedičnog povećanja stopa sufinanciranja iz proračuna EU-a smanjila su se ukupna ulaganja.

Drugo, iako smo kohezijskom politikom odgovorili na krizu povećanjem razine sufinanciranja i mijenjanjem programa kako bi bili primjereniji društveno-gospodarskim potrebama koje se mijenjaju, potrebno je i preispitati kako se kohezijskom politikom može bolje pripremiti za neočekivane događaje, krize i društvene promjene i reagirati na njih.

Treće, možda treba pojačati vezu s gospodarskim upravljanjem i europskim semestrom kako bi se osigurao jednostavniji i transparentan sustav koji daje pozitivne poticaje za provedbu konkretnih reformi u cilju jačanja konvergencije.

Naposljetku, upravljanje tom politikom postaje sve kompleksnije, što ometa provedbu na terenu i dovodi do kašnjenja. Razine kontrola i birokratske kompleksnosti korisnicima otežavaju pristup fondovima i brzu izradu projekata. Zato je u budućnosti potrebno mnogo radikalnije pristupiti pojednostavljenju provedbe i dopustiti agilnije i fleksibilnije programiranje.

3.2.3. Održiva poljoprivreda

Poljoprivrednici osiguravaju stabilnu opskrbu visokokvalitetnom hranom proizvedenom na održiv način po prihvatljivim cijenama za više od 500 milijuna Europljana, istodobno poštujući zahtjeve u pogledu zdravlja i dobrobiti životinja, zaštite okoliša i sigurnosti hrane.

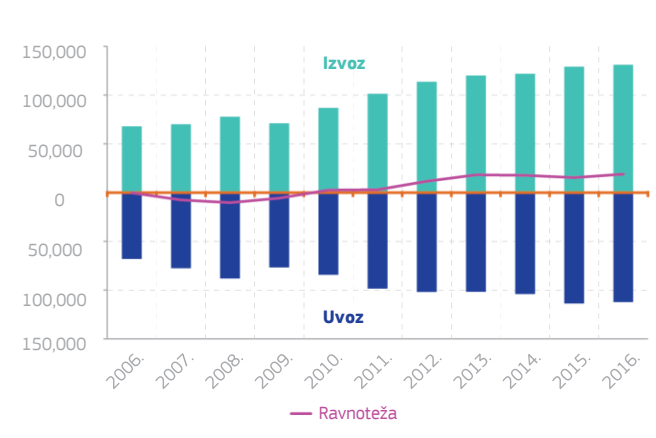
Osiguravanje ekonomske, društvene i ekološke održivosti poljoprivrednih i ruralnih zajednica glavni je cilj zajedničke poljoprivredne politike (ZPP). U razdoblju 2014. – 2020. u okviru ZPP-a mobilizirat će se oko 400 milijardi EUR za financiranje tržišnih mjera i izravnih plaćanja za poljoprivrednike i programe ruralnog razvoja te za promicanje održive poljoprivrede i zdravih ruralnih gospodarstava. Od tog iznosa izravna plaćanja čine oko 70 %. Tom potporom dohotku djelomično se premošćuje jaz između dohotka od poljoprivrede i usporedivog dohotka u drugim sektorima gospodarstva. Najnovijom reformom te politike uvedene su velike promjene u sustav izravnih plaćanja kako bi se odgovorilo na posebne potrebe mladih poljoprivrednika i manjih poljoprivrednih gospodarstava, pojedinih sektora ili regija u poteškoćama te okoliša.

Zahvaljujući toj politici europskim građanima dostupna je sigurna i visokokvalitetna hrana po pristupačnim cijenama. Nizom reformi zajedničke poljoprivredne politike postignuta je globalna konkurentnost europskog poljoprivrednog sektora i omogućeno približavanje njegovih cijena cijenama na svjetskom tržištu i poboljšanje izvoznih rezultata. Ipak, postoje goleme razlike u razvoju poljoprivrednog sektora. U nekim ruralnim područjima nema drugih vjerojatnih alternativnih izvora zapošljavanja i prihoda osim poljoprivrede. Međutim neki poljoprivrednici sada imaju pristup drugim, nepoljoprivrednim, izvorima prihoda, npr. od turizma, rekreacijskih aktivnosti, proizvodnje energije s pomoću snage vjetra i solarne energije te proizvodnje bioplina.

Poljoprivredne površine prekrivaju gotovo polovinu površine EU-a. To znači da poljoprivrednici igraju ključnu ulogu u očuvanju prirodnih resursa (voda, zrak, tlo i bioraznolikost), provedbi klimatske politike i oblikovanju dragocjenih krajolika. Zajedničkom poljoprivrednom politikom utvrđuju se neophodna pravila i poticaji kako bi se osiguralo da poljoprivreda i šumarstvo pridonose rješavanju gorućih svjetskih ekoloških i klimatskih problema i osiguravaju javna dobra koja građani očekuju. Među tim ključnim instrumentima su i agro-ekološko-klimatske mjere u okviru ZPP-a kojima se poljoprivrednike potiče na prilagodbu i prihvaćanje politika i praksi upravljanja te na poduzimanje mjera za pojačavanje i očuvanje vodnih tijela, tla, bioraznolikosti i krajobraznih pogodnosti, te mjera za ublažavanje klimatskih promjena i prilagodbu na njih. Ipak, raste potreba da se zajednička poljoprivredna politika više usmjeri na osiguravanje javnih dobara povezano sa zaštitom okoliša i klimatskom politikom. To bi zahtijevalo preciznije ciljeve i regionalno prilagođene mjere potpore.

Trgovinska bilanca u poljoprivredi dokazuje konkurentnost tog sektora

U milijunima eura

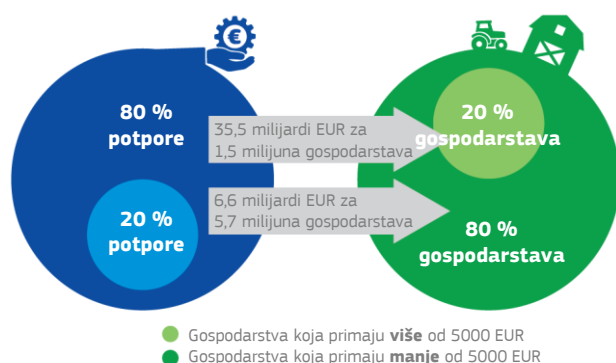


Izvor: Europska komisija

Nema konsenzusa o neophodnoj razini dohodovne potpore ako se u obzir uzima konkurentnost unutar sektora. U nekim slučajevima ta plaćanja ne pridonose strukturnom razvoju sektora, nego često vode porastu cijena zemljišta, što može biti prepreka ulasku mladih poljoprivrednika na tržište.

Izravna plaćanja i dalje se uglavnom određuju prema povijesnim pravima i koncentrirana su na velika poljoprivredna gospodarstva i zemljoposjednike u bogatijim državama članicama. U prosjeku, 20 % korisnika prima oko 80 % plaćanja. Međutim iza te opće slike kriju se goleme razlike među državama članicama. Na primjer, 92 % poljoprivrednika u Rumunjskoj i 97 % poljoprivrednika na Malti imaju mala gospodarstva, dok je u Njemačkoj udio malih poljoprivrednih gospodarstava manji od 9 %.

Tko su korisnici potpora u okviru zajedničke poljoprivredne politike?



Izvor: Europska komisija

Većina plaćanja u okviru ZPP-a u potpunosti se financira iz proračuna EU-a što korisnike izravno povezuje s Unijom. Ta politika dopire do poljoprivrednika i građana čak i u najudaljenijim područjima Europe, što rezultira važnim popratnim učincima za gospodarski i društveni razvoj te za otpornost tih područja. Osim mjera ruralnog razvoja koje se financiraju u okviru drugog stupa ZPP-a, to je jedino područje politike kojim se upravlja u suradnji s državama članicama, a bez nacionalnog sufinanciranja.

Kretanja proteklih nekoliko godina pokazala su da su se iz proračuna EU-a često morala osigurati sredstva za ad-hoc hitnu potporu kako bi se reagiralo na određena zbivanja kao što je pad cijena mlijeka ili ruska zabrana uvoza određenih poljoprivrednih proizvoda. Potrebno je dakle razmotriti pravu ravnotežu instrumenata u budućoj zajedničkoj poljoprivrednoj politici, između političkih mjera i financijskih omotnica, bespovratnih sredstava i financijskih instrumenata, alata za upravljanje rizikom i drugih tržišnih rješenja za nošenje s rizikom i neočekivanim štetnim događajima u poljoprivrednom sektoru.

