



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Proračun EU – ali je čas za reformo?

Kratko poročilo o vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira za obdobje
2014–2020

KAZALO

	Odstavek
Uvod	1–6
Kratko poročilo Sodišča	1–2
Priložnost za reformo proračuna EU	3–6
Vmesni pregled večletnega finančnega okvira 2014–2020, ki ga je opravila Komisija	7–51
Stanje v zvezi z izvrševanjem sedanjega večletnega finančnega okvira in novi izzivi	7–18
Za razpravo o reformi je potrebnih več podatkov	7–9
Tveganja iz preteklosti se ponavljajo	10–14
Pred pripravo novega dolgoročnega proračuna je potreben celovit pregled porabe EU	15–18
Pripombe o ključnih predlogih iz vmesnega pregleda Komisije	19–33
Večja usmerjenost na prednostne naloge in nove izzive?	20–26
Izboljšanje prilagodljivosti in odzivnosti proračuna pri mobilizaciji in zagotavljanju sredstev?	27–30
Preprostejša pravila in večja usmerjenost v uspešnost?	31–33
Novemu večletnemu finančnemu okviru naproti	34–51
Zadeve, ki jih omenja Komisija	35–47
Splošne ureditve financiranja	48–51
Zaključki in priporočila	52–57
1. predlog: Ponovno bi bilo treba razmisliti o časovnem načrtu za pripravo naslednjega večletnega finančnega okvira	54
2. predlog: Treba bi bilo izvesti celovit pregled porabe EU	55
3. predlog: Treba bi bilo pripraviti jasnejše, enostavnejše in skladnejše ureditve financiranja	56

4. predlog: O prednostnih nalogah v proračunu EU bi bilo treba razpravljati na visoki ravni

57

UVOD

Kratko poročilo Sodišča

1. To kratko poročilo je odgovor na sporočilo Komisije o vmesnem pregledu/reviziji večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 ter predloge za spremembo uredbe o večletnem finančnem okviru, medinstitucionalnega sporazuma in sklepa o sprostitvi varnostne rezerve.¹ V ustreznem času se bomo odzvali tudi na druge zakonske predloge v svežnju dokumentov o vmesnem pregledu.²
2. V poročilu se osredotočamo na proračunski vidik delovanja večletnega finančnega okvira, ki je bil obravnavan pri vmesnem pregledu/reviziji, ter vabimo politične, zakonodajne in proračunske organe EU, naj v tem zakonodajnem obdobju izkoristijo priložnost za začetek dolgoročne reforme proračuna EU. Naša opažanja sledijo glavnim razdelkom sporočila, in sicer tistim o stanju v zvezi z izvajanjem večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020, predlogih v svežnju dokumentov v zvezi z vmesnim pregledom in vprašanjih, ki bi jih bilo treba obravnavati v predlogu za naslednji večletni finančni okvir.

Priložnost za reformo proračuna EU

3. Vmesni pregled/revizija večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 je priložnost za razmislek o tem, kako izboljšati finančno poslovanje in odgovornost ter se približati proračunskemu sistemu EU, s katerim bo mogoče ponovno pridobiti zaupanje državljanov.
4. Na podlagi svojih izkušenj pri revizijah, o katerih smo poročali v svojem letnem poročilu in v posebnih poročilih, menimo, da je čas za razvoj novega pristopa k porabi in naložbam EU. Cilj reforme bi moralo biti izboljšanje sposobnosti proračunskega sistema EU za:

¹ COM(2016) 603 final, COM(2016) 606 final in COM(2016) 607 final.

² Trenutno pripravljamo mnenji o predlogu za spremembo finančne uredbe (966/2012) in predlogu za spremembo uredbe o Evropskem skladu za strateške naložbe (2015/1017).

- hitro in prilagodljivo usmerjanje sredstev EU tja, kjer se z njimi lahko doseže največja dodana vrednost za EU in njene državljane,
- učinkovito zagotavljanje sredstev in rezultatov ob razumnem tveganju ter
- prikazovanje, kako EU financira politike in dosega rezultate.

5. V sedanjem večletnem finančnem okviru doseganje teh ciljev ni vedno premočrtno. Možnosti Komisije za predlaganje ponovne določitve prednostnih nalog za porabo EU in spremembo finančnih pravil v tej fazi močno ovirajo:

- sedanji večletni finančni okvir, ki odraža prioritete Unije za financiranje v času njegovega sprejetja,
- uredba o večletnem finančnem okviru, ki omejuje prilagoditve, ki jih je mogoče izvesti sredi obdobja,³
- sedemletni programi porabe za obdobje 2014–2020, ki so se po velikih zamudah šele začeli izvajati ter
- to, da se proračun EU izvršuje malo pod zgornjimi mejami porabe.

