



---

## SPREJETA BESEDILA

---

### P8\_TA(2015)0263

#### Proračun za leto 2016 - Mandat za trialog

#### Resolucija Evropskega parlamenta z dne 8. julija 2015 o pooblastilu za trialog o predlogu proračuna za leto 2016 (2015/2074(BUD))

*Evropski parlament,*

- ob upoštevanju členov 312 in 314 Pogodbe o delovanju Evropske unije,
- ob upoštevanju člena 106a Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo,
- ob upoštevanju predloga splošnega proračuna Evropske unije za proračunsko leto 2016, ki ga je Komisija sprejela 24. junija 2015 (COM(2015)0300),
- ob upoštevanju Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002<sup>1</sup>,
- ob upoštevanju Uredbe Sveta (EU, Euratom) št. 1311/2013 z dne 2. decembra 2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020<sup>2</sup>,
- ob upoštevanju Medinstitucionalnega sporazuma z dne 2. decembra 2013 med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju<sup>3</sup>,
- ob upoštevanju svoje resolucije z dne 11. marca 2015 o splošnih smernicah za pripravo proračuna za leto 2016, oddelek III – Komisija<sup>4</sup>,
- ob upoštevanju sklepov Sveta z dne 17. februarja 2015 smernicah za proračun za leto 2016,
- ob upoštevanju poglavja 8 v naslovu II Poslovnika,
- ob upoštevanju pisem Odbora za zunanje zadeve, Odbora za mednarodno trgovino,

---

<sup>1</sup> UL L 298, 26.10.2012, str. 1.

<sup>2</sup> UL L 347, 20.12.2013, str. 884.

<sup>3</sup> UL C 373, 20.12.2013, str. 1.

<sup>4</sup> Sprejeta besedila, P8\_TA(2015)0061.

Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve ter Odbora za ustavne zadeve,

- ob upoštevanju poročila Odbora za proračun in mnenj drugih zadevnih odborov (A8-0217/2015),

***Predlog proračuna za leto 2016: spoštovanje obveznosti in prednostnih nalog financiranja***

1. opozarja, da je Evropski parlament v svoji zgoraj navedeni resoluciji z dne 11. marca 2015 ustvarjanje dostojnih in kakovostnih delovnih mest ter razvoj podjetij in podjetništva za pametno, trajnostno in vključujočo rast po vsej Uniji (tri glavne politike), skupaj z notranjo in zunanjo solidarnostjo v varni Evropi, uvrstil v središče prednostnih nalog za proračun za leto 2016; ponovno poudarja, da je zavezan spoštovanju pravnih in političnih obveznosti, in poziva institucije, naj izpolnijo svoje obljube;
2. v zvezi s tem poudarja, da večletni finančni okvir 2014–2020 določa zgornje meje za vse razdelke, omogoča pa tudi posebno in največjo možno prožnost, da bo Unija lahko izpolnjevala svoje pravne obveznosti, ter posebne instrumente, ki Uniji omogočajo, da se odzove na posebne nepredvidene okoliščine ali financira jasno opredeljene odhodke, ki presegajo zgornje meje;
3. pozdravlja dejstvo, da Komisija v predlogu splošnega proračuna Evropske unije za proračunsko leto 2016 podpira navedene prednostne naloge in predlaga okrepitev podpore EU za programe s področij naložb, delovnih mest, znanja in rasti, zlasti za simbolični program mobilnosti, kot je Erasmus+; meni, da je predlog proračuna za leto 2016 dobrodošel ukrep v smeri zagotavljanja pomoči državam članicam pri spoprijemanju s strukturnimi izzivi, zlasti z izgubo konkurenčnosti; je zadovoljen, ker je Komisija poleg pričakovanih povečanj v razdelku 3 (Varnost in državljanstvo) ter razdelku 4 (Evropa v svetu) sprejela izziv, ki ga prinaša novi razvoj dogodkov, kot so krize v Ukrajini, Siriji in Sredozemlju, in se odzvala na potrebe EU in držav članic na področju varnosti in migracij ter pokazala močno politično voljo na področju zunanjega delovanja, prav tako pa s proračunskega vidika podprla države izvora in tranzitne države;
4. pozdravlja vključitev Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSD) v predlog proračuna za leto 2016, zlasti z uporabo skupne razlike do zgornje meje za obveznosti za kritje dela odhodkov, potrebnih za financiranje jamstvenega sklada EFSD v višini 8 milijard EUR, namesto da bi se zanašali le na zmanjšanje sredstev za program Obzorje 2020 in instrument za povezovanje Evrope (CEF); poudarja, da je Parlament želel v čim večji meri omiliti vpliv na ta dva programa in da so bili z dogovorom med sozakonodajalcema rezi dodatno zmanjšani za skupno 1 milijardo EUR, med drugim na področju temeljnih raziskav; pričakuje, da bo treba končni dogovor čim prej vključiti v proračun za leto 2016 na podlagi pisnega predloga spremembe;
5. opozarja pa, da bo proračunski organ sklep o letnih sredstvih, ki bodo namenjena oblikovanju jamstvenega sklada EFSD, sprejel šele v teku letnega proračunskega postopka; se v zvezi s tem zavezuje, da bo še naprej nasprotoval zmanjšanjem sredstev za Obzorje 2020 in instrument za povezovanje Evrope, ki so še zmeraj precejšnja, saj bosta lahko navedena programa le tako v celoti uresničila cilje, o

katerih so se med pogajanji o njuni pravni podlagi dogovorili pred dvema letoma; prav tako namerava natančno preučiti, ali bi bilo zmanjšanja boljše z gostiti v obdobju 2016-2018, kakor predlaga Komisija, ali pa bi jih bilo nemara boljše pomakniti v obdobje 2019-2020, s čimer bi zmanjšali vpliv na programa;

6. obžaluje, da so bila za program za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja (COSME) sredstva za prevzem obveznosti za leto 2016 v primerjavi z letom 2015 nominalno znižana; poudarja, da takšno zmanjšanje pošilja zelo negativno sporočilo ravno v času, ko je potencial malih in srednjih podjetij kot inovatorjev in ustvarjalcev delovnih mest nujno potreben, da bi se spodbudila oživitve gospodarstva EU, zmanjšale naložbene vrzeli in prispevalo k prihodnji blaginji Unije; opozarja, da spodbujanje podjetništva, izboljšanje konkurenčnosti podjetij Unije, tudi socialnih podjetij, in njihovega dostopa do trgov ter večja dostopnost finančnih sredstev za mala in srednja podjetja, ki bistveno prispevajo h konkurenčnosti in gospodarstvu Evrope, sodijo med prednostne naloge, ki so nedvoumno skupne vsem institucijam in so bile razlog za povečanje sredstev za program COSME in njihovo izplačilo v začetku v začetku programskega obdobja v preteklih dveh letih, pri čemer je treba upoštevati visoko stopnjo izvajanja programa; zato namerava zagotoviti, da se bo program v letu 2016 pozitivno razvijal;
7. ponovno izraža zaskrbljenost zaradi financiranja pobude za zaposlovanje mladih kot ključnega orodja za boj proti brezposelnosti mladih v Uniji, ki je najpomembnejša prednostna naloga vseh evropskih nosilcev odločanja; je seznanjen s koncentracijo sredstev za pobudo za zaposlovanje mladih v začetku programskega obdobja 2014 in 2015; obžaluje, da za leto 2016 niso predlagana nova sredstva za prevzem obveznosti; opozarja, da večletni finančni okvir določa, da bo skupna razlika do zgornje meje za obveznosti po letu 2016 na voljo nad zgornjimi mejami za cilje politike, povezane z rastjo in zaposlovanjem, zlasti z zaposlovanjem mladih; zato opozarja, da je v uredbi o Evropskem socialnem skladu določeno, da se v proračunskem postopku lahko zvišajo sredstva za pobudo za zaposlovanje mladih za leta od 2016 do 2020; zato poziva, naj se nadaljuje s pobudo za zaposlovanje mladih z uporabo katere koli določbe o prožnosti iz večletnega finančnega okvira, v proračunu za leto 2016 pa namerava zagotoviti potrebne zneske;
8. ugotavlja, da je Komisija zahvaljujoč pravočasnemu sporazumu o reprogramiranju obveznosti v okviru deljenega upravljanja iz večletnega finančnega okvira 2014–2020 zaradi poznega sprejetja ustreznih predpisov in programov v predlog proračuna za leto 2016 (razdelka 2 in 3) vključila 4,5 milijarde EUR v obveznostih, ki jih ni bilo mogoče uporabiti v letu 2014; opozarja, da je bila s spremembo proračuna št. 1/2015 v razdelkih 1b, 2 in 3 že omogočena prerazporeditev sredstev v višini 16,5 milijarde EUR iz leta 2014 v leto 2015; poudarja pa, da gre za prerazporeditev že dogovorjenih proračunskih sredstev za leto 2014, zato je ne bi smeli upoštevati pri primerjavi proračuna za leto 2016 glede na proračun za leto 2015; zato poudarja, da imajo ti programi dejansko koristi od povečanih sredstev za prevzem obveznosti iz predloga proračuna za leto 2016;
9. je zaskrbljen, ker je zagon novih programov v večletnem finančnem okviru 2014–2020 zaradi poznega sprejetja pravnih podlag in operativnih programov ter pomanjkanja sredstev za plačila v letu 2014 počasnejši, kot je bilo načrtovano; se zavezuje, da bo preučil, ali bodo zahtevana sredstva za obveznosti in plačila

dejansko omogočila polno delovanje teh novih programov; poziva Komisijo in države članice, naj sprejmejo vse potrebne ukrepe, da se nadoknadi zamuda pri njihovem izvajanju;

10. ugotavlja, da predlog proračuna EU za leto 2016 znaša 153,5 milijarde EUR v sredstvih za obveznosti (vključno z reprogramiranimi 4,5 milijarde EUR iz leta 2014) in 143,5 milijarde EUR v sredstvih za plačila; poudarja, da to, če ne upoštevamo učinka reprogramiranja v letih 2015 in 2016, v primerjavi s proračunom za leto 2015 pomeni povečanje za 2,4 % v obveznostih in 1,6 % v plačilih; poudarja, da ta v celoti zmerna povečanja, ki sledijo poti večletnega finančnega okvira in upoštevajo inflacijo, dejansko ne pomenijo skoraj nikakršnega povečanja, kar priča o tem, kako pomembni sta uspešnost in učinkovitost porabe;
11. poudarja, da je Komisija v večletnem finančnem okviru predvidela razliko do zgornje meje v višini 2,2 milijarde EUR v obveznostih (od tega 1,2 milijarde EUR v razdelku 2) in 1,6 milijarde EUR v plačilih; opozarja, da se razpoložljive razlike do zgornje meje za obveznosti in plačila ter neizvršena plačila stekajo v skupno razliko, ki se po potrebi uporabi v naslednjih letih; ugotavlja, da je prvič na voljo skupna razlika do zgornje meje za obveznosti, ki bo delno porabljena za Evropski sklad za strateške naložbe; načeloma pozdravlja predlagano uporabo instrumenta prilagodljivosti za jasno opredeljene odhodke za nove pobude EU na področju azila in migracije, ki jih ni mogoče financirati v razdelku 3; namerava del razlike do zgornje meje in ustrezne določbe o prožnosti iz večletnega finančnega okvira uporabiti za krepitev ključnih prednostnih nalog;

#### ***Plačila: povrnitev zaupanja***

12. opozarja, da je primanjkljaj pri plačilih predvsem zaradi prenizkih zgornjih meja in nezadostnih proračunskih sredstev v letu 2014 dosegel doslej najvišjo raven in je ostal pereč tudi v letu 2015; se boji, da bo to še naprej ogrožalo ustrezno izvajanje programov iz novega večletnega finančnega okvira za obdobje 2014-2020 in kaznovalo upravičence, zlasti lokalne, regionalne in nacionalne organe, ki se soočajo z gospodarskimi in socialnimi omejitvami; čeprav podpira, da Komisija aktivno upravlja plačila, je zaskrbljen zaradi odložitve javnih razpisov, zmanjšanja vnaprejšnjega financiranja in zamud pri plačilih, saj bi to utegnilo ovirati uresničevanje ciljev na področju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije; ponovno izraža zaskrbljenost nad nenadnim zmanjšanjem plačil, za katerega se je v obravnavi letnega proračuna odločil Svet, pri čemer to zajema tudi programe za konkurenčnost za rast in delovna mesta v razdelku 1a; poziva Komisijo, naj najkasneje do 31. marca 2016 pripravi poročilo o vplivu na upravičence, ki so se soočili z zamudami pri izplačilih Unije v obdobju 2013–2015, pa tudi o vplivu na izvajanje programov;
13. pozdravlja dejstvo, da predlog proračuna EU odraža skupno izjavo o načrtu plačil za obdobje 2015–2016, o katerem so se dogovorili Parlament, Svet in Komisija na podlagi skupnih ugotovitev in zavez, ki so jih sprejele vse tri institucije, da bi zmanjšale ta zaostanek; ker morajo biti v skladu s členom 310 PDEU prihodki in odhodki, prikazani v proračunu EU, uravnoteženi; ugotavlja, da bi sodeč po oceni Komisije sredstva za plačila, zahtevana v predlogu proračuna, zmanjšala znesek neplačanih računov na vzdržno raven v višini približno 2 milijardi EUR; se posledično zavezuje, da bo v celoti podprl predlog Komisije, in pričakuje, da bo Svet izpolnjeval svoje zaveze v zvezi s tem;

14. poudarja, da so se Parlament, Svet in Komisija zavezali, da bodo preprečili prihodnje kopičenje nevzdržnih zaostankov neporavnanih zahtevkov za plačilo ob koncu leta, ob polnem spoštovanju in izvajanju sporazumov, doseženih v sklopu večletnega finančnega okvira in letnih proračunskih postopkov; v zvezi s tem poudarja, da je treba tesno in aktivno spremljati potek teh zaostankov; ponovno izraža zaskrbljenost, da posebnosti plačilnih ciklov dodatno pritiskajo na raven sredstev za plačila, zlasti ob izteku večletnega finančnega okvira; spominja Komisijo, da se je v skupni izjavi o načrtu plačil zavezala razviti srednjeročna in dolgoročna orodja za napovedovanje in vzpostaviti sistem zgodnjega opozarjanja, napovedi o plačilih pa predstaviti julija, da bo lahko proračunski organ v prihodnje sprejemal ustrezno utemeljene odločitve;
15. pozdravlja dejstvo, da se je razmerje sredstev za plačila končno občutno premaknilo od dokončanja preteklih programov iz obdobja 2007–2013 v smer izvajanja novih programov za obdobje 2014–2020; poudarja pa, da je stopnja sredstev za plačila v predlogu proračuna za leto 2016, zlasti za razdelek 1b, v primerjavi s stopnjo sredstev za obveznosti nizka, zaradi česar utegne ob izteku sedanjega večletnega finančnega okvira priti do podobne zakasnitve pri neporavnanih plačilih; zato se sprašuje, v kolikšni meri je to v skladu z dolgoročno perspektivo načrta plačil;

#### ***Podrazdelek 1a – Konkurenčnost za rast in delovna mesta***

16. ugotavlja, da v primerjavi z letom 2015 predlog Komisije za leto 2016 pomeni povečanje obveznosti v podrazdelku 1a za 6,1 % na 18,6 milijarde EUR; poudarja, da je povečanje obveznosti mogoče pripisati predvsem vključitvi Evropskega sklada za strateške naložbe, povečanju sredstev za Erasmus + in instrument za povezovanje Evrope, v manjši meri pa tudi za programa Carina in Fiscalis, boj proti goljufijam ter program za zaposlovanje in socialne inovacije; bo še posebej pozoren na zmanjševanje neenakosti med vajeništvom in višjo izobrazbo v Evropi, zlasti z zagotavljanjem enakopravnega dostopa do mobilnosti;
17. vseeno pa obžaluje zmanjšanje sredstev za velike infrastrukturne projekte, program Obzorje 2020 in COSME, pa tudi upočasnjeno napredovanje instrumenta za povezovanje Evrope – Promet zaradi prerazporejanja sredstev za Evropski sklad za strateške naložbe; opominja, da bi lahko zaradi prvotnega predloga Komisije o Evropskem skladu za strateške naložbe prišlo do zmanjšanja sredstev za program Obzorje 2020 v višini 170 milijonov EUR za leto 2016 v primerjavi z letom 2015, kar bi poslalo protislovno sporočilo glede programa, ki je v sedanjem večletnem finančnem okviru splošno priznan kot poglobljena prednostna naloga; obžaluje posredne posledice za financiranje raziskav, tudi na področju energetike, malih in srednjih podjetij, podnebja in okolja, socialnih ved ter znanosti v družbi; se zavezuje, da si bo v proračunskem postopku prizadeval za dodatno uravnoteženje predlaganega zmanjšanja sredstev za te programe s povečanjem z uporabo preostale razlike do zgornje meje iz razdelka 1a v znesku 200 milijonov EUR; poudarja, da bi se moralo financiranje naložb, raziskav, razvoja in inovacij osredotočiti na področja, na katerih se lahko doseže največja dodana vrednost, kot na primer izboljševanje energetske učinkovitosti, informacijske in komunikacijske tehnologije, subvencije za temeljne raziskave, ter nizkoogljicne tehnologije in tehnologije obnovljivih virov;
18. ponovno izraža podporo programu ITER in predanost zagotavljanju ustreznega

financiranja; je vseeno zaskrbljen, da proračunski organ zaradi predstavitve spremenjenega časovnega in finančnega načrta za ITER, ki bo predvidoma novembra 2015, v letnem proračunskem postopku za leto 2016 ne bo mogel upoštevati novih informacij; zato poziva ITER in njegovo Skupno podjetje Evropske unije za razvoj fuzijske energije, naj brez odlašanja predložite zahtevani poročili o podelitvi razrešnice za leto 2013 ter obravnavata ustrezna priporočila Parlamenta;

19. poudarja, da so nezadostna proračunska sredstva za plačila v preteklosti povečala razkorak med obveznostmi in plačili za nekatere programe v razdelku 1a, kar je prispevalo k velikemu povečanju neporavnanih obveznosti v primerjavi z drugimi postavkami; je zaskrbljen, ker je morala Komisija znižati znesek vnaprejšnjega financiranja in, kar je še bolj skrb zbujajoče, preložiti nove javne razpise in podpis pogodb; ugotavlja na primer, da bi po ocenah Komisije po običajnem scenariju, brez omejitev plačil, za izvajanje programa Obzorje 2020 do konca leta 2014 porabili 1 milijardo EUR več; pozdravlja prizadevanja Komisije, da ohrani stanje na področju plačil pod nadzorom, vendar ponovno poudarja, da nikakor ne bo dopustil, da bi bila lahko upočasnitev izvajanja programov za obdobje 2014–2020 rešitev za pomanjkanje sredstev za plačila;
20. zato pozdravlja povečanje plačil za 11,4 % na 17,5 milijarde EUR v primerjavi z letom 2015 in povečanje razmerja med plačili in obveznostmi za leto 2016; zlasti ugotavlja, da za več programov (Copernicus, Erasmus +, Obzorje 2020, instrument za povezovanje Evrope – Promet, jedrska varnost in razgradnja) plačila presegajo višino obveznosti;