Okvir 3. – Primjeri rezultata postignutih u okviru zajedničke poljoprivredne politike.

- 70 % poljoprivrednih zemljišta u EU-u pokriveno je mjerama ekologizacije, što se financira s 60 milijardi EUR
- Oko 47 milijuna hektara ili otprilike 25 % poljoprivrednih zemljišta u Europi obuhvaćeno je ugovorom za primjenu u ekološkom smislu pogodnih poljoprivrednih praksi usmjerenih na vodu, tlo i bioraznolikost.
- Stvaranje i razvoj više od 200 000 ruralnih poduzeća (145 000 mladih poljoprivrednika primilo je potporu za osnivanje poduzeća te njih 62 000 za osnivanje mikropoduzeća)
- Potpora za više od 25 000 projekata ekološke infrastrukture, kao npr. sustav odvodnje i poboljšanje gospodarenja otpadom u udaljenim i ruralnim područjima.
- 2 400 lokalnih akcijskih grupa primilo je potporu za razvoj i provedbu razvojnih strategija za njihova lokalna područja.

3.3. Upravljanje migracijama

Vanjske granice EU-a sve su češće poprište ljudskih tragedija i u vezi s tim EU zajedno s državama članicama mora poduzeti hitne mjere. Istovremeno je potrebno bolje upravljanje migracijama u svim njihovim aspektima; Na razini EU trebalo bi poraditi na tome da države članice dobiju instrumente kako bi to mogle činiti, srednjoročno i dugoročno gledano.

Upravljanje migracijama zajednička je odgovornost država članica EU-a, ali i tranzitnih zemalja i zemalja podrijetla mogranata izvan EU-a. Kombiniranjem unutarnje i vanjske politike, EU i

države članice razvijaju sveobuhvatan pristup koji se temelji na uzajamnom povjerenju i solidarnosti među državama članicama EU-a i institucijama.

Kad je riječ o upravljanju migracijskim tokovima, iz sadašnjeg proračuna EU-a već se daje potpora državama članicama za razvoj odgovarajućih okvira za prihvata i zaštitu, djelovanje u svrhu uklanjanja glavnih uzroka migracija i očuvanje sigurnosti šengenskog prostora. U razdoblju 2015. – 2017., za te izazove dodijeljeno je više od 17 milijardi EUR, što je 3,7 % ukupnog proračuna EU-a.

Na primjer, sredstva iz proračuna EU-a upotrijebljena su za stvaranje „žarišnih točaka” u Grčkoj i Italiji, koje su dosegle ukupan kapacitet od preko 9 000 mjesta. U 2016. u Grčkoj je osiguran smještaj za preko 35 000 ljudi, od šatora u početnoj fazi do kontejnera prikladnih za zimske uvjete i 417 sigurnih mjesta za maloljetnike bez pratnje. Novoosnovana Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu u 2016. je pomogla spasiti 174 500 osoba na Sredozemnom moru.

3.4. Vanjski izazovi, sigurnost, humanitarna pomoć i razvoj

Posljednjih godina Europa se suočila s novim vanjskim izazovima povezanim s nestabilnošću i nesigurnošću u svom neposrednom susjedstvu i izvan njega. Građani EU-a zabrinuti su zbog migracija, terorizma i vanjskih sigurnosnih prijetnji općenito i žele da se ti problemi, uključujući obranu, rješavaju na europskoj razini. Očekuju od Europe da igra vodeću ulogu u svijetu, da upravlja posljedicama globalizacije, da brani poredak utemeljen na pravilima, dobro upravljanje, demokraciju, vladavinu prava i ljudska prava te održiv gospodarski razvoj i da širi stabilnost i sigurnost, osobito u europskom neposrednom susjedstvu. Gotovo 90 % Europljana misli da je važno pružiti potporu zemljama u razvoju. Nadalje, 82 % Europljana smatra da je pomaganje drugima opcija od koje svi imaju koristi i da je u očitome interesu Europe. Europljani vide i jasnu dodanu vrijednost djelovanja na europskoj razini u području vanjskih poslova.

Trenutačno se vanjsko djelovanje EU-a podupire s 96,5 milijardi EUR, uključujući izvanproračunski 11. europski razvojni fond (30,5 milijardi EUR) za afričke, pacifičke i karipske zemlje partnere EU-a. U proračunu EU-a 6 % aktualnog VFO-a posvećeno je vanjskom djelovanju, pri čemu su najveće financijske omotnice Instrument za razvojnu suradnju (19,7 milijardi EUR), Europski instrument za susjedstvo (15,4 milijardi EUR) i Instrument pretpristupne pomoći (11,7 milijardi EUR). Iznos od 8 milijardi EUR predviđen je za humanitarnu pomoć. Proteklih godina proračun je neprestano mobiliziran i pojačavan, uz maksimalno iskorištavanje raspoloživih marži, u cilju rješavanja sve mnogobrojnijih humanitarnih i drugih kriza oko Europe, sve većeg broja raseljenih osoba te humanitarnih potreba i kompleksnosti kriznih situacija bez presedana koje i dalje traju.

Vanjsko djelovanje EU-a odvija se u partnerskim zemljama izvan Unije, ali ono štiti i interese i sigurnost njezinih građana. Kao najveći donatori razvojne i humanitarne pomoći na svijetu EU i njegove države članice igraju ključnu ulogu u pružanju potpore drugima diljem svijeta, među ostalim preuzimanjem zajedničke obaveze da 0,7 % BND-a izdvoje za službenu razvojnu pomoć (ODA). Vanjskim djelovanjem EU-a promiče se stabilnost u susjedstvu EU-a i šire, podupire iskorjenjivanje siromaštva u zemljama u razvoju i potiče suradnja u područjima od interesa za EU. Time se i rješavaju glavni uzroci nezakonitih migracija i nasilnog ekstremizma. Financiranje sredstvima EU-a obično čini jezgru oko koje se, putem zajedničke izrade programa i zajedničke provedbe, prikupljaju i sredstva država članica za financiranje razvoja, čime se povećava kritična masa EU-a i učinak u partnerskim zemljama.

Novi izazovi za vanjsko djelovanje EU-a koji su utvrđeni u globalnoj strategiji za vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a ukazuju da je potrebno preispitati usklađenost financija EU-a s tim novim prioritetima i djelotvornost raznih instrumenata u tom području, uključujući i delegacije EU-a. To se ponajprije odnosi na obranu, a također i vanjska ulaganja EU-a, u pogledu kojih je možda potrebno stvoriti mogućnost mobiliziranja znatnog privatnog kapitala da bi se postigli

veliki učinci u pogledu mira, stabilnosti i snažnih gospodarskih veza. Iskustva iz posljednjih nekoliko godina također ukazuju na potrebu jače koordinacije između vanjske i unutarnje politike, uključujući provedbu ciljeva održivog razvoja iz UN-ova Programa održivog razvoja do 2030. te Pariškog klimatskog sporazuma, kao i provedbu partnerskog okvira za suradnju s trećim zemljama u pogledu migracija.

4. OPCIJE ZA BUDUĆE FINANCIJE EU-a

Koncepcija budućeg proračuna EU-a mora se temeljiti na jasnoj viziji europskih prioriteta i odluci da se ulaže u područja kojima će se za budućnost osigurati gospodarska snaga, održivost, solidarnost i sigurnost.

Treba jasno reći da zbog povlačenja Ujedinjene Kraljevine i zbog potrebe za financiranjem novih prioriteta nastaje manjak u financijama EU-a. U okviru aktualnog VFO-a novi se prioriteti financiraju uglavnom rastezanjem postojećih fleksibilnosti do njihovih krajnjih granica.

Ubuduće će se financiranje upravljanja migracijama, unutarnje i vanjske sigurnosti, kontrole vanjskih granica, borbe protiv terorizma i obrane trebati predvidjeti u proračunu u dugoročnijoj perspektivi uz istodobno daljnje ulaganje u cilju podupiranja stabilnosti i održivog razvoja u našim partnerskim zemljama. Veličina, struktura i sadržaj budućeg proračuna EU-a morat će odgovarati političkim ambicijama čije si ostvarivanje Europska unija zada za budućnost. Hoće li EU samo nastaviti kao i dosad, činiti manje, djelovati različitim brzinama, poduzeti radikalni preustroj ili zajednički činiti mnogo više?