6. Na tej podlagi je Komisija pripravila predloge za usmeritev več virov v trenutne prednostne naloge, bolj prilagodljivo upravljanje proračuna in poenostavitev nekaterih elementov finančnih pravil.

³ Člen 2 Uredbe Sveta št. 1311/2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020.

VMESNI PREGLED VEČLETNEGA FINANČNEGA OKVIRA 2014–2020, KI GA JE OPRAVILA KOMISIJA

Stanje v zvezi z izvrševanjem sedanjega večletnega finančnega okvira in novi izzivi

Za razpravo o reformi je potrebnih več podatkov

7. Informacije, ki jih je Komisija predložila o stanju pri izvajanju sedanjega večletnega finančnega okvira se v veliki meri osredotočajo na verjetno uporabo zgornjih mej za prevzete obveznosti in plačila ter razlik do zgornjih mej do konca leta 2020. Komisija ni dala dovolj informacij o:

- ekonomskem položaju, ki vpliva na to, kako države članice porabljajo proračun EU,⁴ niti o tveganjih, da:
 - (a) države članice sredstev EU ne bodo v celoti porabile,⁵
 - (b) bodo sredstva EU izrinila druge naložbe in vire financiranja,
 - (c) sredstva EU morda ne bodo izplačana, če država članica ne bo izvedla priporočenih strukturnih reform („pogojenost”);
- načrtovani porabi v okviru sedanjega večletnega finančnega okvira v primerjavi z dejansko porabo v okviru prejšnjega večletnega finančnega okvira zaradi prikaza ponavljajočih se zamud;
- neporabljenih sredstvih na računih finančnih instrumentov;⁶
- višini predfinanciranja, prevzetih obveznostih, ki jih je še treba poračunati s plačili, ter drugih obveznostih in pogojnih obveznostih;⁷

⁴ Člen 2 Uredbe Sveta št. 1311/2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020.

⁵ Odstavek 2.6 in slika 2.6 Letnega poročila o izvrševanju proračuna EU za leto 2015.

⁶ Posebno poročilo št. 19/2016 in odstavek 2.31 Letnega poročila o izvrševanju proračuna EU za leto 2015.

- verjetnih denarnih tokovih v sedem- do desetletnem obdobju za kritje proračunskih zgornjih mej, potrebnih plačilih, omejitvah zmogljivosti in morebitnih razveljavitvah⁸ zaradi osvetlitve stanja po letu 2020;
- skupnih finančnih posledicah predlogov iz svežnja dokumentov v zvezi z vmesnim pregledom za proračun EU, vključno s povečanjem obveznosti in plačil v primerjavi s statusom quo ter skupni vrednosti rezerv in jamstev, ki bi bila zaradi tega potrebna;
- tem, kako bi predlogi vplivali na področja proračuna EU, za katera je značilna stalna visoka stopnja napake.⁹

8. Ugotavljamo tudi, da za nekatere države članice sredstva iz proračuna EU pomenijo velik delež skupne državne potrošnje in vlaganj.¹⁰

9. V tej fazi bi bile te informacije lahko pripravljene zaradi **ponazoritve izzivov za proračunsko upravljanje** in prispevanja k **boljši obveščenosti udeležencev v medinstitucionalnem dialogu** o možnih dolgoročnih rešitvah.

Tveganja iz preteklosti se ponavljajo

10. Zaradi dokajšnjih zamud na začetku večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 je večina operativne porabe v sedanjem večletnem finančnem okviru povezana z obveznostmi iz prejšnjega obdobja. Do zamud pri porabi je prihajalo tudi na začetku prejšnjih obdobj.

11. Leta 2015, ki je zadnje leto, za katero obstajajo revidirani zneski, so bile več kot tri četrtine operativne porabe namenjene za sheme, za katere so veljala pravila iz prejšnjega večletnega finančnega okvira.¹¹

⁷ Odstavki 2.5 do 2.9 Letnega poročila o izvrševanju proračuna EU za leto 2015.

⁸ Odstavka 2.10 in 2.47 Letnega poročila o izvrševanju proračuna EU za leto 2015.

⁹ Odstavek 1.66 Letnega poročila o izvrševanju proračuna EU za leto 2014.