#### ***Podrazdelek 1b – Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija***

21. je seznanjen s predlaganima zneskoma 50,8 milijarde EUR v obveznostih (+3,2 % v primerjavi z letom 2015, z nevtraliziranim učinkom reprogramiranja) in 49,1 milijarde EUR v plačilih (4 %) za podrazdelek 1b, zaradi česar je razlika do zgornje meje pri obveznostih v višini 15,3 milijona EUR majhna; opozarja, da je kohezijska politika glavna naložbena politika EU, katere cilj je zmanjšati razlike med evropskimi regijami s povečevanjem ekonomske, socialne in teritorialne kohezije; poudarja, da so instrumenti, kot so ESS, ESRR, kohezijski sklad ter pobuda za zaposlovanje mladih bistvenega pomena pri spodbujanju zblizevanja, zapolnjevanju razvojne vrzeli in podpiranju ustvarjanja kakovostnih in trajnostnih delovnih mest; poudarja, da ima kohezijska politika EU osrednjo vlogo pri uresničevanju ciljev strategije Evropa 2020;
22. poudarja, da se 44 % predlaganih plačil za leto 2016 nanaša na neporavnane zahteve iz prejšnjih programskih obdobj, zato ostaja le 26,8 milijarde EUR za plačila za začetek izvajanja novih programov kohezijske politike za obdobje 2014–2020; zato meni, da so odobrena plačila skrajni minimum, ki je potreben v tem podrazdelku;
23. opozarja, da je v proračunu za leto 2016 potreben znesek 21,6 milijarde EUR, da bi se vrednost neporavnanih zahtevkov za izplačilo za kohezijske programe za obdobje 2007–2013 znižala s 24,7 milijarde EUR konec leta 2014 in 20 milijard EUR konec leta 2015 na približno 2 milijardi EUR do konca leta 2016, kakor je opisano v oceni Komisije, priloženi skupni izjavi o načrtu plačil za obdobje 2015–2016; meni, da je treba v prihodnje preprečiti podobno neobičajno kopičenje

neporavnanih računov, da ne bi ogrozili verodostojnosti EU;

24. poleg tega, da se zavzema za nadaljevanje pobude za zaposlovanje mladih, poudarja, da je nujno treba uspešno in učinkovito pospeševati njeno izvajanje v državah članicah; spodbuja države članice in Komisijo, naj sprejmejo vse potrebne ukrepe, da se bodo nacionalni programi jamstva za mlade izvajali prednostno, pri čemer pa naj po potrebi upoštevajo priporočila Evropskega računskega sodišča iz posebnega poročila št. 3/2015; poudarja, da je nedavno odobreno povečanje stopnje vnaprejšnjega financiranja na 30 %, ki ga je Parlament odločno podpiral, odvisno od hitre predložitve zahtevkov držav članic za vmesna plačila v enem letu, kar bi se moralo uresničiti v letu 2016; vztraja, da povečanje vnaprejšnjega financiranja pobude za zaposlovanje mladih ne bi smelo negativno vplivati na izvajanje drugih prvin Evropskega socialnega sklada;

### ***Razdelek 2 – Trajnostna rast: naravni viri***

25. je seznanjen s predlaganima zneskoma 63,1 milijarde EUR obveznosti (–0,1 % v primerjavi z letom 2015, z nevtraliziranim učinkom reprogramiranja) in 55,9 milijarde EUR plačil (–0,2 %) za razdelek 2, pri čemer ostane razlika 1,2 milijarde EUR do zgornje meje za obveznosti in 1,1 milijarde EUR do dodatne zgornje meje za Evropski kmetijski jamstveni sklad; poudarja, da se mehanizem finančne discipline uporablja le za določitev rezerve za krizne razmere v kmetijskem sektorju; pričakuje, da bo Komisija oktobra 2015 pripravila dopolnilno pismo, ki bi moralo temeljiti na posodobljenih informacijah o financiranju Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada; poudarja, da bo prerazporeditev sredstev med dvema stebroma skupne kmetijske politike privedla do splošnega povečanja zneska, ki je na voljo za razvoj podeželja;
26. poudarja, da predlog proračuna za leto 2016 kaže na zmanjšanje potreb po intervencijah na kmetijskih trgih v primerjavi s proračunom za leto 2015, v glavnem zaradi izrednih ukrepov v letu 2015, ki so bili povezani z ruskim embargom na uvoz nekaterih kmetijskih proizvodov iz EU; ugotavlja, da Komisija meni, da dodatni ukrepi v proračunu za leto 2016 niso potrebni; opozarja, da je cilj povečati konkurenčnost in trajnost evropskega kmetijstva, in poziva, naj se za izpolnjevanje teh ciljev namenijo potrebna sredstva;
27. poudarja, da prenovljena skupna ribiška politika določa ambiciozen pravni okvir za soočanje z izzivi odgovornega ribolova, tudi z zbiranjem podatkov, in je zadovoljen, ker je Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo izkoristil prenos neporabljenih sredstev iz leta 2014 v leto 2015, vendar je bil učinek tega reprogramiranja nevtraliziran in obveznosti za ta sklad so se za leto 2016 vseeno povečale; ugotavlja pa, da je opuščanje preteklih programov pri plačilih le delno izravnano z uvedbo novih, kar je vzrok za nižja proračunska sredstva za leto 2016;
28. pozdravlja povečanje sredstev, namenjenih za program LIFE za okolje in podnebne spremembe, tako za obveznosti kot za plačila; pozdravlja prve korake na poti do okolju prijaznega proračuna EU in poudarja, da je treba še povečati tempo;

### ***Razdelek 3 – Varnost in državljanstvo***

29. pozdravlja dejstvo, da je v predlogu proračuna za leto 2016 okrepljena podpora za vse programe v razdelku 3, in sicer na 2,5 milijarde EUR v obveznostih (+12,6 % v

primerjavi s proračunom za leto 2015 z nevtraliziranim reprogramiranjem) in 2,3 milijarde EUR v plačilih (+9,7 %); poudarja, da to v razdelku 3 ne dopušča nadaljnjega povečanja ali pilotnih projektov in pripravljanih ukrepov; meni, da je v sedanjih geopolitičnih razmerah, predvsem zaradi čedalje večjega pritiska migracijskih tokov, raven zgornjih mej za daleč najmanjši razdelek večletnega finančnega okvira morebiti zastarela in bi jo bilo treba obravnavati pri reviziji večletnega finančnega okvira po volitvah;

30. pozdravlja evropsko agendo za migracije, ki jo je pripravila Komisija, in ponovno izraža podporo povečanju sredstev EU in razvoju kulture pravične delitve bremena in solidarnosti na področju azila, migracij in upravljanja zunanjih meja; zato odobrava povečanje obveznosti za Sklad za notranjo varnost ter Sklad za azil, migracije in vključevanje, ki zajema tudi oblikovanje skupnega evropskega azilnega sistema; pozdravlja predlog Komisije za uporabo instrumenta prilagodljivosti v višini 124 milijonov EUR za odziv na trenutne migracijske trende v Sredozemlju; se sprašuje, ali bodo predlagana sredstva zadoščala; poudarja, da je treba strogo nadzorovati, kam se stekajo navedena sredstva;
31. poudarja, da je predlagana kadrovska okrepitev Evropskega azilnega podpornega urada z zgolj šestimi osebami očitno nezadostna, saj je število prihodov na južne obale Unije veliko, vloga tega urada pri upravljanju azila pa vedno pomembnejša; zato zahteva, da se Evropskemu azilnemu podpornemu uradu za leto 2016 zagotovi ustrezno število zaposlenih in primeren proračun, da bo lahko učinkovito izvajal naloge in operacije;
32. meni, da bi morala Komisija natančno oceniti proračunske posledice in dodatne naloge, ki so povezane z ukrepi, predstavljenimi v okviru evropske agende za migracije in evropske agende za varnost, kar zadeva agencijo Europol, da bi proračunskemu organu omogočila ustrezno prilagoditev proračunskih in kadrovskih potreb agencije; izpostavlja vlogo agencije Europol pri čezmejni podpori državam članicam in pri izmenjavi informacij; poudarja, da je treba agenciji v letu 2016 zagotoviti ustrezen proračun in kadrovske raven, da se ji omogoči učinkovito opravljanje njenih nalog in operacij;
33. meni, da v navedenih agencijah ne bi smeli zmanjševati števila osebja ali ga prerazporejati, agencije pa bi morale svoje osebje ustrezno prerazporejati, da bi izpolnile svojo vedno večjo odgovornost;
34. opominja, da je Parlament vedno odločno podpiral ustrezno financiranje programov na področju kulture in medijev; zato pozdravlja, da so se glede na proračun za leto 2015 povečala sredstva za program „Ustvarjalna Evropa“, vključno z multimedijskimi ukrepi, hkrati pa izraža pridržke glede upravne ločitve med kulturnim in medijskim delom; podpira tudi predlagano povečanje sredstev za program „Evropa za državljane“, ker je osrednjega pomena za udejstvovanje državljanov v demokratičnem procesu v Evropi; meni, da je evropska državljanska pobuda osrednji instrument participativne demokracije v EU, in poziva k izboljšanju njegove prepoznavnosti in dostopnosti; poudarja pozitivno vlogo vseevropskih mrež, sestavljenih iz lokalnih in nacionalnih medijev, na primer EuranetPlus;
35. poudarja, da so varnost hrane in krme, varovanje zdravja in varstvo potrošnikov področja, ki so ključnega pomena za državljane EU; zato ceni povečanje



obveznosti za program za živila in krmo, program na področju zdravja in program za varstvo potrošnikov v primerjavi s proračunom za leto 2015;

#### ***Razdelek 4 – Evropa v svetu***

36. pozdravlja splošno povečanje sredstev v razdelku 4, in sicer na 8,9 milijarde EUR v obveznostih (+5,6 % v primerjavi s proračunom za leto 2015), tako da je razlika do zgornje meje 261,3 milijona EUR; ugotavlja, da to kaže na visoko raven solidarnosti s tretjimi državami; meni, da je proračun EU ključnega pomena za pomoč ljudem v stiski in spodbujanje temeljnih evropskih vrednot; meni, da gospodarske in socialne težave, ki jih je imela EU v zadnjih letih, niso zmanjšale pozornosti, ki jo namenja ostalemu svetu; meni pa, da bo zaradi sedanje humanitarne in politične krize v sosedstvu in širši okolici treba dodatno okrepiti nekatera prednostna področja, kot je evropski instrument sosedstva, vključno s pomočjo za mirovni proces na Bližnjem vzhodu, Palestino in Agencijo Združenih narodov za pomoč in zaposlovanje palestinskih beguncev na Bližnjem vzhodu;
37. pozdravlja povečanje plačil, ki ga je zahtevala Komisija za vse programe iz razdelka 4 (+28,5 % na 9,5 milijarde EUR), pri čemer plačila presegajo obveznosti, zlasti na področjih razvoja, humanitarne pomoči in pomoči EU za Palestino in Agencijo Združenih narodov za pomoč in zaposlovanje palestinskih beguncev na Bližnjem vzhodu; meni, da je takšno povečanje popolnoma upravičeno, saj je treba odpraviti posledice precejšnjega primanjkljaja pri plačilih v tem razdelku v letih 2014 in 2015, ki je Komisijo privedel do tega, da je zmanjšala vnaprejšnje financiranje, pravne obveznosti pa preložila; opozarja, da je bilo treba v letu 2015 v razdelku 4 plačati 1,7 milijona EUR zamudnih obresti; pričakuje, da se bo vrzel med obveznostmi in plačili postopoma zmanjševala, zaostanek neplačanih računov pa vrnil na običajno raven; poudarja, da je takšen ukrep nujen za finančno vzdržnost ranljivih upravičencev in za to, da bo EU lahko delovala kot zanesljiv partner mednarodnim organizacijam;
38. meni, da lahko zunanji finančni instrumenti poleg izpolnjevanja lastnih ciljev na večplasten način odpravijo temeljne vzroke notranjih varnostnih in migracijskih izzivov, ki so jedro proračuna za naslednje leto, s posebnim poudarkom na južnih in vzhodnih mejah Unije ter kriznih območjih nasploh; v zvezi s tem opozarja zlasti na instrument za razvojno sodelovanje in evropski instrument sosedstva, pa tudi na politike, kjer je povečanje sredstev zmernejše, kot so humanitarna pomoč, instrument za prispevanje k stabilnosti in miru, skupna zunanja in varnostna politika ter evropski instrument za demokracijo in človekove pravice; poziva Komisijo, naj jasno opredeli področja, ki bi prispevala k reševanju teh perečih izzivov in kjer bi morebitno povečanje sredstev lahko učinkovito izkoristili; v zvezi s tem poudarja, kako pomembno je zagotavljati pomoč pri odpravljanju in sčasoma tudi izkoreninjenju revščine, opozarja pa tudi, da je treba človekove pravice, enakost spolov, socialno kohezijo in boj proti neenakosti ohraniti v središču delovanja EU na področju zunanje pomoči;
39. opozarja, da naj bi se sredstva za jamstveni sklad za zunanje ukrepe, ki ga upravlja Evropska investicijska banka, v proračunu za leto 2016 občutno povečala, ter ugotavlja, da je to med drugim posledica začetka izplačevanja posojil makrofinančne pomoči Ukrajini;
40. poziva Komisijo in Evropsko službo za zunanje delovanje, naj poskrbita, da se bo v

državah, ki prejemajo sorazmerno velike zneske iz različnih virov EU, kot sta Ukrajina in Tunizija, uporabljal skupni strateški pristop; meni, da je močnejši politični in gospodarski vpliv EU mogoče doseči z zagotavljanjem večje skladnosti in usklajevanja med glavnimi akterji v EU in na terenu, s poenostavitvijo in skrajšanjem postopkov ter z bolj jasno sliko ukrepov EU;

### ***Razdelek 5 – Uprava***

41. ugotavlja, da se bodo v primerjavi s proračunom za leto 2015 odhodki v razdelku 5 povečali za 2,9 % na 8.908,7 milijona EUR, kar zajema upravne odhodke za institucije (+2,2 %) ter za pokojnine in evropske šole (+5,4 %); ugotavlja, da je razlika do zgornje meje 574,3 milijona EUR; poudarja, da delež razdelka 5 v proračunu EU ostaja nespremenjen (5,8 %); vendar opozarja, da v ta znesek ni všteta tehnična pomoč, ki je upoštevana kot odhodek iz poslovanja;

### ***Posebni instrumenti***

42. ponovno poudarja, da so posebni instrumenti ključnega pomena za polno spoštovanje in izvajanje večletnega finančnega okvira in bi po svoji naravi morali presežati zgornje meje tako za obveznosti kot za plačila, zlasti za izračun skupne razlike do zgornje meje za plačila; pozdravlja predlagano pariteto med obveznostmi in plačili za rezervo za nujno pomoč; ugotavlja, da zneski, namenjeni za rezervo za nujno pomoč, Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji in Solidarnostni sklad EU v predlogu proračuna za leto 2016, na splošno ostajajo enaki ali so se je nekoliko povečali;

### ***Pilotni projekti – pripravljalni ukrepi***

43. poudarja pomen pilotnih projektov in pripravljalnih ukrepov kot orodij za opredeljevanje političnih prednostnih nalog in uvedbo novih pobud, ki utegnejo postati stalne dejavnosti in programi EU, vključno s pobudami, katerih cilj je odražati in spremljati gospodarske, ekološke in družbene spremembe v EU; z zaskrbljenostjo ugotavlja, da Komisija ni predvidela sredstev za nadaljevanje zelo uspešnih pilotnih projektov in pripravljalnih ukrepov, zlasti v razdelku 3; namerava opredeliti uravnotežen sveženj pilotnih projektov in pripravljalnih ukrepov; ugotavlja, da so v sedanjem predlogu razlike do zgornje meje v nekaterih razdelkih zelo omejene ali jih celo ni, in namerava preučiti, kako bi lahko omogočili več pilotnih projektov in pripravljalnih ukrepov;

### ***Decentralizirane agencije***

44. poudarja, da imajo decentralizirane agencije pomembno vlogo pri oblikovanju politik EU, in je odločen, da oceni proračunske in kadrovske potrebe za vsako agencijo posebej, da bi se zagotovila ustrezna sredstva in osebje za vse agencije, zlasti za tiste, ki so jim bile nedavno dodeljene nove naloge ali se soočajo z večjo delovno obremenitvijo zaradi politično določenih prednostnih nalog ali iz drugih razlogov; zlasti je odločen zagotoviti, da bodo agencije na področju pravosodja in notranjih zadev imele potrebna sredstva za reševanje sedanjih izzivov, povezanih z migracijami; ponovno izraža nasprotovanje rezervi za prerazporejanje zaposlenih in pričakuje, da se bo v proračunskem postopku našla rešitev, ki bo preprečila dodatno zmanjševanje števila zaposlenih v decentraliziranih agencijah; poleg tega poudarja, da namerava uporabiti medinstitucionalno delovno skupino za decentralizirane

agencije za iskanje skupne točke med institucijami pri obravnavi agencij v proračunskem smislu, tudi zaradi usklajevanja proračuna za leto 2016;

o

o o

45. poziva k trajnim prizadevanjem, da se prek proračuna zagotovita ustrezno usposabljanje in prekvalifikacija v sektorjih, kjer primanjkuje delovne sile, in ključnih sektorjih z velikimi možnostmi za ustvarjanje delovnih mest, kot so okolju prijazno gospodarstvo, krožno gospodarstvo, zdravstvo ter informacijske in komunikacijske tehnologije; poudarja, da bi moral proračun za leto 2016 zagotoviti ustrezno podporo za spodbujanje socialne vključenosti in ukrepe za izkoreninjanje revščine ter povečevanje vpliva ljudi, ki so žrtve revščine in socialne izključenosti; opozarja, da je treba vprašanje enakosti spolov vključiti v politike EU in ga obravnavati v proračunskem postopku; poziva, naj se zagotovi finančna podpora za vse programe, ki podpirajo ustvarjanje delovnih mest in socialno vključevanje za osebe, ki so iz različnih razlogov v slabšem položaju, kot so dolgotrajno brezposelni, invalidi, ljudje, ki prihajajo iz manjšinskega okolja, ter neaktivne in destimulirane osebe;
46. opozarja, da bo proračunski postopek za leto 2016 preskusni kamen za pristop Sveta k načrtu plačil ter za oceno sedanjega večletnega finančnega okvira, saj se pričakuje, da bodo programi v polnem zamahu, na področju naložb in migracij se bodo vključevale nove večje pobude, odprla se bo priložnost za reševanje preteklih vprašanj, na primer plačila in posebni instrumenti, prav tako pa se bodo začele uporabljati določbe novega večletnega finančnega okvira, na primer skupna razlika do zgornje meje za obveznosti; spominja Komisijo, da je njena pravna obveznost ob koncu leta 2016 predstaviti pregled delovanja večletnega finančnega okvira, proračunskemu pregledu pa prilagoditi zakonodajni predlog za spremembo Uredbe (EU, Euratom) št. 1311/2013 o določitvi večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020; opozarja, da mora Komisija vzporedno s tem oceniti tudi nove pobude o lastnih sredstvih, in sicer na podlagi rezultatov, ki jih bo delovna skupina za lastna sredstva na visoki ravni predstavila v letu 2016;
47. ugotavlja, da je bilo skupno soglasje gonilo pri obravnavi predloga spremembe proračuna za leto 2015 ter pogajanjih o načrtu plačil, kar dokazuje, da obstaja skupna volja do spoštovanja večletnega finančnega okvira, izvajanja skrbno dogovorjenih pravnih podlag in za zagotavljanje financiranja novih programov; poziva Komisijo in obe veji proračunskega organa, naj nadaljujejo v duhu sodelovanja, in upa, da bo mogoče s tem v končni fazi odpraviti vzroke za hud zaostanek, ki se je vrnil v proračunski postopek; pričakuje, da bo ta duh prevladal pri pogajanjih o proračunu za leto 2016 in iskanju sredstev za obvladovanje novih, nepredvidenih izzivov v prihodnosti;
48. naroči svojemu predsedniku, naj to resolucijo posreduje Svetu in Komisiji.