Trebat će donijeti teške odluke. Može li Europa postizati ciljeve svojih postojećih politika i novih prioriteta proračunom koji se smanjuje? Ako ne, gdje bi trebalo učiniti rezove i smanjiti ambicije? Ili bi jaz trebalo premostiti, bilo povećanjem doprinosa 27 država članica, bilo alternativnim izvorima prihoda, ili kombinacijom jednoga i drugoga, tako da zemlje EU 27 mogu zajednički činiti više? Bez obzira na ishod, razina političke ambicije mora se uskladiti s raspoloživim sredstvima za djelovanje.

[Proračun EU-a primjeren nošenju s domaćim i globalnim izazovima](#)

Postizanje prave ravnoteže između sljedećeg:

 Postojeće politike i prioriteti	Novi izazovi	
 Stabilnost	Fleksibilnost	
 Podupiranje nacionalnih prioriteta	Osiguravanje javnih dobara za EU i postizanje dodane vrijednosti EU-a	
 Usredotočenost na postupovna pravila za potrošnju	Usredotočenost na rezultate; jednostavna i transparentnija pravila i instrumenti	
 Izravna potrošnja, subvencije i bespovratna sredstva	Javno-privatna partnerstva, sufinanciranje, učinak financijske poluge, kombiniranje	
 Mnogo područja djelovanja, mnogo instrumenata	Više strateške usklađenosti, koordinacije, manji broj instrumenata	

Izvor: Europska komisija

4.1. Na što bi trebao biti usredotočen budući proračun EU-a

4.1.1. Odgovor na aktualne trendove i nove izazove

Sredstva iz proračuna EU-a treba i dalje koristiti za nošenje s aktualnim trendovima koji će oblikovati EU u nadolazećim godinama. Postoji i niz novih izazova u kojima će se sredstvima iz proračuna EU-a morati činiti više nego danas. Među njima su upravljanje nezakonitim migracijama i izbjeglicama, uključujući integraciju, kontrolu vanjskih granica, sigurnost, kibersigurnost, borbu protiv terorizma i zajedničku obranu.

Prvo, smanjivanje društvenih i gospodarskih razlika među državama članicama i unutar njih od ključne je važnosti za Uniju, čiji je cilj visoko kompetitivno socijalno tržišno gospodarstvo, puna zaposlenost i socijalni napredak. Od ključne je važnosti za europodručje, gdje razlike ugrožavaju održivi razvoj ekonomske i monetarne unije u srednjoročnom razdoblju. U dokumentima za razmatranje o socijalnoj dimenziji Europe i o svladavanju globalizacije iznesen je niz ideja za razmatranje. Glavni prioritet bio bi ulaganje u ljude, od obrazovanja i osposobljavanja do zdravlja, jednakosti i socijalne uključenosti. Nadalje, po uzoru na program Garancija za mlade mogao bi se razviti program Garancija za djecu, uz potporu iz fondova EU-a. Važno je da socijalna davanja dolaze do onih kojima su najpotrebnija, osobito u regijama s visokom razinom socijalnih nejednakosti. Postojeće kriterije za takvo usmjeravanje možda treba preispitati s obzirom na taj cilj.

Drugo, iako će glavnina financijskih sredstava za europsku obranu i dalje dolaziti iz nacionalnih proračuna, postoji konsenzus o potrebi da se dalje ide zajedno, na primjer u području istraživanja i razvoja, konkurentnosti europske industrijske baze te u području nabave, pri čemu bi se Europski fond za obranu trebao financirati iz proračuna EU-a kako bi se postigao što bolji omjer uloženog novca i vrijednosti onoga za što se novac potroši. Također bi trebalo moći povećati aktualnu pomoć partnerskim zemljama za izgradnju kapaciteta, ali također i vojnu/obrambenu komponentu proračuna, pri čemu je više solidarnosti potrebno u financiranju operativnih aktivnosti, uključujući za vojne misije u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike.

Sve u svemu, te nove ambicije u području obrane podrazumijevat će nakon 2020. stabilna ulaganja iz raznih izvora. Uz doprinos iz proračuna EU-a u Europski fond za obranu u iznosu od 1,5 milijardi EUR, zajedno s doprinosima država članica za financiranje zajedničkih razvojnih projekata, Fond bi nakon 2020. mogao generirati ukupna ulaganja u istraživanje u području obrane i razvoj obrambenih sposobnosti u iznosu od 5,5 milijardi EUR godišnje.

Treće, Komisija je u svojem Dokumentu za razmatranje o produbljenju ekonomske i monetarne unije naglasila ideju pružanja poticaja u cilju pružanja potpore za strukturne reforme. Takvim poticajima, koji bi mogli imati oblik financijskih koristi, priznalo bi se kratkoročne gospodarske, financijske ili političke troškove strukturnih reformi i pomoglo njihovu uspješnu provedbu. Moglo bi ih se pojačati u okviru kohezijske politike ili uspostaviti u okviru jednog novog, samostalnog fonda dostupnog svim državama članicama. Njima bi se trebale podupirati europske politike i djelovanje u skladu s preporukama po državama članicama u okviru europskog semestra. Tehničku potporu za te napore također bi se moglo financirati sredstvima iz proračuna EU-a. Komisija će pažljivo ocijeniti te opcije prije razmatranja konkretnih inicijativa.

U razvoju i provedbi politika EU-a očuvanje njezinih temeljnih vrijednosti od ključne je važnosti⁶. U javnoj raspravi čuli su se neki novi prijedlozi da se isplate sredstava iz proračuna EU-a vežu uz stanje u pogledu vladavine prava u državama članicama. Poštovanje vladavine zakona važno je za europske građane, ali i za poslovne inicijative, inovacije i ulaganja koji će

⁶ U okviru Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u prati se niz čimbenika povezanih s kvalitetom, neovisnošću i učinkovitošću nacionalnih pravosudnih sustava, kao što je neovisnost sudaca.

doživjeti procvat ondje gdje su pravni i institucionalni okvir potpuno u skladu sa zajedničkim vrijednostima Unije. Postoji dakle jasna veza između vladavine prava i učinkovite provedbe privatnih i javnih ulaganja koja se podupiru sredstvima iz proračuna EU-a.

Četvrto, važno je pitanje bi li u sljedeći proračun EU-a trebalo ugraditi i neki oblik stabilizacijske funkcije. U Dokumentu za razmatranje o produbljivanju ekonomske i monetarne unije predloženo je uvođenje funkcije makroekonomske stabilizacije već u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru. Cilj toga bila bi zaštita od velikih šokova koji različite zemlje pogađaju na različite načine (takozvani „asimetrični šokovi”). Mogući oblici te funkcije bili bi npr. program zaštite ulaganja, reosiguranje za nacionalne sustave za potporu nezaposlenima ili fond za „crne dane”. Postojali bi jasni uvjeti za pristup toj funkciji.

Takve opcije mogle bi se financirati iz postojećih instrumenata ili iz jednog novog instrumenta. Vode se rasprave o tome bi li takva stabilizacijska funkcija trebala biti povezana s novim fiskalnim kapacitetom usredotočenim isključivo na europodručje ili bi tu funkciju mogao ispunjavati proračun EU-a, s obzirom na to da, čak i u ovom trenutku, europodručje već čini 85 % BDP-a EU-a. U Dokumentu za razmatranje o produbljivanju ekonomske i monetarne unije predloženo je, kao jedna od opcija, da bi se funkcija stabilizacije „trebala razviti u okviru EU-a i biti dostupna svim državama članicama EU-a”.

Uvođenjem kapaciteta za fiskalnu stabilizaciju europodručja u financije EU-a unijelo bi se nešto kvalitativno novo. Dugoročnije gledano, tim je Dokumentom za razmatranje otvorena i rasprava o uvođenju zasebnog proračuna europodručja s mnogo širim ciljevima, znatno većim resursima i vlastitim izvorima prihoda.