¹⁰ Glej sliko 1.1 Letnega poročila o izvrševanju proračuna EU za leto 2015.

12. Čeprav je bil zaostanek plačil iz prejšnjega obdobja odpravljen, je verjetno, da se bo pritisk na plačila v prihodnjih letih ponovil, če bodo zgornje meje za obveznosti v večletnem finančnem okviru do konca obdobja v celoti izkoriščene. To je v veliki meri posledica neskladja med obveznostmi in plačili, kakršna so bila prvotno dogovorjena v večletnem finančnem okviru.

13. Na tej osnovi bo predlog Komisije, da sproščeno varnostno rezervo za leto 2014 pobota v okviru zgornje meje za leto 2017 namesto za leta 2018–2020, pomagal zagotoviti, da bo v teh letih plačila mogoče izvršiti.¹² Kljub temu se zdi, da se bo naslednji večletni finančni okvir začel z veliko količino nepoplačanih obveznosti iz sedanjega večletnega okvira, saj bo do leta 2020 izplačanih manj kot 60 % razpoložljivih sredstev strukturnih in investicijskih skladov iz sedanjega večletnega finančnega okvira.¹³ To pomeni, da sredina porabe na največjem proračunskem področju ne bo dosežena vse do zadnjega leta obdobja.

14. Zato se zdi verjetno, da bodo zamude pri začetku programov in pritisk na plačilno stran proračuna v sedanjem večletnem finančnem okviru povzročili dve ključni tveganji, če naj bi bil izpolnjen časovni načrt za sprejetje naslednjega večletnega finančnega okvira in z njim povezanih programov porabe, in sicer:

- v prihodnjih leti bo ponovno prišlo do nakopičenja obveznosti in zaostanka plačil, ker imajo nekatere države članice težave s črpanjem razpoložljivih sredstev do leta 2020 ali celo do leta 2023, ko se konča obdobje upravičenosti za programe porabe za leta 2014–2020. Zaradi tega obstaja tveganje, da bodo financirani projekti z nizko stroškovno učinkovitostjo, da države članice ne bi zgubile financiranja;¹⁴

¹¹ Odstavek 2.3 Letnega poročila o izvrševanju proračuna EU za leto 2015.

¹² Predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Sklepa (EU) 2015/435 o sprostitvi varnostne rezerve, COM(2016) 607 final.

¹³ Ocena Komisije v Prilogi 6 k dokumentu SWD (2016) 299 final.

¹⁴ Odstavek 38 panoramskega pregleda Kako najbolje porabiti sredstva EU: panoramski pregled tveganj za finančno upravljanje proračuna EU.

- le malo priložnosti bo, da bi se iz ocen zasnove, delovanja in rezultatov programov porabe EU iz večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020, ki bodo temeljile na dejstvih, lahko kaj naučili, preden bo morala Komisija do konca leta 2017 predstaviti svoj predlog za večletni finančni okvir po letu 2020. Poleg tega bo veliko naknadnih vrednotenj izvedenih pred zaključkom programov iz večletnega finančnega okvira za obdobje 2007–2013.

Pred pripravo novega dolgoročnega proračuna je potreben celovit pregled porabe EU

15. Proračun EU bi moral prinašati jasne in vidne rezultate za EU in njene državljane, ki jih ne bi mogli doseči samo s porabo na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni.

16. Naša letna in posebna poročila prikazujejo primere, v katerih bi bilo mogoče porabo EU načrtovati bolj strateško, s čimer bi dosegli boljše rezultate in višjo dodano vrednost za EU kot celoto. Na primer, v nedavnih poročilih je med drugim prikazano, da:

- so bila vlaganja iz proračuna EU v podeželsko infrastrukturo le delno stroškovno učinkovita in so v nekaterih primerih nadomestila nacionalna ali regionalna sredstva, namesto da bi bila uporabljena kot dodatna sredstva;¹⁵
- je bila tretjina porabe EU za preučene objekte morskih pristanišč neuspešna ali netrajnostna zaradi podvajanja z obstoječimi objekti v bližini;¹⁶
- s financiranjem železniških projektov iz sredstev EU med letoma 2007 in 2013 ni bila dosežena preusmeritev tovora s cest na železnico;¹⁷
- so zapleten okvir in problemi pri upravljanju ovira za Evropski inštitut za inovacije in tehnologijo;¹⁸

¹⁵ Posebno poročilo št. 25/2015.

¹⁶ Posebno poročilo št. 23/2016.