## **PRILOGA I: SKUPNA IZJAVA O DATUMIH ZA PRORAČUNSKI POSTOPEK IN UREDITVI ZA DELOVANJE SPRAVNEGA ODBORA V LETU 2015**

- A. V skladu z delom A priloge k Medinstitucionalnemu sporazumu med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju se Evropski parlament, Svet in Komisija dogovorijo o naslednjih ključnih datumih proračunskega postopka za leto 2016:
1. pred sprejetjem stališča Sveta se 14. julija skliče trialog;
  2. Svet si prizadeva sprejeti stališče in ga posredovati Evropskemu parlamentu do 38. tedna (tretji teden septembra), da bi bilo lažje doseči pravočasen dogovor z Evropskim parlamentom;
  3. Odbor za proračun Evropskega parlamenta si prizadeva glasovati o predlogih sprememb k stališču Sveta najpozneje do konca 42. tedna (sredi oktobra);
  4. pred obravnavo v Evropskem parlamentu se 19. oktobra skliče trialog;
  5. Evropski parlament o obravnavanem dokumentu glasuje na plenarnem zasedanju v 44. tednu (plenarno zasedanje od 26. do 29. oktobra);
  6. spravno obdobje se začne 29. oktobra; v skladu z določbami člena 314(4)(c) PDEU se obdobje, ki je na voljo za spravo, izteče 18. novembra 2015;
  7. spravni odbor se sestane 9. novembra v Evropskem parlamentu ter 13. novembra v Svetu, po potrebi pa lahko nadaljuje s sejami; seje spravnega odbora se pripravijo na trialogih; eden je načrtovan 11. novembra; v 21-dnevnem spravnem obdobju je mogoče sklicati dodatne trialoge;
- B. ureditev delovanja spravnega odbora je določena v delu E priloge k navedenemu medinstitucionalnemu sporazumu.

## **PRILOGA II: SKUPNA IZJAVA O NAČRTU PLAČIL ZA OBDOBJE 2015-2016**

Tri institucije so opirajoč se na skupno izjavo o načrtu plačil, o katerem so se dogovorile decembra 2014 v okviru sporazuma o proračunih za leti 2014 in 2015, na podlagi dokumenta, ki ga je Komisija posredovala 23. marca 2015, skupaj ocenile trenutno stanje in obete glede plačil iz proračuna EU.

Evropski parlament, Svet in Komisija se strinjajo o naslednjem:

### **1. Trenutno stanje**

Evropski parlament in Svet sta se seznanila s temeljito oceno, ki jo je Komisija podala v dokumentu o elementih za načrt plačil za vrnitev proračuna EU v vzdržne okvire (v prilogi), pri katerem gre za analitično podlago za odkrivanje osrednjih vzrokov za porast neporavnanih zahtevkov za plačila ob koncu leta in za uresničitev cilja zmanjšanja stopnje neporavnanih računov, pri čemer se je posebni poudarek namenil izvajanju programov kohezijske politike v obdobju 2007–2013.

- a) Omejitev sredstev za plačila, odobrena v prejšnjih proračunih, je skupaj s ciklom izvajanja kohezijskih programov povzročila postopno kopičenje neporavnanih zahtevkov za plačila ob koncu leta, ki so ob koncu leta 2014 dosegli nezaslišano raven 24,7 milijarde EUR. Institucije pa priznavajo, da so se zamude po zaslugi težavnih odločitev, sprejetih v zvezi s proračunoma za leti 2014 in 2015, večinoma ustalile.
- b) Zaradi pomanjkanja plačil se je prav tako upočasnilo izvajanje drugih razdelkov programov za obdobje 2014-2020, zlasti zaradi prizadevanj, da bi izpolnili pogodbene obveznosti, ki izhajajo iz preteklih zavez, in posledičnega izogibanja obrestim za zamude pri plačilih, in sicer v obdobju, ko se od ključnih programov pričakuje, da bodo prispevali k rasti in zaposlovanju v Evropi ter utrdili vlogo Unije na mednarodnem prizorišču.

### **2. Obeti**

- c) Evropski parlament in Svet sta se seznanila z obeti za leti 2015 in 2016, ki jih je predstavila Komisija: analiza kaže, da bi bilo do konca leta 2016 mogoče zmanjšati zamude pri neporavnanih zahtevkih za plačila ob koncu leta za kohezijske programe iz obdobja 2007–2013 na približno 2 milijardi EUR, pri čemer bi se upoštevalo predvsem dejstvo, da se kohezijski programi približujejo koncu, vsekakor pa bi bilo treba v proračunu za leto 2016 dodeliti zadostna sredstva za plačila. S tem bi se moralo biti mogoče izogniti negativnim vplivom in nepotrebnim zamudam pri izvajanju programov za obdobje 2014–2020.
- d) Evropski parlament in Svet poudarjata, da sta predana postopni odpravi nevzdržne zamude pri neporavnanih zahtevkih za plačila za kohezijske programe iz obdobja 2007–2013. Zavezujeta se k polnemu sodelovanju, da bi v proračunu za leto 2016 odobrila stopnjo sredstev za plačila, ki bo omogočila uresničitev zadanega cilja. Njuni premisleki upoštevajo tudi trenutne obete, ki jih bo Komisija preučila in dodatno izpilila v načrtu odhodkov za predlog proračuna za leto 2016.
- e) Komisija bo še naprej natančno spremljala razvoj zamud in po potrebi predlagala ustrezne ukrepe, s katerimi bi sredstva za plačila postopoma uskladila z odobrenimi

sredstvi za prevzem obveznosti.

- f) Tri institucije poudarjajo, da so se zavezale aktivno spremljati stanje izvrševanja plačil v celotnem letu 2015. Zatrjujejo, da so v okviru redne izmenjave mnenj pripravljene 26. maja, 14. julija in 19. oktobra organizirati namenske medinstitucionalne seje, s katerimi bi zagotovile trajnost proračunskega postopka. Na teh sejah bi se morale posvetiti tudi dolgoročnim napovedim o pričakovanem razvoju plačil do izteka sedanjega večletnega finančnega okvira, za katerega mora Komisija na zahtevo in po potrebi predložiti nadomestne možnosti.
- g) Komisija bo, da bi poenostavila proces spremljanja aktualnega stanja programov za obdobje 2007–2013, julija in oktobra predstavila poročili o izvrševanju proračuna, ki ju bo primerjala z mesečnimi napovedmi za aktualno leto ter z izvrševanjem v enakem obdobju prejšnjega leta, pa tudi o razvoju zamud pri neporavnanih zahtevkih za plačila v podrazdelku 1b.
- h) Evropski parlament in Svet želita v prihodnje preprečiti podobno kopičenje neporavnanih zahtevkov za plačilo, zato pozivata Komisijo, naj natančno preuči izvajanje programov v obdobju 2014–2020 ter vzpostavi sistem zgodnjega opozarjanja. Komisija bo v ta namen razvila primerna orodja, s katerimi bo v teku proračunskega postopka zagotavljala tekoče napovedi o plačilih po (pod)razdelkih za (pod)razdelke 1b, 2 in 5 in po programih za (pod)razdelke 1a, 3 in 4, v njih pa se osredotočala na leti N in N+1, vključno z razvojem neporavnanih računov in obveznosti (RAL). Napovedi se bodo redno posodabljale na podlagi proračunskih odločitev in razvoja dogodkov, ki vpliva na profil plačil za programe. Napovedi plačil bodo predstavljene julija v okviru medinstitucionalnih sej o plačilih, ki jih predvideva točka 36(3) priloge k medinstitucionalnemu sporazumu.
- i) Proračunski organ bo tako lahko pravočasno sprejel potrebne odločitve, s katerimi bo v prihodnje preprečil kopičenje nevzdržnih zaostankov pri neporavnanih zahtevkih za plačilo ob koncu leta, obenem pa v celoti spoštoval in izvajal sporazume, sklenjene v sklopu večletnega finančnega okvira in letnih proračunskih postopkov.

## **PRILOGA K PRILOGI II: Elementi za načrt plačil za vrnitev proračuna EU v vzdržne okvire<sup>1</sup>**

### **Povzetek**

Vse večja vrzel med odobritvami plačil in preteklimi obveznostmi, ki so jih sprejele evropske institucije, je bila ena glavnih sprememb v zvezi z izvajanjem proračuna EU, zlasti od leta 2012 dalje. Ta plačilna vrzel je privedla do številnih negativnih posledic na različnih področjih odhodkov in zlasti **vedno večjega zaostanka pri neporavnanih zahtevkih za programe kohezijske politike (razdelek 1b) 2007–2013, ki so dosegli rekordno vrednost konec leta 2014.**

Naraščajoči zaostanek neporavnanih terjatev je posledica srečanja vrha v programskem ciklu 2007–2013 z znižanjem zgornje meje plačil večletnega finančnega okvira (VFO) v letu 2014 ob splošni konsolidaciji javnih financ na nacionalni ravni. Zato sta za razumevanje teh sprememb ključna dva različna dejavnika.

Prvič, **ciklično povečanje zahtevkov za plačila zaradi neprekinjenega izvajanja programov kohezijske politike za obdobje 2007–2013**, ki jih je treba plačati v prvih letih večletnega finančnega okvira 2014–2020. Po počasnem zagonu programov v obdobju 2007–2009 zaradi (med drugim) posledic finančne krize in sprejetih protiukrepov se je izvajanje od leta 2012 pospešilo, zahtevki za plačila na področju kohezijske politike v letu 2013 so se povečali letno na 61 milijard EUR, kar je več kot kadar koli prej, zaradi rokov za izvajanje in pravil o samodejnem prenehanju prevzetih obveznosti, določenih v zakonodaji o kohezijski politiki<sup>2</sup>. Težko je sprejeti tako veliko povečanje zahtevkov za plačila za kohezijsko politiko za obdobje 2007–2013 v proračunu EU, medtem ko se drugi programi izvajajo s polno hitrostjo, z znižanjem meje za plačila leta 2014, ter zaradi potekajoče fiskalne konsolidacije v državah članicah.

Drugi ključni dejavnik, ki pojasnjuje te spremembe, je **znatno zmanjšanje zgornje meje** za plačila v novem večletnem finančnem okviru, ki je posebej občutno (8 milijard EUR manj) v letu 2014. Posledično pomanjkanje sredstev za plačila ne vpliva le na kohezijo (razdelek 1b), temveč tudi na druga področja odhodkov in zlasti na področja politik Rast in delovna mesta (razdelek 1a), Evropa v svetu (razdelek 4) in Varnost (razdelek 3).

Kot odgovor na ta izziv je Komisija uvedla ukrepe, da bi zagotovila aktivno upravljanje omejenih odobritev plačil, in sicer: pospešitev postopkov za izterjavo vseh neupravičeno izplačanih zneskov; omejitev neizkoriščenih zneskov na fiduciarnih računih; zmanjšanje deležev predfinanciranja; najboljši izkoristek dovoljenih najdaljših plačilnih rokov; odlaganje razpisov za zbiranje predlogov/javnih razpisov in s tem povezano sklepanje pogodb ter zagotavljanje večje prednosti državam, ki prejemajo finančno pomoč.

Poleg tega je bil proračunski organ pravočasno obveščen o različnih izzivih in razvoju dogodkov, predlagane pa so bile različne spremembe proračuna za povečanje odobrenih sredstev za plačila.

---

<sup>1</sup> Angleška različica je verodostojna različica te priloge.

<sup>2</sup> To izhaja iz tako imenovanih pravil „N+2“/„N+3“, v skladu s katerimi je treba plačila opraviti v dveh (N+2) ali treh (N+3) letih po tem, ko so bile sprejete ustrezne obveznosti. Konec leta 2013 sta se istočasno uporabljali dve pravili o prenehanju obveznosti.

Kljub povečanju sredstev za plačila s spremembami proračuna, ki sta jih odobrila Parlament in Svet<sup>1</sup>, in kljub temu, da je Komisija aktivno upravljala razpoložljive odobritve plačil, **je zaostanek neporavnanih zahtevkov za plačila nenehno naraščal: samo za kohezijsko politiko 2007–2013 je znesek konec leta 2014 dosegel 24,7 milijarde EUR<sup>2</sup>.**

**Zaradi blažilnih ukrepov, ki jih je sprejela Komisija, je bil nastanek zaostanka v veliki meri omejen na drugih področjih politik, ki jih neposredno upravlja Komisija.** Večina odobritev plačil, ki so bila na voljo v letu 2014, je bila uporabljenih za izpolnitev pogodbenih obveznosti, ki izhajajo iz prejšnjega programskega obdobja, in s tem zmanjšanje kazni za zapoznela plačila, ki so se kljub temu letno petkrat povečala (na 3 milijone EUR)<sup>3</sup>. Čeprav so ti ukrepi preprečili večje negativne finančne posledice za proračun EU, so se zaradi njih številni roki plačil premaknili v leto 2015, kar je vplivalo na legitimna pričakovanja deležnikov, ki so morda morali preložiti začetek svojega projekta in/ali ga začasno sofinancirati v večjem deležu.

Zaključna faza kohezijskih programov 2007–2013 se približuje. V letu 2014 se je skupna raven zahtevkov za plačila zmanjšala na 53 milijard EUR (z 61 milijard EUR leta 2013). V svojih zadnjih napovedih (januar 2015) nameravajo države članice predložiti zahtevke za plačilo v višini približno 48 milijard EUR v letu 2015 in 18 milijard EUR v letu 2016. Vendar pa se ti podatki ne morejo obravnavati po nominalni vrednosti, saj bodo v obdobju 2015–2016 plačljivi zahtevki omejeni na 95 % celotnih finančnih sredstev programa, kot določa zadevna zakonodaja<sup>4</sup>. **Iz tega sledijo izplačljivi zahtevki za leto 2015, ki jih Komisija ocenjuje na približno 35 milijard EUR in do 3,5 milijarde evrov za leto 2016.**

V proračunu za leto 2015 znašajo odobritve plačil za kohezijsko politiko v obdobju 2007–2013 skoraj 40 milijard EUR. Ta proračun bo kril zaostala plačila (24,7 milijarde EUR, ki obsega 62 % proračuna za kohezijsko politiko 2007–13) in nove zahtevke, ki se jim bo iztekel rok za plačilo (ocenjene na 35 milijard EUR). **Zato se bo zaostanek konec leta 2015 predvidoma zmanjšal na 20 milijard EUR.**

**Komisija v tej fazi ocenjuje, da bo potrebnih do 23,5 milijarde EUR za kritje preostalih zahtevkov za plačilo pred zaključkom in za odpravo zaostankov.** V predlogu proračuna za leto 2016 bo Komisija prilagodila odobritve plačil za razdelek 1b, da bi zagotovila, da se to doseže skupaj z ustreznim izvajanjem programov za obdobje 2014–2020.

---

<sup>1</sup> Skupne dodatne odobritve plačil, odobrene s spremembami proračuna, so znašale 6,7 milijarde EUR v letu 2012, 11,6 milijarde EUR v letu 2013 in 3,5 milijarde EUR v letu 2014.

<sup>2</sup> Zaostanek pri neplačanih zahtevkih za plačila za programe kohezijske politike 2007–2013 ob koncu leta se je povečal z 11 milijard EUR v letu 2011 na 16 milijard EUR v letu 2012, 23,4 milijarde EUR v letu 2013 in 24,7 milijarde EUR v letu 2014.

<sup>3</sup> Treba je opozoriti, da se za politike v deljenem upravljanju, kot je kohezijska politika (kjer Komisija povrne izdatke držav članic), zamudne obresti za plačila ne uporabljajo.

<sup>4</sup> Preostalih 5 % bo plačanih ob zaključku programa, ki bo potekal v obdobju 2017–2019, po oceni Komisije, da je bil program uspešno izveden in da popravki niso potrebni.



**Proračunsko leto 2015** za kohezijsko politiko (v milijardah EUR)

<b>Odobritve plačil v proračunu za leto 2015</b>	<b>(1)</b>	<b>39.5</b>
- Od tega zaostanek konec leta 2014	(2)	24.7
- Od tega napovedi, omejene na 95-odstotni prag	(3)	~35
<b>Pričakovani zaostanek konec leta 2015</b>	<b>(4)=(1)-(2)-(3)</b>	<b>~20</b>

**Proračunsko leto 2016 za kohezijsko politiko** (v milijardah EUR)

<b>Pričakovani zaostanek konec leta 2015</b>	<b>(1)</b>	<b>~20</b>
Najvišji možni znesek preostalih zahtevkov za plačilo, prejetih v letu 2016, pred zaključkom	(2)	~3.5
<b>Najvišji možni znesek zahtevkov za plačila, kritih iz proračuna za leto 2016</b>	<b>(3)=(1)+(2)</b>	<b>~23.5</b>

Prav tako bi morala raven odobritev plačil, ki bodo predlagane za druga področja politik v proračunu za leto 2016, omogočiti izpolnitev obveznosti, ki izhajajo iz preteklih sprejetih obveznosti, in zmanjšanje tveganja plačila zamudnih obresti, vendar tudi zagotovitev ustrezne ravni izvajanja in sklepanje pogodb za programe v obdobju 2014–2020.