Peto, neophodan je prijelaz na nove, održive modele rasta u kojima se na holistički i integriran način u obzir uzima kombinacija gospodarskih, socijalnih i okolišnih aspekata. Da bi taj prijelaz bio uspješan potrebna su golemo ulaganja, od čega bi najveći dio bio potreban za energetske infrastrukture s niskom emisijom ugljika, za proizvodnju, prijenos i distribuciju. Na primjer, da bi se ostvarili ciljevi EU-a u području energetike i klime, udio obnovljivih izvora energije u proizvodnji električne energije trebao bi se gotovo udvostručiti do 2030. Proračun EU-a može imati efekt katalizatora za poticanje neophodnih dodatnih privatnih ili javnih ulaganja.

Šesto, trebat će razmotriti sve postojeće instrumente. Premda je u ovom dokumentu naglasak posebno na reformama dviju najvećih politika potrošnje (poljoprivredne i kohezijske), ni jedan program ili instrument koji se financira iz proračuna EU-a ne bi trebao biti izuzet od preispitivanja u pogledu dodane vrijednosti EU-a. Moramo razmisliti jesu li svi postojeći instrumenti nužno potrebni ili ima prostora za spajanje ili zaključenje programa. Još je važnije osigurati usklađenost politika među instrumentima EU-a kako bi se osiguralo da svi podupiru ciljeve EU-a i olakšavaju reforme u državama članicama. Na primjer, u području financiranja MSP-ova isti korisnici mogu zadovoljavati uvjete za primanje potpore iz nekoliko instrumenata pokrivenih različitim programima (COSME, Obzor 2020. i EFSU) ili onih koje provode države članice u okviru kohezijske politike. Zbog tog preklapanja ponuđenih proizvoda neki financijski posrednici bili su u nedoumici koji program primijeniti. Pravila i uvjeti koji se primjenjuju u istom području politike trebali bi biti usklađeni.

Postoje i dokazi o konkurenciji i učincima istiskivanja među programima EU-a, na primjer u slučaju infrastrukture gdje, iako je namjera bila da zajmovi i jamstva iz EFSU-a budu nadopuna dužničkom instrumentu CEF-a, iskustva iz provedbe pokazuju da je uvođenje EFSU-a usporilo korištenje sredstava iz dužničkog instrumenta CEF-a i fondova u okviru kohezijske politike.

Sedmo, kako bi se poboljšalo postizanje rezultata, možda će biti potrebno smanjiti broj instrumenata u okviru vanjskih politika, ali povećati njihovu fleksibilnost. Time bi se mogla

olakšati unutarnja preraspodjela među regionalnim ili tematskim prioritetima, za slučaj potrebe za brzim odgovorom na krizne situacije.

Uključivanje Europskog razvojnog fonda (ERF) u proračun EU-a i VFO često je bilo tema rasprave i kao opcija u cilju povećanja jedinstva proračuna i njegove odgovornosti. Takva opcija može imati i svoje nedostatke, jer možda neke od sadašnjih aktivnosti nisu u skladu s pravilima koja se primjenjuju u području proračuna Unije, na primjer Instrument mirovne pomoći za Afriku.

Ako države članice potrošnju prebacuju iz nacionalnih proračuna u proračun EU-a, to ne bi trebalo promatrati kao neto povećanje razine potrošnje, nego kao prijenos postojeće potrošnje iz nacionalnih proračuna u proračun EU-a kojim bi se u načelu trebala postići veća dodana vrijednost. To znači da bi se, na primjer, kad bi se ERF uključio u proračun EU-a i VFO, ukupan opseg VFO-a morao povećati za veličinu tog fonda.

Konačno, dobra provedba politika EU-a ovisi o snažnoj i učinkovitoj europskoj javnoj upravi. Od 2013. institucije EU-a ispunjavaju svoju obvezu smanjivanja broja djelatnika. To čine usprkos dodavanju novih odgovornosti, na primjer u upravljanju izbjegličkom krizom ili nošenju sa sigurnosnim prijetnjama, ili u delegacijama EU-a u inozemstvu. U budućem proračunu EU-a zato bi trebalo predvidjeti sredstva za snažnu europsku javnu upravu, koja je u stanju ostvarivati prioritete koji proizađu iz ovog postupka razmatranja, atraktivnu za talentirane mlade ljude iz cijele Unije. Pri odlučivanju o budućim politikama i instrumentima trebalo bi voditi računa o njihovom učinku na ljudske resurse.

Daljnje smanjivanje broja djelatnika moglo bi ugroziti dobro funkcioniranje institucija EU-a. Slično tome, prethodnim reformama smanjene su im plaće, a povećano radno vrijeme i starosna dob za odlazak u mirovinu. Nema dvojbe da opada zanimanje za zapošljavanje u institucijama EU-a među mladim ljudima iz država članica s relativno visokim dohotkom po glavi stanovnika. Radni uvjeti možda su samo jedan od čimbenika u donošenju takvih odluka, ali trend je jasan.

4.1.2. Reforma zajedničke poljoprivredne politike

Zajednička poljoprivredna politika pruža važnu dodanu vrijednost za Europljane i ispunjava ciljeve postavljene u Ugovoru. Tijekom vremena ova prva zajednička politika EU-a uvelike se promijenila prošavši kroz brojne reforme. U aktualnoj raspravi razmatraju se različite mogućnosti daljnje reforme kako bi se povećala učinkovitost i pravednost ove politike uz istodobno ispunjenje njezinih nepromijenjenih ciljeva, odnosno osiguravanje sigurne i zdrave hrane, konkurentnosti sektora, pristojnog životnog standarda poljoprivrednika i zaštite prirodnih resursa, okoliša i krajobraza te poduzimanje mjera protiv klimatskih promjena. Učinak politike širi je od same stabilizacije dohotka poljoprivrednika. Međutim, mnoga ruralna područja osjećaju se zapostavljenima. Sve se više očekuje da se politika jače usmjeri na pružanje javnih dobara, kao što su sigurna i zdrava hrana, upravljanje hranjivim tvarima, odgovor na klimatske promjene, zaštita okoliša i doprinos kružnom gospodarstvu.

U tijeku su mjere za modernizaciju i pojednostavnjenje zajedničke poljoprivredne politike. Jedna od opcija o kojima se raspravlja prijedlog je da se izravna plaćanja učinkovitije usmjeri kako bi se osigurao dohodak za sve poljoprivrednike u EU-u, osobito u udaljenim područjima te na najsiromašnijim poljoprivrednim gospodarstvima. Takvim bi se rješenjem mogla smanjiti izravna plaćanja velikim poljoprivrednim gospodarstvima.

Jedna od mogućnosti koju bi trebalo razmotriti jest uvođenje određenog stupnja nacionalnog sufinanciranja za izravna plaćanja kako bi se održala ukupna razina postojeće potpore. Za suočavanje s krizama mogu se predvidjeti alati za upravljanje rizikom. Pri svakoj promjeni mora se zajamčiti očuvanje jednog od ključnih načela ove politike, a to je zaštita djelotvornog

unutarnjeg tržišta uz osiguravanje jednakih uvjeta tržišnog natjecanja za sve proizvođače iz EU-a.

Za osiguravanje održivosti velikog dijela teritorija EU-a potrebne su održive ruralne zajednice. U tom kontekstu postoji prostor za poboljšanja i jačanje sinergije s drugim fondovima. Prijedlog je da se racionalizira djelovanje u okviru različitih strukturnih fondova u ruralnim područjima i uklone preklapanja.

Daljnja poboljšanja uspješnosti politike mogla bi se postići stavljanjem većeg naglaska na poticanje poljoprivrednika da isporučuju javna dobra i usluge prihvatljive za klimu i okoliš. Poljoprivrednike bi pozitivnim poticajima na temelju ugovora trebalo potaknuti da ulažu u nove tehnologije i zaštitu okoliša u okviru politike ruralnog razvoja. Time bi se smanjilo administrativno opterećenje za sve poljoprivrednike.

4.1.3. Reforma kohezijske politike

Postoji niz različitih mogućnosti kako kohezijsku politiku učiniti učinkovitijom te kako povećati učinak ulaganja u okviru te politike.

Prvo, kohezijska politika mogla bi se učiniti fleksibilnijom za suočavanje s novim izazovima, primjerice s pomoću nedodijeljenog kapaciteta. Slično tomu, fleksibilniji fond za prilagodbu globalizaciji koji bi obuhvaćao širi raspon gospodarskih i socijalnih mjera mogao bi postati učinkovitiji boljom povezanošću s kohezijskom politikom. Osim toga, doprinio bi cjelokupnoj fleksibilnosti proračuna EU-a.

