



USVOJENI TEKSTOVI

P8_TA(2015)0263

Proračun za 2016. – mandat za trijalog

Rezolucija Europskog parlamenta od 8. srpnja 2015. o mandatu za trijalog o nacrtu proračuna za 2016. (2015/2074(BUD))

Europski parlament,

- uzimajući u obzir članke 312. i 314. Ugovora o funkcioniranju Europske unije,
- uzimajući u obzir članak 106.a Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju,
- uzimajući u obzir nacrt općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2016. koji je Komisija usvojila 24. lipnja 2015. (COM(2015)0300),
- uzimajući u obzir Uredbu (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002¹,
- uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EU, Euratom) br. 1311/2013 od 2. prosinca 2013. kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020.²,
- uzimajući u obzir Međuinstitucionalni sporazum od 2. prosinca 2013. između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, o suradnji u vezi s proračunskim pitanjima i o dobrom financijskom upravljanju³,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 11. ožujka 2015. o općim smjernicama za pripremu proračuna za 2016., dio III. – Komisija⁴,
- uzimajući u obzir zaključke Vijeća od 17. veljače 2015. o proračunskim smjernicama za 2016.,
- uzimajući u obzir glavu II. poglavlje 8. Poslovnika,
- uzimajući u obzir pismo Odbora za vanjske poslove, Odbora za međunarodnu

¹ SL L 298, 26.10.2012., str. 1.

² SL L 347, 20.12.2013., str. 884.

³ SL C 373, 20.12.2013., str. 1.

⁴ Usvojeni tekstovi, P8_TA(2015)0061.

trgovinu, Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove te Odbora za ustavna pitanja,

- uzimajući u obzir izvješće Odbora za proračune i mišljenja drugih relevantnih odbora (A8-0217/2015),

Nacrt proračuna za 2016.: poštovanje obveza i prioriteta u financiranju

1. podsjeća da je u svojoj gore navedenoj Rezoluciji od 11. ožujka 2015. Parlament u središte svojih prioriteta za proračun za 2016. godinu postavio otvaranje dostojnih i kvalitetnih radnih mjesta i razvoj poduzeća i poduzetništva za pametan, održiv i uključiv rast diljem Unije, zajedno s internom i vanjskom solidarnošću u sigurnoj Europi; ponavlja da Parlament pridaje važnost poštovanju zakonskih i političkih obveza i ponovno poziva institucije da ispune svoja obećanja;
2. u tom kontekstu ističe činjenicu da su u Višegodišnjem financijskom okviru (VFO) za razdoblje od 2014. do 2020. postavljene gornje granice za sve naslove, no da je predviđena i konkretna i najveća moguća fleksibilnost kako bi se Uniji omogućilo da ispuni svoje zakonske obveze, a predviđeni su i posebni instrumenti kako bi se Uniji omogućilo da reagira na određene nepredviđene okolnosti ili da financira jasno utvrđene rashode iznad gornjih granica;
3. pozdravlja činjenicu da se nacrtom općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2016. koji je pripremila Komisija učvršćuju prethodno spomenuti prioritete i da se predlaže jačanje potpore EU-a za programe usmjerene na ulaganja, znanje, radna mjesta i rast, a posebno za vodeći program mobilnosti kao što je Erasmus+; vjeruje da je nacrt proračuna za 2016. dobrodošao korak u pružanju pomoći državama članicama da pronađu odgovor na strukturne izazove, posebno gubitak konkurentnosti; izražava zadovoljstvo zbog toga što, uz opravdano očekivana povećanja posvuda u naslovu 3. (Sigurnost i građanstvo) i naslovu 4. (Globalna Europa), Komisija prihvaća izazov da reagira na nova događanja kao što su krize u Ukrajini, Siriji i Sredozemlju odgovaranjem na potrebe EU-a i njegovih država članica u području sigurnosti i migracije te pokazivanjem čvrste političke volje u području vanjskoga djelovanja preuzimanjem proračunske obveze prema matičnim zemljama i tranzitnim zemljama;
4. pozdravlja uvrštenje Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU) u nacrt proračuna za 2016. i posebno mobilizaciju ukupne razlike do gornje granice za obveze kako bi se pokrio dio rashoda potrebnih za financiranje njegovog jamstvenog fonda, umjesto da se oslanjanja samo na rezove u programu Obzor 2020. i Instrumentu za povezivanje Europe; ističe da je cilj Parlamenta bio što više smanjiti razmjernost učinka rezova u tim dvama programima te da su se dogovorom zakonodavaca ti rezovi dodatno smanjili za ukupno 1 milijardu EUR, čime su, između ostalog, pošteđena temeljna istraživanja; očekuje da se konačni sporazum o EFSU-u što prije odrazi u proračunu za 2016. na temelju pisma izmjene;
5. međutim, podsjeća da će odluku o godišnjim odobrenim sredstvima koja se trebaju odobriti za formiranje jamstvenog fonda EFSU-a donijeti samo proračunsko tijelo tijekom godišnjem proračunskog postupka; u tom kontekstu obvezuje se da će nastaviti nadoknađivati rezove koji utječu na Obzor 2020. i Instrument za povezivanje Europe, koji su i dalje znatni, kako bi se u sklopu tih programa omogućilo potpuno ostvarenje ciljeva dogovorenih prije svega dvije godine kao rezultat pregovora o njihovim pravnim temeljima; namjerava pomno istražiti

trebaju li ti rezovi biti koncentrirani na razdoblje 2016. – 2018., kao što predlaže Komisija, ili bi se trebali proširiti na razdoblje 2019. – 2020. kako bi se smanjio njihov učinak na te programe;

6. žali zbog toga što se za Program za konkurentnost poduzeća te malih i srednjih poduzeća (COSME) provodi nominalno smanjenje u odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza u 2016. u odnosu na 2015. ističe da bi to moglo odaslati vrlo negativnu poruku u vrijeme kad je prijeko potreban potencijal MSP-a u inovacijama i otvaranju radnih mjesta kako bi se potaknuo oporavak EU-a, smanjio nedostatak ulaganja i doprinijelo budućem blagostanju Unije; podsjeća da su promicanje poduzetništva, poboljšanje konkurentnosti poduzeća Unije i njihova pristupa tržištima, uključujući i socijalna poduzeća, te unapređenje dostupnosti financiranja za MSP-ove koji znatno doprinose gospodarstvu i konkurentnosti Unije, prioriteti koji su svakako zajednički svim institucijama te su oni bili opravdanje za pojačano financiranje obveza u sklopu programa COSME na početku proračunskog razdoblja i za njihovo jačanje tijekom proteklih dviju godina, uzimajući u obzir visoke stope provedbe tog programa; stoga namjerava uz nastojati oko pozitivnoga razvoja toga programa tijekom 2016. godine;
7. ponavlja da je zabrinut oko financiranja Inicijative za zapošljavanje mladih kao glavnog sredstva u borbi protiv nezaposlenosti mladih u Uniji, što je glavni prioritet svih europskih donositelja odluka; prima na znanje pojačano financiranje dodatne dodjele sredstava za Inicijativu za zapošljavanje mladih na početku proračunskog razdoblja tijekom 2014. i 2015.; izražava žaljenje što se ne predlaže preuzimanje novih obveza tijekom 2016. godine; podsjeća da se VFO-om predviđa da ukupna razlika za obveze bude raspoloživa iznad gornje granice od 2016. za ciljeve politike povezane s rastom i zapošljavanjem, posebno zapošljavanjem mladih; podsjeća da je kao posljedica toga u uredbi o Europskom socijalnom fondu predviđeno da se sredstva za Inicijativu za zapošljavanje mladih smiju povećavati za godine od 2016. do 2020. u okviru proračunskog postupka; stoga traži da se Inicijativa za zapošljavanje mladih nastavi uz primjenu svih odredbi o fleksibilnosti koje se nalaze u VFO-u te namjerava osigurati da u proračunu za 2016. budu predviđena potrebna sredstva;
8. primjećuje da je zahvaljujući pravodobnom sporazumu o reprogramiranju obveza na temelju podijeljenog upravljanja u sklopu VFO-a 2014. – 2020. zbog kasnog donošenja relevantnih pravila i programa Komisija u svoj nacrt proračuna za 2016. (u naslove 2. i 3.) uvrstila 4,5 milijardi EUR u odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza koje se nisu mogle upotrijebiti tijekom 2014. godine; podsjeća da je izmjenom proračuna br. 1/2015 već omogućen prijenos 16,5 milijardi EUR iz 2014. u 2015. u okviru naslova 1.b, 2. i 3.; naglašava da su to, međutim, čisti prijenosi iz već dogovorenih odobrenih sredstava za 2014. pa bi ih stoga radi usporedbe trebalo izuzeti iz svake procjene razvoja proračuna za 2016. u odnosu na proračun za 2015. godinu; stoga ističe da je za programe o kojima je riječ povećanje odobrenih sredstava za preuzimanje obveza u nacrt u proračuna za 2016. zapravo korisno;
9. zabrinut je oko toga što se novi programi u sklopu VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. razvijaju sporije nego što je predviđeno zbog kasnog odobrenja pravnih osnova i operativnih programa, kao i zbog manjka u odobrenim sredstvima za plaćanja 2014. godine; preuzima na sebe obvezu da ispita hoće li se zatraženim sredstvima za preuzimanje obveza i plaćanja doista omogućiti da ti novi programi dosegnu optimalnu provedbu; snažno potiče Komisiju i države članice da poduzmu

sve potrebne mjere kako bi se nadoknadila kašnjenja u njihovu provođenju;

10. napominje da nacrt proračuna EU-a za 2016. iznosi 153,5 milijardi EUR u odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza (uključujući 4,5 milijardi EUR reprogramiranih iz 2014.) i 143,5 milijardi EUR u odobrenim sredstvima za plaćanja; ističe da, ako se zanemari učinak reprogramiranja tijekom 2015. i 2016., to odgovara povećanju od 2,4 % u obvezama i 1,6 % u plaćanjima u odnosu na proračun za 2015.; naglašava da ta umjerena povećanja, u skladu sa smjericama VFO-u i vodeći računa o inflaciji, predstavljaju gotovo nikakvo stvarno povećanje zbog čega je važno istaknuti da potrošnja bude učinkovita i djelotvorna;
11. ističe da Komisija ostavlja razlike do gornjih granica od 2,2 milijarde EUR u odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza (od čega je 1,2 milijarde EUR u naslovu 2.) i 1,6 milijardi EUR u odobrenim sredstvima za plaćanja u okviru gornjih granica VFO-a; podsjeća da se dostupne razlike u obvezama i plaćanjima te neizvršena plaćanja slijevaju u ukupne razlike do gornjih granica koje se primjenjuju u sljedećim godinama kad se pojavi potreba za njima; napominje da se ukupna razlika do gornje granice za obveze daje na raspolaganje prvi put te da će se dio nje upotrijebiti za EFSU; u načelu pozdravlja predloženu primjenu instrumenta fleksibilnosti za jasno utvrđene rashode kao dio novih inicijativa EU-a u područjima azila i migracije, a koje se ne mogu financirati u okviru ograničenja naslova 3.; namjerava se koristiti dijelom preostalih razlika do gornjih granica i relevantnih odredaba o fleksibilnosti predviđenih VFO-om za jačanje ključnih prioriteta;

Plaćanja: obnova povjerenja

12. podsjeća da su manjci u plaćanjima, nastali ponajviše zbog nedovoljnih gornjih granica za plaćanja i nedostatnih proračunskih sredstava, 2014. dosegli nezabilježene razine te su ostali izraženi i tijekom 2015. godine; strahuje da se zbog toga i dalje ugrožava propisna provedba novih programa u sklopu VFO-a 2014. – 2020. i kažnjavaju korisnici, posebno lokalna, regionalna i nacionalna tijela koja su suočena s gospodarskim i socijalnim ograničenjima; podupire aktivno upravljanje Komisije plaćanjima, no istodobno je zabrinut zbog odgađanja poziva na podnošenje prijedloga, zbog smanjenja pretfinanciranja i zbog kašnjenja u plaćanjima, što može biti štetno za postizanje ciljeva gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije; ponavlja svoju zabrinutost zbog *ad hoc* rezova u plaćanjima koje je Vijeće uvrstilo u svom čitanju godišnjih proračuna, uključujući i za programe za konkurentnost za rast i radna mjesta iz naslova 1.a; poziva Komisiju da najkasnije do 31. ožujka 2016. pripremi izvješće o učinku na korisnike koji su se suočili sa zaostacima u plaćanjima Unije u razdoblju od 2013. do 2015., kao i o učinku na provedbu programa;
13. pozdravlja činjenicu da se u nacrtu proračuna EU-a odražava zajednička izjava o planu plaćanja za razdoblje 2015. – 2016. oko kojeg su se Parlament, Vijeće i Komisija složili nakon zajedničke ocjene i obvezivanja tih triju institucija da se ti zaostaci smanje; podsjeća da prema članku 310. UFEU-a prihodi i rashodi prikazani u proračunu moraju biti uravnoteženi; napominje da bi se prema procjenama Komisije odobrenim sredstvima za plaćanja zatraženima u nacrtu proračuna zaostaci u nepodmirenim računima smanjili na održivu razinu od 2 milijarde EUR stoga preuzima obvezu da će u potpunosti poduprijeti prijedlog Komisije i očekuje od Vijeća da poštuje svoje obveze u tom pogledu;

14. ističe da su se Parlament, Vijeće i Komisija obvezali da će u budućnosti izbjegavati gomilanje neodrživih zaostataka u nepodmirenim zahtjevima za plaćanje na kraju godine uz istodobno poštovanje i primjenjivanje sporazuma postignutih u sklopu višegodišnjeg financijskog okvira i godišnjih proračunskih postupaka; u tom smislu ponavlja potrebu za pomnim i aktivnim praćenjem tih zaostataka; ponavlja svoju zabrinutost da je zbog specifičnosti ciklusa plaćanja dodatan pritisak stavljen na razinu odobrenih sredstava za plaćanja, posebno na kraju VFO-a; podsjeća Komisiju da se u zajedničkoj izjavi o planu plaćanja obvezala da će razraditi svoje mehanizme za srednjoročno i dugoročno prognoziranje i uspostaviti sustav za rano upozoravanje, pri čemu je cilj predstaviti te prve prognoze za plaćanja u srpnju, kako bi proračunsko tijelo u budućnosti moglo donositi propisno utemeljene odluke;
15. pozdravlja činjenicu da se težište u ukupnim odobrenim sredstvima za plaćanja napokon osjetno prebacuje s dovršenja prijašnjih programa iz razdoblja 2007. – 2013. na izvršenje novih programa iz razdoblja 2014. – 2020.; međutim, naglašava da je razina sredstava za plaćanja u nacrtu proračuna za 2016., posebice za naslov 1.b, niska u odnosu na razinu sredstava za obveze, zbog čega postoji rizik da na kraju aktualnog VFO-a ponovo dođe do sličnog gomilanja nepodmirenih plaćanja; stoga se pita u kolikoj je mjeri to u skladu s dugoročnom perspektivom plana plaćanja;

Podnaslov 1.a – Konkurentnost za rast i zapošljavanje

16. primjećuje da u odnosu na 2015. prijedlog Komisije za 2016. bilježi povećanje u obvezama u podnaslovu 1.a od 6,1 % na 18,6 milijardi EUR; ističe da je to povećanje u obvezama uvelike rezultat integracije EFSU-a, povećanja za program Erasmus+ i Instrumenta za povezivanje Europe te u manjoj mjeri povećanja za programe Carina, Fiscalis i Borba protiv prijevara i program Zapošljavanja i socijalne inovacije; posebnu će pažnju posvetiti smanjenju nejednakosti između naukovanja i visokog obrazovanja u Europi, prije svega jamčenjem jednakog pristupa mobilnosti za sve;
17. no žali zbog smanjenja u odobrenim sredstvima za velike infrastrukturne projekte, Obzor 2020. i COSME, te zbog sporijeg napretka Instrumenta za povezivanje Europe – Promet zbog preraspodjele sredstava u EFSU; podsjeća da bi prema početnom prijedlogu Komisije o EFSU-u došlo do smanjenja troškova u iznosu od 170 milijuna EUR za Obzor 2020. za 2016. u odnosu na 2015., čime bi se odaslala proturječna poruka o programu koji je naširoko priznat kao vodeći prioritet u sklopu aktualnoga VFO-a; izražava žaljenje zbog sekundarnih posljedica koje će to imati na financiranje istraživanja, uključujući i istraživanja u području energije, malih i srednjih poduzeća, klime i okoliša, društvenih znanosti i znanosti u društvu; obvezuje se da će nastojati dodatno nadoknaditi predložena smanjenja u tim programima preko povećanja tijekom proračunskog postupka primjenom razlike od 200 milijuna EUR koja je još dostupna ispod gornjih granica za naslov 1.a; naglašava da bi financiranje ulaganja, istraživanja, razvoja i inovacija trebalo biti usmjereno na područja u kojima se može postići najveća dodana vrijednost, kao što su poboljšanje energetske učinkovitosti, informacijske i komunikacijske tehnologije, bespovratna sredstva za osnovna istraživanja i tehnologije povezane s niskim udjelom ugljika i obnovljivom energijom;
18. ponavlja potporu programu ITER te je odlučan u osiguranju odgovarajućih sredstava; međutim, zabrinut je da zbog predstavljanja revidiranog rasporeda i

financijskog planiranja za ITER koji su predviđeni za studeni 2015., proračunsko tijelo u godišnjem proračunskom postupku za 2016. neće moći uzeti u obzir nove informacije; nadalje, poziva ITER i njegovo Europsko zajedničko poduzeće – Fuzija za energiju da bez odgode dostave zatražena izvješća o razrješnici za 2013. te da slijede relevantne preporuke Parlamenta;

19. ističe da je u prošlosti dodjeljivanje nedostatnih proračunskih sredstava kad je riječ o odobrenim sredstvima za plaćanja produbilo razliku između obveza i plaćanja u nekoliko programa u okviru naslova 1.a, što je doprinijelo naglom povećanju nepodmirenih preuzetih obveza u odnosu na ostale naslove; zabrinut je što je Komisija morala smanjiti iznos pretfinanciranja i, što još više zabrinjava, odgoditi nove pozive na podnošenje prijedloga te potpisivanje ugovora; primjećuje primjerice da u okviru Obzora 2020. Komisija procjenjuje da „u uobičajenom scenariju provedbe bez ograničenja u odobrenim sredstvima za plaćanja do kraja 2014. potrošila bi se oko jedna milijarda više”; iako pozdravlja napore Komisije da se stanje plaćanja zadrži pod kontrolom, ponavlja da ni u kojim okolnostima neće tolerirati da se usporavanje programa iz razdoblja 2014. – 2020. doživljava kao način rješavanja manjka u plaćanjima;
20. stoga pozdravlja povećanje u odobrenim sredstvima za plaćanja za 11,4 % na 17,5 milijardi EUR u odnosu na 2015. i povećanje u omjeru plaćanja i obveza za 2016.; posebno napominje da u nekoliko programa (Copernicus, Erasmus+, Obzor 2020., Instrument za povezivanje Europe – Promet, nuklearna sigurnost i stavljanje izvan pogona) odobrena sredstva za plaćanja premašuju razinu odobrenih sredstava za preuzimanje obveza;

Podnaslov 1.b – Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija

21. prima na znanje predloženih 50,8 milijardi EUR u obvezama (3,2 % više u odnosu na 2015., uz neutraliziran učinak reprogramiranja) i 49,1 milijardu EUR u plaćanjima (4 % manje) za podnaslov 1.b, pri čemu se ostavlja mala razlika od 15,3 milijuna EUR do gornje granice za obveze; podsjeća da kohezijska politika predstavlja glavnu ulagačku politiku EU-a čiji je cilj smanjiti nejednakosti među europskim regijama povećanjem ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije; naglašava da su instrumenti poput ESF-a, EFRR-a, Kohezijskog fonda ili Inicijative za zapošljavanje mladih ključni u poticanju konvergencije, smanjenju razvojnog jaza te pružanju podrške stvaranju kvalitetnih i održivih radnih mjesta; naglašava da kohezijska politika EU-a ima ključnu ulogu u postizanju ciljeva strategije Europa 2020.;
22. ističe činjenicu da 44 % predloženih odobrenih sredstava za plaćanja za 2016. pokriva nepodmirene zahtjeve za plaćanje za prethodna programska razdoblja, čime ostaje samo 26,8 milijardi EUR u plaćanjima za pokretanje novih kohezijskih programa za razdoblje 2014. – 2020.; stoga smatra predložena odobrena sredstva za plaćanja jedva dostatnim minimumom za taj podnaslov;
23. podsjeća da je u proračunu za 2016. potreban iznos od 21,6 milijardi EUR da se razina nepodmirenih zahtjeva za plaćanje za kohezijske programe iz razdoblja 2007. – 2013. spusti s 24,7 milijardi EUR na kraju 2014. i s 20 milijardi EUR na kraju 2015. na oko 2 milijarde EUR na kraju 2016., kako je opisano u procjeni Komisije priloženoj uza zajedničku izjavu o planu plaćanja za razdoblje 2015. – 2016.; apelira da se u budućnosti izbjegne slično „abnormalno” gomilanje neplaćenih računa kako se ne bi ugrozila vjerodostojnost EU-a;

24. uza svoj poziv na nastavak Inicijative za zapošljavanje mladih naglašava da je ključno učinkovito i djelotvorno ubrzanje provedbe te inicijative u državama članicama; potiče države članice i Komisiju da kao prioritet poduzmu sve potrebne mjere za pokretanje nacionalnih programa Jamstva za mlade, po potrebi uzimajući u obzir preporuke Revizorskog suda Europske unije iznesene u Tematskom izvješću br. 3/2015; ponavlja da nedavno odobreno povećanje stope pretfinanciranja na 30 %, koje Europski parlament snažno podupire, ovisi o brzom podnošenju privremenih zahtjeva za plaćanje država članica u roku od jedne godine, što bi se trebalo ostvariti tijekom 2016.; ustraje u tome da povećano pretfinanciranje Inicijative za zapošljavanje mladih ne bi trebalo nepovoljno utjecati na provedbu ostalih sastavnica Europskog socijalnog fonda (ESF);

Naslov 2. – Održivi rast: prirodni resursi

25. prima na znanje predloženih 63,1 milijardu EUR u obvezama (0,1 % manje u odnosu na 2015., uz neutraliziran učinak reprogramiranja) i 55,9 milijardi EUR u plaćanjima (0,2 % manje) za naslov 2., pri čemu se ostavlja razlika od 1,2 milijarde do gornje granice za obveze i razlika od 1,1 milijarde do posebne gornje granice za Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EAGF); ističe da se mehanizam financijske discipline primjenjuje samo kako bi se ustanovila pričuva za krize u poljoprivrednom sektoru; iščekuje da Komisija pošalje pismo izmjene, u listopadu 2015., koje bi se trebalo temeljiti na ažuriranim informacijama o financiranju EFJP-a; naglašava da je posljedica prijenosa iz jednog u drugi stup ZPP-a ukupno povećanje iznosa dostupnog za ruralni razvoj;
26. naglašava da se u nacrtu proračuna za 2016. pokazuje smanjenje u potrebama za intervencijama na poljoprivrednim tržištima u odnosu na proračun za 2015., ponajprije zbog učinka hitnih mjera povezanih s ruskim embargom na uvoz određenih poljoprivrednih proizvoda iz EU-a tijekom 2015. godine; napominje da, prema Komisiji, nisu potrebne dodatne mjere u okviru proračuna za 2016.; ističe ciljeve povećanja konkurentnosti i održivosti europske poljoprivrede i zahtijeva da se na raspolaganje stave sredstva kojima će se ti ciljevi postići;
27. ističe činjenicu da se u sklopu reformirane zajedničke ribarstvene politike omogućuje ambiciozan pravni okvir u koraku s izazovima odgovornog ribarstva, što uključuje i prikupljanje podataka, te je zadovoljan što je Europski fond za pomorstvo i ribarstvo imao koristi od prijenosa neiskorištenih odobrenih sredstava iz 2014. u 2015. godinu, dok uz neutraliziran učinak tog reprogramiranja odobrena sredstva za preuzimanje obveza za taj fond dodatno napreduju tijekom 2016.; no primjećuje da je u plaćanjima postupno gašenje prijašnjeg programa samo djelomično nadoknađeno pokretanjem novoga, pa su posljedica toga manja odobrena sredstva tijekom 2016.;
28. pozdravlja povećanje u odobrenim sredstvima predviđeno za program LIFE za okoliš i klimatske promjene, i za preuzimanje obveza i za plaćanja; pozdravlja prvi korak u ekologizaciji proračuna EU-a te ističe da potrebno dodatno ubrzati taj postupak;