¹⁷ Posebno poročilo št. 8/2016.

- so imeli finančni instrumenti v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega socialnega sklada v obdobju 2007–2013 v praksi probleme pri obvladovanju stroškov/provizij, izplačevanju razpoložljivih sredstev, privabljanju zasebnega kapitala in ponovni uporabi finančne podpore.¹⁹

17. Še več, velika uspešnost in dodana vrednost v preteklosti nista zagotovilo za veliko uspešnost in dodano vrednost v prihodnosti. Zato je bistveno, da se ne samo redno spremljajo in vrednotijo – kot je zahtevano – vsi glavni programi in sheme, ampak da se tudi primerjata uspešnost in dodana vrednost raznih programov in shem.

18. Po našem mnenju bi bilo treba opraviti celovit pregled porabe EU, preden EU sprejme naslednji dolgoročni proračun in nov sklop programov porabe. Celovit pregled porabe bi bil med drugim priložnost za izboljšanje:

- uspešnosti in dodane vrednosti proračuna EU na ravni političnih prioritet (tj. ravni razdelkov večletnega finančnega okvira) in ravni programov;
- procesa, s katerim se politični cilji Unije pretvorijo v operative cilje njenih glavnih programov in shem porabe;
- spremljanja in vrednotenja uspešnosti in dodane vrednosti na vseh ravneh ter poročanja o tem.

Vmesni pregled večletnega finančnega okvira, ki ga je opravila Komisija, ni celovit pregled uspešnosti in dodane vrednosti po različnih področjih proračuna in programih porabe EU, ki je tako zelo potreben. Tak celovit pregled bi bilo treba opraviti pred dogovorom o novem dolgoročnem finančnem načrtu, da bi se lahko kaj naučili iz sedanjega obdobja in da bi bila stroškovna upravičenost razpoložljivih sredstev EU v prihodnosti večja.

¹⁸ Posebno poročilo št. 4/2016.

¹⁹ Posebno poročilo št. 19/2016.

Pripombe o ključnih predlogih iz vmesnega pregleda Komisije

19. Ta razdelek sledi strukturi 3. razdelka sporočila Komisije.

Večja usmerjenost na prednostne naloge in nove izzive?

20. Pri predlogih Komisije za večjo usmerjenost na prednostne naloge in nove izzive gre za dodeljevanje dodatnih sredstev za nekatere razdelke in programe, ne da bi se povečale skupne dodelitve sredstev v večletnem finančnem okviru, kot je navedeno v finančni prilogi k sporočilu.

21. Skupna sredstva v višini skoraj 12,8 milijarde EUR do leta 2020 vključujejo:

- 1,8 milijarde EUR v proračunu za leto 2017 za migracije,
- 4,6 milijarde EUR za kohezijo kot posledica avtomatskih prilagoditev zaradi inflacije in sprememb v BND držav članic (razdelek 1b),
- 6,3 milijarde EUR za rast in delovna mesta, varnost, migracije in begunce (razdelki 1a, 1b, 3 in 4),
- ne vključujejo pa nobenih predlogov za spremembe financiranja kmetijstva (razdelek 2) ali uprave (razdelek 5).

22. Dodatni znesek v višini 6,3 milijarde EUR je 1 % skupnih obveznosti do konca obdobja, kar ne spreminja bistveno celotnega razmerja sredstev, dodeljenih za posamezne razdelke, čeprav se bodo sredstva za varnost in državljanstvo (razdelek 3) povečala za 23 %.

23. Dodatna vlaganja so odvisna od tega, ali se bosta Evropski parlament in Svet dogovorila, da se posebni instrumenti ne vključijo v proračun pod zgornjimi mejami za obveznosti in plačila za obdobje 2014–2020. Praviloma bi bilo treba financiranje za prednostne naloge in nove izzive zagotoviti iz proračuna EU in ne iz posebnih instrumentov zunaj njega. Posebni instrumenti so rezerve, ki se aktivirajo ob nepredvidenih dogodkih.

24. Od 6,3 milijarde EUR sta 2,4 milijarde EUR namenjeni pobudi za zaposlovanje mladih in več programom konkurenčnosti, ki jih neposredno ali posredno upravlja Komisija.

Ugotavljamo, da so bila dodatna vlaganja v te programe predlagana, preden bo ovrednotena poraba v sedanjem obdobju. V začetku leta 2017 bomo objavili poročilo o reviziji izvajanja jamstva za mlade in pobude za zaposlovanje mladih v državah članicah.