Drugo, potrebna je brža provedba kohezijske politike i lakši prijelaz iz jednog programskog razdoblja u drugo. Može se predvidjeti više mjera, primjerice stroža pravila za opoziv sredstava, kraći postupci za zatvaranje programa te brži i fleksibilniji postupci za imenovanje upravljačkih tijela i za programiranje.

Treće, nedostaci u administrativnim kapacitetima i nedovoljna kvaliteta institucija umanjuju konkurentnost, ograničavaju djelotvornost ulaganja i stvaraju ozbiljnu prepreku rastu. Proračun EU-a trebao bi ojačati izgradnju administrativnih kapaciteta povezanih s najvažnijim područjima ulaganja koja se podupiru sredstvima EU-a. Mogli bi se istražiti novi pristupi za izgradnju administrativnih kapaciteta, na primjer boljom koordinacijom dostupnih instrumenata i većim sudjelovanjem Komisije. Inicijativa za regije koje zaostaju pokrenuta u okviru kohezijske politike bila je važan pilot-projekt čiji bi se uspješni elementi mogli dalje primjenjivati.

Četvrto, trebalo bi povećati razine nacionalnog sufinanciranja u okviru kohezijske politike radi boljeg prilagođavanja situaciji različitih država i regija te radi povećanja odgovornosti. Trebalo bi postaviti i pitanje treba li financiranje u okviru kohezijske politike biti dostupno razvijenijim državama i regijama.

Peto, postojanjem jednog investicijskog fonda ili jedinstvenog skupa pravila za postojeće fondove osiguralo bi se dosljednije ulaganje i olakšao život korisnicima. S pomoću jedinstvenih pravila za kohezijsku politiku poboljšala bi se i usklađenost s drugim financijskim instrumentima za slične programe i projekte. Time bi se osigurala veća komplementarnost, primjerice između kohezijske politike i programa Obzor 2020. ili instrumenta za povezivanje Europe.

Šesto, mogao bi se revidirati postojeći sustav raspodjele sredstava. Mogli bi se odrediti novi kriteriji, primjerice u vezi s izazovima s kojima se Europa suočava, od demografskih problema, nezaposlenosti, socijalne uključenosti i migracija, preko inovacija do klimatskih promjena.

4.2. Kako bi trebao funkcionirati budući proračun EU-a

Nakon što se odluči o namjeni proračuna, postoji niz čimbenika koje treba uzeti u obzir pri njegovu planiranju.

Okvir 4. – Načela za reformu

Pri planiranju budućeg proračuna EU-a trebalo bi se voditi sljedećim ključnim načelima:

- **Dodana vrijednost EU-a:** financiranje bi trebalo usmjeriti na područja s najvećom dodanom vrijednošću uzimajući u obzir različite dimenzije navedene u odjeljku 2., primjerice usmjerenost na rezultate.
- **Odgovornost:** rasprava o budućem proračunu EU-a odvijat će se u skladu s demokratskim i transparentnim postupkom. Uporabu dodatnih instrumenata izvan proračuna EU-a trebalo bi svesti na najmanju moguću mjeru jer se time otežava razumijevanje proračuna i dovode u pitanje demokratska kontrola, transparentnost i dobro upravljanje.
- **Veća fleksibilnost unutar stabilnog okvira:** višegodišnja struktura proračuna EU-a njegova je pozitivna osobina. Sigurnost i predvidivost preduvjeti su za dugoročno ulaganje. Međutim, iskustvo je pokazalo da je veća fleksibilnost nužna za odgovor na krize i nepredviđene događaje. Struktura proračuna stoga bi trebala biti fleksibilnija, a veći postotak sredstava trebalo bi ostaviti neraspodijeljenim.
- **Pojednostavnjena pravila:** građani ne bi smjeli odustajati od traženja financiranja iz sredstava EU-a zbog prekomjerne birokracije. Stoga je potrebno nastaviti napore za smanjenje birokracije i pojednostavnjenje pravila za provedbu. Donošenja **jedinstvenog skupa pravila** pomoglo bi u ostvarivanju tog cilja.

4.2.1. Stabilnost i fleksibilnost

Treba uspostaviti odgovarajuću ravnotežu između stabilnosti i fleksibilnosti financiranja.

Jedan od čimbenika te ravnoteže **trajanje** je financijskog okvira. Prijašnji višegodišnji financijski okviri gotovo su uvijek trajali sedam godina, dok je danas Ugovorom propisano minimalno trajanje od pet godina. Većina država članica, regija i dionika stoga je navikla djelovati u okviru tog ciklusa. Smanjivanjem trajanja sa sadašnjih sedam godina na pet godina smanjila bi se predvidivost financiranja. To bi mogao biti problem posebno za ulaganja koja zahtijevaju više vremena. Osim toga, to bi značilo da bi pripreme za sljedeći višegodišnji financijski okvir morale početi na samom početku prethodnog financijskog okvira, čime bi se još više smanjila mogućnost da se izvuku pouke za budućnost. Institucije bi se mogle naći u situaciji trajnog pregovaranja.

Međutim, pozitivna je strana kraćeg trajanja veća fleksibilnost i lakše prilagođavanje nepredviđenim događajima. Osim toga, petogodišnje bi se razdoblje podudaralo s mandatima Europskog parlamenta i Komisije. Time bi se potaknula demokratska rasprava o prioritetima potrošnje EU-a i proračun EU-a stavio bi se u središte europske politike.

Druga je opcija da višegodišnji financijski okvir traje 5 + 5 godina s obveznom revizijom na sredini razdoblja radi njegove prilagodbe novim prioritetima. Međutim, ta bi opcija prvo zahtijevala određivanje gornjih granica i pravne osnove višegodišnjeg financijskog okvira za cijelo razdoblje do deset godina. To može imati snažan destimulirajući učinak na pregovore o bilo kakvim većim promjenama u sredini razdoblja u usporedbi s pregovaranjem o novom višegodišnjem financijskom okviru.

Postoje drugi načini za rješavanje potrebe za fleksibilnošću. Iskustvo proteklih godina pokazalo je da postoje ograničenja postojeće strukture u načinu prilagođavanja nepredviđenim potrebama. Jedan je od čimbenika taj da se potrošnja odvija strogo unutar određenih kategorija i da preraspodjela sredstava između proračunskih stavki nije jednostavna. Drugi je razlog velik broj različitih programa i proračunskih linija koji su stvoreni tijekom vremena. Rezultat je velik broj različitih instrumenata koji se često međusobno preklapaju.

Fleksibilnost financija EU-a ograničena je i činjenicom da je oko 80 % višegodišnjeg financijskog okvira unaprijed dodijeljeno određenim područjima politike, državama članicama ili omoćnicama potrošnje za treće zemlje. Prilagodljivost je donekle omogućena postojećim mehanizmima za brzo prebacivanje sredstava na nove prioritete ili iz jedne godine u drugu. Međutim, postojeća fleksibilnost ne bi bila dovoljna za odgovor na nove izazove i nepredviđeni razvoj događaja sličnog opsega u nestabilnom okruženju. Jedna od mogućnosti moglo bi biti izdvajanje određenog iznosa u okviru svakog programa potrošnje koji bi ostao neraspoređen i služio kao pričuva za neočekivane događaje (tzv. neprogramirana pričuva).

Nadalje, kao izvor dodatnih sredstava za izvanredne situacije mogla bi poslužiti krizna pričuva koja se financira neiskorištenim sredstvima iz prethodnih godina, a veća fleksibilnost mogla bi se postići poboljšanim fondom za prilagodbe globalizaciji i gospodarsku prilagodbu. To bi moglo omogućiti Uniji da ojača potporu za strukturne promjene u područjima pogođenima učincima globalizacije i tehnoloških promjena.

4.2.2. Financijski instrumenti i proširena financijska struktura EU-a

Fleksibilnosti financija EU-a znatno doprinose institucije i instrumenti koji nadopunjuju proračun EU-a, kao što su Europska investicijska banka, Europski razvojni fond, uzajamni fondovi Europske unije i drugi instrumenti financiranja.