Naslov 3. – Sigurnost i građanstvo

29. pozdravlja činjenicu da je u nacrtu proračuna za 2016. povećana potpora za sve programe u naslovu 3. te doseže 2,5 milijardi EUR u odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza (što je 12,6 % više u odnosu na proračun za 2015. uz

neutraliziran učinak reprogramiranja) te 2,3 milijarde EUR u odobrenim sredstvima za plaćanja (9,7 % više); ističe da se time ne ostavlja prostora za daljnja povećanja ili pilot-projekte i pripremna djelovanja u okviru naslova 3.; mišljenja je da bi u aktualnoj geopolitičkoj situaciji, osobito zbog sve većeg pritiska migracijskih tokova, razina gornjih granica utvrđena za svakako najmanji naslov VFO-a mogla biti zastarjela i trebalo bi je razmotriti u kontekstu poslijeizbornog preispitivanja VFO-a;

30. pozdravlja Europski imigracijski program Komisije i ponavlja svoju potporu povećanju sredstava EU-a i razvijanju kulture pravedne podjele opterećenja u područjima azila, migracije i upravljanja vanjskim granicama; stoga pohvaljuje povećanja u odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza za Fond za unutarnju sigurnost i Fond za azil, migracije i integraciju, uključujući razvoj zajedničkog europskog sustava azila (CEAS); pozdravlja prijedlog Komisije da se instrument fleksibilnosti mobilizira u iznosu od 124 milijuna EUR kako bi se reagiralo na aktualne migracijske trendove u Sredozemlju; pita se hoće li predloženo financiranje biti dostatno; naglašava potrebu za strogom kontrolom namjene tih sredstava;
31. naglašava da, s obzirom na veliki broj dolazaka na južne obale Unije i sve veću ulogu koju Europski potporni ured za azil ima u upravljanju azilom, očito je da je predloženo povećanje osoblja EASO-a za šest osoba nedovoljno; stoga traži da EASO-u bude osiguran primjeren broj osoblja i proračun za 2016. kako bi toj agenciji bilo omogućeno da učinkovito izvršava svoje zadaće i aktivnosti;
32. vjeruje da bi Komisija trebala detaljno ocijeniti proračunski učinak i dodatne zadaće sadržane u mjerama koje su predstavljene kao dio europskog imigracijskog programa i europskog programa sigurnosti u pogledu Europolu kako bi proračunsko tijelo moglo na odgovarajući način prilagoditi potrebe koja ta agencija ima u odnosu na proračun i osoblje; naglašava ulogu Europolu u prekograničnoj potpori državama članicama i razmjeni informacija; naglašava potrebu da Agenciji bude zajamčen primjeren proračun i broj članova osoblja za 2016. kako bi joj bilo omogućeno da učinkovito izvršava svoje zadaće i aktivnosti;
33. smatra da u relevantnim agencijama ne bi trebalo doći do smanjenja ili izmještanja osoblja te da svoje zaposlenike moraju pravilno rasporediti kako bi mogle ispuniti svoje sve veće odgovornosti;
34. podsjeća i na snažnu potporu koju je Parlament neprekidno pružao odgovarajućem financiranju programa u području kulture i medija; stoga pozdravlja povećanje sredstava za program Kreativna Europa, uključujući multimedijalne aktivnosti, u odnosu na proračun za 2015., te izražava zadržku u vezi s administrativnom podjelom između njegovih potprograma za kulturu i medije; također podupire predloženo povećanje sredstava za program Europa za građane jer je on ključan za građansko sudjelovanje u demokratskom procesu u Europi; zauzima stajalište da je europska građanska inicijativa središnji instrument participativne demokracije u EU-u te poziva na poboljšanje njezine prepoznatljivosti i dostupnosti; u tom pogledu ističe pozitivnu ulogu paneuropskih mreža lokalnih i nacionalnih medija, poput EuranetPlusa;
35. naglašava da su sigurnost prehrambenih proizvoda i hrane za životinje, zaštita potrošača i zdravlje područja od primarne važnosti za građane EU-a; stoga cijeni povećanja u odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza za program Hrana i

hrana za životinje, program Zdravlje i program Potrošači u odnosu na proračun za 2015. godinu;

Naslov 4. – Globalna Europa

36. pozdravlja ukupno povećanje financijskih sredstava u naslovu 4. koji doseže 8,9 milijardi EUR u odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza (što je za 5,6 % više u odnosu na proračun za 2015.), uz razliku od 261,3 milijuna EUR ispod gornje granice; napominje da se time pokazuje visoka razina solidarnosti s trećim zemljama; vjeruje da je proračun EU-a ključan za pružanje pomoći onima kojima je potrebna i za promicanje europskih temeljnih vrijednosti; zadovoljan je što gospodarske i socijalne teškoće s kojima se EU susretao tijekom prošlih godina nisu odvukle pozornost koju posvećuje ostatku svijeta; međutim, vjeruje da će najvjerojatnije biti potrebna dodatna pojačanja u određenim prioritetnim područjima kao što je Europski instrument za susjedstvo, uključujući pomoć bliskoistočnom mirovnom procesu, Palestini i Agenciji za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA), zbog aktualne humanitarne i političke krize u susjedstvu i šire;
37. pozdravlja povećanje odobrenih sredstava za plaćanja koje je Komisija zatražila u svim programima u sklopu naslova 4. (što je povećanje od 28,5 % na 9,5 milijardi EUR), pri čemu plaćanja premašuju obveze posebno u područjima razvoja, humanitarne pomoći i pomoći EU-a Palestini i UNRWA-u; vjeruje da su takva povećanja potpuno opravdana potrebom da se nadoknade učinci dramatičnih manjaka u plaćanjima do kojih je u tom naslovu došlo 2014. i 2015., a zbog kojih je Komisija smanjila pretfinanciranje i odgodila zakonske obveze; podsjeća da se 2015. u okviru naslova 4. moralo platiti 1,7 milijuna EUR u kamatama za zakašnjela plaćanja; očekuje da se razlika između obveza i plaćanja progresivno smanjuje i da se zaostaci u nepodmirenim računima dovedu na uobičajenu razinu; naglašava da je takav potez prijeko potreban za financijsku održivost osjetljivih korisnika i kako bi EU djelovao kao pouzdan partner u odnosu s međunarodnim organizacijama;
38. vjeruje da su instrumenti za vanjsko financiranje, s raznih perspektiva i uz njihove zasebne ciljeve, sredstva za suočavanje s temeljnim uzrocima onih izazova unutarnje sigurnosti i migracije koji su u središtu proračuna za sljedeću godinu, uz posebno upućivanje na južne i istočne granice Unije i općenito na područja pogođena sukobima; posebno upućuje na Instrument za razvojnu suradnju i na Europski instrument za susjedstvo ali i na politike koje bilježe umjereniji porast sredstava kao što su humanitarna pomoć, Instrument za doprinos stabilnosti i miru, zajednička vanjska i sigurnosna politika te Europski instrument za demokraciju i ljudska prava; poziva Komisiju da jasno utvrdi područja koja mogu pomoći u rješavanju tih aktualnih izazova i u kojima se potencijalno povećanje sredstava može učinkovito iskoristiti; u tom smislu podsjeća na važnost pružanja pomoći u smanjivanju i eventualnom iskorjenjivanju siromaštva te na potrebu da ljudska prava, jednakost spolova i socijalna kohezija te borba protiv nejednakosti ostanu u središtu aktivnosti vanjske pomoći EU-a;
39. ističe primjetno povećanje u iznosu predviđenome u proračunu za 2016. za Jamstveni fond za vanjska djelovanja kojim upravlja Europska investicijska banka i napominje da je do toga došlo, među ostalim čimbenicima, zbog početka primjene zajmova makrofinancijske pomoći Ukrajini;

40. poziva Komisiju i ESVD da zajamče da se primjenjuje združeni pristup u strateškim zemljama koje su korisnice relativno velikog iznosa financiranja iz više izvora EU-a, kao što su Ukrajina i Tunis; zauzima stajalište da EU može postići jači politički i ekonomski učinak jamčenjem veće dosljednosti i koordinacije među glavnim sudionicima u EU-u i na terenu, pojednostavnjivanjem i skraćivanjem postupaka te pružanjem jasnije slike djelovanja EU-a;

Naslov 5. – Administracija

41. primjećuje da se rashodi u naslovu 5. povećavaju za 2,9 % u odnosu na proračun za 2015. na 8908,7 milijuna EUR, pri čemu se taj iznos općenito odnosi na administrativne rashode institucija (povećanje od 2,2 %) i na mirovine i europske škole (povećanje od 5,4 %); napominje da se ostavlja razlika od 574,3 milijuna EUR do gornjih granica; ističe da je udio naslova 5. u proračunu EU-a stabilan i iznosi 5,8 %; no podsjeća da u tu brojku nije uračunata tehnička pomoć koja se ubraja među operativne rashode;

Posebni instrumenti

42. ponovno potvrđuje da su posebni instrumenti presudni za potpuno poštovanje i primjenu VFO-a i da bi se prema samoj svojoj naravi trebali računati iznad gornjih granica i za obveze i za plaćanja, i to za potrebe izračunavanja ukupne razlike za plaćanja; pozdravlja predloženi paritet obveza i plaćanja za pričuvu za pomoć u nuždi; primjećuje da su iznosi izdvojeni za pričuvu za pomoć u nuždi, Europski fond za prilagodbu globalizaciji i Fond solidarnosti EU-a u nacrtu proračuna za 2016. okvirno stabilni ili neznatno povećani;

Pilot-projekti – pripremna djelovanja

43. naglašava da su pilot-projekti i pripremna djelovanja važni kao sredstva za određivanje političkih prioriteta i uvođenje novih inicijativa koje bi se mogle pretvoriti u trajne aktivnosti i programe EU-a, uključujući inicijative koje će odražavati i pratiti ekonomske, ekološke i socijalne promjene u EU-u; sa zabrinutošću primjećuje da Komisija nije predvidjela sredstva za nastavak iznimno uspješnih pilot-projekata i pripremnih djelovanja, posebno onih u okviru naslova 3.; kani nastaviti s utvrđivanjem uravnoteženoga paketa pilot-projekata i pripremnih djelovanja; napominje da je u aktualnome prijedlogu razlika za neke naslove podosta ograničena, ili čak i ne postoji, te namjerava istražiti načine da se iznađe mjesta za moguće pilot-projekte i pripremna djelovanja;

Decentralizirane agencije

44. ističe ključnu ulogu decentraliziranih agencija u stvaranju politike EU-a i odlučan je da pristupi ocjenjivanju proračunskih i kadrovskih potreba svih agencija pojedinačno od slučaja do slučaja kako bi se zajamčila odgovarajuća sredstva i broj zaposlenika za sve agencije, posebno onima kojima su nedavno dodijeljene nove zadaće ili koje se suočavaju s većim radnim opterećenjem zbog određivanja političkih prioriteta ili zbog drugih razloga; posebno je odlučan da agencijama u području pravosuđa i unutarnjih poslova pruži potrebna sredstva za hvatanje u koštac s aktualnim migracijskim izazovima; još jednom ističe svoje protivljenje formiranju baze za preraspodjelu djelatnika i očekuje da će iznaći rješenje tijekom proračunskog postupka za zaustavljanje daljnjih smanjenja broja zaposlenika u decentraliziranim agencijama; nadalje ponavlja svoju namjeru da

Međuinstitucionalna radna skupina o decentraliziranim agencijama posluži za pronalaženje zajedničkog jezika među institucijama kad je riječ o postupanju s agencijama u proračunskom smislu, također u pogledu mirenja o proračunu za 2016. godinu;

o

o o

45. poziva na trajno ulaganje napora kako bi se proračunom pružila sredstva za odgovarajuće osposobljavanje i prekvalificiranje u sektorima s manjkom radnika i u ključnim sektorima u kojima postoji snažan potencijal za otvaranje novih radnih mjesta, poput zelenog gospodarstva, cirkularne ekonomije, zdravstva te informacijskih i komunikacijskih tehnologija; ističe da bi se proračunom za 2016. trebala pružiti odgovarajuća potpora za promicanje društvene uključenosti te za djelovanja kojima je cilj iskorjenjivanje siromaštva i osnaživanje osoba koje proživljavaju siromaštvo i društvenu isključenost; podsjeća na to da bi pitanje jednakosti spolova trebalo ugraditi u politike EU-a i razmotriti na svim razinama proračunskog postupka; poziva na pružanje financijske potpore svim programima kojima se podupire stvaranje novih radnih mjesta i društvena uključenost osoba koje se nalaze u višestruko nepovoljnom položaju, poput dugoročno nezaposlenih, osoba s invaliditetom, pripadnika manjinskih zajednica te neaktivnih i obeshrabrenih osoba;
46. podsjeća da će proračunski postupak za 2016. godinu, s obzirom na to da se očekuje da programi budu u punom jeku, s obzirom na integraciju novih velikih inicijativa u području ulaganja i migracije, s obzirom na mogućnost da se riješe pitanja iz prošlosti kao što su plaćanja i posebni instrumenti te s obzirom na prvu aktivaciju novih odredbi VFO-a kao što je ukupna razlika do gornje granice za obveze, biti provjera za pristup Vijeća planu plaćanja te za ocjenu aktualnog VFO-a; podsjeća Komisiju na njezinu zakonsku obvezu da do kraja 2016. predstavi ocjenu funkcioniranja VFO-a i uz nju zakonodavni prijedlog za reviziju Uredbe (EU, Euratom) br. 1311/2013 kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020.; podsjeća da, paralelno s tim procesom, Komisija bi trebala ocijeniti nove inicijative za vlastita sredstva na temelju rezultata radne skupine na visokoj razini o vlastitim sredstvima koji bi trebali biti predstavljeni 2016.;
47. prihvaća široki konsenzus kojim se vodilo pri razmatranju nacrtâ izmjene proračuna za 2015. te dosadašnje pregovore o planu plaćanja, čime se pokazuje zajednička volja da se poštuje VFO, da se primjenjuju pomno dogovorene pravne osnove i da se jamči financiranje novih programa; poziva da se nastavi dobra suradnja između Komisije i dviju grana proračunskog tijela EU-a te se nada da će to u konačnici dovesti do rješenja uzroka eskalacije zaostataka u plaćanjima koji su postali neizostavni dio proračunskog postupka; očekuje da isti duh prevlada u pregovorima o proračunu za 2016. i u pronalaženju načina za nošenje s novim i nepredviđenim budućim izazovima;
48. nalaže svojem predsjedniku, da ovu Rezoluciju proslijedi Vijeću i Komisiji.

PRILOG I.: ZAJEDNIČKA IZJAVA O DATUMIMA ZA PRORAČUNSKI POSTUPAK I NAČINIMA FUNKCIONIRANJA ODBORA ZA MIRENJE U 2015.

- A. U skladu s dijelom A. Priloga Međuinstitucionalnom sporazumu između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, suradnji u pitanjima proračuna i dobrom financijskom upravljanju, Europski parlament, Vijeće i Komisija dogovorili su sljedeće ključne datume za proračunski postupak u 2016.:
1. Trijalog će se sazvati 14. srpnja prije usvajanja stajališta Vijeća;
 2. Vijeće će nastojati usvojiti svoje stajalište i poslati ga Europskom parlamentu do 38. tjedna (treći tjedan u rujnu) kako bi se omogućio pravovremeni dogovor s Europskim parlamentom;
 3. Odbor za proračune Europskog parlamenta nastojat će glasovati o izmjenama stajališta Vijeća najkasnije do kraja 42. tjedna (sredina listopada);
 4. Trijalog će se sazvati 19. listopada prije čitanja Europskog parlamenta;
 5. Na plenarnoj sjednici Europskog parlamenta u 44. tjednu glasovat će se o njegovu čitanju (plenarna sjednica 26. – 29. listopada);
 6. Razdoblje mirenja počinje 29. listopada. U skladu s odredbama članka 314. stavka 4. točke (c) UFEU-a, rok predviđen za mirenje istječe 18. studenoga 2015.;
 7. Odbor za mirenje sastat će se 9. studenoga u prostorima Europskog parlamenta i 13. studenoga u prostorima Vijeća i može se ponovno sastati po potrebi. Sjednice Odbora za mirenje pripremit će se u okviru jednog ili više trijaloga. Trijalog je predviđen za 11. studenoga. Tijekom 21-dnevnog razdoblja mirenja može se sazvati jedan ili više dodatnih trijaloga.
- B. Načini funkcioniranja Odbora za mirenje navedeni su u dijelu E priloga gore spomenutom međuinstitucionalnom sporazumu.

PRILOG II.: ZAJEDNIČKA IZJAVA O PLANU PLAĆANJA ZA RAZDOBLJE 2015. – 2016.

Na temelju Zajedničke izjave o planu plaćanja dogovorenom u prosincu 2014. u sklopu dogovora o proračunima za 2014. i 2015. godinu, tri institucije zajedno su ocijenile trenutačno stanje i izgled za plaćanja u proračunu EU-a na temelju dokumenta koji im je Komisija prosljedila 23. ožujka 2015.

Europski parlament, Vijeće i Komisija slažu se sa sljedećim:

1. Trenutačno stanje

Europski parlament i Vijeće primaju na znanje detaljnu procjenu Komisije sadržanu u „Elementima plana plaćanja s ciljem vraćanja proračuna EU-a u održive okvire” (u prilogu) kao analitičku osnovu u svrhu utvrđivanja glavnih uzroka povećane razine nepodmirenih potraživanja krajem godine kao i za ostvarivanje cilja smanjenja razine neplaćenih računa, s posebnim naglaskom na provedbi programâ kohezijske politike za razdoblje od 2007. do 2013.

- a) Ograničavanje odobrenih sredstava za plaćanje odobrenih u okviru prethodnih proračuna dovelo je, zajedno s provedbenim ciklusom kohezijskih programa, do sve većeg gomilanja nepodmirenih zahtjeva za plaćanja na kraju godine, čija je vrijednost koncem 2014. dosegla nezabilježenu razinu od 24,7 milijardi EUR. Institucije, međutim, priznaju da su se zaostaci uvelike stabilizirali nakon što su poduzete teške odluke u vezi s proračunima za 2014. i 2015.
- b) Osim toga, manjak plaćanja rezultirao je usporavanjem provedbe programâ u okviru drugih naslova za razdoblje 2014. – 2020., posebice u smislu ispunjavanja ugovornih obveza koje proizlaze iz proteklih obveza i, na taj način, izbjegavanja rizika od plaćanja kamata na zakašnjela plaćanja, u trenutku kada se od ključnih programa očekuje da ostvare doprinos rastu i stvaranju radnih mjesta u Europi te od Unije da se afirmira na međunarodnoj sceni.

2. Predviđanja

- c) Europski parlament i Vijeće primaju na znanje predviđanja Komisije za 2015. i 2016.: iz analize proizlazi da bi bilo moguće smanjiti zaostatke u vezi s nepodmirenim zahtjevima za plaćanja na kraju godine u vezi s programima kohezijske politike za razdoblje od 2007. do 2013. na razinu od otprilike 2 milijarde EUR do konca 2016., uzimajući posebice u obzir da se kohezijski programi približavaju zaključnoj fazi, te pod uvjetom da se u proračunu za 2016. odobre dostatna odobrena sredstva za plaćanja. Time bi se trebale izbjeći nepovoljne posljedice i nepotrebna kašnjenja u provedbi programâ za razdoblje od 2014. do 2020.
- d) Europski parlament i Vijeće ističu svoju predanost postupnom smanjivanju neodrživih zaostataka u pogledu nepodmirenih zahtjeva za plaćanja u vezi s programima kohezijske politike za razdoblje od 2007. do 2013. Obvezuju se na punu suradnju u smislu odobravanja one razine odobrenih sredstava za plaćanje u proračunu za 2016. kojom se omogućuje ostvarenje tog cilja. U svojim razmatranjima uzet će u obzir postojeća predviđanja koja će biti odražena i dodatno obrađena u procjenama Komisije za nacrt proračuna za 2016.

- e) Komisija će nastaviti pozorno pratiti kretanja u vezi sa zaostacima te će, prema potrebi, predložiti odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo neometano kretanje odobrenih sredstava za plaćanje u skladu s odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza.
- f) Tri institucije podsjećaju na svoju obvezu da aktivno prate stanje u vezi s izvršenjem plaćanja tijekom 2015. Potvrđuju svoju spremnost da 26. svibnja, 14. srpnja i 19. listopada, u okviru redovite razmjene mišljenja, organiziraju međuinstitucijske sastanke kako bi se zajamčila izrada održivog proračuna; U tom smislu na međuinstitucijskim sastancima trebalo bi isto tako razgovarati o dugoročnim prognozama očekivanog kretanja plaćanja do kraja tekućeg višegodišnjeg financijskog okvira u vezi s kojim se od Komisije traži da, prema potrebi, predstavi druge moguće scenarije.
- g) Komisija će u svrhu pojednostavljenja postupka praćenja postojećeg stanja u vezi s programima za razdoblje od 2007. do 2013. u srpnju i listopadu podnijeti izvješća o izvršenju proračuna, i u odnosu na mjesečne prognoze za godinu i u odnosu na isti datum prethodne godine, te o kretanju zaostalih nepodmirenih zahtjeva za plaćanja u okviru podnaslova 1.b.
- h) Uzimajući u obzir vlastita nastojanja da se slično gomilanje zaostataka ubuduće izbjegne, Europski parlament i Vijeće pozivaju Komisiju da pomno nadzire provedbu programa za razdoblje od 2014. do 2020. te da uspostavi sustav ranog upozorenja. Kako bi ostvarila taj rezultat Komisija se obvezuje da će razraditi odgovarajuće alate kojima bi se tijekom proračunskog postupka izrađivala stalna predviđanja prema (pod)naslovu za (pod)naslove 1.b, 2 i 5 te prema programima za (pod)naslove 1.a, 3 i 4 usredotočena na godine N i N+1, uključujući kretanja u vezi s neplaćenim računima i nepodmirenim obvezama (RAL); navedena predviđanja redovito će se ažurirati na temelju proračunskih odluka i svakog relevantnog događaja koji ima učinak na profile plaćanja programâ; prognoze u vezi s plaćanjima bit će iznesene u srpnju u okviru međuinstitucijskih sastanaka u vezi s plaćanjima koji su predviđeni u točki 36. stavku 3. Priloga Međuinstitucionalnom sporazumu;
- i) to bi trebalo proračunskom tijelu omogućiti da pravovremeno donese nužne odluke kako bi se izbjeglo buduće gomilanje neodrživih zaostataka u nepodmirenim zahtjevima za plaćanje na kraju godine istodobno poštujući i primjenjujući sporazume postignute u sklopu višegodišnjeg financijskog okvira i godišnjih proračunskih postupaka.