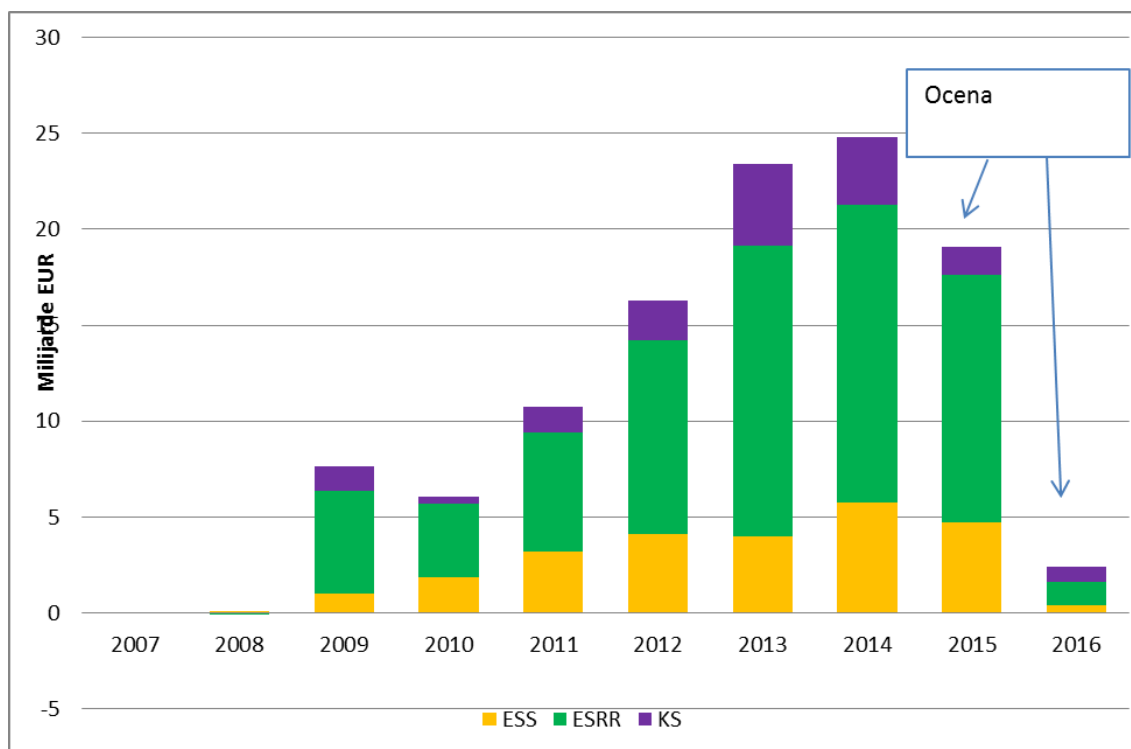
Večletna narava znatnega deleža proračuna EU je razlog za obstoj časovne vrzeli med trenutkom, ko je obveznost zabeležena, in dejanskim plačilom za to obveznost. Vzpostavitev strukturnega obsega neporavnanih obveznosti (znanega kot »RAL«, francoska okrajšava za „*reste à liquider*“) je torej običajna in pričakovana. Glede na zakonsko določeni rok za plačilo terjatev Komisije<sup>1</sup> koncentracijo zahtevkov konec leta, povezanih z zahtevo po preprečevanju prenehanja obveznosti in morebitnih prekinitev, določen znesek neporavnanih zahtevkov za plačilo ob koncu leta velja za „normalnega“. Vendar je vedno večji obseg zaostanka v zadnjih nekaj letih dosegel „neobičajno“ raven<sup>2</sup>, ki preprečuje velik in čedalje večji delež proračuna za prihodnje leto in ni trajnosten z vidika dobrega finančnega poslovanja.

Komisija ocenjuje, da je bila približno polovica zaostankov pri obravnavi neporavnanih zahtevkov za plačila na področju kohezijske politike konec let 2013 in 2014 „neobičajnih“, to pomeni, da je bila povezana s pomanjkanjem plačil, odobrenih v proračunu, kar ustvarja „učinek snežne kepe“. Ko se zaključna faza približuje, bo potrebna nižja raven plačil v letih 2015 in 2016, zaostanki pa se bodo samodejno zmanjšali. Raven prekinitev in začasnih ustavitvev se bo tudi predvidoma zmanjšala, ko se bodo programi zaključevali. Z odobritvami plačil v višini 21,5 milijarde EUR za programe 2007–2013 v letu 2016 bo zaostanek konec leta 2016 predvidoma znašal 2 milijardi EUR.

<sup>1</sup> Zakonodaja na področju kohezijske politike določa zakonski rok 60 dni.

<sup>2</sup> Opredelitev običajnega in neobičajnega zaostanka je pojasnjena v točkah 3.4 in 4.3.

## Programi kohezijske politike 2007–2013: gibanje neporavnanih zahtevkov za plačila ob koncu leta za obdobje 2007–2016



**Potrebo po postopni odpravi nastalega „nenormalnega“ zaostanka sta priznali obe veji proračunskega organa, Svet in Evropski parlament,** ki sta se skupaj dogovorila med pogajanja o proračunu za leto 2015, da bosta „zmanjšala raven neporavnanih računov – s posebnim poudarkom na kohezijski politiki – ob koncu leta, in sicer na strukturno raven, med sedanjim večletnim finančnim okvirom“ in „da se z letom 2015 začne izvajati načrt za znižanje ravni neplačanih računov v povezavi z izvajanjem programov za obdobje 2007–2013 na skupno dogovorjeno raven do vmesnega pregleda sedanjega večletnega finančnega okvira.“

Ta dokument zagotavlja trdne temelje za skupno razumevanje obeh vej proračunskega organa, ki naj bi si prizadevala sprejeti odločitve, ki omogočajo postopno odpravo „neobičajnih“ zaostankov neplačanih računov za programe iz obdobja 2007–2013 do konca leta 2016.

Ta načrt plačil nudi tudi možnost pridobitve preteklih izkušenj z upravljanjem proračuna za prihodnost:

1. Sporazum o spremembi proračuna št. 2/2014<sup>1</sup> na koncu leta 2014 je bil zelo pomemben za stabilizacijo večine zaostankov pri obravnavi neporavnanih zahtevkov za plačilo na raven, ki se lahko postopoma odpravi v dveh letih. Institucije so sprejele svojo odgovornost ob upoštevanju zelo težkih fiskalnih razmer v številnih državah članicah.
2. Ukrepi za aktivno upravljanje proračuna, ki jih je sprejela Komisija, so se izkazali nujni za obravnavo pomanjkanja sredstev za plačila na mnogih političnih

<sup>1</sup> Sprememba proračuna št. 2/2014 je bila prvotno predstavljena kot predlog spremembe proračuna št. 3/2014.

področjih. Te ukrepe bo treba ohranjati toliko časa, kolikor je potrebno, da bi se izognili nesorazmernim motnjam za upravičence in/ali plačilu zamudnih obresti.

3. Čeprav se cikel pri izvajanju programov kohezijske politike ponavlja, se lahko vrhovi in padci točke ublažijo s čim hitrejšim izvajanjem programov v zgodnji fazi programskega obdobja. To je še posebej zaželeno v sedanjih gospodarskih razmerah, ko so naložbe nujno potrebne, da bi spodbudili gospodarsko okrevanje in konkurenčnost.
4. Zahtevke je treba pošiljati redno. Države članice bi se morale izogibati nepotrebnim upravnim zamudam in pošiljati svoje zahtevke za plačilo skozi vse leto. Redna predložitev zahtevkov izboljšuje upravljanje proračuna in pomaga zmanjšati zaostanek ob koncu leta.
5. Po drugi strani pa je zadosten proračun za odobritve plačil nujen pogoj za pravilno izvrševanje proračuna in preprečevanje kopičenja nevzdržne ravni neplačanih zahtevkov za plačilo ob koncu leta. Poleg tega bo treba uporabiti »specifično in največjo možno prilagodljivost«, omenjeno v sklepih Evropskega sveta in izjavi predsednika Barrosa februarja 2013, da bi izpolnili pravne obveznosti Unije. Poleg tega bi morali sklepi proračunskega organa čim bolj omogočati nemoten plačilni profil med trajanjem večletnega finančnega okvira.
6. Okrepiti je treba zmogljivosti za napovedovanje. Poleg že zagotovljenih različnih analiz<sup>1</sup> bo Komisija nadalje izboljšala svoje srednjeročne in dolgoročne napovedi, da bi že v zgodnji fazi ugotovili, kolikor je mogoče, morebitne težave. Zlasti bo obvestila obe veji proračunskega organa, takoj ko ugotovi napredek pri izvajanju programov za obdobje 2014–2020, ki predstavljajo tveganje za nemoten potek plačevanja.

---

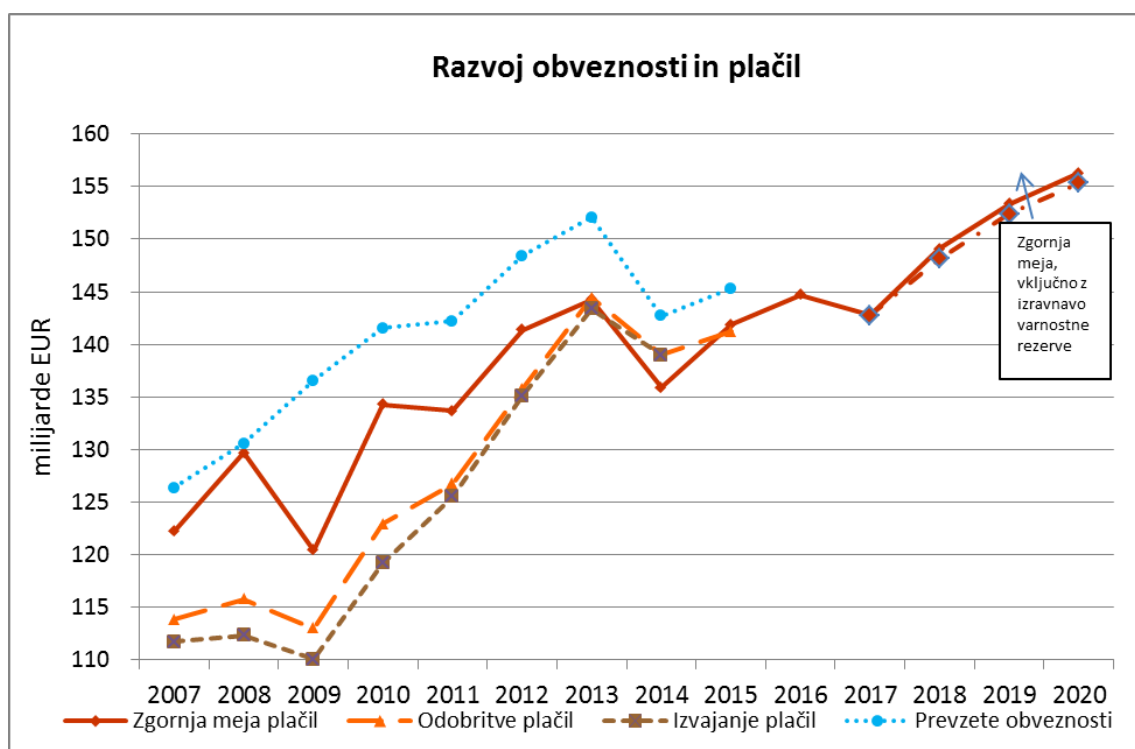
<sup>1</sup> Mesečna poročila o vmesnih plačilih in neporavnanih zahtevkih, Obvestilo o proračunski napovedi (dvakrat letno)

## 1. OZADJE

Komisija se od leta 2011 sooča z vedno večjimi neporavnanimi zahtevki za plačila ob koncu leta, kljub temu, da je popolnoma uporabila zgornje meje plačil v letih 2013 in 2014. Čeprav so bile skoraj vse odobritve plačil v letnih proračunih uporabljene, se zaostanek pri neporavnanih zahtevkih za plačila ob koncu leta za kohezijsko politiko (razdelek 1b) in posebne programe v drugih razdelkih (kot je razdelek 4 „Evropa v svetu“) nenehno povečuje.

Komisija je ukrepala na povabilo Parlamenta in Sveta, naj spremlja razmere skozi vse leto in v zadnjih letih so potekala medinstitucionalna srečanja ad hoc, na katerih se je skupno obravnavala ocena trenutnega stanja. Komisija je leta 2011 morala predložiti predloge sprememb proračuna (PSP) za znatno povečanje odobrenih sredstev za plačila, da bi odpravili primanjkljaj pri plačilih. Zaradi začetne nižje ravni odobrenih sredstev za plačila je vedno znova prihajalo do predlogov sprememb proračuna in posledično do bolj zapletenega postopka odločanja o predlogu proračuna, ki bi moral biti glavna tema pravnega postopka. O spremembah proračuna se je glasovalo z zamudo, kar je povečalo težave pri upravljanju plačilnega postopka.

Glede na vedno višjo raven odobritev za prevzem obveznosti spodnji graf prikazuje vse večje krčenje letnih proračunov in zgornjih meja za plačila ter postopno zmanjševanje vrzeli med zgornjo mejo in odobrenimi proračunskimi sredstvi za plačila, kar je privedlo do tega, da je bilo treba v letu 2014 uporabiti varnostno rezervo.



Decembra 2014 sta v okviru sporazuma o proračunih za leti 2014 in 2015 Evropski parlament in Svet sprejela skupno izjavo:

*Institucije se strinjajo, da je treba zmanjšati raven neplačanih računov – s posebnim poudarkom na kohezijski politiki – ob koncu leta, in sicer na strukturno raven med sedanjim večletnim finančnim okvirom.*

*Da bi dosegli ta cilj:*

- *se Komisija strinja, da bo pred koncem leta 2014 poleg skupnih sklepov o proračunu za leto 2015 predstavila tudi najnovejšo napoved ravni neplačanih računov; zadevne zneske bo posodobila in predstavila alternativne scenarije marca 2015, ko bo na voljo celovit pregled ravni neplačanih računov za glavna področja politike ob koncu leta 2014;*
- *na podlagi tega si bodo vse tri institucije prizadevale doseči dogovor o najvišji ciljni ravni neplačanih računov ob koncu leta, ki bi lahko veljala za trajnostno;*
- *na podlagi tega in ob upoštevanju uredbe o večletnem finančnem okviru, dogovorjenih dodeljenih finančnih sredstev za programe in vseh drugih zavezujočih sporazumov se bodo tri institucije zavzele za to, da se z letom 2015 začne izvajati načrt za znižanje ravni neplačanih računov v povezavi z izvajanjem programov za obdobje 2007–2013 na skupno dogovorjeno raven do vmesnega pregleda sedanjega večletnega finančnega okvira. Tri institucije se bodo o takšnem načrtu dogovorile pravočasno pred predstavitvijo predloga proračuna za leto 2016. Zaradi izjemno visoke ravni neplačanih računov se tri institucije strinjajo, da bodo preučile vse mogoče načine za zmanjšanje ravni teh računov.*
- *Komisija se strinja s tem, da bo vsako leto skupaj s predlogom proračuna predložila dokument, v katerem bo ocenila raven neplačanih računov in pojasnila, kako in za koliko bo na podlagi predloga proračuna mogoče znižati zadevno raven. V tem letnem dokumentu bo ocenjen dotedanji napredek, glede na posodobljene zneske pa bodo predlagane spremembe načrta.*

Takoj po skupni izjavi je Komisija 15. decembra 2014 predložila posodobljeno napoved ravni neplačanih zahtevkov za plačilo konec leta 2014, ki je navedena v Prilogi 1.

Ta dokument vsebuje pregled stanja izvajanja konec leta 2014 in se osredotoča na zaostanke pri programih kohezijske politike za obdobje 2007–2013 z namenom njihovega zmanjšanja na dogovorjeno raven do vmesnega pregleda sedanjega večletnega finančnega okvira leta 2016. Dokument obravnava tudi razvoj zaostanka pri drugih razdelkih, čeprav je problem zaostankov veliko manj izrazit v smislu absolutne velikosti kot v razdelku 1b: zaostanek pri neplačanih zahtevkih za plačila v drugih razdelkih je konec leta 2014 znašal približno 1,8 milijarde EUR.

## 2. STANJE KONEC LETA 2014

### 2.1. Izvajanje konec leta 2014

Konec leta 2014 je izvajanje odobritev plačil (pred prenosi) znašalo 134,6 milijarde EUR (99 % končnih odobrenih proračunskih sredstev v proračunu za leto 2014). Premajhna poraba plačil (po prenosih) je doslej zabeležena najnižja vrednost in je znašala 32 milijonov EUR v primerjavi s 107 milijoni EUR v letu 2013 in 66 milijoni EUR v letu 2012. Tako visoka stopnja izvrševanja, kljub poznemu sprejetju predloga spremembe proračuna 3/2014 potrjuje stroge omejitve za odobritve plačil, zlasti za zaključek programov za obdobje 2007–2013. V številnih primerih so se povečala sredstva v ustreznih proračunskih vrsticah, prvotno predvidenih za plačila predhodnega financiranja na novo sprejetih programov za obdobje 2014–2020.