Financijski instrumenti kao što su jamstva, zajmovi i kapital mogu odigrati važnu ulogu u omogućavanju EU-u da „postigne više s manje” te biti poluga proračunu EU-a, posebno u vrijeme proračunskih ograničenja. Važan je nedavni primjer Europski fond za strateška ulaganja.

Uspješna primjena tih instrumenata ovisi o jasnoj strategiji i skupu kriterija za određivanje koji su instrumenti najprikladniji za potrebe tržišta, korisnike i željene ciljeve. Financijski instrumenti prikladni su samo za projekte kojima se ostvaruje prihod. Za projekte kojima se ne ostvaruje prihod stoga će i dalje biti potrebna bespovratna sredstva i subvencije, primjerice za osnovna istraživanja, za neke vrste infrastrukturnih programa ili za ulaganja u ljude, na primjer stipendije u okviru programa Erasmus ili Marie-Curie.

Broj financijskih instrumenata koji postoje na razini EU-a i pravila koja se na njih primjenjuju prepreka su njihovoj učinkovitoj uporabi. Taj bi se problem mogao riješiti objedinjavanjem svih instrumenata u jedinstveni fond iz kojeg će se osiguravati zajmovi, jamstva i instrumenti za podjelu rizika (u kombinaciji s bespovratnim sredstvima EU-a ako je primjereno) ovisno o projektu i okviru za različite politike (kao što su istraživanja, inovacije, zaštita okoliša, potpore za mala i srednja poduzeća, infrastruktura, uključujući energetska učinkovitost) kako bi se udovoljilo različitim ciljevima.

Europa može učiniti više u osiguravanju uvjeta za širenje poduzeća. I dalje je otežano financiranje poduzeća srednje tržišne kapitalizacije te malih i srednjih poduzeća nakon *start-up* faze, zbog čega mnogi poduzetnici napuštaju Europu u potrazi za odgovarajućim kapitalnim ulaganjima. U tu je svrhu Komisija 2016. pokrenula paneuropski fond fondova poduzetničkog kapitala u iznosu od 1,6 milijardi EUR koji će početi djelovati tijekom 2017. Taj bi se pristup mogao proširiti kako bi se osiguralo stabilno financiranje u fazi rasta projekata ili poduzeća.

Novi financijski instrumenti na razini EU-a i zajmovi, jamstva i vlasnički instrumenti kojima upravljaju države članice u okviru kohezijske politike trebali bi se međusobno dopunjavati. Komplementarnost između različitih instrumenata trebalo bi osigurati uzvodnom koordinacijom, istim pravilima i jasnijim razgraničavanjem intervencija.

4.2.3. Pojednostavnjenje, usredotočenost na rezultate i učinkovito upravljanje proračunom EU-a

Dobro osmišljena pravila nužna su kako bi se osiguralo pravilno trošenje sredstava EU-a i zaštitio novac poreznih obveznika. Prekomjerna birokracija može smanjiti rezultate i građanima i poduzećima onemogućiti da u punoj mjeri iskoriste sredstva iz proračuna EU-a.

Već su poduzeti važni koraci za pojednostavnjenje proračuna EU-a, ali postoji znatan prostor za daljnji napredak u vidu smanjenja složenosti pravila. To je poželjno u mnogim područjima potrošnje, osobito u slučajevima kada poteškoće u ispunjavanju zahtjeva za izvješćivanje i praćenje dovode do znatnih kašnjenja u provedbi projekta. Složenost pravila dovodi do većeg broja pogrešaka i većih troškova za krajnje primatelje te povećava rizik od nesukladnosti. Postoji očita potreba za spajanjem programa sa sličnim ciljevima, primjerice u područjima energetske učinkovitosti ili građanstva. Isto tako, u području vanjske politike mogao bi se smanjiti broj instrumenata i istodobno povećati njihova fleksibilnost, pri čemu treba ukloniti sve umjetne prepreke između regionalnih ili tematskih prioriteta.

Jedno od rješenja mogla bi biti „jedinstvena pravila” kojima se uređuju svi postupci i instrumenti ili primjena istih pravila i uvjeta za istu vrstu projekta. Ta bi pravila mogla doprinijeti bitnom pojednostavnjenju i smanjenju birokracije uz veću vidljivost i promicanje bolje usklađenosti među različitim ulaganjima EU-a. Za korisnike bi to značilo manje administrativno opterećenje jer više ne bi trebali ispunjavati različita pravila za iste vrste ulaganja ovisno o izvoru financiranja. Ono što je uistinu bitno onima koji dobivaju potporu jesu jednostavna pravila, a ne izvor financiranja.

U skladu s time, izvršavanje proračuna trebalo bi se usredotočiti na povećanje učinkovitosti svakog potrošenog eura u smislu gospodarskog rasta i dodane vrijednosti. Iako je ostvaren znatan napredak u tom polju, zbog složenosti postojećeg okvira uspješnosti koji se temelji na velikom broju različitih pravnih tekstova otežana je procjena i izvješćivanje o napretku i postignućima.

Nadalje, potrebno je vratiti povjerenje među različitim institucijama i prijeći na razmjerne kontrole koje ovise o opsegu, ali i o pouzdanosti institucija i učinkovitosti sustava upravljanja i kontrole. Jasan zaokret u tom smjeru omogućio bi državama članicama (i Komisiji) da racionaliziraju sustave upravljanja i odgovarajuće institucionalne aranžmane – posebni institucionalni sustavi za svaki pojedini fond luksuz su koji si možda ne možemo priuštiti. U državama članicama moglo bi se postići bitno poboljšanje institucionalne učinkovitosti i smanjenje administrativnih troškova upravljanja programima. Puno korištenje Ureda europskog javnog tužitelja može pridonijeti pojednostavnjenju i učinkovitosti zaštite proračuna EU-a.

4.3. Prihodi za podupiranje politika EU-a

Odlučivanje o namjeni sredstava proračuna EU-a usko je povezano s odabirom načina na koji se proračun financira.

Stoga bi usporedno s razmatranjem reforme rashodovne strane proračuna EU-a trebalo provesti kritičnu procjenu načina na koji se proračun financira (sustav vlastitih sredstava) te načina na koji se taj sustav može reformirati da bude učinkovitiji i bolje podupire politike. Postojeći sustav financiranja vrlo je složen, netransparentan i prepun složenih korektivnih mehanizama. U budućnosti bi sustav trebalo biti jednostavan, pravedan i transparentan.

Dugotrajna rasprava o prihodima kojima se financira proračun EU-a usmjerena je na transparentnije povezivanje vlastitih sredstava s ključnim politikama EU-a, osobito politikom jedinstvenog tržišta i održivog rasta, te na pojednostavnjenje sustava. U idealnom svijetu vlastita sredstva EU-a istodobno bi proizlazila iz ključne politike EU-a s vidljivom dodanom vrijednosti EU-a, smatrala bi se pravednima te bi se njima financirao stabilan i znatan dio proračuna EU-a. Kao dobar primjer toga mogu poslužiti vlastita sredstva iz carina.

Proračun EU-a može se financirati iz mnogo različitih izvora (najvažniji od njih navedeni su u grafikonu 15.), iako nijedan sam po sebi ne bi ispunio sve potrebne kriterije koji su utvrđeni za vlastita sredstva: neki od njih mogu donijeti stabilne i znatne prihode i proizvesti stvarnu promjenu prihodovne strane. Drugi donose skromniji prihod, ali mogu biti politički relevantniji ili prihvatljiviji, osobito ako prate ciljeve prioritetne politike kao što je smanjivanje emisija ugljika u europskom gospodarstvu, produbljivanje jedinstvenog tržišta i ekonomske i monetarne unije ili financiranje novih prioriteta.

Naposljetku, najbolji će izbor ovisiti o glavnim ciljevima buduće reforme te o tome postoji li ciljni dio proračuna EU-a koji bi se trebao financirati iz novih vlastitih sredstava.