PRILOG PRILOGU II: ELEMENTI PLANA PLAĆANJA ZA VRAĆANJE PRORAČUNA EU-A NA ODRŽIVI PUT¹

Sažetak

Sve veća razlika između odobrenih sredstava za plaćanja i obveza koje su prethodno preuzele europske institucije jedno je od najvažnijih zbivanja u pogledu izvršenja proračuna EU-a, posebno od 2012. godine. Ta je razlika izazvala brojne negativne posljedice u raznim područjima rashoda te je znatno utjecala na **sve veći zaostatak u nepodmirenim zahtjevima za plaćanje za programe kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013. (naslov 1.b) koji je na kraju 2014. dosegnuo nezabilježenu razinu.**

Taj rastući zaostatak u nepodmirenim zahtjevima za plaćanje posljedica je podudaranja vrhunca programskog ciklusa za razdoblje 2007. – 2013. i pada gornje granice za plaćanja višegodišnjeg financijskoga okvira (VFO) tijekom 2014., u općem kontekstu konsolidacije javnih financija na nacionalnoj razini. Dva su različita faktora stoga ključ razumijevanja tog razvoja događaja.

Prvi je **ciklički porast zahtjeva za plaćanje prouzročen neprekidnom provedbom programa kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013.**, a koji se trebaju podmiriti u prvim godinama VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. Nakon sporog početka programa u razdoblju od 2007. do 2009., koji je, među ostalim, posljedica učinaka financijske krize i mjera poduzetih za njezino suzbijanje, provedba je programa 2012. ubrzala, a zahtjevi za plaćanje godišnje su rasli te 2013. dosegli nezapamćenu razinu od 61 milijarde EUR u području kohezijske politike koja počiva na provedbenim rokovima i pravilima o automatskom opozivu iz zakonodavstva o kohezijskoj politici².

U okviru proračuna EU-a teško je bilo nositi se s tako iznimno velikim povećanjem zahtjeva za plaćanje za kohezijsku politiku za razdoblje 2007. – 2013., dok su se drugi programi provodili optimalnom brzinom te je 2014. uvedena manja gornja granica za plaćanja i sve to u kontekstu aktualne fiskalne konsolidacije u državama članicama.

Drugi ključni faktor kojim se objašnjava taj razvoj događaja **znatno je smanjenje gornjih granica za plaćanja u novom VFO-u**, koje je 2014. posebno primjetno (smanjenje od 8 milijardi EUR). Posljedičnim manjkom odobrenih sredstava za plaćanja ugrožena je ne samo kohezijska politika (naslov 1.b) nego i druga područja rashoda te osobito politička područja „Rast i zapošljavanje” (naslov 1.a), „Globalna Europa” (naslov 4.) i „Sigurnost” (naslov 3.).

Kako bi se suočila s tim izazovom, Komisija je utvrdila mjere za jamčenje aktivnog upravljanja oskudnim odobrenim sredstvima za plaćanja, koje obuhvaćaju: ubrzavanje mjera za povrat neopravdano isplaćenih iznosa, ograničavanje neupotrijebljenih iznosa na fiducijarnim računima, smanjenje postotaka pretfinanciranja, najbolje iskorištavanje najdužih dopuštenih rokova za plaćanje, odgoda poziva za dostavu prijedloga / natječaja i povezanih ugovora te davanje veće prednosti državama koje primaju financijsku pomoć.

¹ Verzija na engleskom jeziku je vjerodostojna verzija ovog priloga.

² Uzrok toga su takozvana pravila „N+2” / „N+3” prema kojima se plaćanja moraju izvršiti u roku od dvije (N+2) ili tri (N+3) godine nakon što su preuzete odgovarajuće obveze. Na kraju 2013. ta su se dva pravila o automatskom opozivu primjenjivala istodobno.

Štoviše, proračunsko tijelo pravovremeno je obaviješteno o raznim izazovima i zbivanjima, a nekoliko je izmjena proračuna predloženo radi povećanja odobrenih sredstava za plaćanja.

Unatoč povećanju razine odobrenih sredstava za plaćanja preko izmjena proračuna koje su odobrili Parlament i Vijeće¹, i unatoč tome što Komisija aktivno upravlja dostupnim odobrenim sredstvima za plaćanja, **zaostatak u nepodmirenim zahtjevima za plaćanje i dalje raste: samo je za kohezijsku politiku za razdoblje 2007. – 2013. na kraju 2014. iznosio 24,7 milijardi EUR**².

Zahvaljujući mjerama ublažavanja koje je poduzela Komisija, rast zaostatka u velikoj je mjeri bio ograničen u drugim područjima politike kojima je Komisija izravno upravljala. Mnoga odobrena sredstva dostupna 2014. iskorištena su za ispunjenje ugovornih obveza preuzetih u prethodnom programskom razdoblju te za smanjenje zatezних kamata, koje su, unatoč tome, zabilježile pet puta veći godišnji rast (na 3 milijuna EUR)³. Iako se tim mjerama izbjegao nepovoljan financijski učinak na proračun EU-a, one su iziskivale pomicanje niza rokova za plaćanje na 2015., te su utjecale na legitimna očekivanja dionika koji su možda morali odgoditi početak svojih projekata i/ili ih privremeno sufinancirati u većem iznosu.

Završna faza za kohezijske programe za razdoblje 2007. – 2013. sve je bliža. Tijekom 2014. ukupna se razina primljenih zahtjeva za plaćanje smanjila na 53 milijarde EUR (sa 61 milijarde EUR koliko je iznosila 2013.). U svojim posljednjim prognozama (iz siječnja 2015.) države članice predvidjele su podnošenje zahtjeva za plaćanje u iznosu od 48 milijardi EUR tijekom 2015. i 18 milijardi EUR tijekom 2016. Ti se iznosi, međutim, ne mogu uzeti zdravo za gotovo s obzirom na to da će u razdoblju 2015. – 2016. doći do ograničenja iznosa za plative zahtjeve na 95 % ukupne financijske omotnice programa kako je utvrđeno mjerodavnim zakonodavstvom⁴. **Komisija procjenjuje proizišle plative zahtjeve za plaćanje za 2015. na otprilike 35 milijardi EUR te sve do 3,5 milijardi EUR za 2016.**

U proračunu za 2015. odobreno je gotovo 40 milijardi EUR u sredstvima za plaćanja za kohezijsku politiku za razdoblje 2007. – 2013. Proračunom će se pokriti i zaostatak u plaćanjima od 24,7 milijardi EUR (62 % proračuna za kohezijsku politiku za razdoblje 2007. – 2013.) te novi pravovremeno pristigli zahtjevi koji bi se trebali isplatiti (procijenjeni na 35 milijardi EUR). **Stoga se procjenjuje da će zaostatak na kraju 2015. pasti na razinu od 20 milijardi EUR.**

U ovoj fazi Komisija procjenjuje da je potrebno do 23,5 milijardi EUR kako bi se pokrili preostali zahtjevi za plaćanje prije završetka programa i kako bi se postupno smanjio zaostatak. U svom nacrtu proračuna za 2016. Komisija će uskladiti

¹ Ukupna dodatna odobrena sredstva za plaćanja preko izmjena proračuna iznosila su 2012. godine 6,7 milijardi EUR, 2013. godine 11,6 milijardi EUR, a 2014. godine 3,5 milijardi EUR.

² Zaostatak u nepodmirenim zahtjevima za plaćanje za programe kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013. na kraju godine porastao je s 11 milijardi EUR koliko je iznosio 2011. na 16 milijardi EUR 2012., na 23,4 milijarde EUR 2013. i na 24,7 milijardi EUR 2014.

³ Treba napomenuti da se za politike pod podijeljenim upravljanjem kao što je kohezijska politika (u okviru koje Komisija nadoknađuje rashode država članica) zatezne kamate ne primjenjuju.

⁴ Preostalih 5 % treba biti plaćeno na završetku programa, što će se dogoditi u razdoblju od 2017. do 2019. nakon što Komisija procijeni da je program uspješno proveden i da nema potrebe za dodatnim ispravcima.

odobrena sredstva za plaćanje za naslov 1.b kako bi se zajamčilo ostvarenje zacrtanoga cilja zajedno s propisnom provedbom programa za razdoblje 2014. – 2020.

Proračunska godina 2015. za kohezijsku politiku (u milijardama EUR)

Odobrena sredstva za plaćanja dostupna u proračunu za 2015.	(1)	39.5
- od čega zaostatak na kraju 2014.	(2)	24.7
- od čega prognoze za 2015. ograničene na prag od 95 %	(3)	~35
Očekivani zaostatak na kraju 2015.	(4)=(1)-(2)-(3)	~20

Proračunska godina 2016. za kohezijsku politiku (u milijardama EUR)

Očekivani zaostatak na kraju 2015.	(1)	~20
Najveći mogući iznos preostalih zahtjeva za plaćanje koji se očekuju 2016. prije završetka programa	(2)	~3.5
Najveći mogući iznos zahtjeva za plaćanje koji će biti obuhvaćeni u proračunu za 2016.	(3)=(1)+(2)	~23.5

Također bi se trebalo omogućiti da se razinom odobrenih sredstava za plaćanja koja će biti predložena za druga područja politika u proračunu za 2016. ispune obveze koje proizlaze iz prethodno preuzetih obveza te da se smanji rizik od zateznih kamata, ali i zajamči odgovarajuća razina provedbe i ugovaranja za programe za razdoblje 2014. – 2020.

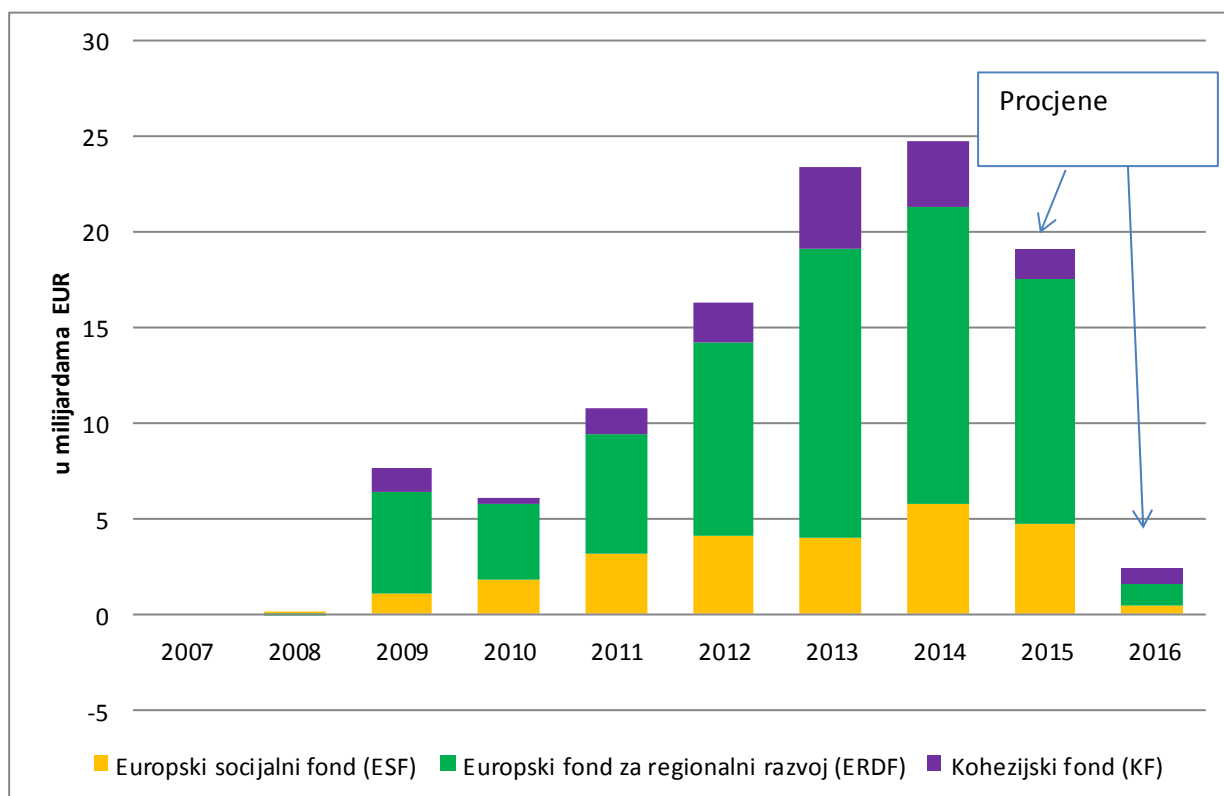
Višegodišnjom naravi znatnog udjela proračuna EU-a objašnjava se vremenski razmak između trenutka preuzimanja obveze i stvarnog plaćanja za tu obvezu. Stoga je rast strukturnog obujma nepodmirenih obveza (poznatih pod francuskim akronimom RAL, *reste à liquider*) uobičajen i očekivan. Zbog zakonskog roka za zahtjeve za plaćanje koji je donijela Komisija¹ te koncentracije zahtjeva na kraju godine, koja je posljedica izbjegavanja opoziva obveza i mogućih prekida, određeni iznos nepodmirenih zahtjeva za plaćanje na kraju godine smatra se uobičajenim. Međutim, sve veći zaostatak dostigao je proteklih godina „neuobičajene” razine², kojima se prisvaja znatan i sve veći udio proračuna za sljedeću godinu i koje nisu održive u pogledu dobrog financijskog upravljanja.

Komisija procjenjuje da je oko polovice zaostatka u nepodmirenim zahtjevima za plaćanje u kohezijskoj politici na kraju 2013. i 2014. bilo „neuobičajeno”, dakle, povezano s manjkom odobrenih sredstava za plaćanja u proračunu, čime se izazvala lančana reakcija. S obzirom na to da se faza završetka programa približava, tijekom 2015. i 2016. bit će potrebne manje razine plaćanja, a zaostatak će se automatski smanjiti. Također se predviđa pad učestalosti prekida i obustava kako se programi budu približavali svome završetku. S obzirom na to da odobrena sredstva za plaćanja za 2016. iznose otprilike 21,5 milijardi EUR za programe za razdoblje 2007. – 2013., predviđa se da će zaostatak na kraju 2016. biti oko 2 milijarde EUR.

¹ Zakonodavstvom o kohezijskoj politici predviđen je zakonski rok od 60 dana.

² Definicija uobičajenog i neuobičajenog zaostatka nalazi se u odjeljcima 3.4. i 4.3.

Programi kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013.: Kretanje zaostatka u nepodmirenim zahtjevima za plaćanje na kraju razdoblja 2007. – 2013.



Dvije su grane proračunskog tijela, Vijeće i Europski parlament, uvidjele da postoji potreba za postupnim uklanjanjem „neobičajenog” zaostatka koji se nagomilao te su se tijekom pregovora o proračunu za 2015. dogovorili oko „smanjivanja razine neplaćenih računa, s posebnim naglaskom na kohezijsku politiku, na kraju godine do svoje strukturne razine tijekom trenutnog višegodišnjeg financijskog okvira” te da će „sudjelovati u provedbi, od 2015., plana za smanjenje razine neplaćenih računa koji se odnose na provedbu programa za razdoblje od 2007. do 2013. na zajednički dogovorenu razinu do preispitivanja na polovini razdoblja sadašnjeg višegodišnjeg financijskog okvira.”

Taj dokument tvori čvrst temelj za zajedničko shvaćanje dviju grana proračunskog tijela, za koje se očekuje da će nastojati donijeti odluke o postupnom ukidanju do kraja 2016. „neobičajenog” zaostatka u neplaćenim računima za programe za razdoblje 2007. – 2013.

Tim se planom plaćanja također pruža prilika za stjecanje iskustva za buduće upravljanje proračunom.

1. Dogovor postignut o izmjeni proračuna 2/2014¹ na kraju 2014. bio je važan korak za znatno stabiliziranje zaostatka u nepodmirenim zahtjevima za plaćanje na razinu koja se postupno može riješiti u sljedeće dvije godine. Suočene s vrlo teškom fiskalnom situacijom u mnogim državama članicama, institucije su na sebe preuzele odgovornost.

¹ Izmjena proračuna 2/2014 izvorno je predstavljena kao nacrt izmjene proračuna 3/2014.

2. Mjere aktivnog upravljanja proračunom koje je poduzela Komisija pokazale su se neprocjenjivima za rješavanje manjka odobrenih sredstava za plaćanja u mnogim područjima politika. Te mjere treba zadržati sve dok je to potrebno kako bi se izbjegli nerazmjerni prekidi za korisnike i/ili plaćanja kaznenih kamata.
3. Iako se ciklus provedbe programa kohezijske politike ponavlja, razina vrhunaca i najnižih točki može se ujednačiti ako se program u ranim fazama programskog razdoblja provodi najvećom mogućom brzinom. To je posebno poželjno u trenutačnim gospodarskim okolnostima kada su ulaganja prijeko potrebna za poticanje gospodarskog oporavka i konkurentnosti.
4. Potrebno je i redovito podnošenje zahtjeva za plaćanje. Države članice trebale bi izbjeći nepotrebne administrativne zastoje u slanju svojih zahtjeva za plaćanje tijekom godine. S jedne strane, redovitim podnošenjem zahtjeva poboljšava se upravljanje proračunom i pomaže smanjenju zaostatka na kraju godine.
5. S druge strane, dovoljna proračunska odobrena sredstva za plaćanja nužan su preduvjet za ispravno izvršenje proračuna i izbjegavanje gomilanja neodržive razine nepodmirenih zahtjeva za plaćanje na kraju godine. Usto, treba primijeniti posebnu i maksimalnu fleksibilnost navedenu u zaključcima Europskog vijeća i izjavi predsjednika Barrosa iz veljače 2013. kako bi se postupalo u skladu s pravnim obvezama Unije. Nadalje, odlukama proračunskog tijela trebalo bi se, što je više moguće, omogućiti nesmetano plaćanje tijekom trajanja VFO-a.
6. Treba povećati sposobnost prognoziranja. Uz već razne analize koje je učinila dostupnima¹, Komisija će dodatno poboljšati svoje srednjoročne i dugoročne prognoze kako bi, u ranoj fazi i koliko je to moguće, utvrdila probleme koji bi mogli nastati. Čim Komisija utvrdi koje promjene u provedbi programa za razdoblje 2014. – 2020. predstavljaju rizik za nesmetano plaćanje, o tome će posebno obavijestiti dvije grane proračunskog tijela.

¹ Mjesečne prognoze o privremenim plaćanjima i zahtjevima za plaćanje, obavijesti o proračunskim prognozama (dvaput godišnje).

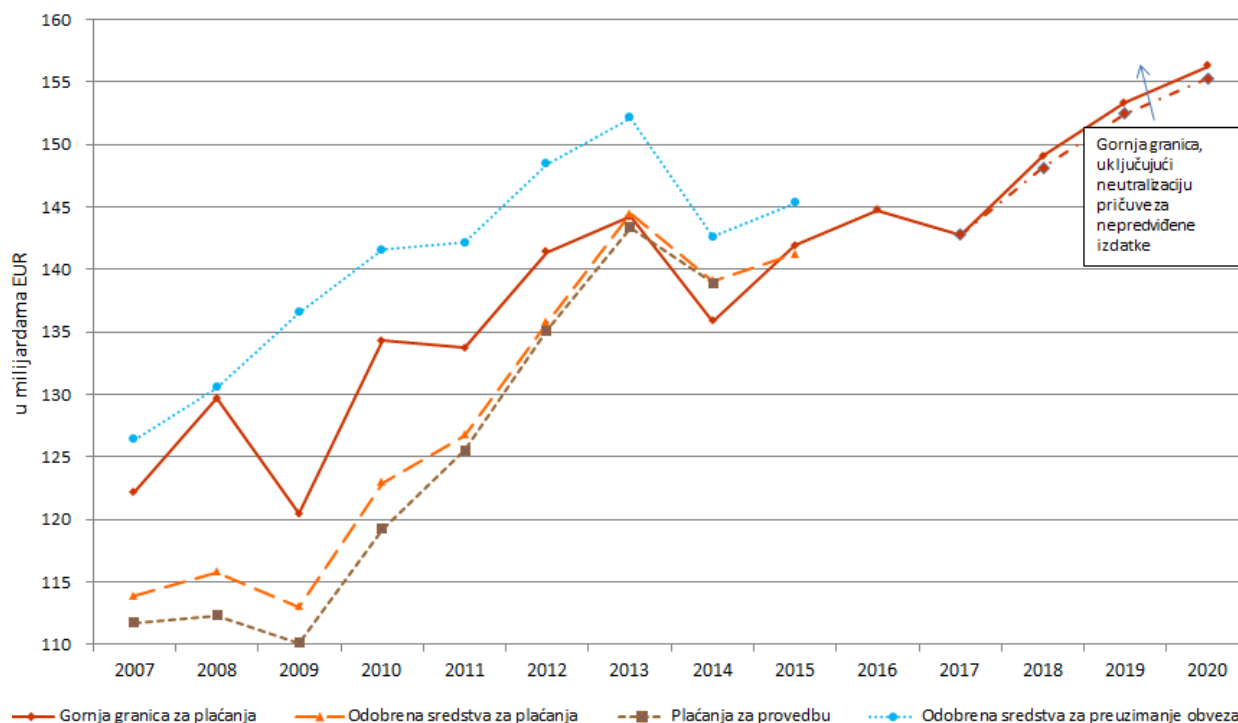
1. KONTEKST

Od 2011. Komisija je suočena sa sve većom razinom nepodmirenih zahtjeva za plaćanje na kraju godine, unatoč potpunom iskorištavanju gornjih granica za plaćanje tijekom 2013. i 2014. i aktivacije pričuve za nepredviđene izdatke tijekom 2014. Iako su iskorištena gotovo sva odobrena sredstva za plaćanja u godišnjem proračunu, zaostatak u nepodmirenim zahtjevima za plaćanje na kraju godine za kohezijsku politiku (naslov 1.b) i posebne programe u drugim naslovima (kao što je naslov 4. „Globalna Europa”) stalno je rastao.

Komisija je odgovorila na poziv Parlamenta i Vijeća da prati stanje tijekom godine te su proteklih godina održavani *ad-hoc* međuinstitucijski sastanci radi obznanjivanja ocjene trenutnog stanja. Od 2011. Komisija morala je predstavljati nacрте izmjene proračuna u cilju znatnog povećanja razine sredstava za plaćanja radi rješavanja manjka u plaćanjima. Prvotno niže razine odobrenih sredstava za plaćanja dovele su do čestog podonošenja nacрта izmjene proračuna, koji su učinili još složenijim postupak donošenja odluka o nacrtu proračuna koji bi trebao biti glavni predmet mirenja. Izmjene proračuna kasno su izglasane, čime se upravljanje procesom plaćanja još više otežalo.

U kontekstu trajno visokih razina odobrenih sredstava za preuzimanje obveza, donji grafikon prikazuje sve manja godišnja sredstva za plaćanja i gornje granice te postupno smanjenje razlike između gornje granice za plaćanja i izglasanih odobrenih sredstava, što je 2014. rezultiralo potrebom za aktivacijom pričuve za nepredviđene izdatke.

Kretanje obveza i plaćanja



U prosincu 2014. u okviru dogovora postignutog o proračunima za 2014. i 2015. Europski parlament i Vijeće dogovorili su sljedeće:

Institucije su suglasne s ciljem smanjivanja razine neplaćenih računa, s posebnim naglaskom na kohezijskoj politici, na kraju godine do svoje strukturne razine tijekom trenutnog višegodišnjeg financijskog okvira.