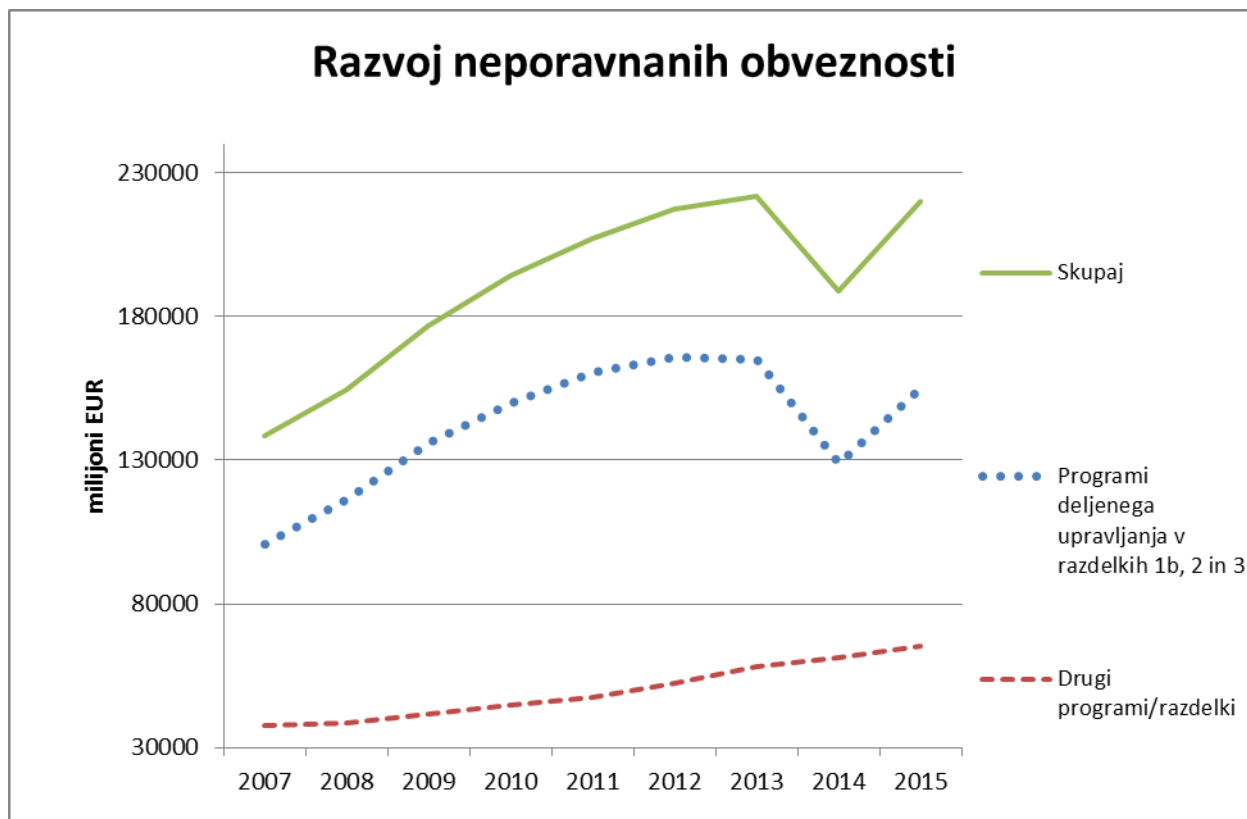
Leta 2014 so bile odobritve plačil za kohezijske programe v obdobju 2007–2013 okrepljene za 4,6 milijarde EUR, od tega za 2,5 milijarde EUR na podlagi predloga spremembe proračuna št. 3/2014, za 0,6 milijarde EUR s prerazporeditvijo ob koncu leta<sup>1</sup> in za 1,5 milijarde EUR z notranjimi prerazporeditvami iz programov za obdobje 2014–2020. Te okrepitve so prispevale k stabilizaciji zaostankov pri kohezijskih programih za obdobje 2007–2013 ob koncu leta 2014.

Visok znesek neporabljenih sredstev za prevzem obveznosti je bil prenesen ali prerazporejen v leto 2015, ne le za kohezijsko politiko, temveč tudi za programe v okviru razvoja podeželja (razdelek 2) in skladov za migracije ter varnost (razdelek 3). Posledično se je znesek neporavnanih obveznosti zmanjšal na 189 milijard EUR ob koncu leta 2014, kar pomeni zmanjšanje za 32 milijard EUR v primerjavi z neporavnanimi obveznostmi ob koncu leta 2013. Vendar je to zmanjšanje pravzaprav umetno, saj izhaja predvsem iz premajhne porabe odobritev za prevzem obveznosti za programe za obdobje 2014–2020, ki so bile prenesene in ponovno načrtovane za leto 2015 in poznejša leta, ko se bodo ponovno „pojavile“. Če bi za nove programe sprejeli vse obveznosti v letu 2014, bi neporavnane obveznosti ostajale zelo blizu ravni iz leta 2013 (224 milijard EUR).

Naslednji graf prikazuje razvoj neporavnanih obveznosti za obdobje 2007–2014 in napovedi za raven neporavnanih obveznosti ob koncu leta 2015 za proračun kot celoto ter za programe v okviru deljenega upravljanja v razdelkih 1b, 2 in 3 ter druge programe/razdelke. Kot je prikazano v grafu, se bo splošna raven neporavnanih obveznosti ob koncu leta 2015 predvidoma vrnila na raven, primerljivo ravni konec leta 2013. Vendar graf prikazuje tudi razliko med programi v okviru deljenega upravljanja v razdelkih 1b, 2 in 3, za katere se bodo neporavnane obveznosti ob koncu leta 2015 predvidoma zmanjšale v primerjavi z letom 2013 in druge programe/razdelke, za katere se bodo te ob koncu leta 2015 predvidoma povečale.

---

<sup>1</sup> DEC 54/2014



## 2.2. Blažilni ukrepi, sprejeti leta 2014

Komisija je 28. maja 2014 predstavila svoj predlog spremembe proračuna 3/2014, v katerem zahteva dodatne odobritve plačil za leto 2014. Po počasnem postopku sprejemanja je bil predlog spremembe proračuna št. 3/2014 končno odobren 17. decembra 2014. V pričakovanju sprejetja sprememb proračuna v letu 2014 je Komisija uvedla vrsto ukrepov za ublažitev, da se izpolnijo pravne obveznosti, ki izhajajo iz preteklih obveznosti, obenem pa je uvedla novo generacijo programov v izjemno omejenem proračunskem okviru.

Da bi izvedla dogovorjene politike s proračunskimi sredstvi, odobrenimi v proračunu, je Komisija sledila pristopu aktivnega upravljanja proračuna, pri čemer je upoštevala tri glavna načela:

- čim bolj zmanjšati finančni učinek zamudnih obresti za plačila in morebitnih obveznosti na proračun EU;
- čim bolj pospešiti izvajanje programov;
- čim bolj zmanjšati morebiten negativni vpliv odločitev na tretje strani in gospodarstvo kot celoto.

V skladu s tem so ukrepi za zagotovitev aktivnega upravljanja omejenih sredstev za plačila vključevali naslednje: proaktivna izterjava vseh neupravičeno izplačanih zneskov; omejitev neizkoriščenih zneskov na fiduciarnih računih; zmanjšanje deležev predfinanciranja; najboljši izkoristek dovoljenih najdaljših plačilnih rokov; odlaganje razpisov za zbiranje predlogov/javnih razpisov in s tem povezano sklepanje pogodb.

Ti blažilni ukrepi so Komisiji pomagali zaščititi njen status prvorazrednega vlagatelja in ugled zanesljive ter varne partnerice. Komisiji je uspelo zmanjšati, kolikor je to mogoče, negativne učinke pomanjkanja plačil, na primer z omejitvijo zneska zamudnih obresti za plačila. Kljub skoraj petkratnemu povečanju v primerjavi z letom 2013 je znesek obresti, plačanih ob koncu leta 2014, še vedno omejen (3 milijone EUR). Zadevno občutnejše povečanje za razdelek 1a (Konkurenčnost za rast in delovna mesta) in razdelek 4 (Evropa v svetu), kot je prikazano v spodnji preglednici, ponazarja pritisk na odobritve plačil.

### Obresti za zamude pri plačilih (v EUR)

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

Obresti za zamude pri plačilih na področju kohezijske politike (razdelek 1B) niso visoke, saj deljeno upravljanje predstavlja največji del tega razdelka in deljeno upravljanje ne privede do zamudnih obresti. Vendar, kar zadeva verodostojnost, je neupoštevanje predpisanih rokov za politike deljenega upravljanja zelo škodljivo.

## 3. TERMINOLOGIJA

V tem delu se pojasni več opredelitev, uporabljenih v tem dokumentu.

### 3.1. Projektni cikel

Pred odobritvijo operativnega programa ali projekta Komisija rezervira sredstva, tako da ustvari obveznost v proračunski vrstici v določenem znesku. S to transakcijo se porabi del zneska odobritev za prevzem obveznosti.

Zelo pogosto podpis pogodbe za projekt ali odobritev operativnega programa privede do določene ravni predhodnega financiranja, ki omogoča, da upravičenec začne projekt brez izposojenih sredstev. Doseganje opredeljenih mejnikov omogoča upravičencu, da predloži zahteve za vmesna plačila in da se mu povrnejo izdatki, povezani s programom.

Vendar pri večjih programih, kot so raziskave (Obzorje 2020), strukturni skladi, Evropski sklad za ribištvo in razvoj podeželja, po določeni fazi izvajanja, zahtevki za vmesna plačila ne privedejo več do plačil, ker so zajeti v predhodnem financiranju. Poleg tega se delež vseh sredstev za projekt ali program plača šele ob zaključku, ko je Komisija preverila, da je bilo vse delo opravljeno v skladu s prvotnim sporazumom. V nasprotnem primeru se sredstva delno sprostijo. V nekaterih primerih lahko Komisija izda naloge za izterjavo za vračilo plačil, ki niso bila upravičena.



### **3.2. Neporavnane obveznosti (RAL)**

Neporavnane obveznosti so običajno navedene kot „RAL“, ki je francoska okrajšava za "*Reste à Liquider*". To je del obveznosti, za katere ni bilo izvršeno nobeno plačilo v danem trenutku. Pri večletnih projektih so obveznosti sprejete na začetku projekta z omejenim predhodnim financiranjem, medtem ko se vmesna plačila izvršijo pozneje, ko se projekt izvaja, končno plačilo pa se opravi ob zaključku programa.

Velik del proračuna EU se nanaša na naložbe, katerih izvajanje traja več let. Razlika med odobritvami za prevzem obveznosti in odobritvami plačil v letnem proračunu določa spremembo splošne ravni neporavnanih obveznosti. Po drugi strani hitrost naraščanja obveznosti in ritem izvajanja programa določa normalen razvoj neporavnanih obveznosti. Vendar se neporavnane obveznosti še naprej povečujejo, kadar so odobritve plačil v proračunu nezadostne, ne glede na hitrost izvajanja. V tem zadnjem primeru se posledično poveča raven neporavnanih zahtevkov za plačila ob koncu leta.

Razmerje med neporavnanimi obveznostmi in obveznostmi za zadevno leto je dober pokazatelj za primerjavo obsega neporavnanih obveznosti specifičnih programov z njihovimi finančnimi sredstvi. Na primer programi in ukrepi z letno naravo, kot sta Erasmus ali humanitarna pomoč, imajo razmerje med neporavnanimi obveznostmi/obveznostmi manjše od ena, kar kaže na to, da se večina obveznosti izplača v enem letu. Kohezijski programi, na drugi strani, imajo običajno razmerje med neporavnanimi obveznostmi in obveznostmi med 2½ in 3, kar odraža učinek pravil samodejnega prenehanja obveznosti, določenih v zakonodaji (tako imenovana „N +2“, „N +3“ pravila, glej oddelek 4.1 spodaj). Nekateri programi iz razdelka 4 imajo višje razmerje zaradi zapletenega cikla pogajanj, povezanega z izvajanjem. Komisija v svojih zahtevkih za plačila upošteva te kazalnike.

### **3.3. Omejitve denarnega toka in pomanjkanje sredstev za plačila**

Denarni tok Komisije večinoma določajo zneski, mesečno vpoklicani iz držav članic na podlagi pravil o lastnih sredstvih. Komisija si ne sme sposojati denarja za kritje primanjkljajev v denarnem toku. Omejitve denarnega toka lahko povzročijo začasne zamude pri plačilih upravičencem do sredstev EU kljub dejstvu, da je dovolj sredstev za plačila odobrenih v proračunu za zadevno proračunsko leto. To se lahko zgodi običajno v prvi polovici leta, ker je vsota neporavnanih zahtevkov za plačila ob koncu predhodnega leta in tistih, ki jih je treba plačati v prvih mesecih tekočega leta (na primer za Evropski kmetijski jamstveni sklad), večja od največjega mesečnega dotoka lastnih sredstev na razpolago Komisiji. Ker se zaostanek iz prejšnjega leta postopoma odpravlja in se mesečni dotok sredstev nadaljuje pozneje v tem letu, omejitev denarnega toka ni več obvezujoča v naslednjih mesecih leta.

Omejitve denarnega toka v začetku leta so še večje zaradi pomanjkanja sredstev za plačila, ker mesečna sredstva temeljijo na prihodkih iz odobrenega proračuna, kakor je bil pripravljen, pred sprejetjem sprememb proračuna, s katerimi se poveča raven plačil, ki običajno poteka ob koncu leta.

Odkvisno od natančnega datuma sprejetja (tj. pred ali po 16. novembru zadevnega leta) lahko ustrezne dodatne zahteve lastnih sredstev za kritje dodatnih sredstev za plačila, odobrenih v spremembah proračuna, sprejetih ob koncu leta, privedejo do

tega, da je denar na voljo le na začetku naslednjega proračunskega leta, kar lahko povzroči težave pri izvajanju sprememb proračuna v istem letu.

### **3.4. Zaostanek neporavnanih zahtevkov za plačila ob koncu leta**

Na koncu vsakega leta nastane zaostanek pri obravnavi neporavnanih zahtevkov za plačila, tj. zahtevkov, ki so jih poslali upravičenci do sredstev EU in morajo biti plačani v določenem roku (na splošno v manj kot dveh mesecih), vendar še niso bili plačani<sup>1</sup>. To je nastalo zaradi naslednjih treh razlogov:

- a) Stalne prekinitve/začasne prekinitve: plačila so bila prekinjena/začasno prekinjena za nekatere upravičence/programe. Prekinitve plačil so običajno kratkoročni formalni ukrepi, s katerimi Komisija preloži izplačilo, dokler ne prejme manjkajočih informacij ali dokler ni opravljeno preverjanje upravljaljskih in kontrolnih sistemov.
- b) Časovni načrt: zahtevki za izplačilo, ki niso bili pokriti, ker so bili poslani v zadnjih dneh leta, zaradi česar ni ostalo dovolj časa, da bi bili obdelani še isto leto.
- c) Pomanjkanje sredstev: neporavnani zahtevki za izplačilo, ker v ustrezni proračunski vrstici ni bilo dovolj odobrenih sredstev za plačila.

Del tega zaostanka se šteje kot »normalen« (glej točki a in b). Rast »nenormalnega« zaostanka pri obravnavi neporavnanih zahtevkov za plačilo, večina katerih je v kohezijski politiki, je povezana s pomanjkanjem odobritev plačil (točka c), ker na to vplivajo tudi omejitve denarnega toka v začetku leta (glej točko 3.3 zgoraj). V točki 4 se dodatno obravnava primer kohezijske politike.

## **4. RAZDELEK 1B: RAZVOJ ZAOSTANKA IN OBETI**

V tem poglavju je podrobneje obdelan primer kohezijske politike (razdelek 1b). Najprej so predstavljene glavne značilnosti strukturnih skladov in pojasnjeno je, kako so nekateri dogodki v preteklosti oziroma dogodki, povezani z zakonodajo, povzročili sedanje težave. Preučeno je, kakšen bi bil „normalen“ zaostanek, in podrobneje je analizirano stanje ob koncu leta 2014.

### **4.1. Izvajanje strukturnih skladov v obdobju 2007–2013**

#### *Strukturni skladi v obdobju 2007–2013: glavne značilnosti*

Projekti, ki se financirajo iz razdelka 1b, so razvrščeni po operativnih programih. Te operativne programe predlagajo države članice, se o njih pogajajo s Komisijo in slednja jih sprejme na začetku programskega obdobja, za celotno obdobje. Vsak operativni program se izvaja z deljenim upravljanjem prek posameznih projektov. To pomeni, da sredstva uporabljajo države članice. Komisija sodeluje v odborih za

---

<sup>1</sup> Neplačani zneski, ki izhajajo iz znižanja stopenj predhodnega financiranja na stopnjo, nižjo od zakonsko določene/najnižje stopnje, niso vključeni v sedanjo opredelitev „neporavnanih zahtevkov za plačila“: vendar so bile v letu 2014 zmanjšane nekatere stopnje predhodnega financiranja (v nekaterih primerih že leta 2013), da bi plačila preložili na poznejši datum.

spremljanje, kjer ima svetovalno vlogo pri izbiri projektov in prek letnih poročil o izvajanju spremlja njihovo izvajanje.

Programi se sofinancirajo iz proračuna EU, kar pomeni, da Komisija ne plača njihovih celotnih stroškov. Države članice morajo zagotoviti dopolnilno, delno financiranje programov.

Ko je program sprejet, Evropska unija prevzame pravne obveznosti za celotno obdobje. Komisija je v obdobju od 2007 do 2013 vsako leto do konca aprila samodejno prevzela obveznosti za proračunska sredstva, in sicer na osnovi finančnega načrta programa, ne pa dejanskega izvajanja projektov v programu. Ker plačila v proračunu EU nikoli ne morejo preseči obveznosti, so odhodki upravičeni od začetka (tj. še pred sprejetjem programa) do konca obdobja upravičenosti.

Po odobritvi programa Komisija izvede vnaprejšnja plačila, ki se samodejno nakažejo državam članicam in ostanejo na voljo do končnega obračuna.

Med izvajanjem projektov države članice izvajajo vmesna plačila prek svojih organov za potrjevanje. Zahtevke za povračilo vmesnih plačil Komisija izplača ob upoštevanju veljavne stopnje sofinanciranja pod pogojem, da ni prišlo do prekinitve ali začasne ustavitve plačil.

Ta mehanizem deluje, dokler skupni znesek vnaprejšnjih plačil, ki jih izvede Komisija, in zahtevkov za povračilo vmesnih plačil, ki jih vložijo države članice za programe, ne doseže 95 % vseh sredstev, dodeljenih tem programom. Ko je ta prag dosežen, lahko države članice še vedno pošiljajo zahtevke za povračilo, vendar se poravnajo z morebitnimi preostalimi vnaprejšnjimi plačili. Preostanek se izplača ob zaključku programa. Države članice morajo predložiti dokazila za upravičene odhodke za znesek vnaprejšnjih plačil, prejetih ob začetku programskega obdobja, plus znesek, ki se zadrži do zaključka (5 % vseh dodeljenih sredstev).

Po izteku obdobja upravičenosti je predvideno še obdobje 15 mesecev, v katerem lahko države pripravijo zaključno dokumentacijo in jo predložijo Komisiji ter zahtevajo končno izplačilo. Pred končnim izplačilom Komisija pregleda zaključno dokumentacijo (tj. izjavo o zaključitvi, končno poročilo o izvajanju in končni zahtevek). Ker naj bi ti dokumenti prispeli do 31. marca 2017, bo sklep o zaključku (in povezanem končnem izplačilu) sprejet med letoma 2017 in 2019.

Na osnovi rezultata tega postopka se uporabi 5 % sredstev, zadržanih do zaključka, da se izplača še preostale zahtevke. Komisija ob zaključku ne izplača celotnega zneska. Obveznosti za sredstva, ki niso izplačana, so sproščene. Če popravki presegajo 5 %, Komisija preveč izplačani znesek izterja.

### Pravilo N+2/N+3

Pravilo N+2/N+3 je bilo prvič uporabljeno za programsko obdobje 2000–2006. Predvideva, da je treba obveznosti, prevzete v letu N, še pred 31. decembrom N+2 (pravilo N+2) v celoti pokriti z ustreznim zneskom vnaprejšnjega financiranja in vmesnih plačil. Obveznost, prevzeta v letu 2012, je treba torej pred 31. decembrom 2014 v celoti pokriti z zahtevki za izplačilo. Obveznosti za znesek, ki ni krit, se sprostijo, kar pomeni, da države članice izgubijo finančna sredstva. Doslej se še ni

zgodilo, da bi bile zaradi pravila N+2/N+3 sproščene obveznosti za velike zneske iz strukturnih skladov.