25. Del zneska v višini 6,3 milijarde EUR vključuje tudi rezervacijo za povečanje jamstev za investicijske sklade zunaj proračuna. 150 milijonov EUR bo dodatno namenjenih jamstvenemu skladu Evropskega sklada za strateške naložbe kot podpora za predlagano povečanje njegove sposobnosti kreditiranja, 250 milijonov EUR pa bo uporabljenih za vzpostavitev podobnega jamstvenega sklada za novi Evropski sklad za trajnostni razvoj. Ugotavljamo, da bo imel Evropski sklad za trajnostni razvoj širši nabor deležnikov kot Evropski sklad za strateške naložbe in zato drugačen profil tveganja. Da bi bila gotovinska sredstva za kritje unovčenja jamstev iz proračuna EU kar najmanjša, Komisija predlaga vzpostavitev skupnega sklada za rezervacije. za kritje potreb jamstvenih skladov za Evropski sklad za strateške naložbe, Evropski sklad za trajnostni razvoj in zunanje ukrepe.

26. Komisija poleg tega predlaga vzpostavitev novih internih skrbniških skladov, ki bi pripomogli k pritegnitvi dodatnih sredstev iz držav članic in drugih virov za reševanje problema migracij in beguncev v EU.

Po našem mnenju ti predlogi ne bi bistveno spremenili razmerja sredstev za posamezne razdelke večletnega finančnega okvira do leta 2020. Predlagana nova poraba za sedanje prednostne naloge ne temelji na prerazporeditvi virov, kar kaže, da trenutno obstajajo proračunske, programske in politične omejitve (glej odstavek 7 zgoraj) v zvezi s proračunom EU. To je tudi argument za reformo. Poleg tega je zaradi vse večjega zanašanja na finančne instrumente ter skrbniške in investicijske sklade, zajamčene s proračunskimi sredstvi, bistveno, da se okrepi obvladovanje tveganj in poročanje o naraščajočih pogojnih obveznostih EU.

Izboljšanje prilagodljivosti in odzivnosti proračuna pri mobilizaciji in zagotavljanju sredstev?

27. Komisija predlaga več ukrepov, zaradi katerih bi bilo lažje pridobiti dodatna sredstva za nove izzive v okviru obstoječih zgornjih mej sedanjega večletnega finančnega okvira. Ti vključujejo:

- ukrepe za popuščanje pri letnem proračunu za obveznosti in plačila z maksimaliziranjem uporabe razlik do zgornjih mej in prenosov ter
- dodatno povečanje rezerv v proračunu in posebnih instrumentih, vključno z novo krizno rezervo Evropske unije (krizno rezervo).

28. Predlogi v zvezi z razlikami do zgornjih mej in prenosi so namenjeni zagotavljanju maksimalne uporabe obveznosti in plačil pod zgornjimi mejami za obdobje. Z drugimi besedami, razlika med zgornjimi mejami večletnega finančnega okvira in letnimi proračuni bi v bistvu izginila, ker bi bilo mogoče preseči zgornje meje v katerem koli letu, če ne bi bile presežene zgornje meje za celotno obdobje.

29. V zvezi z rezervami v proračunu Komisija predlaga uvedbo prožnostne rezerve v višini 10 % sredstev v treh instrumentih za zunanje delovanje²⁰. Komisija poleg tega predlaga povečanje dveh posebnih instrumentov, in sicer instrumenta prilagodljivosti in rezerve za nujno pomoč, ter uvedbo krizne rezerve.

30. Krizna rezerva naj bi Uniji omogočila hiter odziv na krize in dogodke z resnimi humanitarnimi ali varnostnimi posledicami. Financirala bi se s sproščenimi odobritvami iz leta $n-2$. Komisija ocenjuje, da bodo te sproščene odobritve zagotovile približno 3 do 4 milijarde EUR na leto. Neporabljene rezerve bi bilo mogoče prenesti v naslednje leto, zmogljivost sklada pa bi dosegala največ dvoletno vrednost sproščenih odobritev.

²⁰ Instrument za predpristopno pomoč, evropski instrument sosedstva in instrument za financiranje razvojnega sodelovanja.

Po našem mnenju bi ti predlogi povečali proračunsko prilagodljivost in rezerve, vendar prinašajo tveganje, da se bo zaradi njih povečala zapletenost sistema, da bodo oslabljena načela enoletnosti, specifičnosti in preglednosti proračuna EU ter da bo naloga nadziranja upravljanja proračuna EU zahtevnejša. Poleg tega bi moralo biti bolje pojasnjeno, kolikšna dodatna poraba bi bila zaradi teh predlogov mogoča ter kakšna bi bila skupna zmogljivost vseh rezerv in razlik do zgornjih mej.