Kako bi se postigao taj cilj:

- *Komisija je suglasna da će predstaviti, zajedno sa zajedničkim zaključcima o proračunu za 2015., najvažnije predviđanje razine neplaćenih računa do kraja 2014.; Komisija će ažurirati te brojke i osigurati alternativne scenarije u ožujku 2015., kad bude dostupna globalna slika razine neplaćenih računa na kraju 2014., za glavna područja politike;*
- *na temelju toga tri institucije će se nastojati dogovoriti o najvećoj ciljnoj razini neplaćenih računa na kraju godine koja se može smatrati održivom;*
- *na temelju toga i uz poštovanje Uredbe o višegodišnjem financijskom okviru, usuglašene financijske omotnice programa, kao i bilo kojeg drugog obvezujućeg sporazuma, tri institucije će sudjelovati u provedbi, od 2015., plana za smanjenje razine neplaćenih računa koji se odnose na provedbu programa za razdoblje od 2007. do 2013. na zajednički dogovorenu razinu do preispitivanja na polovini razdoblja sadašnjeg višegodišnjeg financijskog okvira. O tom će se planu tri institucije usuglasiti pravodobno, prije predstavljanja nacrt proračuna za 2016. S obzirom na iznimno visoke razine neplaćenih računa, tri institucije suglasne su da će razmotriti sve moguće načine za smanjenje razina tih računa.*
- *Svake godine Komisija se slaže da će svoj nacrt proračuna popratiti dokumentom koji sadrži ocjenu razine neplaćenih računa i objašnjava kako će nacrt proračuna omogućiti smanjenje te razine i za koliko. U tom godišnjem dokumentu razmotrit će se dosadašnji napredak i predložiti prilagodbe plana u skladu s ažuriranim brojkama.*

Odmah nakon objave zajedničke izjave, Komisija je 15. prosinca 2014. predstavila ažuriranu prognozu razine nepodmirenih zahtjeva za plaćanje do kraja 2014. koja se nalazi u Prilogu 1.

U tom se dokumentu iznosi stanje provedbe na kraju 2014. uz naglasak na zaostatku u programima kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013., u cilju njegova smanjenja na dogovorenu razinu do preispitivanja na polovini razdoblja aktualnog višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020. predviđenog za 2016. U dokumentu se također razmatra kretanje zaostatka u drugim naslovima, iako je problem zaostatka mnogo manje očit u pogledu apsolutne veličine nego što je to u naslovu 1.b: zaostatak u nepodmirenim zahtjevima za plaćanje u drugim naslovima na kraju 2014. iznosio je otprilike 1,8 milijardi EUR.

2 STANJE NA KRAJU 2014.

2.1. Iskorištenost na kraju 2014.

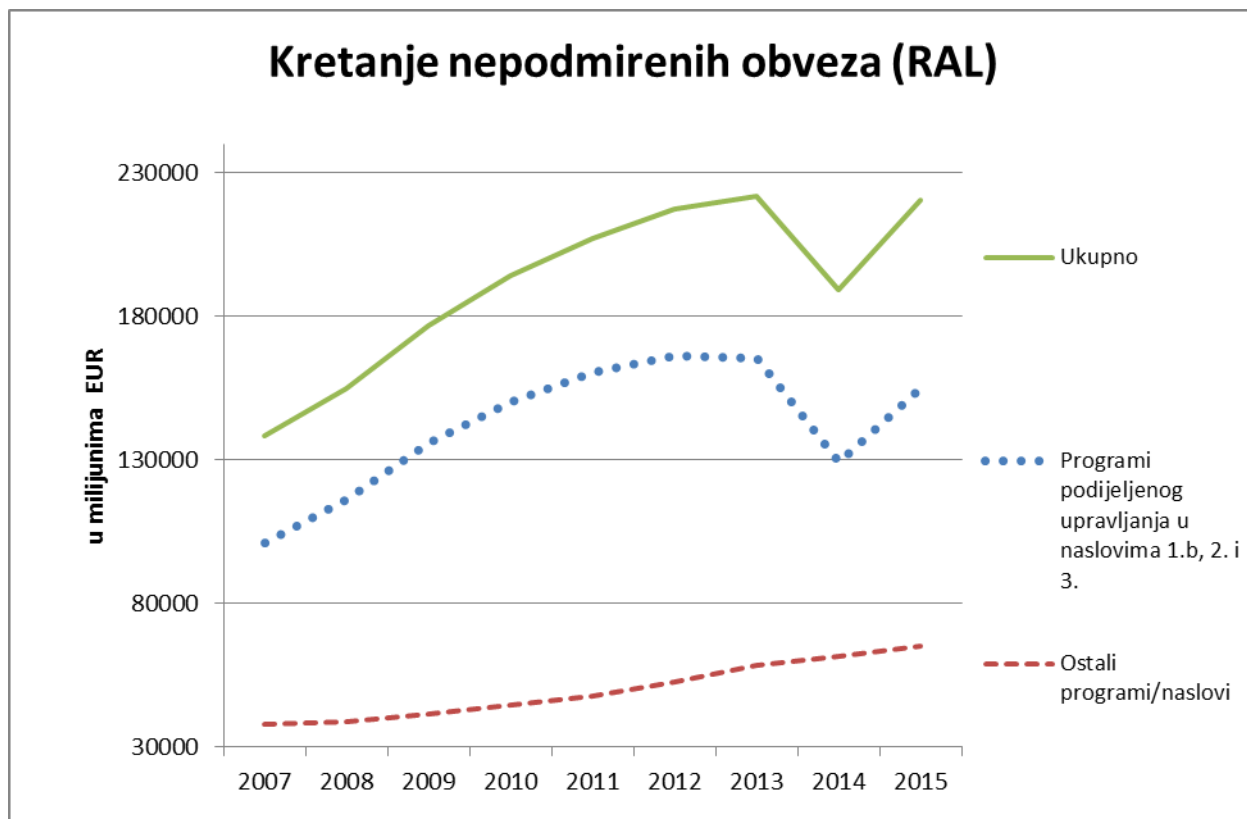
Na kraju 2014. iskorištenost odobrenih zahtjeva za plaćanje (prije prijenosa) iznosila je 134,6 milijardi EUR (99 % završnih odobrenih sredstava u proračunu za 2014.) Neiskorištenost sredstava za plaćanja (nakon prijenosa) nikad nije bila niža te je iznosila 32 milijuna EUR, u usporedbi sa 107 milijuna EUR 2013. i 66 milijuna EUR 2012. Takva visoka razina iskorištenosti, unatoč kasnom usvajanju nacrtu izmjene proračuna 3/2014 potvrđuje uskih ograničenja nametnutih na odobrena sredstva za plaćanja, posebno za završetak programa za razdoblje 2007. – 2013. U mnogim su slučajevima odgovarajuće proračunske linije također pojačane sredstvima koja su prvotno predviđena za isplatu pretfinanciranja za novousvojene programe za razdoblje 2014. – 2020.

Tijekom 2014. odobrena sredstva za plaćanja za programe za razdoblje 2007. – 2013. u okviru kohezijske politike pojačana su za 4,6 milijardi EUR, od čega je 2,5 milijardi EUR osigurano nacrtom izmjene proračuna 3/2014, 0,6 milijardi EUR prijenosom na kraju godine¹, a 1,5 milijardi EUR unutarnjim prijenosima iz programa za razdoblje 2014. – 2020. Ta su pojačanja na kraju 2014. doprinijela stabilizaciji zaostatka u programima kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013. godine.

Veliki udio neiskorištenih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza prenesen je ili reprogramiran na 2015. ne samo za kohezijsku politiku nego i za programe ruralnog razvoja (naslov 2.) te fondove za migracije i sigurnost (naslov 3.). Stoga se iznos nepodmirenih obveza (RAL) smanjio na 189 milijardi EUR na kraju 2014., što je smanjenje od 32 milijarde EUR u usporedbi s iznosom nepodmirenih obveza na kraju 2013. Međutim, to je smanjenje donekle umjetno jer je većinom rezultat neiskorištenosti odobrenih sredstava za preuzimanje obveza za programe za razdoblje 2014. – 2020. koja su prenesena i reprogramirana na 2015. i kasnije godine, kada će se ponovno „pojaviti”. Da su za sva odobrena sredstva obveze preuzete 2014., nepodmirene obveze ostale bi bliže razini iz 2013. (224 milijarde EUR).

Donji grafikon pokazuje kretanje razine nepodmirenih obveza tijekom razdoblja 2007. – 2014. i prognoze za razinu nepodmirenih obveza na kraju 2015. za proračun u cjelini, kao i za programe u okviru podijeljenoga upravljanja u naslovima 1.b, 2. i 3. i druge programe/naslove. Kako pokazuje grafikon, predviđa se da će se ukupna razina nepodmirenih obveza na kraju 2015. vratiti na sličnu razinu s kraja 2013. Međutim, na grafikonu je također prikazana razlika između programa u okviru podijeljenoga upravljanja u naslovima 1.b, 2. i 3. za koju se predviđa da će pasti do 2015. u usporedbi s 2013. te drugih programa/naslova, za koje se na kraju 2015. očekuje rast nepodmirenih obveza.

¹ DEC 54/2014



2.2. Mjere ublažavanja poduzete 2014.

Komisija je 28. svibnja 2014. predstavila svoj nacrt izmjene proračuna 3/2014 u kojemu je zatražila dodatna odobrena sredstva za plaćanja za 2014. Nakon dugog postupka usvajanja, nacrt izmjene proračuna 3/2014 konačno je odobren 17. prosinca 2014. U iščekivanju usvajanja nacrta proračuna, Komisija je tijekom 2014. donijela niz mjera ublažavanja radi poštovanja pravnih obveza koje proizlaze iz prošlih obveza, a istovremeno pokrenula novu generaciju programa u iznimno suženom proračunskom okviru.

Kako bi odobrenim sredstvima u proračunu provela dogovorene politike, Komisija je aktivno upravljala proračunom vodeći računa o tri glavna načela:

- smanjenju na najmanju moguću mjeru financijskog učinka zateznih kamata i eventualnih kazni na proračun EU-a
- povećanju na najveću moguću mjeru provedbe programa
- smanjenju na najmanju moguću mjeru potencijalno negativnog učinka odluka na treće strane i gospodarstvo u cjelini.

U skladu s time, mjere za jamčenje aktivnog upravljanja oskudnim odobrenim sredstvima za plaćanja podrazumijevale su sljedeće: ubrzavanje mjera za povrat neopravdano isplaćenih iznosa, ograničavanje neupotrijebljenih iznosa na fiducijarnim računima, smanjenje postotaka pretfinanciranja, najbolje iskorištavanje najdužih dopuštenih rokova za plaćanje, odgoda poziva za dostavu prijedloga / natječaja i povezanih ugovora.

Tim se mjerama pomoglo Komisiji da zaštiti svoj položaj visokokvalitetnoga ulagača i svoj ugled pouzdanog i sigurnog partnera. Komisija je uspjela svesti na najmanju moguću mjeru negativne učinke manjka u plaćanjima, na primjer u pogledu ograničenja iznosa zateznih kamata. Unatoč gotovo peterostrukom povećanju u usporedbi s 2013. iznos plaćenih kamata na kraju 2014. i dalje je ograničen (3 milijuna EUR). Relativno snažnije povećanje za naslov 1.a („Konkurentnost za rast i zapošljavanje”) i naslov 4. („Globalna Europa”), prikazano u donjoj tablici, predočuje pritisak na odobrena sredstva za plaćanja.

Zatezne kamate (u EUR)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Naslov 1.a	294 855	157 950	173 748	329 615	137 906	243 748	1 047 488
Naslov 1.b	1 440	5 324	6 220	11 255	31 726	71 620	103 960
Naslov 2.	27 819	1 807	9 576	15 713	61 879	30 991	61 985
Naslov 3.	13 417	59 852	48 673	50 397	29 375	13 060	7 252
Naslov 4.	250 204	178 468	257 818	1 266 425	335 820	247 786	1 797 825
Naslov 5.	43 915	442 678	237 367	60 825	142 254	46 187	8 614
Ukupno	631 651	846 079	733 403	1 734 230	738 960	653 392	3 027 124

Iznos zateznih kamata u kohezijskoj politici (naslov 1.b) nije znatan s obzirom na to da podijeljeno upravljanje čini glavni dio tog naslova, a podijeljeno upravljanje ne dovodi do zateznih kamata. Međutim, u pogledu vjerodostojnosti, nepoštovanje propisanih rokova za podijeljeno upravljanje krajnje je štetno.

3. TERMINOLOGIJA

U ovom se odjeljku objašnjavaju pojmovi koji se rabe u ovom dokumentu.

3.1. Projektni ciklus

Prije odobrenja operativnog programa ili projekta, Komisija rezervira odobrena sredstva unošenjem obveze u određenom iznosu na proračunsku liniju. Tom se transakcijom iskorištava dio odobrenih sredstava za preuzimanje obveza.

Sklapanje ugovora za projekt ili odobrenje operativnog programa vrlo često prouzročuje određenu razinu pretfinanciranja, čime se korisniku dopušta da započne projekt bez posuđivanja sredstava. Postizanje utvrđenih ciljeva dopušta korisniku da podnese zahtjeve za privremeno plaćanje te da ostvari povrat za ostvarene rashode povezane s programom.

Međutim, u slučaju velikih programa kao što su istraživanje (Obzor 2020.), strukturni fondovi, Europski fond za ribarstvo i ruralni razvoj, jednom kad se postigne određena etapa provedbe, zahtjevi za privremeno plaćanje ne rezultiraju više plaćanjima s obzirom na to da su pokriveni pretfinanciranjem. Nadalje, određeni se postotak ukupnih sredstava namijenjenih za projekte ili programe isplaćuje tek na završetku programa nakon što je Komisija provjerila da su sve aktivnosti izvršene u skladu s početnim dogovorom. U slučaju da to nije učinjeno, sredstva se djelomično opozivaju. U određenim slučajevima Komisija može također izdati nalog za povrat sredstava radi povrata plaćanja koja nisu opravdana.

3.2. Nepodmirene obveze (RAL)

Uobičajeni naziv za nepodmirene obveze francuska je kratica RAL „*Reste à Liquider*”. Riječ je o dijelu obveze za koju ni u kojem trenutku nije izvršeno nijedno plaćanje. U višegodišnjim projektima obveze se preuzimaju na početku projekta uz ograničeno pretfinanciranje, dok se privremena plaćanja ostvaruju tijekom provedbe projekta, a konačno plaćanje na završetku projekta.

Velik dio proračuna EU-a odnosi se na ulaganja čija provedba može trajati nekoliko godina. S jedne strane, razlika između odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanja u godišnjem proračunu određuje promjenu cjelokupnog iznosa nepodmirenih obveza. S druge strane, brzina kojom obveze rastu i ritam provedbe programa određuju uobičajeno kretanje nepodmirenih obveza. Međutim, nepodmirene obveze dodatno rastu ako su proračunska odobrena sredstva za plaćanja nedovoljna, bez obzira na ritam provedbe. U tom se slučaju na kraju godine povećava razina nepodmirenih zahtjeva za plaćanje.

Omjer između nepodmirenih obveza i obveza na kraju godine dobar je pokazatelj za usporedbu razine nepodmirenih obveza određenih programa i njihove financijske omotnice. Na primjer, programi i aktivnosti koji su godišnje naravi, kao što su Erasmus i humanitarna pomoć, imaju omjer nepodmirenih obveza/obveza manji od jedan, što pokazuje da je većina obveza plaćena unutar godine. Kohezijski programi, s druge strane, tipično imaju omjer nepodmirenih obveza/obveza između 2½ i 3, što odražava učinak pravila automatskog opoziva navedenih u zakonodavstvu (tzv. pravila „N+2” / „N+3”, vidi odjeljak 4.1.). Određeni programi u naslovu 4. imaju viši omjer zbog složenog ciklusa pregovora povezanih s provedbom. Komisija uzima u obzir te pokazatelje u svojim zahtjevima za plaćanje.

3.3. Ograničenja novčanog toka i manjak u odobrenim sredstvima za plaćanja

Novčani tok Komisije većinom je određen iznosima koji dolaze iz država članica na mjesečnoj osnovi u skladu s pravilima o vlastitim sredstvima. Komisija ne smije posuđivati novac radi pokrivanja manjka u novčanom toku. Ograničenja u novčanom toku mogu dovesti do privremenih zastoja u plaćanjima korisnicima sredstava EU-a, unatoč činjenici da je u proračunu za financijsku godinu odobreno dovoljno sredstava za plaćanja. To se može dogoditi obično u prvom dijelu godine, zato što je iznos nepodmirenih zahtjeva za plaćanje na kraju prethodne godine i onih koji se trebaju platiti u prvim mjesecima tekuće godine (na primjer za Europski fond za jamstva u poljoprivredi) veći od maksimalnog mjesečnog priljeva vlastitih sredstava koja su dostupna Komisiji. Smanjenjem zaostatka iz prethodne godine i mjesečnim priljevom sredstava kasnije u godini, ograničenja novčanog toka više nisu obvezujuća u narednim mjesecima u godini.

Ograničenja novčanog toka na početku godine povećavaju se zbog manjka odobrenih sredstava za plaćanja, s obzirom na to da se mjesečni poziv za sredstva temelji na prihodima sadržanim u odobrenom proračunu, prije usvajanja izmjena proračuna kojima se povećava razina plaćanja, što se obično događa krajem svake godine.

Ovisno o točnom datumu usvajanja (tj. prije ili poslije 16. studenog predmetne godine) odgovarajući dodatni poziv za vlastita sredstva za pokrivanje dodatnih sredstava za plaćanja u izmjenama proračuna koje su usvojene na kraju godine može

dovesti do toga da novčana sredstava budu dostupna tek na početku sljedeće financijske godine, što može otežati provedbu izmjena proračuna u istoj godini.

3.4. Zaostatak u nepodmirenim zahtjevima za plaćanje na kraju godine

Na kraju svake godine javlja se zaostatak u nepodmirenim zahtjevima za plaćanje, tj. zahtjevima koje su podnijeli korisnici sredstava EU-a te koji se trebaju platiti u okviru utvrđenoga razdoblja (uglavnom kraćeg od dva mjeseca), ali koji još nisu plaćeni¹. To se događa zbog jednog od sljedećih razloga:

- a) Trajni prekidi/obustave: plaćanja su prekinuta/obustavljena za određene korisnike/programme. Prekidi plaćanja obično su kratkoročne formalne mjere kojima Komisija odgađa plaćanja u iščekivanju informacija koje nedostaju ili provjera sustava upravljanja i kontrole.
- b) Vremenski raspored: zahtjevi za plaćanje nisu plaćeni jer su preneseni na zadnje dane u godini, čime se ne daje dovoljno vremena za njihovu obradu prije isteka godine.
- c) Nedostatak kredita: zahtjevi za plaćanje nisu plaćeni zato što su odobrena sredstva za plaćanja u relevantnim proračunskim linijama iscrpljena.

Dio zaostatka se smatra „uobičajenim” (vidi točke a) i b)). Rast „neuobičajenog” zaostatka nepodmirenih zahtjeva za plaćanje, većim dijelom iz područja kohezijske politike, povezan je s manjkom odobrenih sredstava za plaćanja (točka c)), dok ograničenja novčanog toka na početku godine (vidi odjeljak 3.3.) također utječu na to stanje. U odjeljku 4. dodatno se objašnjava slučaj kohezijske politike.

4. NASLOV 1.B: KRETANJE ZAOSTATKA I PREDVIĐANJA

U ovom se poglavlju posebno obrađuje kohezijska politika (naslov 1.b). Prvo se iznose glavne odlike strukturnih fondova i objašnjava kako su konkretni prošli događaji ili pitanja povezana sa zakonodavstvom izazvali trenutačnu tešku situaciju. Nadalje se objašnjava kako bi se mogao definirati „uobičajeni” zaostatak i nudi detaljna analiza situacije na kraju 2014.

4.1. Provedba strukturnih fondova za razdoblje 2007. – 2013.

Strukturni fondovi 2007. – 2013.: glavne odlike

Projekti koji se financiraju iz naslova 1.b organizirani su prema operativnim programima. Te operativne programe predlažu države članice te o njima pregovara te ih usvaja Komisija na početku razdoblja za čitavo njegovo trajanje. Svaki se operativni program provodi u okviru podijeljenog upravljanja preko individualnih projekata. To znači da su države članice te koje se koriste sredstvima. Komisija sudjeluje u odborima za praćenje u kojima ima savjetodavnu ulogu u odabiru projekata i prati provedbu projekata preko godišnjih izvješća o provedbi.

¹ Neplaćeni iznosi koji su rezultat smanjenja stopa pretfinanciranja na stopu ispod propisane/uobičajene najmanje moguće stope ne uvrštavaju se u trenutačnu definiciju „nepodmirenih zahtjeva za plaćanje”: međutim, za brojne su programe neka smanjenja stopa pretfinanciranja provedena 2014. (u nekim slučajevima već 2013.) kako bi se plaćanja prebacila na kasniji datum.

Programi se sufinanciraju iz proračuna EU-a; to znači da Komisija ne snosi cjelokupan trošak programa. Države članice moraju pronaći sredstva za sufinanciranje dijela programa.

Jednom kad je program usvojen, Europska unija ima zakonsku obvezu za čitavo razdoblje. Komisija je automatski preuzela obveze za sredstva na godišnjoj osnovi prije kraja travnja za razdoblje 2007. do 2013. na temelju financijskog plana programa, a ne na temelju stvarne provedbe projekata u okviru programa. Iako plaćanja EU-a nikad ne mogu premašiti odobrena sredstva za preuzimanje obveza iz proračuna EU-a, rashodi se smatraju prihvatljivima od početka razdoblja (tj. čak i prije usvajanja programa) do kraja razdoblja prihvatljivosti.

Nakon odobrenja programa Komisija isplaćuje pretfinanciranje. Ta su sredstva automatski dostupna državi članici te stoje na njezinu raspolaganju sve do završetka programa.

Dok se razni projekti provode, države članice preko svojih tijela za ovjeravanje podnose zahtjeve za privremena plaćanja. Komisija plaća zahtjeve za privremena plaćanja na temelju stope sufinanciranja i pod uvjetom da nije donesena odluka o prekidu ili obustavi.

Taj se mehanizam primjenjuje sve dok ukupni iznos pretfinanciranja koji je Komisija isplatila i zahtjeva za privremena plaćanja koje su podnijele države članice za programe ne dostiže prag od 95 % dodijeljenih sredstava za programe. Kad se taj prag dosegne, države članice mogu i dalje slati zahtjeve za plaćanje, ali koji se koriste da bi se nadoknadilo svako preostalo pretfinanciranje. Ostatak se isplaćuje na završetku programa. Države članice moraju opravdati prihvatljive rashode radi pokrivanja iznosa primljenog pretfinanciranja na početku razdoblja i iznosa koji je zadržan za završetak programa (5 % ukupnih dodijeljenih sredstava).

Na kraju razdoblja prihvatljivosti, predviđa se razdoblje od 15 mjeseci za pripremu dokumenata o završetku projekta i njihovo podnošenje Komisiji te slanje zahtjeva za završnu isplatu. Prije odobrenja završne isplate, Komisija pregledava paket o završetku programa (tj. izjavu o završetku programa, završno izvješće o provedbi i završni zahtjev). Uzimajući u obzir da se ti dokumenti očekuju do 31. ožujka 2017. odluka o završetku (i povezana plaćanja za završetak programa) donosi se između 2017. i 2019.

Na temelju ishoda tog izvršenja sredstava, 5 % sredstava zadržanih za plaćanja na završetku programa upotrebljava se za plaćanje zahtjeva za nepodmirena plaćanja. Komisija u protivnom ne isplaćuje čitav iznos na završetku programa. Iznos koji nije isplaćen opoziva se. Ako su ispravci viši od 5 %, Komisija će nadoknaditi neopravdano isplaćeni iznos.

Pravilo N+2/N+3

Pravilo N+2/N+3 prvi je put doneseno za programsko razdoblje 2000. – 2006. Pravilom se predviđa da se za obveze koje su preuzete na kraju godine N mora osigurati isti iznos pretfinanciranja i zahtjeva za privremena plaćanja prije 31. prosinca godine N+2 (pravilo N+2). Na primjer, obveza iz 2012. mora se u potpunosti pokriti zahtjevima za plaćanje prije 31. prosinca 2014. Iznos koji nije pokriven opoziva se, što znači da država članica gubi sredstva. Međutim, trenutačno

u čitavoj povijesti strukturnih fondova nema zabilježenih znatnijih opoziva na temelju pravila N+2/N+3.