Namen pravila je zagotavljati finančno disciplino pri upravljanju skladov EU. Ker se obveznosti sprejmejo samodejno, potem ko je program odobren, to pravilo države članice sili k temu, da projekte izvajajo dinamično in da se izogibajo težavam na koncu cikla. Prav tako preprečuje zaplete pri plačilih, saj morajo države članice zahtevke za izplačilo vlagati redno. Ker se pravilo zlasti zaradi finančne krize po letu 2008 ni več uporabljalo tako dosledno, se je njegov regulativni učinek izgubil, kot je opisano v naslednjem poglavju.

To pravilo je razlog za koncentracijo zahtevkov za izplačilo ob izteku leta: države članice morajo zahtevke poslati do polnoči 31. decembra, prek posebnega računalniškega sistema. Čeprav so zakonsko obvezane, da zahtevke pošiljajo redno skozi vse leto<sup>1</sup>, izkušnje kažejo, da mnoge čakajo zadnje tedne v letu, ko vložijo zahtevke za velike zneske.

## **4.2. Profil zahtevkov za izplačilo za programsko obdobje 2007–2013**

### Glavna gonila cikla plačil

V začetku programskega obdobja se nakažejo visoki zneski vnaprejšnjih plačil, sledi pa nekaj let razmeroma nizkih vmesnih plačil, saj so programi vzpostavljeni in se je izvajanje projektov začelo. Ker se učinek pravila N+2/N+3 najprej pokaže šele ob koncu tretjega leta programskega obdobja, se nič ne mudi z vlaganjem zahtevkov za izplačilo. Povrh tega za kritje večine obveznosti, prevzetih na začetku programskega obdobja, še vedno zadostujejo vnaprejšnja plačila. Približno dve ali tri leta pred iztekom programskega obdobja se začne letna raven vmesnih plačil povečevati, saj programi preidejo v fazo zrelosti in zahtevki za izplačilo se oddajajo z normalno hitrostjo. Število zahtevkov je največje ob koncu programskega obdobja oziroma v začetku novega, v naslednjih letih, ko programi dosežejo 95-odstotni prag, pa upade skoraj na nič. Kot smo že omenili, se zaključna izplačila izvedejo od enega do treh let po izteku obdobja upravičenosti.

### Odstopanja

Ciklični značaj vmesnih plačil je prišel še bolj do izraza zaradi treh novosti v zakonodajnem okviru za programsko obdobje 2007–2013:

1. Prehod od pravila N+3 na pravilo N+2. V sklopu splošnega dogovora o večletnem finančnem okviru 2007–2013 je bilo za nove države članice, Grčijo in Portugalsko uporabljeno pravilo N+3 za obveznosti iz obdobja 2007–2010 in nato pravilo N+2 za preostanek obdobja. To je pomenilo, da so morale te države članice do konca leta 2013 pokriti obveznosti za leto 2010 in za leto 2011. Seveda z izvajanjem programov in vlaganjem zahtevkov za izplačilo niso nujno čakale na rok za sprostitev obveznosti, tako da se zahtevki v letu 2013 niso podvojili. Kljub temu je to pravilo povzročilo porast števila zahtevkov v letu 2013, ki je imel posledice še v prihodnjih letih, saj so se zamude pri izplačevanju povečevale.

---

<sup>1</sup> Člen 87 Uredbe sveta (ES) št. 1083/2006: „...kolikor je to mogoče, [se] zahtevke za vmesna plačila [...] zbere in pošlje Komisiji trikrat na leto“.

2. Države članice so morale preveriti skladnost kontrolnih sistemov za sklade, rezultat pa je morala odobriti Komisija. Zahtevke za vmesna plačila je bilo mogoče vlagati, vendar je Komisija povračilo izvedla šele, ko je bila ocena skladnosti odobrena. Ker je bila večina programov sprejeta v letu 2007, je prišlo do zamude pri vlaganju zahtevkov (ali vsaj pri povračilu s strani Komisije), tako da v letu 2008 vmesnih plačil skoraj ni bilo.
3. V odgovor na finančno krizo so države članice odločno pozivale, da se za obrok obveznosti iz leta 2007 pravilo N+2/N+3 ne uporabi. To je Komisija sprejela, vendar je bilo pravilo N+2/N+3 še oslABLJENO s soglasno odločitvijo Sveta, da se obveznosti iz leta 2007 razbijejo na šestine in se razporedijo prek celotnega obdobja, namesto da bi se rok za sprostitev obveznosti iz leta 2007 podaljšal za eno leto. To tako imenovano grško pravilo je omogočilo, da je bilo v začetku obdobja vloženih manj zahtevkov za izplačilo, kar je seveda pomenilo, da jih bo vloženih več ob koncu obdobja.

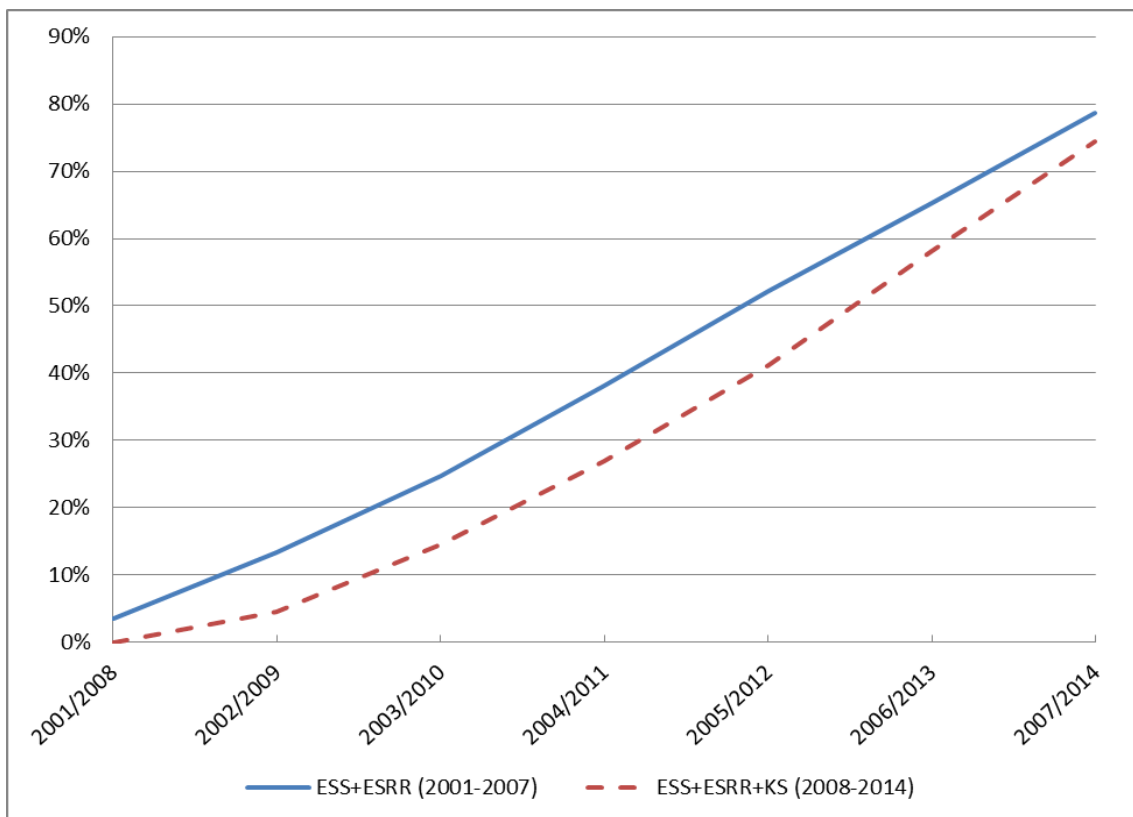
Povrhu tega je bilo v odgovor na krizo podaljšano tudi obdobje upravičenosti za odhodke programov v obdobju 2000–2006, in sicer s konca leta 2008 na leto 2009 (spremenjen je bil sklep Komisije o odobritvi programa), zato so se države članice še naprej posvečale izvajanju programov iz obdobja 2000–2006. Posledica je bila, da je prišlo do zamude pri izvajanju programov iz obdobja 2007–2013 in povezanem vlaganju zahtevkov za vmesna plačila.

#### Primerjava programov v obdobjih 2000–2006 in 2007–2013

V programskem obdobju 2007–2013 je bilo ob koncu četrtega leta pravilo N+3 nadomeščeno s pravilom N+2, v programskem obdobju 2000–2006 pa je veljalo samo pravilo N+2 z nekaterimi prilagoditvami v letu 2004 zaradi pristopa desetih držav članic.

V spodnjem grafu so skupna vmesna plačila za obdobje 2000–2006, opravljena med letoma 2001 in 2007 in izražena kot odstotek skupnega proračuna programov, primerjana s skupnimi vmesnimi plačili za obdobje 2007–2013, opravljenimi med letoma 2008 in 2014 in prav tako izraženimi kot odstotek skupnega proračuna programov.

**Graf 1: Letni vzorec skupnih vmesnih plačil (z enoletnim zamikom): obdobje 2000–2006 (EU-15) v primerjavi z obdobjem 2007–2013 (% celotnega proračuna programov brez vnaprejšnjega financiranja)**



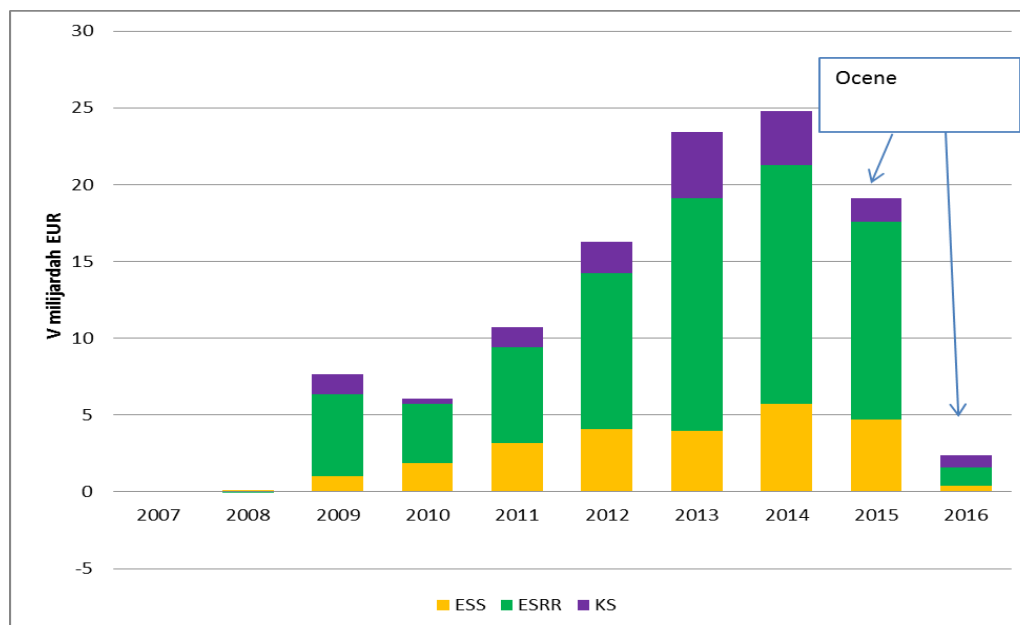
Kot je prikazano v grafu, skupna plačila za programe 2007–2013 nikoli niso dosegla ravni iz obdobja 2000–2006, čeprav so se ji ob konca obdobja približala. Zamude pri plačilih za programsko obdobje 2007–2013 so nastale zaradi več dejavnikov, opisanih zgoraj. Pojasnjujejo tudi nezadostno izvrševanje plačil in zgornjo mejo za plačila v začetku obdobja, saj je bila slednja določena glede na profil plačil za programsko obdobje 2000–2006.

Ko pa je število zahtevkov pozneje začelo rasti, so bila izplačila zelo omejena zaradi ravni odobrenih sredstev za plačila in/ali zgornje meje za plačila, kar je privedlo do povečevanja zaostanka.

## Gibanje zaostanka v obdobju 2007–2014

V spodnjem grafu<sup>1</sup> je prikazano gibanje zaostanka za programe 2007–2013 v obdobju 2007–2016.

**Graf 2: Programi kohezijske politike 2007–2013: gibanje nepravilnih zahtevkov za plačila ob koncu leta (v milijardah EUR)**



Kot je mogoče razbrati iz grafa, se je zaostanek za programe 2007–2013 začel povečevati leta 2011, ko je znašal 11 milijard EUR, vrh 24,7 milijarde EUR pa je dosegel leta 2014. Kot je pojasnjeno v nadaljevanju, naj bi bil zaostanek po napovedih konec leta 2015 še vedno precejšen, na normalno, vzdržno raven pa naj bi se vrnil konec leta 2016.

### 4.3. Sestavine in vrste zaostanka

Skozi leto Komisija prejme naslednje zahtevke za izplačilo iz strukturnih skladov:

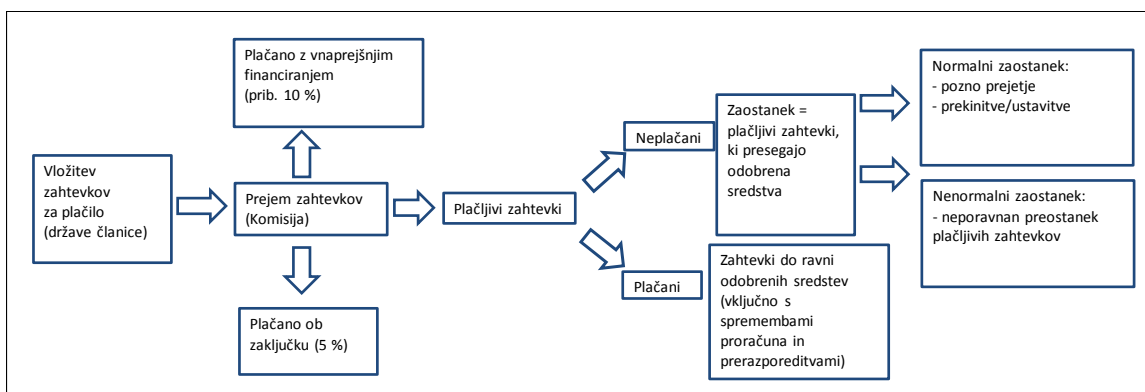
- upravičeni zahtevki za izplačilo, pokriti s plačili skozi leto;
- zahtevki za izplačilo, ki so bili že pokriti z vnaprejšnjimi plačili v začetku programskega obdobja, ki jim niso sledila dodatna plačila;
- zahtevki za izplačilo, ki jih je mogoče pokriti šele po zaključku in ki morajo počakati, da Komisija in upravičenec skleneta dogovor o zaključku;
- zahtevki za izplačilo, ki niso bili pokriti, ker so bili poslani v zadnjih dneh leta, prepozno, da bi bili obdelani še isto leto;
- zahtevki za izplačilo, ki je bilo prekinjeno/začasno ustavljeno za določene upravičence; prekinitve inčasne ustavitve plačil so običajno kratkoročni formalni ukrepi, s katerimi Komisija preloži izplačilo, dokler ne prejme

<sup>1</sup> Graf je enak kot tisti, ki je priložen povzetku.

manjkajočih informacij ali dokler ni opravljeno preverjanje upravljavskih in kontrolnih sistemov;

- f) zahtevki za izplačilo, ki niso bili poravnani do konca leta, ker v ustrezni proračunski vrstici ni bilo dovolj odobrenih sredstev za plačila.
- g) Zahtevki za izplačilo v zadnjih štirih kategorijah (od c do f) ostanejo neporavnani ob koncu leta, v *zaostanek* pa se zahtevki vključijo iz razlogov d, e in f. Določen znesek neporavnanih zahtevkov ob koncu leta velja za „normalnega“, če sta razloga zanje d in e. „*Nenormalen*“ *zaostanek* vključuje zahtevke, ki niso bili poravnani iz razloga f.

V spodnjem diagramu je prikazan tok zahtevkov za izplačilo v razdelku 1b, od trenutka, ko jih države članice predložijo, prek identifikacije izplačljivih zahtevkov do „normalnega“ in „nenormalnega“ zaostanka.



### Koncentracija zahtevkov ob koncu leta in rok za izplačilo

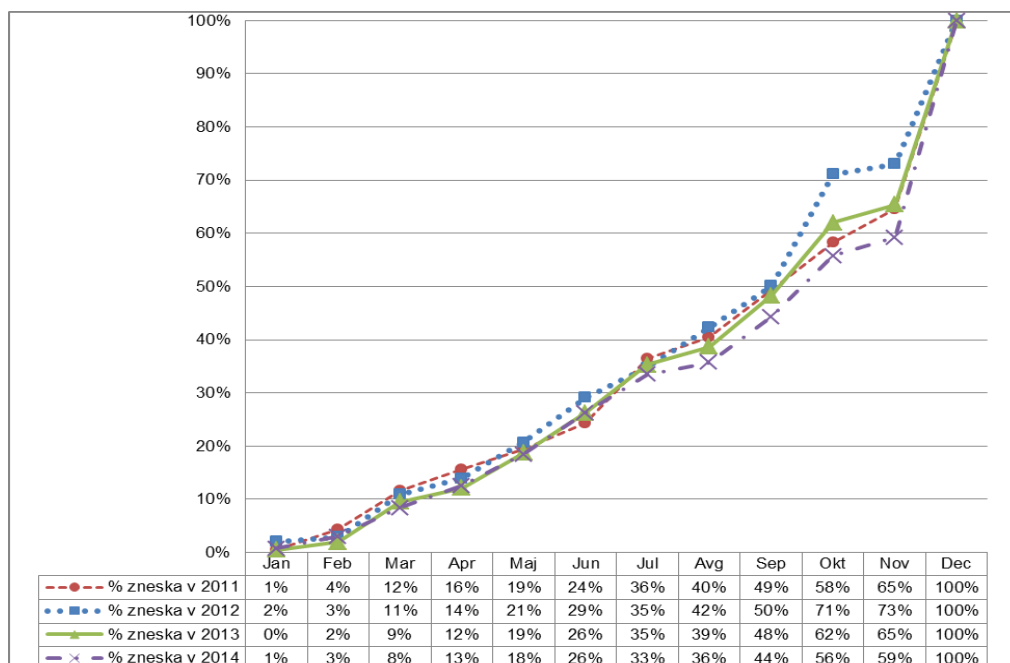
Decembra je število zahtevkov za izplačilo, ki jih pošljejo države članice, zelo veliko, v obdobju 2011–2014 je na primer znašalo od 27 % do 35 % vseh letnih zahtevkov. Komisija mora za vsak prejeti zahtevek za izplačilo opraviti kontrolo, preden ga poravna. Večje je število zahtevkov, prejetih v zadnjih tednih v letu, večje je tveganje, da ne bodo poravnani še isto leto.