Preprostejša pravila in večja usmerjenost v uspešnost?

31. Komisija predlaga obširno prenovu splošnih finančnih pravil za izvrševanje proračuna EU, ki bi jih spremljale spremembe v sektorskih finančnih pravilih. Kot je omenjeno v uvodu, bomo svoje poglede na posamezne elemente teh sprememb predstavili v posebnem mnenju. V tej fazi pa želimo v zvezi s predlogi dati spodnje pripombe.

32. Komisija v bistvu posodablja in povečuje sklop instrumentov, ki jih je mogoče uporabiti pri programih porabe, ter spodbuja njihovo kombinirano uporabo. Nove določbe bo mogoče delno uporabiti za programe porabe za obdobje 2014–2020, da bi bili bolj usmerjeni v uspešnost in manj izpostavljeni tveganjem; več možnosti za njihovo uporabo pa bo pri programih in shemah za naslednje obdobje. Finančni popravki in izterjava napačno porabljenih zneskov so sicer nujen element dobrega finančnega poslovanja EU, vendar vztrajamo pri svojem mnenju, ki smo ga izrazili v letnem poročilu, da je bolje že na začetku zasnovati programe tako, da so manj izpostavljeni napakam.

33. Predlagano je veliko poenostavitev različnih vrst. Cilj večine ukrepov je olajšati upravljanje programov in shem porabe EU ter prejemanje sredstev. Cilj drugih je omogočiti doslednejšo uporabo instrumentov, ki ne temeljijo na nepovratnih sredstvih, kot so skrbniški skladi, finančni instrumenti in finančna pomoč. Nekaj pa jih je namenjenih regulaciji situacij, v katerih je mogoče kombinirati več instrumentov, ki vključujejo nepovratna sredstva in druge oblike financiranja, da se dosežejo isti cilji.

Po našem mnenju je pri predlaganih spremembah treba paziti, da se izognemo nepotrebni zapletenosti ureditev financiranja, ki bi bila posledica večjih možnosti za kombinacijo različnih vrst instrumentov.

Novemu večletnemu finančnemu okviru naproti

34. Komisija je navedla, da načrtuje daljnosežnejše spremembe za naslednji večletni finančni okvir, in našteva več zadev, ki jih je treba obravnavati. V nadaljevanju prikazujemo svoje poglede na zadeve, ki jih omenja Komisija, skupaj z mnenjem o ključni zadevi, ki ni obravnavana v vmesnem pregledu – vse večji zapletenosti ureditev za financiranje politik EU.

Zadeve, ki jih omenja Komisija

Reforma lastnih sredstev

35. Komisija namerava upoštevati rezultat dela skupine na visoki ravni za lastna sredstva. Sodišče je pripravljeno pripraviti opažanja o zakonskih predlogih, ki bi bili rezultat tega. Menimo, da je mogoče izboljšati ureditve v zvezi z lastnimi viri, in predlagamo, da se rezultati razmisleka o prihodkovni strani proračuna upoštevajo skupaj z rezultati pregleda porabe.

Trajanje okvira

36. Komisija ugotavlja, da se sedemletno obdobje sedanjega večletnega finančnega okvira slabo časovno sklada s petletnim mandatom Parlamenta in Komisije.

37. Omeniti velja, da cel ciklus večletnega finančnega okvira traja 13 let, saj so predlogi prvič pripravljene dve leti pred naslednjim obdobjem, upravičenost programov traja še tri leta po programskem obdobju ($n+3$), programi pa niso zaključeni prej kot 1,5 leta po koncu obdobja upravičenosti. Če bo sedanjemu večletnemu finančnemu okviru sledil nov petletni okvir (in ne bo prišlo do nobenih drugih bistvenih sprememb), bo večina porabe v novem obdobju namenjena za programe za obdobje 2014–2020.