Svrha je tog pravila zajamčiti financijsku disciplinu u upravljanju sredstvima EU-a. Budući da se obveze automatski preuzimaju s odobrenjem programa, pravilom se države članice obvezuje na dinamičnu provedbu projekata radi izbjegavanja problema na samom kraju ciklusa. Tim se pravilom također omogućuje nesmetana provedba plaćanja, čime se države članice obvezuje na podnošenje zahtjeva za plaćanje u redovitim intervalima. Međutim, kako je navedeno u idućem poglavlju, ublažavanje pravila posebno u razdoblju nakon financijske krize 2008. smanjilo je njegov regulatorni učinak.

To je pravilo uzrok gomilanja zahtjeva za plaćanje na kraju godine: države članice moraju poslati svoje zahtjeve za plaćanje prije ponoći 31. prosinca preko posebnog informatičkog sustava. Iako postoji zakonska obveza redovitog slanja zahtjeva tijekom godine¹, prethodna iskustva pokazuju da mnoge države članice čekaju posljednje tjedne da pošalju velike količine zahtjeva.

4.2. Profil zahtjeva za plaćanje za programsko razdoblje 2007. – 2013.

Glavni pokretači ciklusa plaćanja

Na početku razdoblja isplaćuje se znatan iznos pretfinanciranja nakon čega nekoliko godina slijedi relativno niska razina privremenih plaćanja dok se programi ne ustroje i započnu provedbe projekata. Budući da pravilo N+2/N+3 počinje imati učinka najranije na kraju treće godine programskog razdoblja, na početku okvirnoga razdoblja nema pritiska da se podnose zahtjevi. Štoviše, pretfinanciranjem se i dalje pokriva veliki dio obveza koje su preuzete na početku programskog razdoblja. Oko 2-3 godine prije kraja programskog razdoblja sa sazrijevanjem programa počinje rasti i godišnja razina privremenih plaćanja, a zahtjevi za plaćanje pristizati u optimalnom ritmu. Na kraju razdoblja/početka sljedećeg programskog razdoblja bilježi se vrhunac nakon čega slijedi pad gotovo na nulu u sljedećim godinama kad programi dostižu prag od 95 %. Kao što je ranije spomenuto, plaćanja na završetku programa izvršavaju se između jedne i tri godine nakon završetka razdoblja prihvatljivosti.

Odstupanja

Tri su razvoja događaja u zakonodavnom okviru koja su primjenjiva na programsko razdoblje 2007. – 2013. pojačala ciklički karakter privremenih plaćanja:

1. Prijelaz s pravila N+3 na pravilo N+2. Kao dio globalnog kompromisa kojim je uspostavljen VFO za 2007. – 2013. nove države članice, ali i Grčka i Portugal, podliježu pravilu N+3 za obveze u obrocima (tranšama) za razdoblje od 2007. do 2010. i kasnije pravilu N+2 do kraja razdoblja. To znači da do kraja 2013. te države članice moraju pokriti dva obroka za obveze: obrok za 2010. i obrok za 2011. Naravno da države članice nisu nužno čekale do roka za opozive da provedu programe i da podnesu svoje zahtjeve za plaćanje, tako da 2013. nije došlo do udvostručenja zahtjeva za

¹ U članku 87. Uredbe (EZ) br. 1083/2006 navedeno je da se: „...zahtjevi za privremeno plaćanje za svaki operativni program sakupljaju i šalju Komisiji, ako je moguće, tri puta godišnje”.

plaćanje. Unatoč tome, tim se pravilom snažno povećao najveći iznos za 2013. uz učinak prelijevanja na sljedeće godine preko gomilanja sve većeg zaostatka.

2. Države članice morale su provesti provjeru usklađenosti svojih sustava kontrole sredstava. Rezultate provjere usklađenosti morala je odobriti Komisija. Zahtjevi za privremeno plaćanje mogli su se podnositi, ali Komisija ih je mogla isplatiti tek nakon odobrenja provjere usklađenosti. Iako je većina programa usvojena 2007., podnošenje je zahtjeva (ili barem njihova nadoknada od strane Komisije) kasnilo, a tijekom 2008. gotovo nije izvršeno nijedno privremeno plaćanje.
3. Kao odgovor na financijsku krizu, države članice snažno su zagovarale neutraliziranje obroka za obveze za 2007. u odnosu na pravilo N+2/N+3. Komisija je to prihvatila, ali umjesto odgađanja praga za opoziv obroka za 2007. za jednu godinu, pravilo N+2/N+3 dodatno je oslabljeno nakon što je donesena jednoglasna odluka Vijeća da se obveza povezana s obrokom za 2007. razdijeli na šest šestina tijekom cijelog razdoblja. Riječ je o takozvanom grčkom pravilu kojim se omogućilo podnošenje manje zahtjeva za plaćanje na početku razdoblja te koje se uravnotežuje s više zahtjeva za plaćanje na kraju razdoblja.

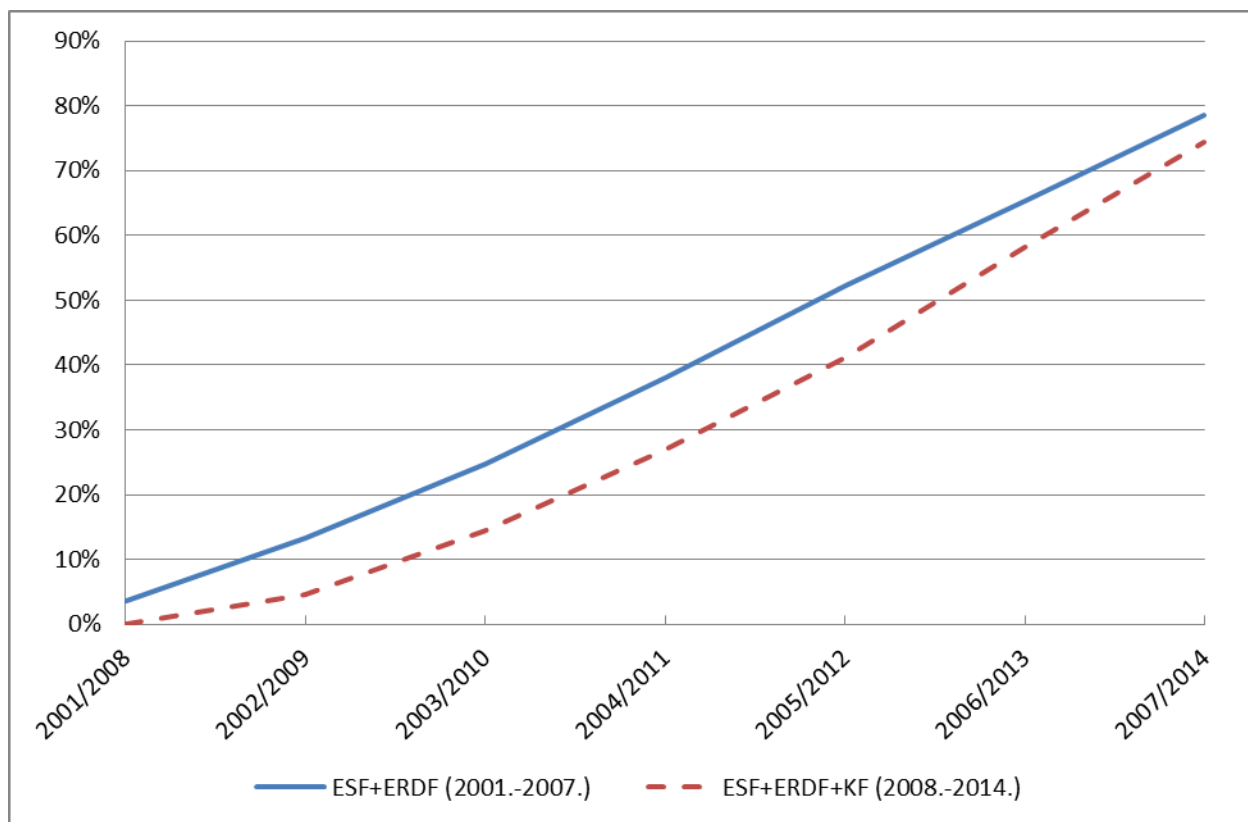
Također kao odgovor na krizu, razdoblje prihvatljivosti za rashode programa za razdoblje 2000. – 2006. produljeno je s kraja 2008. na 2009. (izmjenom odluke Komisije o odobrenju programa) te su se stoga države članice nastavile usredotočivati na provedbu programa za razdoblje 2000. – 2006. Rezultat toga bilo je kašnjenje provedbe programa za razdoblje 2007. – 2013. i povezanih podnošenja zahtjeva za privremeno plaćanje za razdoblje 2007. – 2013.

Usporedba programa za razdoblje 2000. – 2006. s programima za razdoblje 2007. – 2013.

Dok se u programskom razdoblju 2007. – 2013. na kraju četvrte godine prešlo s pravila N+3 na pravilo N+2, u programskom razdoblju 2000. – 2006. vrijedilo je samo pravilo N+2, iako uz neke prilagodbe izvršene 2004. zbog pristupanja 10 država članica.

U donjem grafičkom prikazu uspoređena su ukupna privremena plaćanja za razdoblje 2000. – 2006. koja su ostvarena tijekom razdoblja 2001. – 2007. kao postotak ukupne financijske omotnice, s ukupnim privremenim plaćanjima za razdoblje 2007. – 2013. koja su ostvarena tijekom razdoblja 2008. – 2014. kao postotak ukupne financijske omotnice.

Grafikon 1.: Godišnji obrazac kumulativnih privremenih plaćanja (uz vremenski razmak od jedne godine): razdoblje 2000. – 2006. (EU-15) u odnosu na razdoblje 2007. – 2013. (% ukupne omotnice isključujući pretfinanciranje)



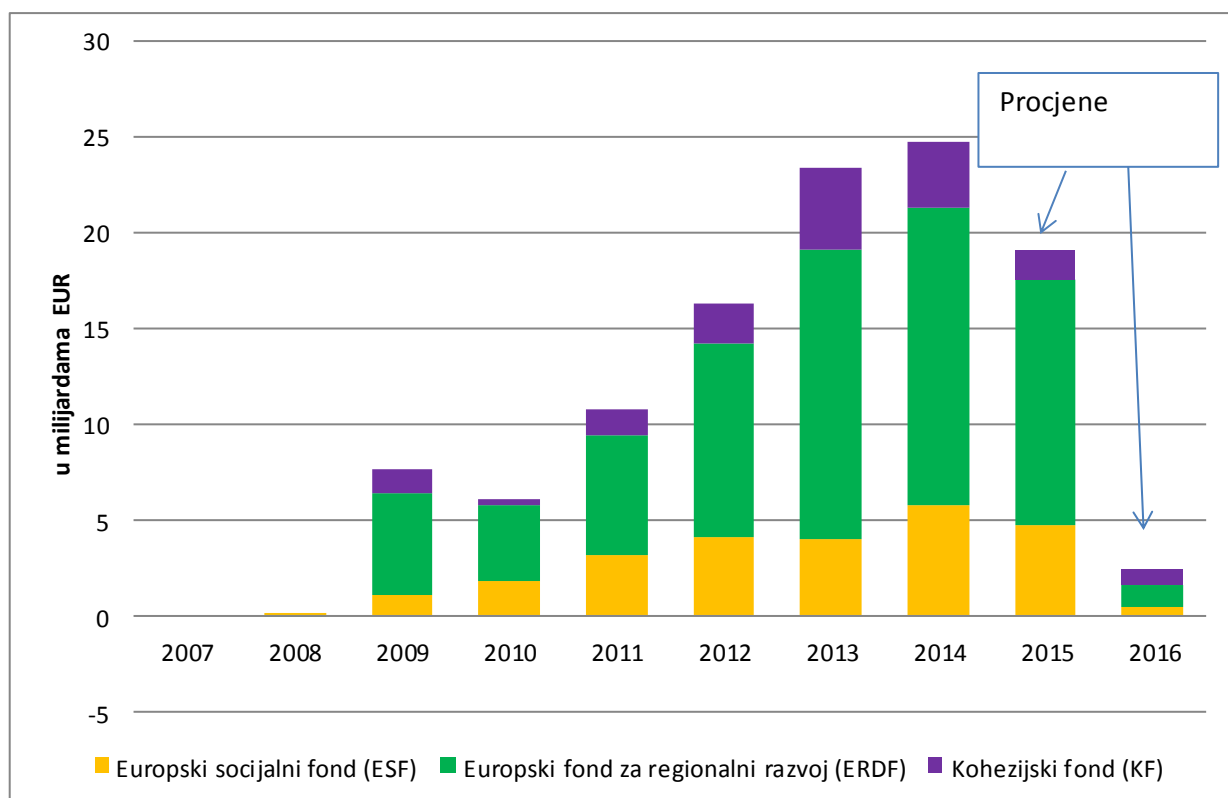
Kao što se može vidjeti iz grafikona, kumulativna plaćanja za programe za razdoblje 2007. – 2013. dosljedno su ostala ispod razine koja je zabilježena u razdoblju 2000. – 2006., iako se može uočiti njihovo približavanje na kraju razdoblja. Taj odgođeni profil za programe za razdoblje 2007. – 2013. posljedica je navedenih čimbenika. Time se objašnjava nedovoljna iskorištenost sredstava za plaćanja i gornja granica za plaćanja na početku razdoblja s obzirom na to da je profil plaćanja za programe za razdoblje 2000. – 2006. uzet kao referentna točka za utvrđivanje tih gornjih granica.

Međutim, kad su u kasnijoj fazi zahtjevi za plaćanje počeli pristizati, plaćanja su snažno ograničena razinom odobrenih sredstava za plaćanja i/ili gornjom granicom za plaćanja koja je dovela do gomilanja zaostatka.

Kretanje zaostatka za razdoblje 2007. – 2014.

Sljedeći grafikon¹ prikazuje kretanje zaostatka za programe za razdoblje 2007. – 2013. u razdoblju 2007. – 2016.

Grafikon 2.: Programi kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013.: Kretanje nepodmirenih zahtjeva za plaćanje na kraju godine (u milijardama EUR)



Kako pokazuje grafikon, zaostatak za programe za razdoblje 2007. – 2013. počeo je rasti 2011. kada je dostigao razinu od 11 milijardi EUR te vrhunac od 24,7 milijardi EUR tijekom 2014. Kao što je niže objašnjeno, prognoze pokazuju još uvijek visoku razinu zaostatka na kraju 2015. prije povratka na „uobičajeni” i održivi zaostatak na kraju 2016.

4.3. Sastavni dijelovi i vrste zaostatka

Tijekom godine Komisija zaprimi sljedeće zahtjeve za plaćanje za strukturne fondove:

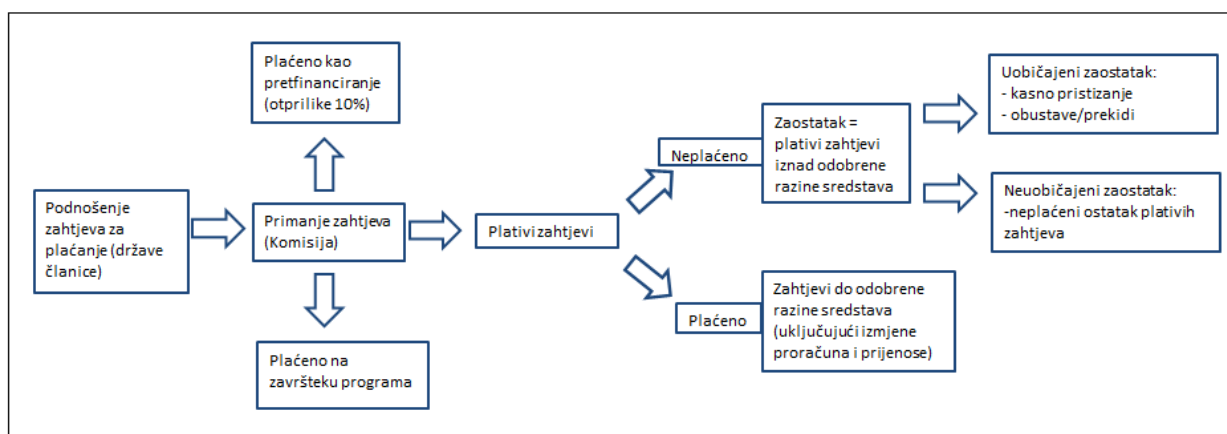
- prihvatljive zahtjeve za plaćanje koji su obuhvaćeni plaćanjima tijekom godine
- zahtjeve za plaćanje koji su već obuhvaćeni pretfinanciranjem na početku programskog razdoblja i koje zbog toga ne prate dodatna plaćanja
- zahtjeve za plaćanje koji se mogu platiti samo nakon završetka programa i koji moraju čekati do trenutka kada Komisija i korisnik postignu dogovor o završetku

¹ Identičan onom iz sažetka.

- d) zahtjeve za plaćanje za koje plaćanje nije izvršeno jer su preneseni u zadnjim danima godine, prekasno za obradu prije završetka godine
- e) zahtjeve za plaćanje koji su prekinuti/obustavljeni za određene korisnike; obustave ili prekidi za plaćanja uobičajeno su kratkoročne aktivnosti kojima Komisija odgađa plaćanje u očekivanju podataka koji nedostaju ili provjera sustava upravljanja i kontrola
- f) zahtjeve za plaćanje koji nisu plaćeni na kraju godine zato što su iscrpljena odobrena sredstva za plaćanje iz relevantne proračunske linije.

Posljednje četiri kategorije koje odgovaraju točkama od c) do f) ostaju na kraju godine nepodmireni zahtjevi, dok *zaostatak* uključuje nepodmirene zahtjeve za plaćanje prema razlozima navedenima u točkama d), e) i f). Određena razina nepodmirenih zahtjeva za plaćanje na kraju godine smatra se „uobičajenom” kada odgovora razlozima navedenima u točkama d) i e). „*Neuobičajeni*” *zaostatak* obično obuhvaća nepodmirene zahtjeve za plaćanje u skladu s razlogom iz točke f).

Sljedeći shematski prikaz pokazuje kretanje zahtjeva za plaćanje za naslov 1.b od podnošenja zahtjeva država članica preko identificiranja „plativih zahtjeva” do „uobičajenog” i „neuobičajenog” *zaostatka*.



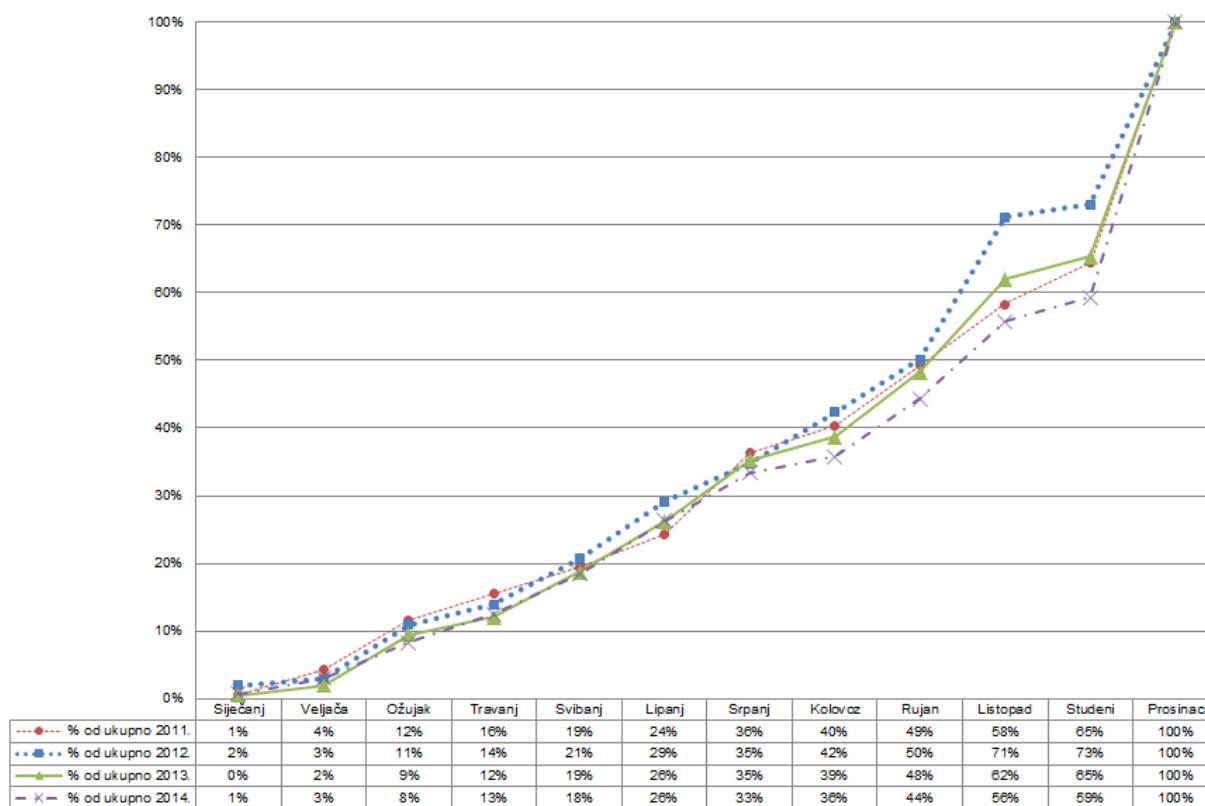
Koncentracija zahtjeva na kraju godine i plaćanje

U prosincu države članice šalju iznimno mnogo zahtjeva za plaćanje, od 27 % do 35 % ukupnih zahtjeva u godini za razdoblje 2011. – 2014. Za svaki primljeni zahtjev za plaćanje Komisija mora provesti kontrole prije nego što započne s plaćanjem. Što je veći broj primljenih zahtjeva u posljednjim tjednima godine, to je veći rizik od neplaćanja prije kraja godine.

Zbog toga Komisija redovito potiče države članice da redovitije šalju svoje zahtjeve tijekom godine.

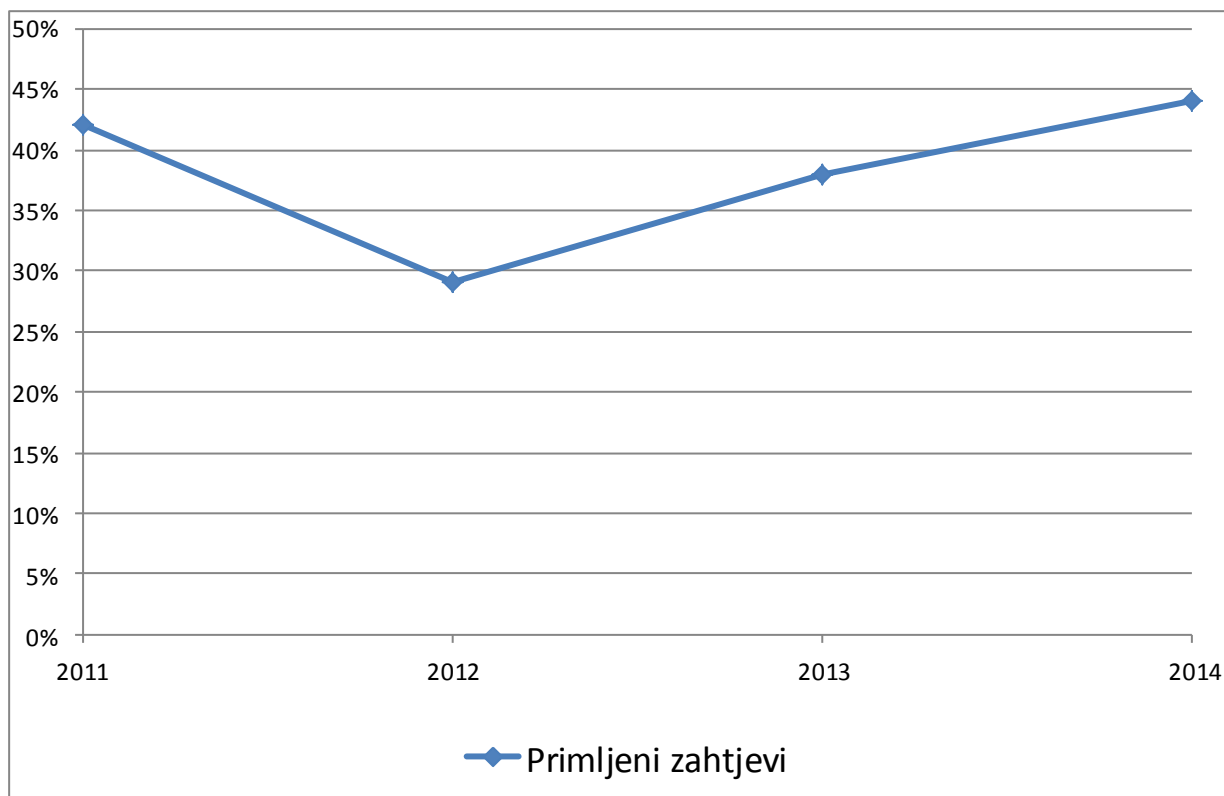
Sljedeći grafikon pokazuje mjesečno kretanje podnesenih zahtjeva za plaćanje za programe za razdoblje 2007. – 2013. između 2011. i 2014.