Zato Komisija redno opominja države članice, naj zahtevke pošiljajo sproti skozi vse leto.



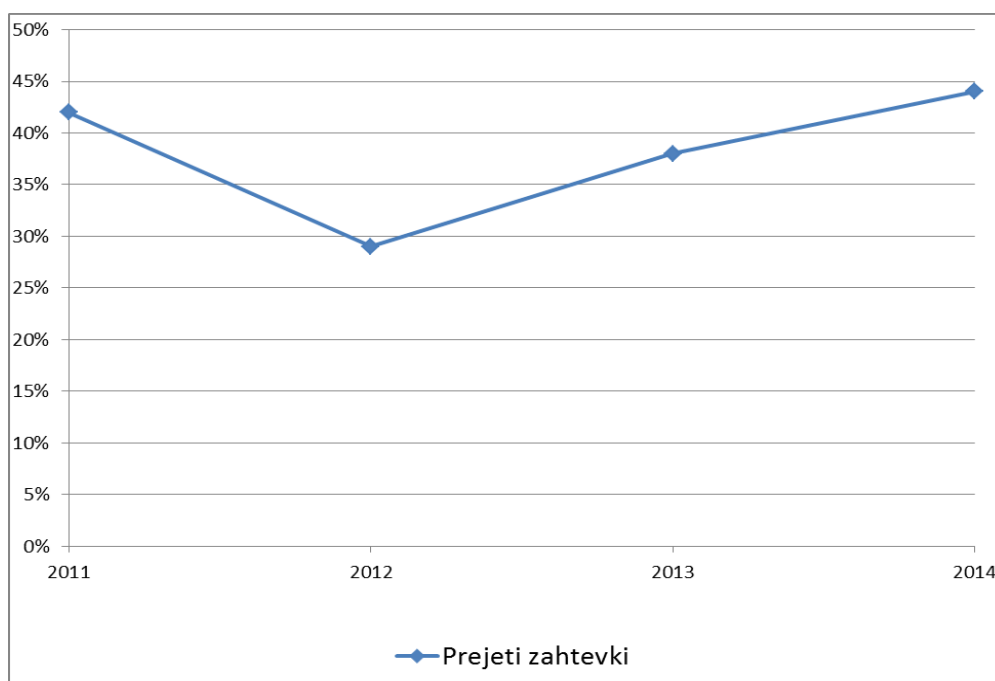
V spodnjem grafu je prikazano mesečno gibanje prejetih zahtevkov za izplačilo za programe 2007–2013 v obdobju 2011–2014.

**Graf 3a: Mesečno gibanje skupnih vmesnih zahtevkov za izplačilo za obdobje 2007–2013 (v % vseh zahtevkov)**



Jasno je mogoče razbrati, da se število zahtevkov ob koncu vsakega leta izredno poveča.

**Graf 3b: Koncentracija vloženih zahtevkov za izplačilo v zadnjih dveh mesecih leta (odstotek zahtevkov, prejetih novembra in decembra) v obdobju 2011–2014**



Graf kaže, da je zaradi vse večjega vpliva pravila N+2 vse več zahtevkov prispelo ob koncu leta. Odprava pravila N+3 v letu 2013 je pomenila, da so vse države članice, razen Romunije, Slovaške in Hrvaške, uporabljale pravilo N+2. Imela je velik vpliv na število zahtevkov, prejetih tega leta. Število zahtevkov, ki prispejo prepozno, da bi bili poravnani isto leto, je odvisno od skupnega števila zahtevkov, prejetih v tem letu, in njihovega profila skozi leto.

#### Vpliv prekinitev in začasnih ustavitvev

Komisija v primeru, ko se zaveda morebitnih pomanjkljivosti, pred izplačilom državam članicam uporabi različne preventivne mehanizme za zaščito proračuna EU. Ti so še posebej koristni za izboljšave kontrolnih sistemov v državah članicah, da poznejši finančni popravki Komisije ne bi bili potrebni.

Tako nekateri zahtevki niso takoj izplačljivi, saj jih je Komisija prekinila oziroma začasno ustavila, dokler ne bodo izvedene izboljšave kontrolnih sistemov. Čeprav večina teh zahtevkov na koncu ne bo zavrnjena, jih ni mogoče poravnati takoj.

V skladu z uredbo<sup>1</sup> lahko Komisija:

- **prekine** rok izplačila za največ 6 mesecev za programe 2007–2013, če obstajajo dokazi o precejšnjih pomanjkljivostih v delovanju upravljavskih in kontrolnih sistemov zadevne države članice ali če morajo službe Komisije opraviti dodatno preverjanje na osnovi informacij, da so odhodki na potrjenem izkazu odhodkov povezani s hudo nepravilnostjo, ki ni bila odpravljena;
- **začasno** v celoti ali delno **ustavi** vmesna plačila državi članici za programe 2007–2013, če obstajajo dokazi o hudih pomanjkljivostih v upravljavskih in kontrolnih sistemih programa in če država članica ni izvedla potrebnih popravilnih ukrepov, če so odhodki na potrjenem izkazu odhodkov povezani s hudo nepravilnostjo, ki ni bila odpravljena, ali če je država članica kršila obveznosti v zvezi z upravljanjem in kontrolo. Če država članica ne izvede zahtevanih ukrepov, lahko Komisija uvede finančne popravke.

#### Ocena „normalnega“ zaostanka

Kot je bilo pojasnjeno zgoraj, je „normalni“ zaostanek seštevek zahtevkov za izplačilo, ki je bilo prekinjeno ali začasno ustavljeno, in zahtevkov, ki so prispeli prepozno, da bi bili izplačani še isto leto. Zahtevki, ki prispejo v zadnjih desetih koledarskih dneh v letu, se lahko obravnavajo kot prepozni za izplačilo, saj mora imeti Komisija zadostno jamstvo, da bo lahko v celoti izvršila razpoložljiva proračunska sredstva. Med prepozno prispelimi zahtevki so lahko tudi zahtevki za izplačilo, ki je bilo prekinjeno ali začasno ustavljeno, in teh se ne sme šteti dvakrat.

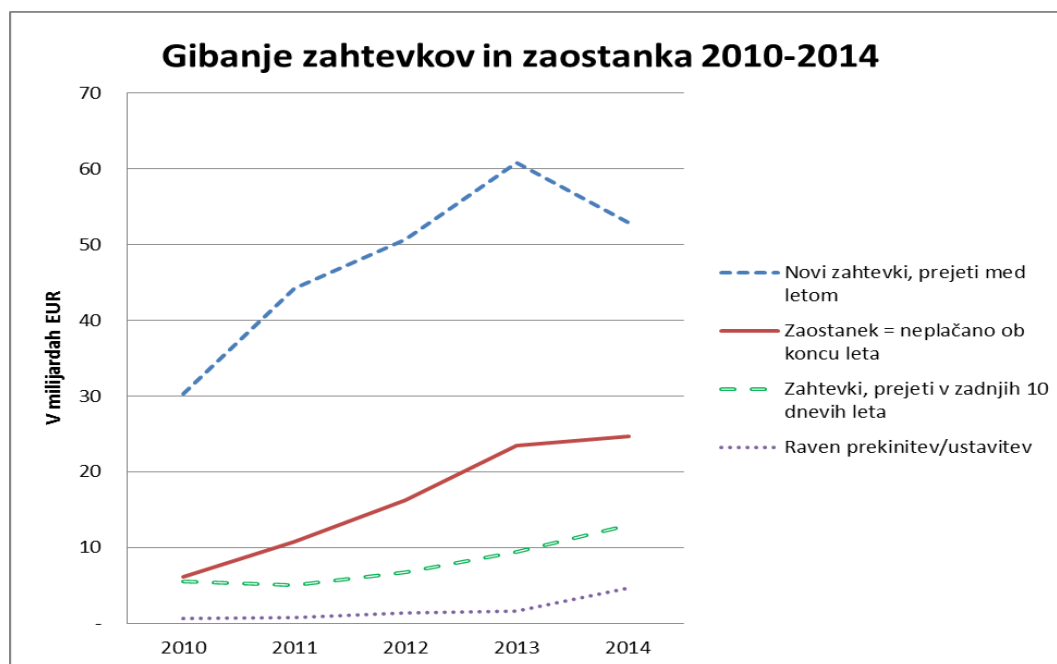
„Normalni“ zaostanek se tako z zahtevki, prejetimi med letom in zlasti konec leta, povečuje.

---

<sup>1</sup> Člena 91 in 92 Uredbe (ES) št. 1083/2006 za programsko obdobje 2007–2013.

Spodnji graf za obdobje 2010–2014 prikazuje prejete zahteve za izplačilo, zaostanek ob koncu leta in zahteve, prejete prepozno, da bi bili izplačani ali da bi bilo plačilo začasno ustavljeno.

**Graf 4: Razdelek 1b: zahtevki, zaostanek in začasne ustavitve 2010–2014**



V zadnjih treh letih (2012–2014) je „normalni“ zaostanek (tj. zahtevki za izplačilo, prejete v zadnjih desetih dnevih leta, ter zahtevki za izplačilo, ki je bilo prekinjeno ali začasno ustavljeno, čeprav so bili zahtevki prejete prej kot v zadnjih desetih dnevih) znašal približno polovico celotnega zaostanka ob koncu vsakega leta. Razlog za drugo polovico je bilo pomanjkanje odobrenih proračunskih sredstev za plačilo, kar je povzročilo „učinek snežne kepe“<sup>1</sup>.

Število zahtevkov za izplačilo naj bi se v letih 2015 in 2016 zmanjševalo, število primerov, ko bo izplačilo prekinjeno/začasno ustavljeno, bo upadlo, vpliv pravila N+2 pa bo ob koncu leta 2015 manj občuten<sup>2</sup>, zato se bo tudi „normalni“ zaostanek korenito zmanjšal.

<sup>1</sup> Zaradi omejitev denarnih tokov v prvih mesecih leta (gl. razdelek 3.3) se lahko zgodi, da del zaostanka ni poravnani v rednih rokih v začetku leta.

<sup>2</sup> Razen za Hrvaško, Romunijo in Slovaško.

#### 4.4. Obeti za plačila (zahtevke) za obdobje 2007–2013 v letih 2015 in 2016

##### Ocena za leti 2015 in 2016 na osnovi napovedi držav članic

Uredba o uporabi skladov v obdobju 2007–2013<sup>1</sup> od držav članic zahteva, da Komisiji najpozneje do 30. aprila leta N pošljejo napoved zahtevkov za vmesna plačila za leti N in N+1. V preteklih letih so se države članice dogovorile, da bodo zadnje informacije posredovale septembra leta N, da bo mogoče točneje oceniti naraščajoče število neporavnanih zahtevkov za izplačilo (zaostanek) in precejšnjo koncentracijo zahtevkov, oddanih v zadnjih mesecih leta.

Nova uredba o uporabi skladov za obdobje 2014–2020<sup>2</sup> od držav članic zahteva, da napovedi zahtevkov za vmesna plačila za leti N in N+1 pošljejo do 31. januarja leta N (do 31. julija pa jih posodobijo). Države članice so na prošnjo Komisije, potrjeno decembra 2014, v letu 2015 ta novi rok prostovoljno spoštovale tudi za programe 2007–2013. V skladu s podatki, ki jih je Komisija prejela do 3. marca 2015, države članice ocenjujejo, da bodo v letu 2015 predložile zahtevke za izplačilo (še v istem letu ali pozneje) v približnem znesku 48 milijard EUR, v letu 2016 pa v približnem znesku 18 milijard EUR<sup>3</sup>.

Kot je bilo pojasnjeno, vsi zahtevki za izplačilo niso nujno poravnani, saj je treba upoštevati 95-odstotni prag za plačila iz člena 79 Uredbe (ES) št. 1083/2006<sup>4</sup>. Ker bo čedalje več programov doseglo 95-odstotni prag, bo imel ta popravek v letu 2015 in pozneje čedalje večji učinek. Tako bodo dejanski zneski za izplačilo nižji, kot so napovedale države članice, saj bodo zahtevki za programe, ki so dosegli 95-odstotni prag, obravnavani šele po njihovem zaključku. Glede na to omejitev napovedi Komisija pričakuje, da bo v letu 2015 prejela izplačljive zahtevke v skupnem znesku 35 milijard EUR. Ustrezajoči znesek za leto 2016 je trenutno približno 3 milijarde EUR. Znesek za leto 2016 bo mogoče natančneje določiti (najbrž bo tudi

---

<sup>1</sup> Člen 76 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL L 210, 31.7.2006, str. 25).

<sup>2</sup> Člen 112 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

<sup>3</sup> Napovedi, ki so jih države članice oddale januarja 2015, niso zajemale vseh operativnih programov. Za te primere je Komisija uporabila napovedi iz lanskega septembra. Takšna ekstrapolacija manjkajočih podatkov držav članic za leto 2016 ni mogoča, saj so se napovedi, poslana septembra 2014, nanašale samo na leti 2014 in 2015 (ne na leto 2016). To pomeni, da se napovedi za leto 2016 nanašajo samo na operativne programe, za katere so države članice poslale podatke, in jih bo najbrž treba povišati, ko bodo poslana manjkajoče informacije

<sup>4</sup> Člen 79 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 določa, da kumulativna vsota vnaprejšnjega financiranja in vmesnih plačil Komisije ne sme presegati 95 % sedemletnega prispevka iz skladov k operativnemu programu; preostalih 5 % je izplačanih šele po zaključku operativnega programa.

nekoliko višji), ko bodo države članice posredovale manjkajoče podatke ali popravile posredovane podatke za nekatere operativne programe.

V prilogi 2 je več podrobnosti o napovedih držav članic glede zahtevkov za izplačilo, ki jih bodo oddale v letih 2015 in 2016 za kohezijske programe 2007–2013.

#### Ocena Komisije na osnovi izvrševanja

Ob koncu leta 2014 je bil skupen znesek vnaprejšnjih in vmesnih plačil 266,1 milijarde EUR. Skupni proračun za programe kohezijske politike v obdobju 2007–2013 je 347,3 milijarde EUR. Ob upoštevanju že sproščenih obveznosti in morebitnih dodatnih sprostitev zaradi pravila N+2/N+3 ob koncu leta 2014, ki še niso potrjene (največ približno 0,9 milijarde EUR od začetka obdobja), je najvišji možni znesek, ki ga bo treba še poravnati, približno 80,3 milijarde EUR. Poleg tega bo 5 % zneska za posamezne programe izplačanih šele ob zaključku (17,3 milijarde EUR).

Tako naj bi vsota zahtevkov za vmesna plačila, ki jih bo treba poravnati še v letu 2015 ali v naslednjih letih, znašala 63 milijard EUR ali 18 % skupnega proračuna, kar zajema zaostanek ob koncu leta 2014 (24,7 milijarde EUR). Najvišji možni znesek izplačljivih novih zahtevkov, prejetih v letu 2015 ali v naslednjih letih, še pred zaključkom programov, je torej 38,3 milijarde EUR. Če bodo v letu 2015 prejeti zahtevki v skupnem znesku do 35 milijard EUR, bo preostanek, prejet v letu 2016, znašal največ 3,5 milijarde EUR.

#### Ocena zaostanka ob koncu leta 2015 na osnovi popravljениh napovedi držav članic

V proračunu za leto 2015 je odobrenih za 39,5 milijarde EUR plačil. S tem zneskom bo pokrit zaostanek pred letom 2015 (24,7 milijarde EUR) in novi zahtevki (ocenjeni na 35 milijard EUR). Tako naj bi pričakovani zaostanek ob koncu leta 2015 znašal 20 milijard EUR, od tega je najmanj polovica ali približno 10 milijard EUR nenormalnega zaostanka.

(v milijardah EUR)

<b>Zaostanek konec leta 2014 (prilagojen)</b>	<b>Napovedi zahtevkov držav članic za leto 2015, popravljene glede na 95-odstotni prag</b>	<b>Odobrena sredstva za plačila v proračunu za leto 2015</b>	<b>Napovedani zaostanek konec leta 2015</b>
24,7	~35	39,5	~20

#### 4.5. Zahtevki za izplačilo, pričakovani v letu 2016

Kot je bilo omenjeno, naj bi zaostanek ob koncu leta 2015 znašal približno 20 milijard EUR, če so bile seveda napovedi držav članic točne. Poleg tega naj bi bili pred zaključkom programov predloženi še izplačljivi zahtevki v skupnem znesku 3,5 milijarde EUR. Glede na to, da bo število zahtevkov razmeroma majhno in da pravilo N+2 ne bo več imelo učinka, ni razloga za skrb, da bi velik delež teh zahtevkov prispel prepozno, da bi bil poravnan v letu 2016.

Komisija bo svoje zahteve v predlogu proračuna 2016 natančno prilagodila glede na „normalni“ zaostanek ob koncu leta 2016. Ta „normalni“ zaostanek – vanj so všteti zahtevki, vloženi zelo pozno, in preostala prekinjena/začasno ustavljena izplačila – bo precej majhen v primerjavi s preteklimi leti, saj bo tudi število novih zahtevkov v letu 2016 zelo majhno, Komisija pa od držav članic pričakuje, da bodo odpravile pomanjkljivosti in vlagale pravilne zahtevke. Zaostanek ob koncu leta 2016 bi tako lahko znašal 2 milijardi EUR, pokriti pa ga bo treba v proračunu za leto 2017. V proračunu za leto 2016 bo tako treba predvideti znesek 21,5 milijarde EUR.

#### 4.6. Povzetek podatkov, uporabljenih za izračun zahtevkov za izplačilo in zaostanka

V spodnji tabeli je povzetek podatkov o proračunu programov, pričakovani uporabi proračunskih sredstev v proračunu za leto 2015 in največjem možnem znesku zahtevkov za izplačilo, pričakovanih v letu 2016.