38. Poleg tega v zadnjih letnih poročilih²¹ ugotavljamo, da obstaja možnost za izboljšanje procesa, s katerim bi bila poraba iz proračuna EU usklajena s strateškimi prioritetami Unije. Ugotovili smo zlasti:

- da desetletni cikel strateškega načrtovanja ni usklajen s sedemletnim ciklusom upravljanja proračuna EU ter
- da sedanje proračunske ureditve ne omogočajo pretvorbe političnih teženj (strategija Evropa 2020 / deset političnih prioritet Komisije) v uporabne operative cilje za programe in sheme porabe.²²

39. Obstaja torej potreba, obenem pa imamo priložnost za uskladitev dolgoročne strategije in oblikovanja politik s proračunskim ciklusom. Menimo, da je zdaj tudi čas za preučitev drugih možnosti, na primer:

- tekoče priprave proračuna za srednjeročno obdobje in programa tekočega vrednotenja,
- določanja trajanja programov in shem na podlagi potreb politik in ne na podlagi obdobja finančnega načrtovanja,
- zahteve, naj države članice in Komisija predstavijo dobro utemeljene potrebe za financiranje iz sredstev EU in rezultate, ki naj bi bili doseženi, preden se opredeli poraba.

40. Prav tako bi bilo v interesu političnih, zakonodajnih in proračunskih organov EU glede dobrega finančnega poslovanja in preglednosti, da se pred odločitvijo o naslednjem dolgoročnem finančnem načrtu razmisli, za katera področja politik naj bi se porabil proračun EU.

²¹ Glej poglavje 3 letnih poročil o izvrševanju proračuna EU za leto 2014 in za leto 2015.

²² Odstavka 3.86 in 3.87 Letnega poročila o izvrševanju proračuna EU za leto 2015.

Prilagodljivost

41. Komisija ugotavlja, da je vnaprejšnja dodelitev sredstev državam članicam v okviru deljenega upravljanja glavna omejitev za sposobnost sedanjega proračuna, da se odzove na porajajoče se potrebe. Predlaga tudi, naj se ponovno preuči uvedba rezerv, ki jih je mogoče hitro mobilizirati.

42. Tudi mi smo ugotovili, da je vnaprejšnja dodelitev sredstev vzrok za neprilagodljivost. Toda ta zadeva bi morala biti del razmisleka na visoki ravni (glej tudi odstavek 40) o tem, kaj naj bi se financiralo iz proračuna EU in v kakšnem obdobju.

Vključitev Evropskega razvojnega sklada v proračun

43. Strinjamo se, da bi morali zakonodajni in proračunski organi razmisliti o financiranju Evropskega razvojnega sklada iz proračuna. Predlagamo, naj se o tem razpravlja v širšem okviru pobude za uvedbo več reda v vse večjo zapletenost ureditev za financiranje politik EU.

Nadgraditev inovacij iz sedanjega večletnega finančnega okvira

44. Komisija namerava graditi na pogojenosti, finančnem vzvodu in poenostavitvenih ukrepih, uvedenih v sedanjem večletnem finančnem okviru, ter dodatno razviti predloge iz vmesnega pregleda.

45. V zvezi s pogojenostjo se strinjamo, da bi bilo treba oceniti, kakšna je bila uspešnost tega elementa v sedanjem večletnem finančnem okviru, preden se ga dodatno razvije.

46. Podobno bi bilo treba temeljito oceniti prizadevanje, da se v sedanjem obdobju podvoji uporaba finančnega vzvoda s finančnimi instrumenti, Evropskim skladom za strateške naložbe in skrbniškimi skladi, in tako zagotoviti, da bodo skladi prinašali stroškovno učinkovitost ob razumnih tveganjih in na pregleden način. Naše revizijsko delo kaže, na

primer, da so prejšnje ocene finančnega vzvoda temeljile na nedoslednih metodologijah in so bile v glavnem preveč optimistične.²³

47. V zvezi z dodatno poenostavitvijo se strinjamo, da je treba programe v okviru deljenega upravljanja zaradi ponovnih zamud pri njihovem izvajanju pogledati še z drugega zornega kota. Podobno pozornost bi bilo treba nameniti tudi programom, za katere se uporabljata neposredno in posredno upravljanje. Te zadeve bi bilo treba zajeti v splošnem pregledu porabe (glej odstavek 18).

Splošne ureditve financiranja

48. Poleg zgoraj omenjenih zadev menimo, da obstaja potreba po širokem razmisleku o tem, kako bi dosegli, da bi bile splošne ureditve za financiranje politik EU čim bolj jasne, enostavne in skladne.

49. Po našem mnenju je že upravljanje sedanjih ureditev ter njihovo revidiranje in nadziranje težko in drago. Predlogi Komisije za vzpostavitev novih skladov EU in spodbujanje financiranja iz različnih virov povzročajo nevarnost, da se bo še povečala prenatrpanost in zapletenost finančne urejenosti EU,

50. ki zdaj vključuje programe, strukturne sklade, skrbniške sklade, strateške investicijske sklade, jamstvene sklade, finančne instrumente, instrumente makrofinančne pomoči, različne rezerve in rezervacije.