Grafikon 3.a.: Mjesečni obrazac kumulativnih podnesenih privremenih zahtjeva za plaćanje za razdoblje 2007. – 2013. (u % od ukupnog iznosa)



Gornji grafikon jasno pokazuje vrlo snažan porast zahtjeva za plaćanje koji se ponavlja na kraju svake godine.

Grafikon 3.b.: Koncentracija podnesenih zahtjeva za plaćanje tijekom posljednja dva mjeseca u godini (postotak primljen u studenom i prosincu) između 2011. i 2014.



Grafikoni pokazuju da sve više zahtjeva za plaćanje pristiže kasno u godini zbog sve većeg pritiska pravila N+2. Uklanjanje pravila N+3 tijekom 2013. značilo je da je za sve države članice vrijedilo pravilo N+2, osim za Rumunjsku, Slovačku i Hrvatsku. To je snažno utjecalo na obujam primljenih zahtjeva u toj godini. Količina zahtjeva koji su pristigli prekasno da bi bili plaćeni u toj godini ovisi o ukupnom broju zahtjeva primljenih u godini i o njihovom profilu tijekom godine.

Učinak prekida i obustava

Uoči li moguće nedostatke, Komisija rabi brojne preventivne mehanizme kako bi zaštitila proračun EU-a prije plaćanja državama članicama. Oni su posebno vrijedni za poboljšanje sustava kontrola u državama članicama, čime se smanjuje potreba za dodatnim financijskim ispravcima Komisije.

Posljedica toga je da neke zahtjeve za plaćanje nije moguće odmah platiti s obzirom na to da ih je Komisija prekinula ili obustavila dok se čekaju poboljšanja u sustavima kontrole. Iako se većina tih zahtjeva na kraju neće odbiti, oni se ne mogu odmah platiti.

U skladu s uredbom¹ Komisija može:

- **prekinuti** rok plaćanja na najviše šest mjeseci za programe za razdoblje 2007. –2013. ako postoji dokaz koji upućuje na značajne nedostatke u radu sustava upravljanja i kontrole u predmetnim državama članicama; ili ako su službe Komisije provele dodatne provjere slijedom informacija o tome da su rashodi u ovjerenoj izjavi o rashodima povezani s ozbiljnom nepravilnošću koja nije ispravljena;

¹ Članci 91. i 92. Uredbe (EZ) br. 1083/2016 za programsko razdoblje 2007. – 2013.

- **suspendirati (obustaviti)** cjelokupna ili dio privremenih plaćanja državi članici za programe za razdoblje 2007. – 2013. ako postoji dokaz o ozbiljnom nedostatku u sustavu upravljanja i kontrole programa, a za koji država članica nije poduzela korektivne mjere; ili su rashodi u ovjerenoj izjavi o rashodima povezani s ozbiljnom nepravilnošću koja nije ispravljena ili ako država članica ozbiljno krši svoje obveze u pogledu upravljanja i kontrole. Ako država članica ne poduzme potrebne mjere Komisija može nametnuti financijske ispravke.

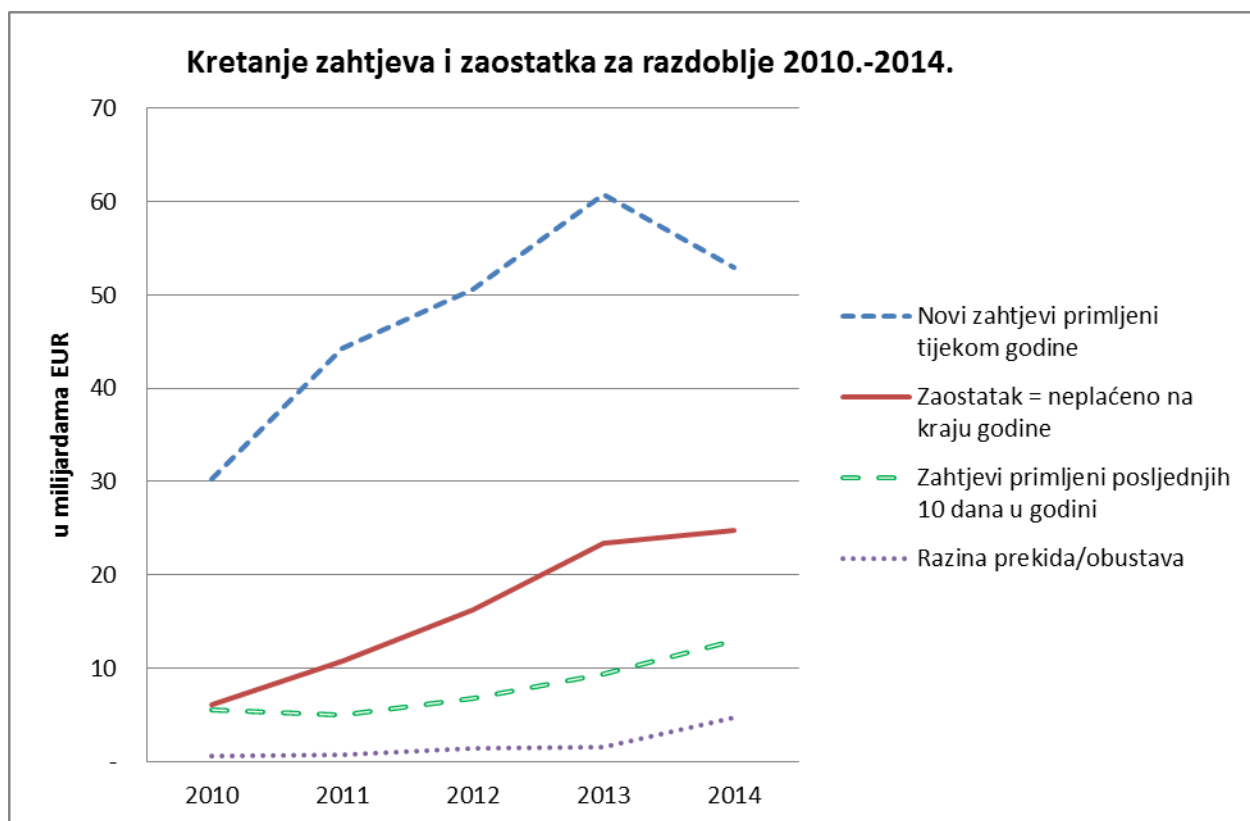
Procjena „uobičajenog” zaostatka

Kao što je objašnjeno, „uobičajeni” zaostatak čini ukupna količina zahtjeva koji su prekinuti ili obustavljeni i zahtjeva koji pristižu prekasno da bi bili plaćeni u toj godini. Zahtjevi koji pristižu tijekom posljednjih deset kalendarskih dana u godini smatraju se zahtjevima koji pristižu prekasno da bi bili plaćeni jer Komisija mora raspolagati dovoljnim jamstvima da će moći u potpunosti iskoristiti sredstva koja su dostupna u proračunu. Međutim, neki zahtjevi koji su prekinuti ili obustavljeni također su dio zahtjeva koji pristižu prekasno da bi bili plaćeni te se ne bi trebali dvaput brojiti.

U skladu s time, „uobičajeni” zaostatak će rasti s ukupnim brojem zahtjeva koji su primljeni tijekom godine te s njihovom relativnom koncentracijom tijekom posljednjih dana u godini.

Donji grafikon donosi za razdoblje 2010. – 2014. pregled primljenih zahtjeva za plaćanje, zaostatka na kraju godine i zahtjeva koji pristižu prekasno da bi bili plaćeni ili obustavljeni.

Grafikon 4. Naslov 1.b: zahtjevi, zaostatak, obustave za razdoblje 2010. – 2014.



U protekle tri godine (2012. – 2014.) „uobičajeni” zaostatak (tj. zahtjevi za plaćanje primljeni u posljednjih deset dana u godini ili prekinuti ili obustavljeni zahtjevi čak ako su primljeni prije posljednjih deset dana) može se procijeniti na polovicu iznosa ukupnog zaostatka na kraju godine. Druga polovica povezana je s manjkom odobrenih sredstva za plaćanja u proračunu, što je pokrenulo lančanu reakciju¹.

Zbog očekivanog manjeg broja zahtjeva tijekom 2015. i 2016., očekivanog smanjenja slučajeva prekida/obustava te izostanka pritiska pravila N+2 na kraju 2015.², očekuje se i osjetan pad „uobičajenog” zaostatka.

¹ Zbog ograničenja novčanog toka u prvim mjesecima godine (vidi odjeljak 3.3.) dio zaostatka možda neće biti plaćen u propisanom roku na početku godine.

² Osim za Hrvatsku, Rumunjsku, Slovačku

4.4. Predviđanja za plaćanja (zahtjevi) za razdoblje 2007. – 2013. tijekom 2015. i 2016.

Procjene za 2015. i 2016. koje se temelje na prognozama država članica

Uredbom kojom se uređuju fondovi za razdoblje 2007. – 2013.¹ od država članica se traži da Komisiji pošalju prognoze izglednih privremenih zahtjeva za plaćanje za godinu N i godinu N+1 najkasnije do 30. travnja godine N. Tijekom proteklih godina države članice složile su se da će ažurirati te informacije u rujnu godine N kako bi točnije procijenile sve veću razinu nepodmirenih zahtjeva za plaćanje (zaostatak) i znatnu koncentraciju zahtjeva za plaćanje koji su podneseni u posljednjim mjesecima godine.

Međutim, novom uredbom kojom se uređuju fondovi za 2014. – 2020.² zahtijeva se da države članice pošalju svoje prognoze zahtjeva za privremeno plaćanje za godinu N i N+1 do 31. siječnja godine N (uz slanje ažuriranih podataka do 31. srpnja). Države članice 2015. na dobrovoljnoj su osnovi počele primjenjivati novi rok za svoje programe za razdoblje 2007. – 2013. na temelju zahtjeva Komisije potvrđenog u prosincu 2014. Prema podacima koje je Komisija primila zaključno s danom 3. ožujka 2015. države članice trenutačno procjenjuju da će tijekom 2015. podnijeti zahtjeve za plaćanje u iznosu od otprilike 48 milijardi EUR (plative i neplative) i tijekom 2016. u iznosu od 18 milijardi EUR.³

Kao što je već objašnjeno, neće svi zahtjevi za plaćanje izravno rezultirati plaćanjima zbog toga što je potrebno uzeti u obzir gornju granicu od 95 % u plaćanjima kao što je utvrđeno člankom 79. Uredbe (EZ) br. 1083/2006⁴. Kako što više programa bude dostizalo gornju granicu od 95 %, taj će ispravak postati sve značajniji 2015. i u kasnijim godinama. Stoga su stvarne brojke očekivanih zahtjeva za plaćanje niže nego one koje su prognozirale države članice jer se zahtjevi iznad gornje granice od 95 % razmatraju samo na završetku programa. Na temelju tih

¹ Članak 76. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999 (SL L 210, 31.7.2006., str. 25).

² Članak 112. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

³ U prognozama koju su države članice podnijele u siječnju 2015. nisu obuhvaćeni svi operativni programi. U tim se slučajevima Komisija koristila prognozama koje je primila prošli rujan. Takva ekstrapolacija prognoza država članica koje nedostaju nije moguća za 2016. s obzirom na to da su se prognoze koje su predane u rujnu 2014. odnosile samo na 2014. i 2015. (ne još na 2016.). To znači da prognoza za 2016. obuhvaća samo operativne programe za koje su države članice dostavile informacije i da će možda morati biti revidirana kasnije kada informacije koje nedostaju budu dostavljene.

⁴ U članku 79. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 stoji da „kumulativni ukupni iznos pretfinanciranja i privremenih plaćanja ne smije premašiti 95 % doprinosa iz fondova za operativni program; preostalih 5% će biti isplaćeno samo na završetku operativnog programa.”

ograničenih prognoza Komisija predviđa da će 2015. primiti plative zahtjeve za plaćanje u ukupnom iznosu od 35 milijardi EUR. Odgovarajući iznos za 2016. trenutno je otprilike 3 milijarde EUR. Taj iznos za 2016. bit će točniji (i mogao bi biti nešto viši) kad države članice podnesu podatke koji nedostaju ili preispitaju dostavljene podatke za neke operativne programe.

U prilogu 2. detaljnije su opisane prognoze država članica u pogledu zahtjeva za plaćanje koji se podnose 2015. i 2016. za programe kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013.

Procjene Komisije na temelju izvršavanja

Ukupni udio pretfinanciranja i privremenih plaćanja na kraju 2014. iznosio je 266,1 milijardu EUR. Ukupna omotnica za programe kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013. iznosi 347,3 milijarde EUR. Uzimajući u obzir dosad izvršeni opoziv i rizik od opoziva zbog provedbe pravila N+2/N+3 na kraju 2014., ali koji još čeka potvrdu (ukupni najveći iznos od otprilike 0,9 milijardi EUR od početka razdoblja), najveći mogući iznos koji se još mora isplatiti je oko 80,3 milijarde EUR. Međutim, 5 % iznosa svakog programa mora biti isplaćeno na kraju završetka (17,3 milijarde EUR).

To znači da je očekivana razina privremenih zahtjeva za plaćanje koji se još moraju isplatiti 2015. ili sljedeće godine oko 63 milijarde EUR ili 18 % ukupne omotnice, što uključuje zaostatak na kraju 2014. godine (24,7 milijardi EUR). Najveća moguća razina plativih novih zahtjeva za plaćanje koji će biti zaprimljeni 2015. ili u sljedećim godinama, prije završetka programa, iznosi 38,3 milijarde EUR. Ako 2015. budu primljeni zahtjevi za plaćanje u iznosu do 35 milijardi EUR, preostali iznos od najviše 3,5 milijardi EUR bit će primljen 2016.

Procijenjeni zaostatak na kraju 2015. utemeljen na ispravljenim prognozama država članica

Razina odobrenih sredstava za plaćanja u proračunu za 2015. iznosi 39,5 milijardi EUR. Tim će se iznosom pokriti zaostatak nastao prije 2015. godine (24,7 milijardi EUR) i novi zahtjevi (procijenjeni na 35 milijardi EUR). Očekivani zaostatak na kraju 2015. stoga bi trebao iznositi 20 milijardi EUR, od čega će najmanje polovica ili 10 milijardi EUR ostati kao neuobičajeni zaostatak.

u milijardama EUR

Zaostatak na kraju 2014. (prilagođen)	Prognoze država članica u vezi sa zahtjevima iz 2015. ispravljen uz prag od 95 %	Odobrena sredstva za plaćanja u proračunu za 2015.	Prognoze zaostatka za kraj 2015.
24.7	~35	39.5	~20

4.5. Očekivani zahtjevi za plaćanje tijekom 2016.

Kao što je navedeno, očekuje se da će zaostatak na kraju 2015. iznositi 20 milijardi EUR pokažu li se prognoze država članica točnima. Nadalje, očekuje se do 3,5 milijardi EUR plativih zahtjeva prije završetka programa. Uzimajući u obzir relativno ograničen broj zahtjeva za plaćanje te da više ne postoji pritisak od pravila N+2, ne postoji razlog da se pretpostavi da će veliki dio tih zahtjeva za plaćanje stići prekasno da budu plaćeni tijekom 2016.

Komisija će prilagoditi svoj zahtjev u nacrtu proračuna za 2016. uzimajući u obzir „uobičajeni” zaostatak na kraju 2016. Taj „uobičajeni” zaostatak koji obuhvaća prekasno podnesene zahtjeve i preostale prekide/obustave trebao bi, međutim, biti osjetno manji u odnosu na prethodne godine, s obzirom na to da je razina novih zahtjeva koji bi trebali biti primljeni 2016. također jako niska te da Komisija očekuje od država članica da isprave nedostatke i podnesu „čiste” zahtjeve. On bi mogao iznositi otprilike 2 milijarde EUR. Taj „uobičajeni” zaostatak na kraju 2016. morat će stoga biti obuhvaćen u proračunu za 2017., a iznos koji bi trebao biti izvršten u proračun za 2016. trebao bi biti oko 21,5 milijardi EUR.

4.6. Sažeti pregled podataka koji se rabe u izračunu zahtjeva za plaćanje i zaostatka

U sljedećoj su tablici sažeti podaci o omotnici programa, očekivanoj iskorištenosti proračunskih sredstava dostupnih u proračunu za 2015. i najvećeg broja zahtjeva za plaćanje koji se očekuju 2016.

Nepodmirena privremena plaćanja 2015. – 2017. (u milijardama EUR)

Omotnica programa	(1)	347.3
- od čega pretfinanciranje i privremena plaćanja ostvarena do kraja 2014.	(2)	266.1
- od čega sredstva rezervirana za završetak programa (5 %) i izvršeni opozivi	(3)	18.2
Najveći mogući broj plativih privremenih plaćanja (2015. – 2017.)	(4)=(1)-(2)-(3)	~63.0
- od čega zaostatak na kraju 2014. (nepodmireni zahtjevi za plaćanje)	(5)	24.7
- od čega najveći mogući broj plativih privremenih plaćanja (2015. – 2017.)	(6)=(4)-(5)	38.3

Proračunska godina 2015., u milijardama EUR

Sredstva dostupna u proračunu za 2015.	(1)	39.5
- od čega zaostatak na kraju 2014.	(2)	24.7
- od čega prognoze za 2015. ispravljene uz prag od 95 %	(3)	~35
Očekivani zaostatak na kraju 2015.	(4)=(1)-(2)-(3)	~20

Proračunska godina 2016., u milijardama EUR

Očekivani zaostatak na kraju 2015.	(1)	~20
Najveći mogući iznos preostalih zahtjeva za plaćanje koji se očekuju 2016. prije završetka programa	(2)	~3.5

Najveći mogući iznos zahtjeva za plaćanje koji će biti obuhvaćeni u proračunu za 2016.	(3)=(1)+(2)	~23.5
---	--------------------	--------------

4.7. Plaćanja na završetku programa

Zaključenje strukturnih fondova ima vlastitu dinamiku plaćanja. Svaka država članica šalje svoje dokumente o završetku programa najkasnije do 31. ožujka 2017. Komisija u roku od pet mjeseci od datuma primitka izjave o završetku programa obavještava države članice o svojem mišljenju pod uvjetom da su svi podaci sadržani u početnom dokumentu o završetku programa¹. U načelu se plaćanja za završetak izvode nakon 2016. Ukupni dio rezerviran za završetak (5 % od ukupnih dodijeljenih sredstava) iznosi 17,3 milijarde EUR, ali na razinu plaćanja utjecat će i kvaliteta provedbe programa tijekom čitava razdoblja. Mogući opozivi za završetak programa u kohezijskoj politici mogu smanjiti potrebe za plaćanjima.

Prema indikativnoj procjeni, ukupni postotak opoziva na završetku programa za razdoblje 2000. – 2006. iznosio je 2,6 % ukupne omotnice za Europski socijalni fond i 0,9 % za Europski fond za regionalni razvoj. Međutim, za ESF ostaje još otprilike 0,5 % nepodmirenih obveza koje su povezane s problematičnim slučajevima s nepravilnostima te stoga Komisija predviđa da će ukupni postotak opoziva na završetku za taj fond biti oko 3 %. Komisija ne isključuje mogućnost da će opozivi na završetku biti viši nego u prošlim razdobljima pa bi navedene procjene trebale biti uzete u obzir uz dozu opreza.

Zahtjevi na završetku ne uzimaju se u obzir u analizi smanjenja uobičajenog dijela zaostatka s obzirom na to da je većina njih plaćena 2017. – 2019. ili narednih godina te neće ni u kojem slučaju dovesti do plaćanja jer će se nepravilno plaćeni iznosi prvo riješiti prije negoli dođe do završnih plaćanja.

¹ Članak 89. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999 (SL L 210, 31.7.2006., str. 25).

5. OSTALI NASLOVI: PREDVIĐANJA ZA PROGRAME ZA RAZDOBLJE 2007. – 2013.

5.1. Pregled

Nakon detaljne analize konkretnog slučaja kohezijske politike (naslov 1.b) u odjeljku 4., u ovom se odjeljku proučava stanje u drugim naslovima, što se može sažeti kako slijedi:

- Sredstva za Europski fond za jamstva u poljoprivredi (naslov 2.) nisu diferencirana, što znači da su plaćanja i preuzimanje obveza u proračunu na istoj razini te stoga nema zaostatka na kraju godine.
- Upravljanje ruralnim razvojem, Europskim fondom za ribarstvo (naslov 2.), fondovima za azil, migracije, granice i sigurnost (naslov 3.) podijeljeno je s državama članicama, na sličan način kao i kohezijska politika. Iako dosad za ruralni razvoj nije zabilježen zaostatak, to nije slučaj s drugim fondovima.
- Većinom ostalih programa (naslovi 1.a i 4.) upravlja Komisija. Zbog manjka u plaćanjima mnogi su od tih programa podložni mjerama ublažavanja koje je Komisija poduzela tijekom 2014. (u nekim slučajevima već 2013.) koje variraju od smanjenja pretfinanciranja (uz vođenje računa o vrsti i financijskoj stabilnosti provedbenih partnera, primatelja i korisnika), do odgađanja završnih plaćanja ili plaćanja proračunske potpore, uz izbjegavanje ulaženja u nove obveze i kašnjenja ugovaranja. Većinom se mjera za ublažavanje, međutim, samo odgađa vrijeme plaćanja, a obveze se i dalje moraju poštovati.

U donjoj tablici iznosi se pregled kretanja zaostatka za naslove 1.a i 4. Iako postoji jasna tendencija rasta zaostatka u naslovu 4. koji je 2014. dostigao najveću razinu posljednjih godina, njegovo kretanje u okviru naslova 1.a je manje jasno.

Zaostatak na kraju godine (u milijunima EUR)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Naslov 1.a	1 679	507	291	628	604	567	551	541
Naslov 4.	172	178	284	226	387	367	389	630

5.2. Programi podijelnog upravljanja u okviru naslova 2. i 3.

5.2.1. Naslov 2.

Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP)

Za Europski fond za jamstva u poljoprivredi nije zabilježen zaostatak s obzirom na to da se taj fond temelji na nediferenciranim odobrenim sredstvima.

Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)

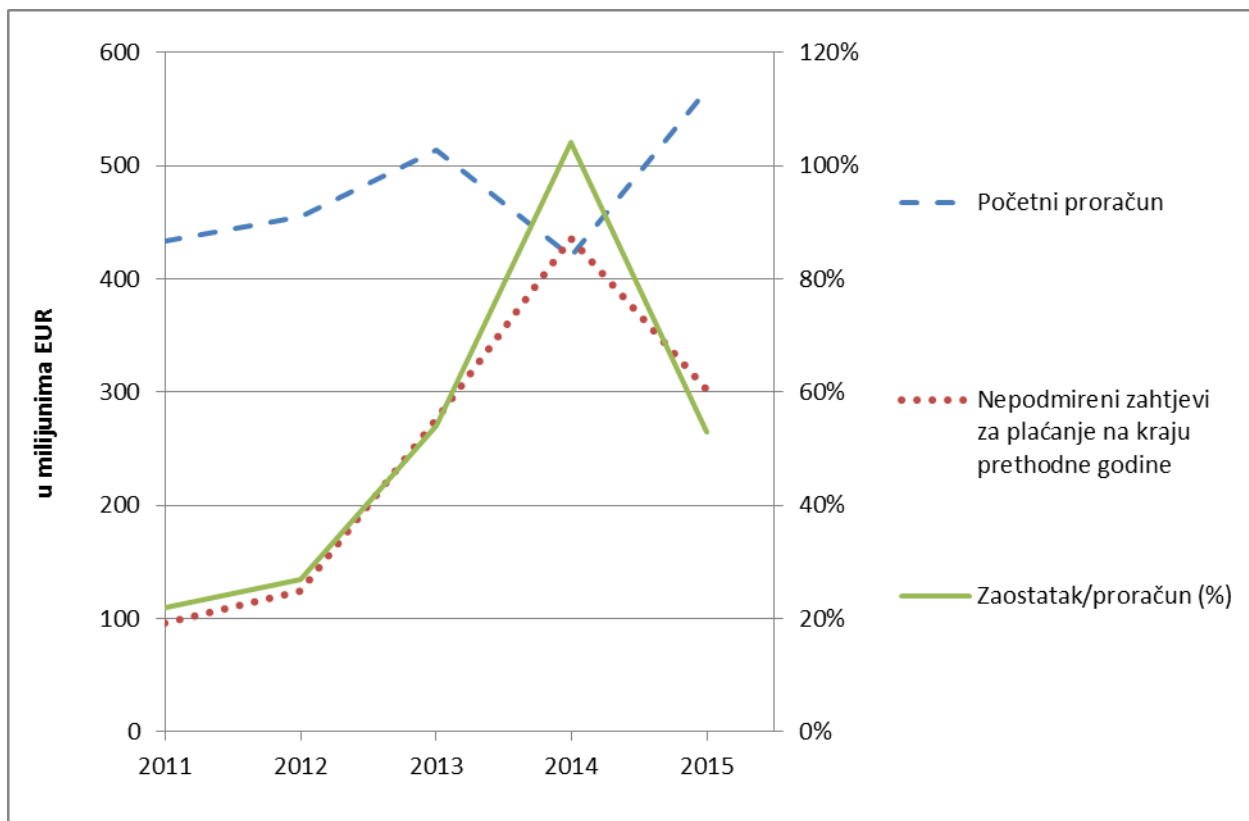
Zasad nije zabilježen zaostatak za ruralni razvoj. Komisija je uvijek bila u mogućnosti platiti sve zahtjeve za plaćanje na vrijeme. Uzimajući u obzir veličinu programa za ruralni razvoj i pravilo od 95 % koje se također primjenjuje, najveća razina privremenih plaćanja koja bi se još mogla platiti prije završetka je za razdoblje 2007. – 2013. oko 8,7 milijardi EUR. Sredstva za plaćanje koja su odobrena u proračunu za 2015. za programe za razdoblje 2007. – 2013. iznose 5,9 milijardi EUR. Ostatak iznosa od 2,8 milijardi EUR bit će plaćen 2016. nakon podnošenja izjave iz završnog kvartala koja bi trebala pristići u siječnju 2016.

Ukupni iznos rezerviran za završetak programa je oko 4,8 milijardi EUR. Stvarni iznos koji će biti plaćen ovisi o opozivima. Primjerice, ako se primijeni stopa opoziva od 1,5 % koja je bila prisutna tijekom razdoblja završetka za programe za razdoblje 2000. – 2006., bit će opozvano otprilike 1,5 milijardi EUR. Plaćanja za završetak programa očekuju se između 2016. i 2019.

Europski fond za ribarstvo (EFR)

Upravljanje Europskim fondom za ribarstvo slično je kohezijskoj politici (naslov 1.b). Međutim, s obzirom na to da za njega ne vrijedi pravilo N+3, EFR se nije suočio s konkretnim problemom pretvaranja pravila N+3 u pravilo N+2 između obroka za obveze za 2010. i obroka za obveze za 2011. Štoviše, za njega ne vrijedi ni tzv. grčko pravilo, iako je početak programa neznatno kasnio zbog obveza povezanih sa sustavima upravljanja i kontrole. Unatoč tome, proteklih godina zaostatak EFR-a vrlo je velik. Na početku 2014. razina zaostatka bila je na razini odobrenih sredstava za plaćanja za programe za razdoblje 2007. – 2013.

Kada je riječ o godišnjem rasporedu slanja zahtjeva za plaćanje, dvije trećine godišnjih zahtjeva za plaćanje u razdoblju 2010. – 2014. primljeno je u studenom i prosincu. Sljedeći grafikon pokazuje razinu zaostataka od 2011. do 2014. za programe za razdoblje 2007. – 2013. za EFR zajedno s početnim odobrenim sredstvima za plaćanja u narednoj godini.



Glavni razlog smanjenja zaostatka EFR-a na kraju 2014. raspodjela je svih dostupnih sredstava za plaćanja u poglavlju proračuna (uključujući sva odobrena sredstva za plaćanja za podijeljeno upravljanje Europskim fondom za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) zbog zastoja u usvajanju nove pravne osnove) i povećanih sredstava iz nacrta izmjene proračuna 3/2014 (usvojen kao izmjena proračuna 2/2014) i u prijenosu na kraju godine.

Veća razina odobrenih plaćanja u proračunu 2015. trebala bi omogućiti smanjenje zaostatka na njegovu uobičajenu razinu od oko 0,1 milijarde EUR.

5.2.2. Naslov 3.

Politike azila, migracija, granica i sigurnosti

Zajedničke politike azila i imigracije u razdoblju 2007. – 2013. uglavnom su provedene preko općeg programa „Solidarnost i upravljanje migracijskim tokovima”. Opći program činila su četiri instrumenta: Fond za vanjske granice, Europski fond za povratak, Europski fond za izbjeglice i Europski fond za integraciju državljana trećih zemalja.

Sljedeći grafikon pokazuje rast nepodmirenih zahtjeva za plaćanje na kraju godine za programe u području azila, migracija, granica i sigurnosti.



Nepodmirene obveze su sa 150 milijuna EUR na početku 2007. porasle na 2,6 milijardi EUR tijekom 2014., unatoč opozivu od 300 milijuna EUR tijekom razdoblja 2007. – 2014. Oko 1,9 milijardi EUR treba još biti plaćeno za programe za razdoblje 2007. – 2013. Odobrena sredstva za plaćanja za programe u proračunu za 2015. neznatno su viša od 600 milijuna EUR, uključujući odobrena sredstva za početna plaćanja i godišnje pretfinanciranje za nove programe za razdoblje 2014. – 2020.

Uzimajući u obzir iznos koji će biti plaćen na završetku i koji se procjenjuje na otprilike 1 milijardu EUR i činjenicu da drugo pretfinanciranje nije moglo biti plaćeno 2013. i 2014. zbog nedostatka odobrenih sredstava za plaćanja, potrebe za plaćanjima za smanjenje zaostatka za programe 2007. – 2013. na normalnu razinu na kraju 2016. procjenjuju se na oko 235 milijuna EUR.

5.3. Izravno upravljanje programima u naslovima 1.a i 4.

5.3.1. Naslov 1.a

U ovom se odjeljku iznosi pregled stanja plaćanja za programe u okviru naslova 1.a na kraju 2014.

Nepodmireni zahtjevi za plaćanje na kraju godine

Donji grafički prikaz pokazuje razvoj nepodmirenih zahtjeva za plaćanje na kraju godine za glavne programe u naslovu 1.a.

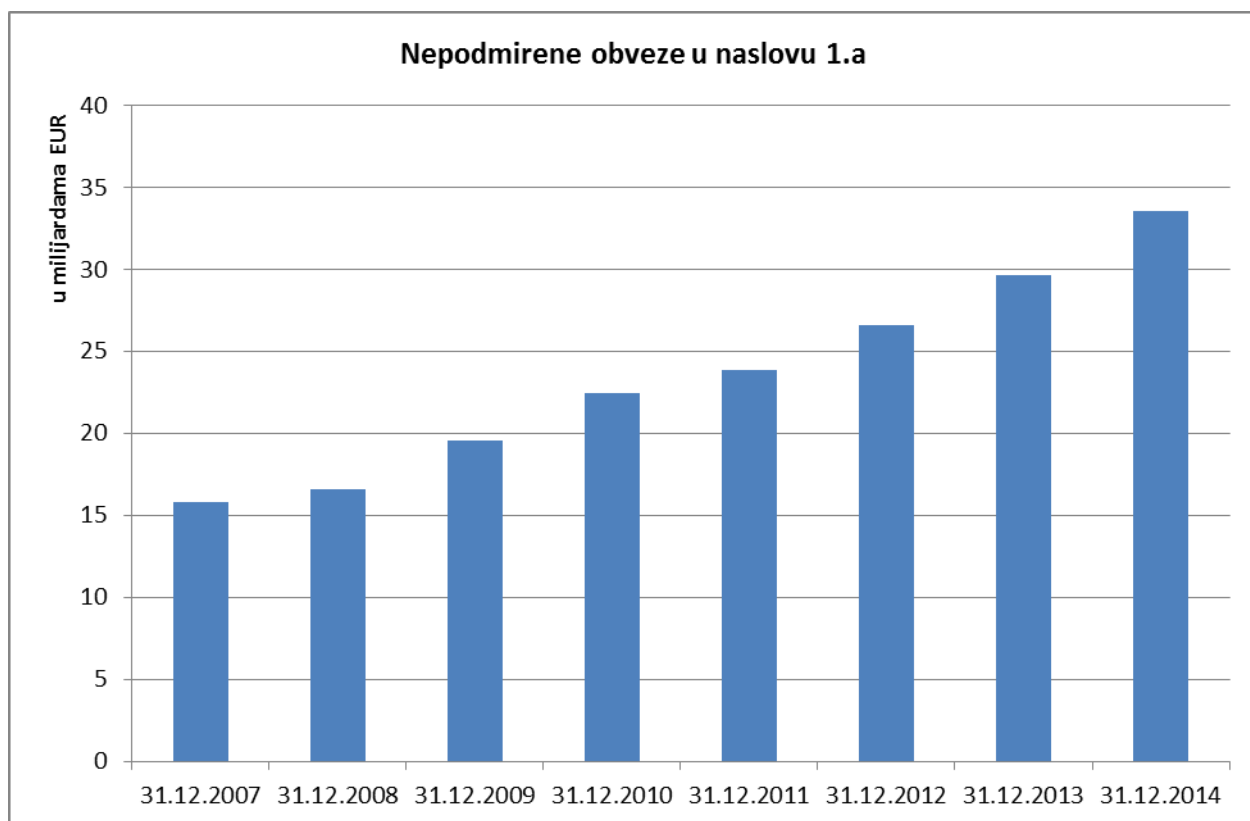


Visoka razina nepodmirenih zahtjeva za plaćanje na kraju 2007. uglavnom je rezultat projektnog ciklusa šestog Okvirnog programa za istraživanja te posebno visokog broja otvorenih obveza u to vrijeme. Usto, u ugovorima o istraživanju navodi se da je prije plaćanja zahtjeva za podmirenje troškova potrebno predočiti revizijske potvrde.

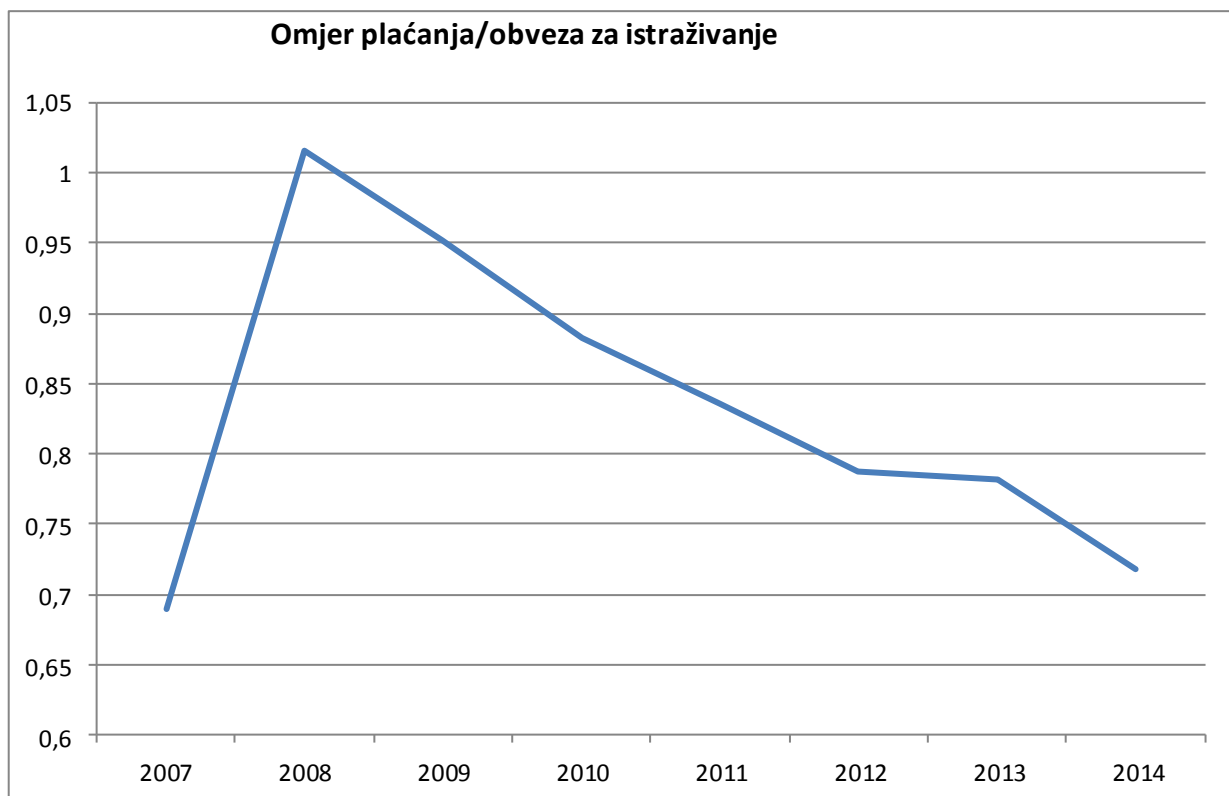
Mjere ublažavanja koje je Komisija poduzela 2014. (vidi odjeljak 2.2.) radi rješavanja manjka odobrenih sredstava za plaćanja spriječile su rast nepodmirenih zahtjeva za plaćanje na kraju 2014. Te su mjere podrazumijevale smanjenje razine pretfinanciranja i odgodu potpisivanja novih ugovora/sporazuma o bespovratnim sredstvima, čime se dio plaćanja prenio na sljedeću godinu. Iako su zaustavile rast nepodmirenih zahtjeva za plaćanje, one su također usporile provedbu programa za razdoblje 2014. – 2020. U nekim slučajevima, morale su se poduzeti još drastičnije mjere kako bi se dala prednost plaćanjima namijenjenim korisnicima u nepovoljnijem položaju.

Kretanje nepodmirenih obveza (RAL)

Uglavnom stabilna razina nepodmirenih zahtjeva za plaćanje za programe na kraju godine u naslovu 1.a u izrazitoj je suprotnosti s jasnom tendencijom rasta razine nepodmirenih obveza kako je prikazano u grafikonu.



U velikoj su mjeri nepodmirene obveze iz naslova 1.a posljedica sve veće razlike između odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanja za istraživanje, što je najveći program u ovom naslovu. To predočuje donji grafikon u kojemu je prikazana negativna tendencija omjera plaćanja i obveza.



Kao primjer toga kako se provode projekti u naslovu 1.a opisan je projektni ciklus za istraživačke programe.

Projektni ciklus istraživanja

Programi istraživanja provode se u okviru višegodišnjih radnih programa koji obuhvaćaju pozive za dostavu prijedloga, javnu nabavu, studije, stručne skupine, sudjelovanje u međunarodnim organizacijama, seminare i radionice, evaluaciju i praćenje. Oko 90 % istraživačkih programa povezano je s pozivima za dostavu prijedloga, a ostalih 10 % za ostale aktivnosti.

Godišnji program rada za godinu N usvaja Komisija sredinom godine N-1. Od druge polovice godine N-1 objavljuju se pozivi za dostavu prijedloga. U većini se slučajeva prijedlozi obično podnose u roku od tri mjeseca od objave poziva za dostavu prijedloga. Globalne se obveze preuzimaju nakon donošenja radnog programa u godini N, a najkasnije prije pregovora o sklapanju ugovora (obično u vrijeme roka poziva). Nakon ocjenjivanja prijedloga (tri mjeseca) i odabira (jedan do dva mjeseca) slijede pregovori o ugovoru (od jednog do šest mjeseci) i potpisivanje (do nekoliko mjeseci). Komisija / izvršna agencija ima osam mjeseci između roka poziva i potpisivanja ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava (takozvano „vrijeme do sredstava”), od čega pet mjeseci da obavijesti podnositelje zahtjeva o ishodu znanstvenog ocjenjivanja i tri mjeseca za pripremu ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava. Jednom kada se pojedinačna obveza preuzme, a ugovor potpiše, pretfinanciranje bi se trebalo isplatiti u roku od 30 dana od potpisivanja sporazuma ili 10 dana prije početka aktivnosti, što god dođe kasnije. Nakon što je Glavna uprava za istraživanje 2014. poduzela niz strukturnih mjera, u mnogim se slučajevima pretfinanciranje za obveze iz godine N sada isplaćuje u godini N+1 umjesto u godini N. Privremena plaćanja temelje se na financijskim izvještajima i povezana su s periodičkim izvješćima, obično svakih 18 mjeseci. Završno plaćanje od 10 % obavlja se po primitku završnog izvješća.

Za sve se druge aktivnosti predviđene programom rada privremene obveze preuzimaju u godini N, a avansna plaćanja izvršavaju iste godine. Ostatak se plaća u godini N+1.

Manjak plaćanja za istraživanje: stvarne posljedice

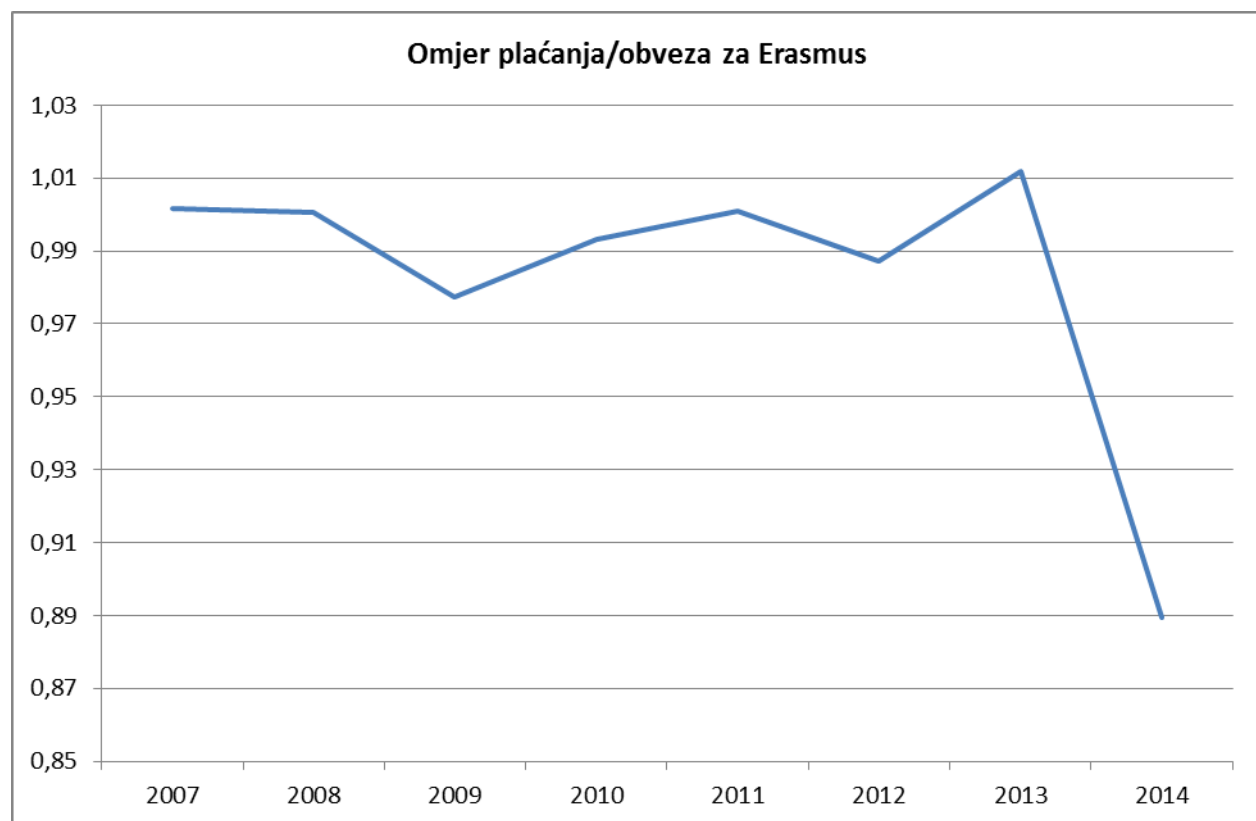
Kako bi se upravljalo manjkom odobrenih sredstava za plaćanja u okviru istraživačkih programa, tijekom 2014. ukupni iznos od 236,5 milijuna EUR prenesen je iz linija programa Obzor 2020. za razdoblje 2014. – 2020. kako bi se ojačale proračunske linije za završetak istih programa za razdoblje 2007. – 2013., čime je pretfinanciranje poziva za dostavu prijedloga u okviru programa Obzor 2020. objavljenih 2014. odgođeno na 2015. To nije bio slučaj prethodnih godina te je posljedica toga bilo kašnjenje provedbe novih programa.

Istraživanje može potrajati te uskraćivanje potpisivanja ugovora i financiranja nije u skladu s ciljevima pojačanih istraživačkih napora radi podupiranja gospodarskog rasta. Očekuje se da će se povećanjem razine odobrenih sredstava za plaćanja za Obzor 2020. u proračunu za 2015. omogućiti djelomični oporavak tog ključnog programa.

Erasmus+

Erasmus+ dobar je primjer godišnjeg programa za koji razina plaćanja blisko slijedi razine obveza, s obzirom na to da je ciklus trajanja većine aktivnosti povezan s akademskom godinom.