Izvori prihoda – raspon opcija



Suprotno onomu se što često navodi, novim vlastitim sredstvima ne bi se nužno povećala veličina proračuna EU-a. Odluke o razini rashoda donose se u kontekstu višegodišnjeg financijskog okvira, dok će odluke o tome treba li ili ne povećati trenutnu potrošnju trebati donijeti ovisno o ishodu ovog postupka razmatranja. Uz nepromijenjene razine potrošnje nova vlastita sredstva automatski bi dovela do smanjenja udjela vlastitih sredstava koja se temelje na BND-u, koja služe kao pričuva i popunjavaju eventualne praznine za pokrivanje rashoda EU-a, ovisno o kretanju drugih vlastitih sredstava. Detaljna analiza tih pitanja napravljena je u posljednjem izvješću skupine na visokoj razini za vlastita sredstva koju su zajednički uspostavili Europski parlament, Vijeće i Komisija pod predsjedanjem Marija Montija⁷, pri čemu je ocijenjeno više mogućih izvora prihoda u odnosu na najvažnije kriterije (npr. pravednost, učinkovitost, stabilnost, transparentnost, naglasak na europsku dodanu vrijednost, demokratska odgovornost itd.). Napredak u koordinaciji porezne politike, osobito u području oporezivanja dobiti i financijskih transakcija omogućio bi određene oblike vlastitih sredstava. Na temelju aktualne rasprave može se razmatrati nekoliko mogućnosti reforme postojećeg sustava.

Okvir 5. – Mogućnosti za sustav „vlastitih sredstava”

⁷ http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

- Postojeća vlastita sredstva temeljena na PDV-u mogla bi se reformirati i pojednostavniti. Krajnja mogućnost bila bi da ih se skroz ukine.
- S odlaskom Ujedinjene Kraljevine zastarijeva popust uveden u prošlosti kao koncesija za tu zemlju. Isto vrijedi i za popuste na popust Ujedinjenoj Kraljevini. Drugi popusti istječu krajem 2020. Ukidanje popusta otvorilo bi vrata znatnom pojednostavljenju sustava prihoda. U idealnom slučaju, temeljita reforma politika EU-a usmjerenih na najveću dodanu vrijednost trebala bi sve popuste učiniti nepotrebnima.
- Sva nova vlastita sredstva trebala bi služiti ne samo za financiranje dijela proračuna EU-a, već i za financiranje ključnih politika EU-a. Na primjer, mogao bi se primijeniti zajednički porez za energiju ili porez za zaštitu okoliša kako bi se osigurali ravnopravni uvjeti tržišnog natjecanja među poduzećima te kako bi se pridonijelo globalnoj borbi protiv klimatskih promjena.
- Slično tomu, postotak zajedničke osnovice poreza na dobit ili poreza na financijske transakcije mogao bi se određivati tako da osigura jačanje jedinstvenog tržišta, da uzima u obzir prednosti koje unutarnje tržište donosi najvećim poduzećima te da doprinese jačanju borbe protiv poreznih prijevара i utaja poreza.
- S daljnjim produbljivanjem ekonomske i monetarne unije emisijska dobit (prihodi od izdavanja valuta) dugoročno bi mogla činiti osnovu vlastitih sredstava EU-a.
- Novčana sredstva izravno generirana politikama i nadležnostima EU-a mogla bi se smatrati prihodima proračuna EU-a, primjerice dugoročno gledano prihodi od dražbi u okviru sustava trgovanja emisijama, premije na emisije koje proizvode automobili te dugoročno gledano naknade u okviru budućeg Europskog sustava za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju koje će biti obvezne plaćati osobe koje ulaze u EU te druge slične naknade.
- Pri uvođenju vlastitih sredstava treba paziti na njihovu transparentnost, jednostavnost, stabilnost, usklađenost s ciljevima politika Unije, na njihov učinak na konkurentnost i održivi rast te na njihovu pravednu raspodjelu među državama članicama.

Izvor: Europska komisija

4.4. Daljnji koraci

U ovom su odjeljku navedene različite opcije za buduće financije EU-a: njima se pokušava dati odgovor na sljedeća pitanja: na što bi se trebao trošiti proračun EU-a; kako bi se proračun trebao financirati; na koji bi način trebalo izmijeniti određene ključne politike; kako bi trebao biti strukturiran i organiziran sami proračun.

Sve te međusobno povezane aspekte treba zajedno razmatrati pri analiziranju mogućih scenarija za budući proračun EU-a. O tim je scenarijima riječ u sljedećem odjeljku.

5. MOGUĆI SCENARIJI ZA EU27

U Bijeloj knjizi izneseno je pet oglednih scenarija s različitim posljedicama za financije EU-a u smislu veličine proračuna, njegove strukture i stupnja izmjene/modernizacije. Moguće su i kombinacije, a različiti elementi strukture međusobno su kompatibilni jer se opcije i scenariji ne razlikuju potpuno i nisu međusobno isključivi.

Za sve scenarije vrijede određeni horizontalni aspekti:

prvo, potrebno je osigurati da se novac EU-a troši na najučinkovitiji način: rashodi bi trebali biti usredotočeni na programe za koje je dokazana dodana vrijednost EU-a i koji su osmišljeni tako da daju rezultate uz minimalne troškove. U središtu sljedeće generacije programa trebao bi biti kriterij uspješnosti.

Drugo, kao odgovor na jednoglasni zahtjev država članica i korisnika financijskih sredstava EU-a, pojednostavnjenje bi trebalo biti drugi zajednički čimbenik modernizacije proračuna EU-a u svim scenarijima. Trebalo bi osigurati sveukupnu usklađenost i komplementarnost između različitih programa i instrumenata te bi trebalo spriječiti preklapanja već u fazi planiranja. Radi pojednostavnjenja provedbe trebala bi se primjenjivati ista pravila za iste vrste intervencija u mjeri u kojoj je to moguće kako bi se išlo u smjeru donošenja jedinstvenih pravila.

Nastavio bi se proces modernizacije postojećih programa i politika koji je u tijeku, primjerice, u području zajedničke poljoprivredne politike, kohezijske politike, programa istraživanja te drugim područjima. Manje učinkoviti programi mogli bi se prekinuti ili spojiti s drugim programima.

Treće, u svim scenarijima trebalo bi predvidjeti fleksibilnost za odgovor na neočekivane događaje i nepredviđene potrebe. Posebni instrumenti u proračunu EU-a pokazali su se ključnima za rješavanje problema migracija i sigurnosti u okviru sadašnjeg višegodišnjeg financijskog okvira. Te će instrumente možda trebati racionalizirati i ojačati tako da pružaju veću fleksibilnost u okviru programa potrošnje.

Naposljetku, popusti na doprinose država članica trebali bi se ukinuti u svim scenarijima. Osim toga, odustalo bi se od izvješćivanja o neto saldu ili bi se metodologija znatno poboljšala i uskladila te bi se uskladio nacionalni tretman doprinosa proračunu EU-a.

Sljedeći tu logiku utvrđeno je pet osnovnih opcija za budućnost financija EU-a:

- **Kontinuitet:** EU27 nastavlja provoditi svoj plan pozitivnih reformi;
- **Manje zajedničkih djelovanja:** EU27 poduzima manje zajedničkih djelovanja u svim područjima politike;
- **Neki čine više:** EU27 omogućuje skupinama država članica da poduzimaju više djelovanja u određenim područjima;
- **Radikalni preustroj:** EU27 u nekim područjima poduzima više djelovanja, a u drugima manje
- **Mnogo više zajedničkih djelovanja:** EU27 odlučuje o poduzimanju više zajedničkih djelovanja u svim područjima politike.