51. Problem je tudi terminologija. Izrazi, kot so „obveznost“, „instrument“, „sklad“, „rezerva“ in „rezervacija“, imajo na različnih področjih pogosto različne pomene.²⁴ Zaradi tega je jasno komuniciranje z deležniki bolj zahtevno, kot je potrebno.

²³ Odstavki od 62 do 91 Posebnega poročila št. 19/2016.

²⁴ V odstavku 2.5 in na sliki 2.1 Letnega poročila o izvrševanju proračuna EU za leto 2015 so primeri proračunskih obveznosti za posamezne razdelke večletnega finančnega okvira.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

52. Proračunski sistem EU je treba reformirati, reforma pa mora temeljiti na podatkih, če naj sistem postane:

- **odzivnejši** pri hitrem in prilagodljivem usmerjanju omejenih virov tja, kjer bodo prinesli največjo dodano vrednost,
- **učinkovitejši** pri zagotavljanju sredstev in rezultatov ob razumnem tveganju ter
- **preglednejši** v zvezi z načinom financiranja politik in doseganjem rezultatov.

53. Komisija je pripravila predloge, ki bi pomagali usmeriti več virov v trenutne prednostne naloge, doseči bolj prilagodljiv proračun in poenostaviti nekatere elemente finančnih pravil. Ni naloga revizorjev, da bi dajali pripombe o velikosti in strukturi proračuna EU ali dodeljevanju sredstev v njegovem okviru. Pač pa je naša naloga ugotoviti, da je ogrožena stroškovna učinkovitost, če se odločitve o financiranju sprejmejo, preden se razmisli o prihodnjih prednostnih nalogah in pretekli uspešnosti. Zamude pri izvajanju programov v okviru sedanjega večletnega finančnega okvira in zamude pri zaključevanju prejšnjih programov pomenijo, da se za predloge ni uporabila nobena ocena porabe v sedanjem obdobju in da bo le malo priložnosti za oceno uspešnosti, preden mora Komisija konec leta 2017 predstaviti naslednji večletni finančni okvir. Poleg tega obstaja velika potreba po obravnavanju vse večje zapletenosti ureditev financiranja politik EU, ki bi jo nekateri predlogi iz vmesnega pregleda lahko še povečali. Za rešitev teh zadev ponujamo štiri predloge.

1. predlog: Ponovno bi bilo treba razmisliti o časovnem načrtu za pripravo naslednjega večletnega finančnega okvira

54. Predlagamo, da se ponovno razmisli o časovnem načrtu za pripravo naslednjega večletnega finančnega okvira in z njim povezanih programov porabe, da bi bilo najprej dovolj časa za razpravo o prihodnjih potrebah po financiranju in prednostnih nalogah, za pregled porabe v sedanjem obdobju in za izboljšanje ureditev financiranja.

2. predlog: Treba bi bilo izvesti celovit pregled porabe EU

55. Predlagamo, da se izvede pregled porabe, preden bodo predlagani nov večletni finančni okvir in sveženj programov porabe. Pri pregledu porabe bi bilo treba oceniti:

- koliko dodeljevanje virov v proračunu EU odraža strateške prioritete EU in priložnosti za ustvarjanje dodane vrednosti ter
- koliko programi in sheme EU prispevajo k doseganju strateških prioritet ter zagotavljajo stroškovno učinkovitost in obvladovanje tveganja nepravilnosti.

3. predlog: Treba bi bilo pripraviti jasnejše, enostavnejše in skladnejše ureditve financiranja

56. Komisijo pozivamo, naj predlaga ukrepe, ki bodo privedli do jasnejših, enostavnejših in skladnejših ureditev financiranja EU in s katerimi bo v javnosti lažje zagotoviti dovolj preglednosti, odgovornosti in razumevanja, kako se financirajo politike EU in kakšne koristi prinašajo.

4. predlog: O prednostnih nalogah v proračunu EU bi bilo treba razpravljati na visoki ravni

57. Predlagamo, da politični organi EU čim prej uvedejo razmislek o tem, v kolikšni meri naj bi se različne politike EU financirale iz proračuna EU, pri čemer bi bilo treba upoštevati možen razvoj na področju teh politik in članstvo v EU.