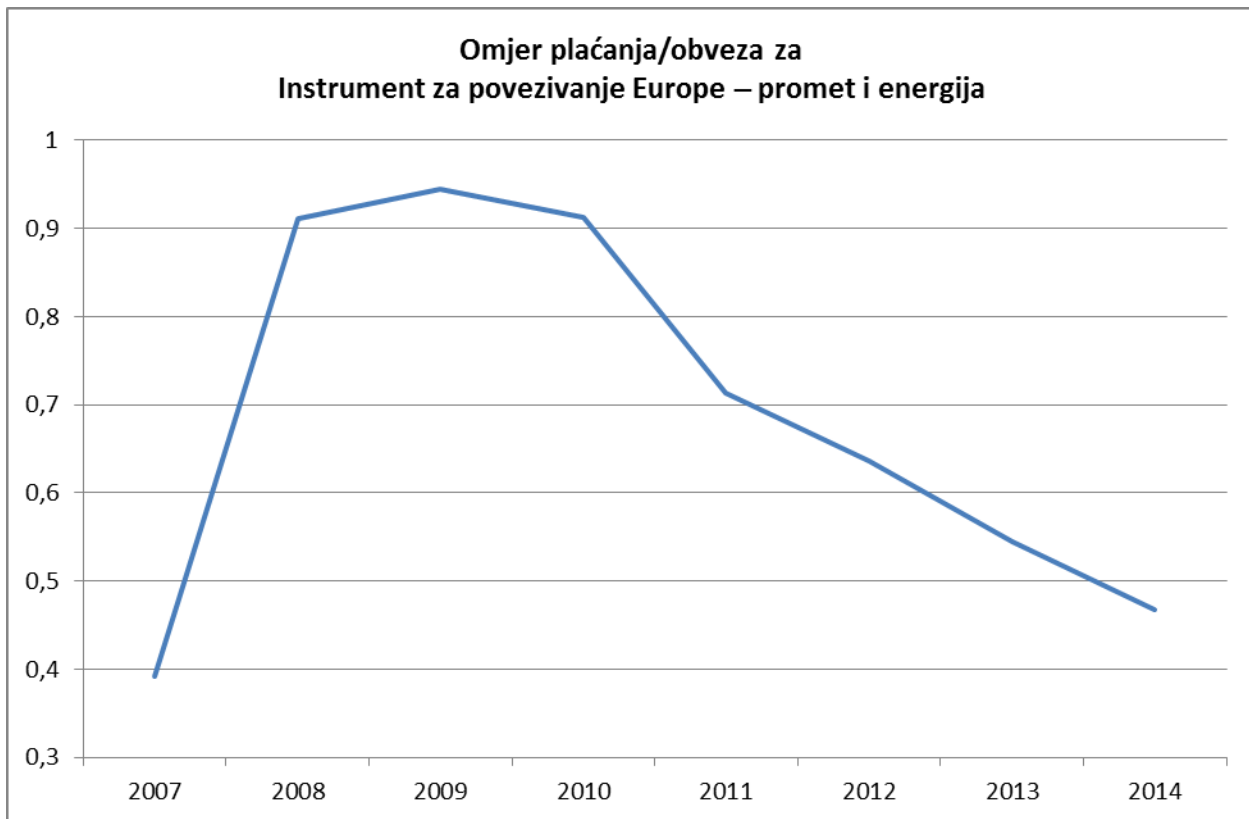
Zbog manjka u plaćanjima povećanje odobrenih sredstava za plaćanja 2014., međutim, nije odgovaralo povećanju odobrenih sredstava za preuzimanje obveza koje će i dalje rasti u razdoblju 2014. – 2020. Taj je manjak plaćanja tijekom 2014. vidljiv i u omjeru plaćanja i obveza u sljedećem grafikonu.



Kao posljedica toga, 2014. nije bilo moguće izvršiti dio drugog pretfinanciranja za nacionalne agencije, koje bi trebale financirati aktivnosti mobilnosti. Iako bi se stanje trebalo donekle poboljšati, predviđa se da će se program Erasmus+ suočiti sa sličnim ograničenjima i 2015.

Promet i energija

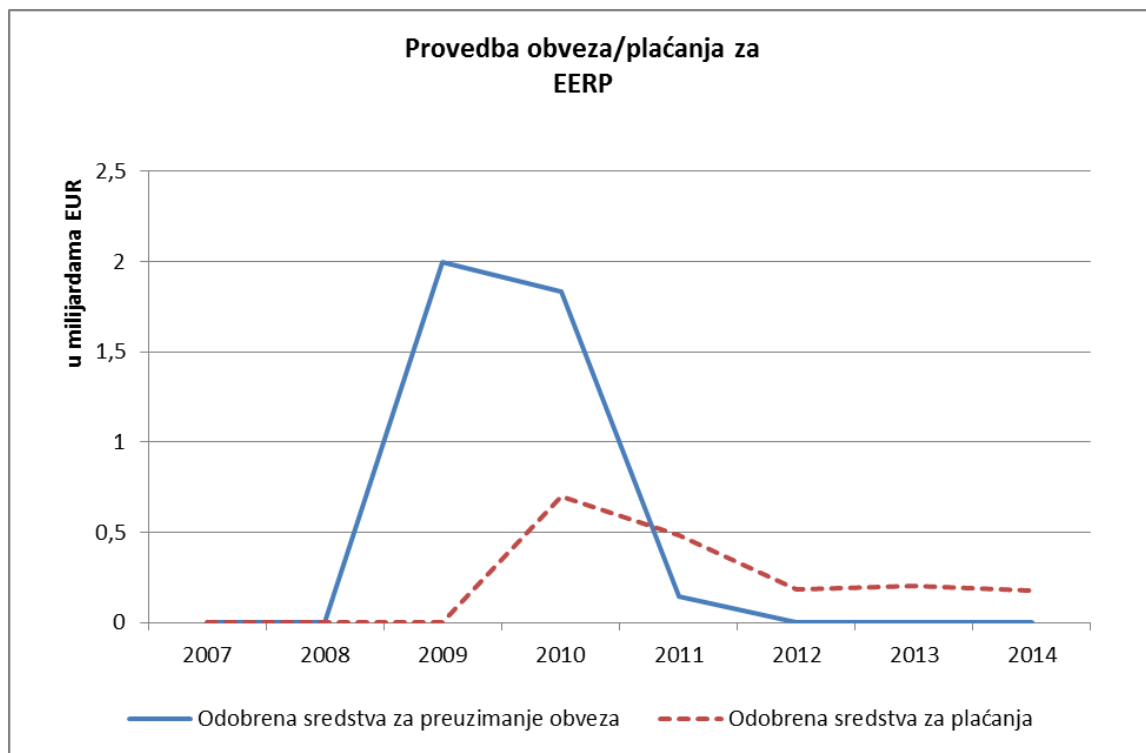
U ovom grafikonu prikazan je sve veći nerazmjer između razina obveza i plaćanja za područja politike prometa i energije.



Odobrena sredstva za plaćanja u proračunu 2015. bit će dovoljna za prvo pretfinanciranje projekata za razdoblje 2014. – 2020. te djelomično rješavanje problema nepodmirenih obveza iz razdoblja 2007. – 2013. koje se procjenjuju na više od 2 milijardi EUR.

Europski plan gospodarskog oporavka (EERP)

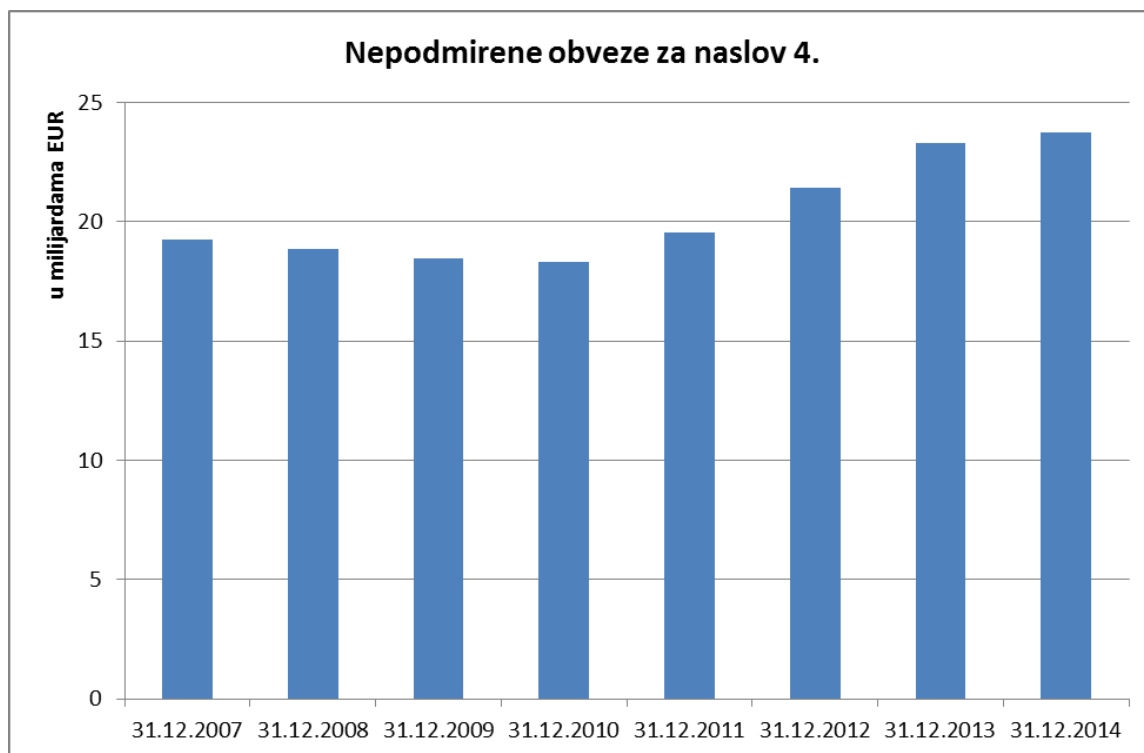
U usporedbi s visokom razinom obveza iz 2009. i 2010. provedba plaćanja za ovaj program započela je sporo s obzirom na to da se projekti u okviru EERP-a većinom sastoje od infrastrukturnih projekata velikih razmjera.



Odobrena sredstva za plaćanja, 2014. posebno, nisu bila dovoljna da se pokriju svi zahtjevi za plaćanje primljeni tijekom godine, čak i nakon kasnog usvajanja nacrta izmjene proračuna 3/2014 kojim su se osigurala dodatna sredstva za plaćanja. Na kraju 2014. nepodmirene obveze iznosile su 2 milijarde EUR, od čega je pola iznosa bilo prvotno namijenjeno za EERP. Razina odobrenih sredstva za plaćanja 2015. iznosi 407 milijuna EUR, čime se predviđa da će se pokriti potrebe za tu godinu.

5.3.2. Naslov 4.

Donji grafikon prikazuje razinu nepodmirenih obveza za programe u naslovu 4. od 2007.



Naslov 4. sadrži kratkoročne instrumente za odgovor na krizu, dugoročnije instrumente u okviru kojih se primjenjuje višegodišnje programiranje te *ad-hoc* instrumente kao što su makrofinancijski zajam i potpore u obliku bespovratnih sredstava. Tri velika instrumenta (Instrument pretpristupne pomoći II (IPA), Europski instrument za susjedstvo i Instrument razvojne pomoći) na koje se primjenjuje višegodišnje programiranje čine 73 % rashoda u tom naslovu. S jedne strane, potpora trećim zemljama koja je financirana tim programima tipično traje oko 6 – 8 godina. Instrumenti za odgovor na krizu (humanitarna pomoć, Instrument za doprinošenje stabilnosti i miru, zajednička vanjska i sigurnosna politika) i makrofinancijska pomoć, s druge strane, imaju mnogo kraći ciklus plaćanja u trajanju od 12 do 18 mjeseci.

Od 2013. za većinu instrumenata u naslovu 4. zabilježen je zamjetan manjak u odobrenim sredstvima za plaćanja, koji je prvo pogodio instrumente povezane s humanitarnim i kriznim stanjima koji imaju brzi ciklus plaćanja, ali i instrumente kao što su Instrument za razvojnu suradnju i Europski instrument za susjedstvo u kojima su plaćanja većinom povezana s postojećim ugovorima i obvezama. Stanje se pogoršalo 2014. zbog ukupnog smanjenja dostupnih plaćanja u usporedbi s 2013. Za neke je programe povećanje sredstava preko nacrta izmjene proračuna 3/2014 (i druge radnje poput prijenosa)²⁷ pristiglo prekasno te je bilo nedovoljno za pokrivanje nepodmirenog zaostatka.

²⁷ + 406 milijuna EUR (neto povećanja odobrenih sredstava za plaćanja) za humanitarnu pomoć, + 30 milijuna EUR za Instrument za razvojnu suradnju i + 250 milijuna EUR za Europski instrument za susjedstvo.

Mjere koje su poduzete (vidi odjeljak 2.2.) mogle su odgodom vremena plaćanja samo djelomično ublažiti učinke manjka u plaćanjima, dok se prethodne obveze i dalje moraju poštovati.

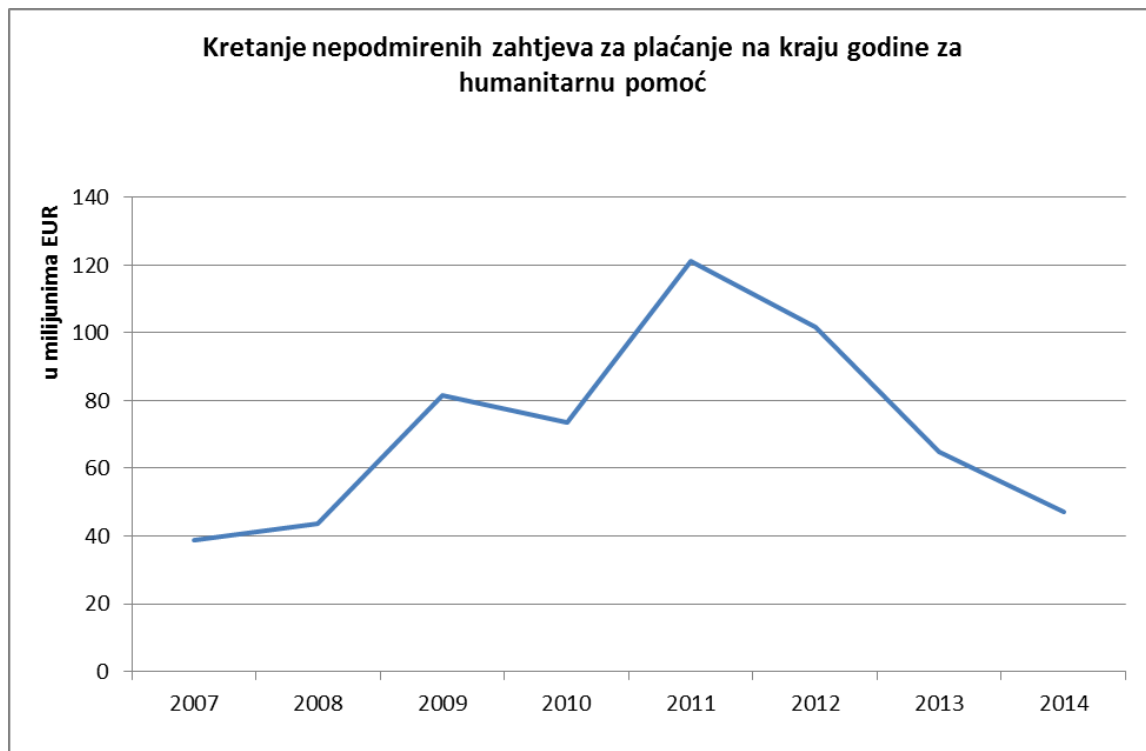
Nepodmireni zahtjevi za plaćanje na kraju godine

Ukupno gledajući, nepodmireni zahtjevi za plaćanja na kraju 2014. za naslov 4. znatno su porasli. To je uglavnom posljedica snažnog rasta broja zahtjeva i nedostatka odobrenih sredstava za plaćanja u slučaju Europskog instrumenta za susjedstvo i Instrumenta za razvojnu suradnju kao što pokazuje ovaj grafikon.



Međutim, povećanje odobrenih sredstava za plaćanja u proračunima za 2013. i 2014. omogućilo je rješavanje razine nepodmirenih zahtjeva za plaćanje za humanitarnu pomoć²⁸:

²⁸ Grafikon, međutim, ne odražava učinak smanjene razine pretfinanciranja.



Kao što je navedeno, nepodmirene obveze iz naslova 4. i tri velika dugoročna instrumenta zabilježili su postojan rast tijekom proteklih pet godina u skladu s razinama obveza iz prethodnog VFO-a. Programi za koje su primjerice prvotno preuzete obveze 2010. bit će formalizirani s trećom zemljom korisnicom tijekom 2011., a ugovori zaključeni do 2014. To znači da bi mnogi od tih većih programa, za koje su preuzete obveze kada je njihov rast bio iznimno jak, sada trebali biti plaćeni. Očekuje se da će razina odobrenih sredstava za plaćanja u proračunu za 2015. smanjiti postojeću razliku, čime bi se trebalo pomoći u stabiliziranju stanja koje će i dalje ostati napeto, dok se istovremeno predviđa rast i razlike i nepodmirenih obveza za mnoge instrumente kao što je Instrument za razvojnu suradnju.

6. PREDVIĐANJA ZA PROGRAME ZA RAZDOBLJE 2014. – 2020.

Proračun za 2016. također će morati obuhvatiti dovoljno odobrenih sredstava za plaćanja ne samo za postupno smanjenje neuobičajene razine nepodmirenih zahtjeva za plaćanje koji proizlaze iz obveza povezanih s programima za razdoblje 2007. – 2013., nego i za programe za razdoblje 2014. – 2020. u naslovima 1.a i 4. čiju provedbu ometa manjak u plaćanjima. Proračun za 2016. također mora sadržavati dovoljno odobrenih sredstava za plaćanja za druge fondove, kao što je ruralni razvoj (naslov 2.) radi izbjegavanja stvaranja novog zaostatka koji nije postojao u prošlosti.

Komisija će u nacrtu proračuna za 2016. procijeniti potrebe za plaćanja tijekom 2016. za programe za razdoblje 2014. – 2020.

7. ZAKLJUČCI

Proteklih je godina te posebno 2014. razina odobrenih sredstava za plaćanja bila nedovoljna da se nadoknade primljeni zahtjevi za plaćanje. To je stoga dovelo do sve većeg zaostatka u nepodmirenim zahtjevima za plaćanje na kraju godine te posebno za programe kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013. Komisija je poduzela niz mjera za smanjenje negativnog učinka manjka u plaćanjima, istovremeno ispunjavajući, koliko je to bilo moguće, prethodno preuzete obveze. Međutim, to je ujedno prouzročilo i ometanje provedbe programa za razdoblje 2014. – 2020.

Predviđa se da će odobrena sredstva za plaćanja u proračunu 2015. dovesti do smanjenja zaostatka u nepodmirenim zahtjevima za plaćanje za programe za razdoblje 2007. – 2013. Komisija je utvrdila potrebnu razinu plaćanja kako bi se do kraja 2016. smanjila neuobičajena razina nepodmirenih zahtjeva za plaćanje za programe za razdoblje 2007. – 2013. Komisija će u skladu s time u nacrtu proračuna za 2016. predložiti odgovarajuća odobrena sredstva za plaćanja.

Komisija smatra da tri institucije na temelju toga mogu započeti s provedbom plana za smanjenje razine neplaćenih računa koja odgovara provedbi programa za razdoblje 2007. – 2013. na održivu razinu do kraja 2016.

PRILOG 1.: INFORMACIJE KOJE JE KOMISIJA POSLALA 15. PROSINCA 2014.

Komisija je 15. prosinca 2014. predstavila očekivani zaostatak za programe kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013. na kraju 2014. i 2015., kako slijedi:

	2010	2011	2012	2013	2014 (*)	2015 (*)
Zaostatak u neplaćenim računima na kraju godine (u milijardama EUR)	6.1	10.8	16.2	23.4	do 25 (1)	19 (2)

(*) Procjene Komisije na temelju prilagođenih prognoza država članica

(1) Uzimajući u obzir dodatna odobrena sredstva za plaćanja u nacrtu izmjene proračuna 3/2014 kako je konačno usvojen.

(2) Uzimajući u obzir dodatna odobrena sredstva za plaćanja u nacrtu izmjene proračuna 3/2014 kako je konačno usvojen i odobrena sredstva za plaćanja u proračunu za 2015.

Komisija je također iznijela pregled očekivanoga zaostatka za programe kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013. na kraju 2014. Kako pokazuje tablica, ukupna razina zahtjeva za plaćanje koji su stvarno primljeni na kraju 2014. iznosila je 1,5 milijardi EUR manje od prognoza država članica i oko 2,5 milijardi EUR više od gornjih razina koje je prognozirala Komisija.

OČEKIVANI ZAOSTATAK NA KRAJU 2014.

u milijardama EUR

(1)	Zahtjevi za plaćanje primljeni na kraju 2013. i koji nisu plaćeni do kraja 2013. (zaostatak)	23.4
(2)	Zahtjevi za plaćanje primljeni do kraja studenog 2014.	31.4
(3) = (1) + (2)	Zahtjevi za plaćanje zatraženi do kraja studenog koji bi se trebali platiti 2014.	54.8
(4)	Odobrena razina sredstava za plaćanja (u izmjeni proračuna 3/2014)	49.4
(5) = (3) – (4)	Zaostatak do kraja studenog 2014., zatražen za plaćanje do kraja 2014.	5.4

	Prognoza	Stvarna realizacija
Prognoze država članica o zahtjevima za plaćanje koji će biti podneseni u prosincu 2014.	23	21.5
Prognoze Komisije o zahtjevima za plaćanje koji će biti podneseni u prosincu 2014.	18 - 19	21.5

Prognoze zaostatka u neplaćenim računima na kraju 2014.: do 25 milijardi EUR.

Naposljetku, Komisija je predstavila procjene država članica, razvrstane po državama, o zahtjevima za plaćanje koji bi tijekom 2014. trebali biti predati za kohezijsku politiku (54,33 milijarde EUR), zahtjevima za plaćanje poslanima do 31. listopada 2014. (31,36 milijardi EUR) te, na koncu, zahtjevima za plaćanje čije je podnošenje predviđeno za studeni i prosinac (22,97 milijardi EUR).

Komisija je također dodala da „uzimajući u obzir prosječne stope pogreške u bruto prognozama država članica u proteklim godinama i gornju granicu od 95 % u plaćanjima prije završetka kako je utvrđeno člankom 79. Uredbe (EZ) br. 1083/2006 Komisija procjenjuje zahtjeve koje bi trebala primiti u prosincu na iznos od 18 – 19 milijardi EUR”. To je u skladu s prikazanim tablicama.

PRILOG 2.: NASLOV 1.B: POSLJEDNJE PROGNOZE DRŽAVA ČLANICA

U ovom su prilogu iznesene posljednje prognoze država članica u vezi s podnošenjem zahtjeva za plaćanje tijekom 2015. i 2016. za programe kohezijske politike za razdoblje od 2007. do 2013. te se razlikuju bruto prognoze (koje su navele države članice) i ograničene prognoze (vidi objašnjenje u odjeljku 4.4.)

Prognoze država članica (u milijardama EUR)

Razdoblje 2007. – 2013.		2015.*	2016.
		Bruto prognoze	Bruto prognoze
AT	Austrija	0,09	0,00
BE	Belgija	0,24	0,06
BG	Bugarska	1,35	0,00
CY	Cipar	0,06	0,00
CZ	Češka Republika	4,01	3,75
DE	Njemačka	2,43	0,95
DK	Danska	0,04	0,03
EE	Estonija	0,09	0,00
ES	Španjolska	4,65	1,74
FI	Finska	0,21	0,02
FR	Francuska	1,92	0,34
GR	Grčka	0,75	0,00
HR	Hrvatska	0,22	0,31
HU	Mađarska	3,86	1,24
IE	Irska	0,03	0,01
IT	Italija	5,07	1,44
LT	Litva	0,09	0,00
LU	Luksemburg	0,01	0,00
LV	Latvija	0,54	0,09
MT	Malta	0,14	0,04
NL	Nizozemska	0,21	0,10
PL	Poljska	8,92	3,99
PT	Portugal	0,52	0,06
RO	Rumunjska	6,64	2,81
SE	Švedska	0,11	0,00
SI	Slovenija	0,38	0,18
SK	Slovačka	2,68	0,64
UK	Ujedinjena Kraljevina	1,52	0,25
CB	Teritorijalna suradnja	1,16	0,25
UKUPNO		47,93	18,32
UKUPNE OGRANIČENE PROGNOZE***		34,74	2,95**

* Iznosi za prognoze za 2015. izračunati su za operativne programe za koje države članice nisu poslale prognoze u siječnju 2015. koristeći se povezanim prognozama poslanima u rujnu 2014.

** Najveći mogući plativi iznos za 2016. je 3,5 milijardi EUR od čega su u ovoj fazi države članice već potvrdile 3 milijarde EUR.

*** Ograničenje je primjena pravila od 95 % kojim se predviđa da se privremena plaćanja mogu izvršiti samo prije završetka programa sve dok je ukupna količina plaćanja manja od 95 % dodijeljenih sredstava za programe.