Scenarij

1

Kontinuitet



Opći trend i opseg

- Uglavnom stabilan
- Odražava postojeći plan reforme EU27
- Manji relativni udio kohezijske i poljoprivredne politike za financiranje novih prioriteta
- Veća uporaba financijskih instrumenata i jamstava

Rashodi

- **Zajednička poljoprivredna politika**
 - Usmjerenija potpora za poljoprivrednike s posebnim ograničenjima (npr. mala poljoprivredna gospodarstva, planinska i rijetko naseljena područja) i alati za upravljanje rizikom za sva poljoprivredna gospodarstva
 - Ulaganje u ruralni razvoj (osobito poljoprivredno-okolišne mjere)
- **Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija**
 - Ulaganje za sve regije na nižoj razini
 - Viša razina nacionalnog sufinanciranja i uporaba financijskih instrumenata
 - Veća usredotočenost na socijalnu uključenost, zapošljavanje, vještine, inovacije, klimatske promjene, energijsku i ekološku tranziciju
- **Novi prioriteti**
 - Unutarnja/vanjska sigurnost, migracije i granična kontrola; obrana (istraživanje i razvoj, kapaciteti);
- **Strukturne reforme povezane s europskim semestrom**
 - Pozitivni poticaji kroz kohezijsku politiku ili putem namjenskog fonda

Prihodi

- Sadašnji sustav bez popusta
- Iz drugih izvora prihoda ili naknada financira se proračun EU-a

Scenarij

2

■ Manje zajedničkih djelovanja



Opći trend i opseg

- Znatno smanjenje
- Naglasak na funkcioniranju unutarnjeg tržišta
- Znatno smanjenje iznosa za kohezijsku i poljoprivredu politiku
- Mnogo veća uporaba financijskih instrumenata i jamstava

Rashodi

- **Zajednička poljoprivredna politika**
 - Potpora samo za poljoprivrednike s posebnim ograničenjima (npr. mala poljoprivredna gospodarstva, planinska i rijetko naseljena područja)
 - Alati za upravljanje rizikom za sva poljoprivredna gospodarstva
- **Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija**
 - Potpora samo za zemlje obuhvaćene kohezijskom politikom i za prekograničnu suradnju
 - Usredotočenost isključivo na socijalnu uključenost, zapošljavanje, vještine, inovacije, klimatske promjene, energijsku i ekološku tranziciju
- **Zadržavanje programa jedinstvenog tržišta** (transeuropske mreže, carina, zaštita potrošača, agencije)
- Nema financiranja za nove prioritete (sigurnost, kontrola granica, migracije, obrana)
- Obustava ostalih programa (Erasmus, istraživanje i inovacije, potpora za najugroženije, zdravlje, kulturu, građanstvo...)

Prihodi

- Sadašnji sustav bez popusta

Scenarij

3

■ Neki čine više



Opći trend i opseg

- Uglavnom stabilan s potencijalnim povećanjem za pokrivanje područja zajedničkog djelovanja
- Veća uporaba financijskih instrumenata i jamstava

Rashodi

- Kao u scenariju 1.

Dodatni proračuni i inovativno financiranje

- Izdaci za pojačanu suradnju uključeni u proračun EU-a (npr. za Ured europskog javnog tužitelja)
- Udruživanje sredstava izvan proračuna EU-a
 - uzajamni fondovi
 - namjenski prihodi
 - financiranje koje se odvija kroz proračun EU-a, ali ne podliježe ograničenjima višegodišnjeg financijskog okvira
- **Europodručje**
 - Makroekonomska stabilizacija europodručja (zaštita ulaganja / reosiguranje za nezaposlenost / fond za crne dana)

Prihodi

- Kao u **Scenariju 1. + nove politike koje financiraju samo države članice sudionice, putem postojećeg sustava ili**
- **novim vlastitim sredstvima (npr. porez na financijske transakcije)**
 - Novi izvori prihoda izvan postojećeg sustava financiranja
 - ili *ad hoc* financijski doprinosi

Scenarij

4.

Radikalni preustroj



Opći trend i opseg

- Smanjenje
- Smanjen udio kohezijske politike i zajedničke poljoprivredne politike
- Usredotočenost na prioritete s vrlo visokom dodanom vrijednosti EU-a
- Mnogo veća uporaba financijskih instrumenata i jamstava

Rashodi

- **Zajednička poljoprivredna politika**
 - Smanjenje izravnih plaćanja
 - Naglasak na poljoprivrednicima s posebnim ograničenjima (npr. mala poljoprivredna gospodarstva, planinska i slabo naseljena područja)
 - Mjere povezane s poljoprivredom, okolišem i klimatskim promjenama te alati za upravljanje rizikom za sva poljoprivredna gospodarstva
- **Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija**
 - Potpora samo za siromašnije regije i prekograničnu suradnju
 - Usredotočenost isključivo na socijalnu uključenost, zapošljavanje, vještine, inovacije, klimatske promjene, energijsku i ekološku tranziciju
- **Novi prioriteti**
 - Sigurnost i obrana (zajedničko financiranje ključnih kapaciteta, zajednička nabava)
 - Agencija za borbu protiv terorizma i upravljanje migracijama s graničnom kontrolom i obalnom stražom sa zajedničkom opremom
- **Jačanje postojećih prioriteta**
 - Pametne prometne i energetske mreže, računalstvo visokih performansi, istraživanje i razvoj vrhunske razine, e-promet,
 - Vanjske politike
- **Strukturne reforme povezane s europskim semestrom**
 - Pozitivni poticaji kroz kohezijsku politiku ili putem namjenskog fonda

Prihodi

- Pojednostavnjenje postojećeg sustava: ukidanje svih popusta, reforma ili ukidanje vlastitih sredstava temeljenih na porezu na dodanu vrijednost
- Novim vlastitim sredstvima financira se dio proračuna EU-a i doprinosi ostvarenju ciljeva politike (npr. „zeleni” porez, porez na financijske transakcije, zajednička konsolidirana osnovica poreza na dobit)
- Financiranje proračuna EU-a iz drugih izvora prihoda ili naknada

Scenarij

5

■ Mnogo više zajedničkih djelovanja



Opći trend i opseg

- Znatno povećanje
- Znatno dodatno financiranje novih prioriteta i vanjskog djelovanja
- Veća uporaba financijskih instrumenata i jamstava
- Povećanje gornje granice vlastitih sredstava

Rashodi

- Zajednička poljoprivredna politika – viši iznos
- Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija kao u scenariju 1. plus:
 - ojačana socijalna dimenzija (npr. garancija za djecu)
 - ojačana dimenzija teritorijalne suradnje
 - ojačana urbana dimenzija
- Novi prioriteti i prioriteti s visokom dodanom vrijednosti kao u scenariju 4.
- Strukturne reforme povezane s europskim semestrom
 - Pozitivni poticaji kroz kohezijsku politiku ili putem namjenskog fonda
- Zajednička sigurnost i obrana, zajedničko financiranje i nabava, proračun EU-a nadopunjen izvanproračunskim fondom
- Instrument fonda poduzetničkog kapitala
- Zasebni proračun europodručja i Europski monetarni fond
- Ojačano vanjsko djelovanje; Europski razvojni fond u proračunu

Prihodi

- Temeljitijska reforma od one iz scenarija 4.
- Novim vlastitim sredstvima financira se velik dio proračuna EU-a i doprinosi ostvarenju ciljeva politike
- Financiranje proračuna EU-a iz drugih izvora prihoda ili naknada

6. ZAKLJUČCI – FINANCIRANJE BUDUĆNOSTI EU-a

Proračun EU-a, a time i sama Europska unija, promijenit će se nakon 2020. To je sigurno jer *status quo* više nije opcija za našu Uniju. Proračun EU-a morat će biti jednostavniji, fleksibilniji i racionalniji te omogućiti učinkovitiju potrošnju.

Kako će se proračun reformirati i za što će se upotrebljavati ovisi o tome kakvu budućnost želimo za našu Uniju te o razini ambicije koju odredimo za suradnju na oblikovanju te budućnosti.

U ovom dokumentu za razmatranje iznesen je niz opcija i scenarija za budući smjer proračuna i uporabu proračunskih sredstava. Svrha mu je potaknuti daljnju raspravu o tome kojim se smjerom kreće Unija i što želimo zajedno ostvariti.

Ovo je zadnji u nizu od pet dokumenata za razmatranje koji su uslijedili nakon donošenja Bijele knjige o budućnosti Europe. Tih šest dokumenata zajedno sadržava niz ideja, koncepata i mogućnosti za budućnost u EU27.

Širina i dubina rasprave koju su do sada potaknuli Bijela knjiga i dokumenti za razmatranje govori o koliko je važnim pitanjima riječ. Diskusiju bi trebalo nastaviti u drugoj polovini 2017. uz što je moguće širu raspravu kako bi se osiguralo da Europa u cjelini pažljivo razmotri svoju budućnost. Predsjednik Juncker dalje će razraditi te ideje i iznijeti svoje osobne stavove u govoru o stanju Unije u rujnu.

U pogledu budućnosti višegodišnjeg financijskog okvira Komisija će ispitati sve reakcije i odgovore na Bijelu knjigu i dokumente za razmatranje. To će joj omogućiti da iznese svoje prijedloge za sljedeći višegodišnji financijski okvir sredinom 2018.