##### Neporavnani zahtevki za vmesna plačila 2015–2017 (v milijardah EUR)

<b>Proračun programov</b>	<b>(1)</b>	<b>347,3</b>
- Od tega vnaprejšnja in vmesna plačila do konca leta 2014	(2)	266,1
- Od tega rezerva za zaključek (5 %) in sproščene obveznosti	(3)	18,2
Najvišji možni znesek izplačljivih zahtevkov za vmesna plačila (2015–2017)	$(4)=(1)-(2)-(3)$	~63,0
- Od tega zaostanek konec leta 2014 (neporavnani zahtevki za plačilo)	(5)	24,7
- Od tega najvišji možni znesek izplačljivih zahtevkov za vmesna plačila (2015–2017)	$(6)=(4)-(5)$	38,3

##### Proračunsko leto 2015, v milijardah EUR

<b>Razpoložljiva sredstva v proračunu 2015</b>	<b>(1)</b>	<b>39,5</b>
- Od tega zaostanek konec leta 2014	(2)	24,7
- Od tega napovedi, popravljene glede na 95-odstotni prag	(3)	~35
<b>Pričakovani zaostanek konec leta 2015</b>	<b><math>(4)=(1)-(2)-(3)</math></b>	<b>~20</b>

##### Proračunsko leto 2016, v milijardah EUR

<b>Pričakovani zaostanek konec leta 2015</b>	<b>(1)</b>	<b>~20</b>
Najvišji možni znesek preostalih zahtevkov za plačilo, prejetih v letu 2016, pred zaključkom	(2)	~3,5
<b>Najvišji možni znesek zahtevkov za plačila, kritih iz proračuna</b>	<b><math>(3)=(1)+(2)</math></b>	<b>~23,5</b>

#### 4.7. Plačila ob zaključku

Zaključek strukturnih skladov ima lastno plačilno dinamiko. Države članice bodo dokumente za zaključek programov poslale najpozneje do 31. marca 2017. Komisija jim bo svoje mnenje o vsebini zaključne izjave posredovala v petih mesecih po prejemu, če bo zaključna dokumentacija vsebovala vse potrebne informacije<sup>1</sup>. Zaključna plačila bodo opravljena šele po letu 2016. Skupni znesek, rezerviran za zaključek (5 % celotnega dodeljenega zneska), je 17,3 milijarde EUR, raven plačil pa bo odvisna od kakovosti izvrševanja programov skozi celotno obdobje. Če bodo nekatere obveznosti za kohezijsko politiko sproščene, bodo potrebnih manj plačil.

Za primerjavo je odstotek sproščenih obveznosti za obdobje 2000–2006 ob zaključku znašal 2,6 % celotnega proračuna Evropskega socialnega sklada in 0,9 % proračuna Evropskega sklada za regionalni razvoj. Pri Evropskem socialnem skladu še vedno ostaja približno 0,5 milijarde EUR neporavnanih obveznosti v problematičnih primerih, kjer so bile odkrite nepravilnosti, zato Komisija ocenjuje, da bo dokončni delež sproščenih obveznosti ob zaključku za ta sklad približno 3 %. Komisija ne izključuje, da bi utegnile biti sproščene obveznosti ob zaključku višje kot v preteklem obdobju, zato je omenjena ocena res samo okvirna.

Zahtevki ob zaključku niso bili upoštevani v analizi zmanjšanja normalnega dela zaostanka, saj bodo večinoma izplačani v obdobju 2017–2019 ali pozneje oziroma morda sploh ne bodo, ker je treba pred končnim izplačilom upoštevati še preveč izplačane zneske.

---

<sup>1</sup> Člen 89 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL L 210, 31.7.2006, str. 25).

## 5. DRUGI RAZDELKI: OBETI ZA PROGRAME IZ OBDOBJA 2007–2013

### 5.1. Pregled

Po podrobni analizi posebnega primera kohezijske politike (razdelek 1b), kakor je opredeljen v zgornjem razdelku, se ta del posveča stanju v drugih razdelkih, ki jih je mogoče povzeti takole:

- Sredstva za Evropski kmetijski jamstveni sklad (razdelek 2) so nediferencirana, pri čemer so plačila in obveznosti v proračunu na isti ravni. Zaradi tega ob koncu leta ni zaostanka.
- Sklad za razvoj podeželja, Evropski sklad za ribištvo (razdelek 2) ter skladi za azil, migracije, meje in varnost (razdelek 3) se upravljajo skupaj z državami članicami, podobno kot v primeru kohezijske politike. Pri Skladu za razvoj podeželja za razliko od drugih skladov še ni prišlo do zaostanka.
- Komisija upravlja večino drugih programov (razdelka 1a in 4). Za večino teh programov so bili zaradi pomanjkanja plačil sprejeti blažilni ukrepi, ki jih je začela Komisija izvajati leta 2014 (v nekaterih primerih tudi že leta 2013), ki so segali od zmanjšanja vnaprejšnjega financiranja (ob ustreznem upoštevanju vrste in finančne stabilnosti izvajalcev, prejemnikov in upravičencev), pa do zamika končnih plačil ali izplačil za proračunsko podporo, vzdržanja sprejemanja novih obveznosti ter preložitve podpisa pogodb. Z večino navedenih ukrepov se zgolj preloži trenutek izplačila, medtem ko je kljub temu treba spoštovati sprejete obveznosti.

Spodnja preglednica prikazuje, kako se je razvijal zaostanek za razdelka 1a in 4. Medtem ko se zaostanek za razdelek 4, ki je v letu 2014 dosegel najvišjo raven v zadnjih letih, nedvomno odpravlja, razvoj za razdelek 1a ni tako jasen.

#### Zaostanek ob koncu leta (v milijonih EUR)

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



## **5.2. Programi v okviru deljenega upravljanja v razdelkih 2 in 3**

### *5.2.1. Razdelek 2*

#### Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS)

Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) ne beleži zaostanka, saj temelji na nediferenciranih sredstvih.

#### Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP)

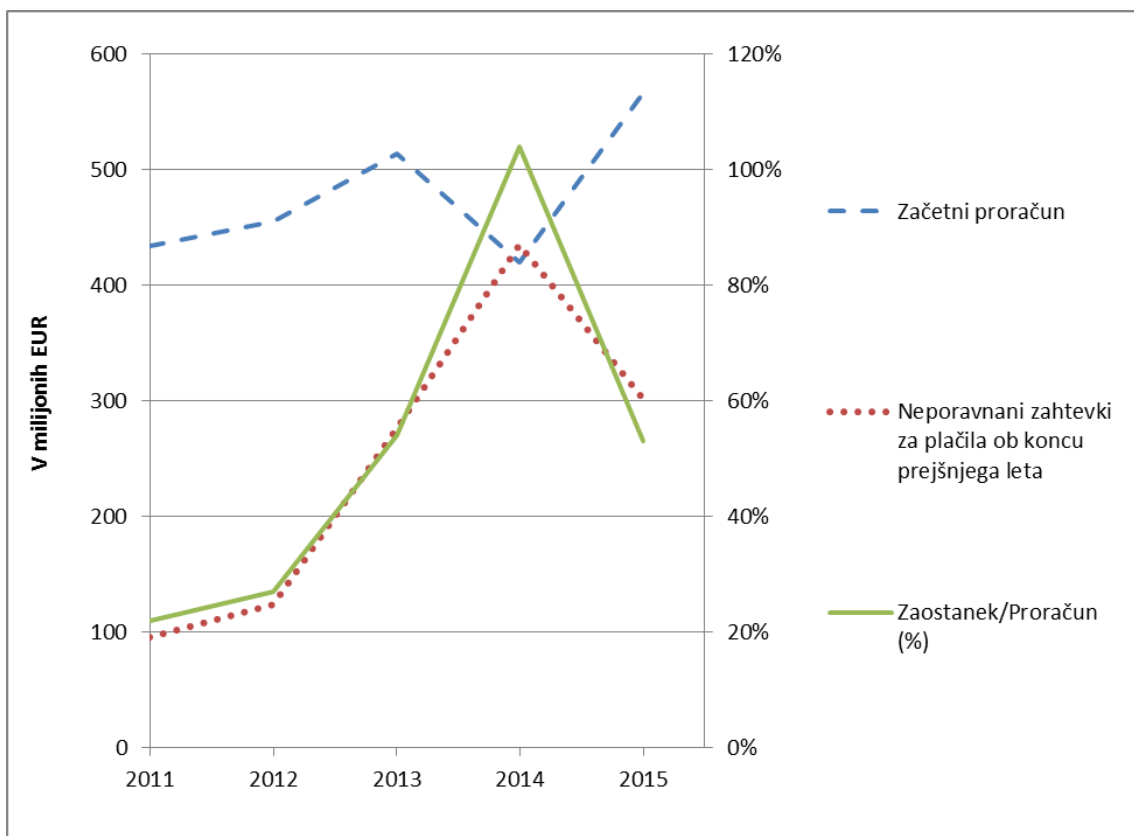
Na področju razvoja podeželja doslej še ni bilo zaostanka, saj je Komisija zmeraj uspela pravočasno poravnati vse zahtevke za plačila. Če upoštevamo obseg programa za razvoj podeželja in pravilo 95 %, ki prav tako velja, je najvišja raven vmesnih plačil, ki utegnejo biti izplačana pred koncem, približno 8,7 milijarde EUR za obdobje 2007–2013. Sredstva za plačila, ki so bila v proračunu za leto 2015 odobrena za programe v obdobju 2007–2013, znašajo 5,9 milijarde EUR. Preostali znesek 2,8 milijarde EUR je treba poravnati v letu 2016, potem ko bodo države članice januarja 2016 predložile končno četrletno izjavo.

Skupni znesek, namenjen zaključku, je približno 4,8 milijarde EUR. Dejanski znesek, ki bo poravnani, je odvisen od sproščenih obveznosti. Če za ponazoritev uporabimo 1,5-odstotno stopnjo sproščenih obveznosti z zaključka prejšnjega obdobja 2000–2006, bi bilo sproščenih približno 1,5 milijarde EUR. Zaključna izplačila se bodo predvidoma izvajala med 2016 in 2019.

#### Evropski sklad za ribištvo (ESR)

Način upravljanja Evropskega sklada za ribištvo je podoben kohezijski politiki (razdelek 1b). Ker pa zanj ne velja pravilo N+3, med obrokoma obveznosti za leti 2010 in 2011 ni bilo posebnih težav pri pretvorbi pravila N+3 v pravilo N+2. Za ESR prav tako ni veljalo grško pravilo, čeprav je bil začetek izvajanja programov nekoliko zamaknjen zaradi obveznosti v zvezi z upravljavskimi in nadzornimi sistemi. Zaostanek za ESR je bil v zadnjih letih zelo pereč. Ob začetku leta 2014 je stopnja zaostanka dosegla raven odobrenih sredstev za plačila za programe v obdobju 2007–2013.

Kar zadeva čas prejetja zahtevkov za plačila med letom, je bilo v celotnem obdobju 2010–2014 dve tretjini letnih zahtevkov za plačilo prejetih v novembru in decembru. V spodnjem diagramu je za obdobje 2011–2014 prikazana stopnja zaostanka za programe ESR iz obdobja 2007–2013 skupaj z začetnimi sredstvi za plačila v naslednjem letu.



Glavni razlogi za zmanjšanje zamujenih plačil za ESR ob koncu leta 2014 so bili prerazporeditev vseh razpoložljivih sredstev za plačila v proračunskem poglavju (vključno z vsemi sredstvi za plačila za Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo v okviru deljenega upravljanja zaradi zamude pri sprejetju nove pravne podlage), povečanje sredstev v predlogu spremembe proračuna 3/2014 (sprejet kot sprememba proračuna 2/2014) ter prerazporeditev ob koncu leta.

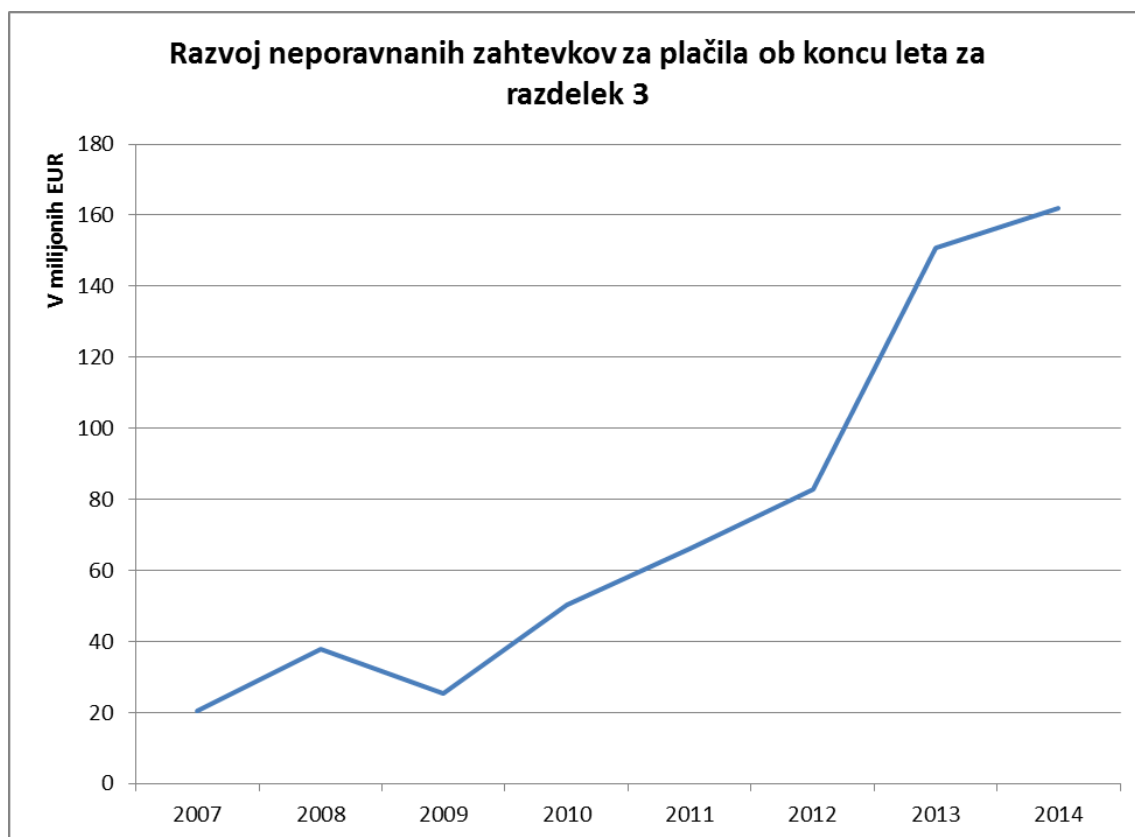
Z višjo stopnjo plačil, odobrenih v proračunu za leto 2015, bi morale biti mogoče zmanjšati zaostanek pri plačilih na običajno raven v znesku približno 0,1 milijarde EUR.

### 5.2.2. Razdelek 3

#### Politike na področju azila, migracij, meja in varnosti

Skupna azilna in migracijska politika v obdobju 2007–2013 se je povečini izvajala v okviru splošnega programa solidarnosti in upravljanja migracijskih tokov (SOLID). Splošni program sestavljajo štiri instrumenti: Sklad za zunanje meje, Evropski sklad za vračanje, Evropski sklad za begunce in Evropski sklad za vključevanje državljanov tretjih držav.

Spodnji graf prikazuje rast neporavnanih zahtevkov za plačila ob koncu leta za programe na področju azila, migracij, meja in varnosti.



Neporavnane obveznosti so se povečale s 150 milijonov EUR ob začetku leta 2007 na 2,6 milijarde EUR v letu 2014, čeprav so bila v obdobju 2007–2014 sproščena sredstva v višini 300 milijonov EUR. Za programe iz obdobja 2007–2013 je treba plačati še približno 1,9 milijarde EUR. Sredstva za plačila, ki so v proračunu za leto 2015 namenjena programom, znašajo nekoliko več kot 600 milijonov EUR ter vključujejo sredstva za začetna in letna plačila pri vnaprejšnjem financiranju novih programov v obdobju 2014–2020.

Ob upoštevanju zneska, ki bo plačan ob zaključku (po ocenah bo znašal približno 1 milijardo EUR), in dejstva, da v letih 2013 in 2014 ni bilo mogoče izplačati vnaprejšnjega financiranja zaradi pomanjkanja sredstev za plačila, po ocenah plačilo, ki je potrebno, da bi se zaostanek za programe iz obdobja 2007–2013 ob koncu leta 2016 zmanjšal na običajno raven, znaša približno 235 milijonov EUR.

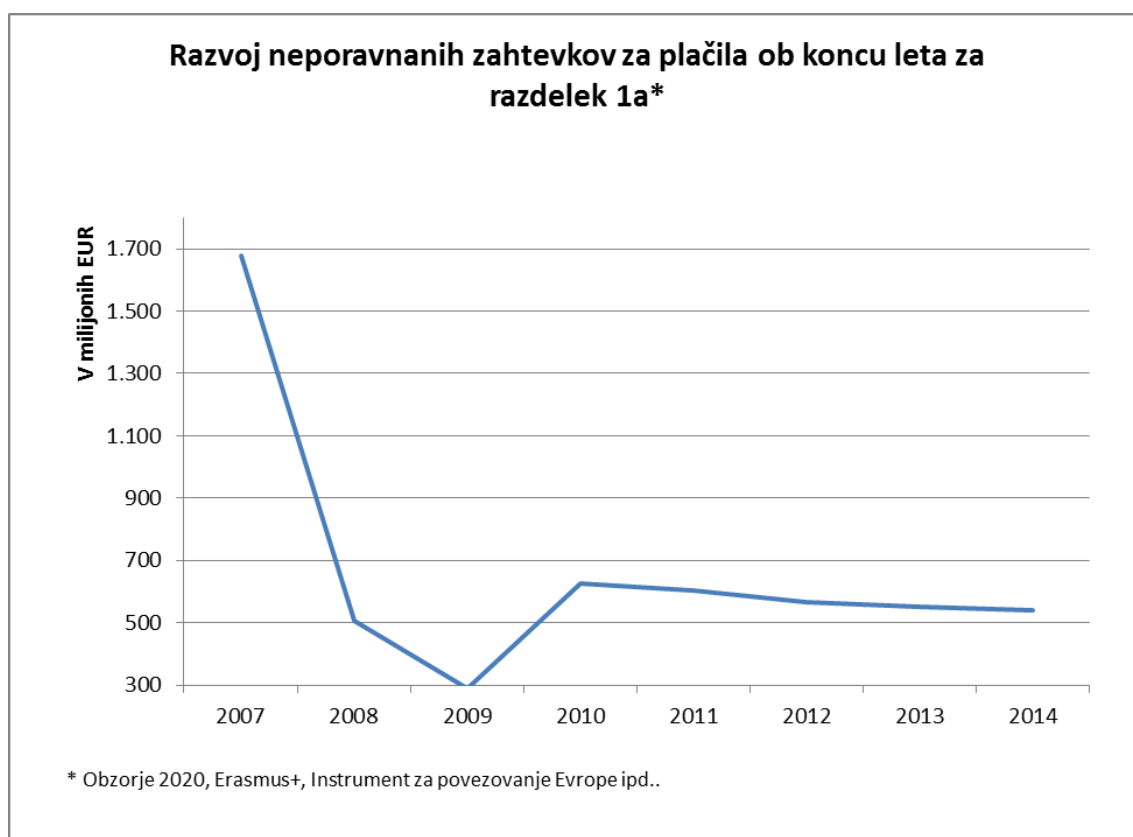
### **5.3. Programi v okviru neposrednega upravljanja v razdelkih 1a in 4**

### 5.3.1. Razdelek 1a

Ta del ponuja pregled nad stanjem plačil za programe v razdelku 1a ob koncu leta 2014.

#### Neporavnani zahtevki za plačila ob koncu leta

V spodnjem diagramu je prikazan potek neporavnanih zahtevkov za plačilo ob koncu leta za glavne programe v razdelku 1a.

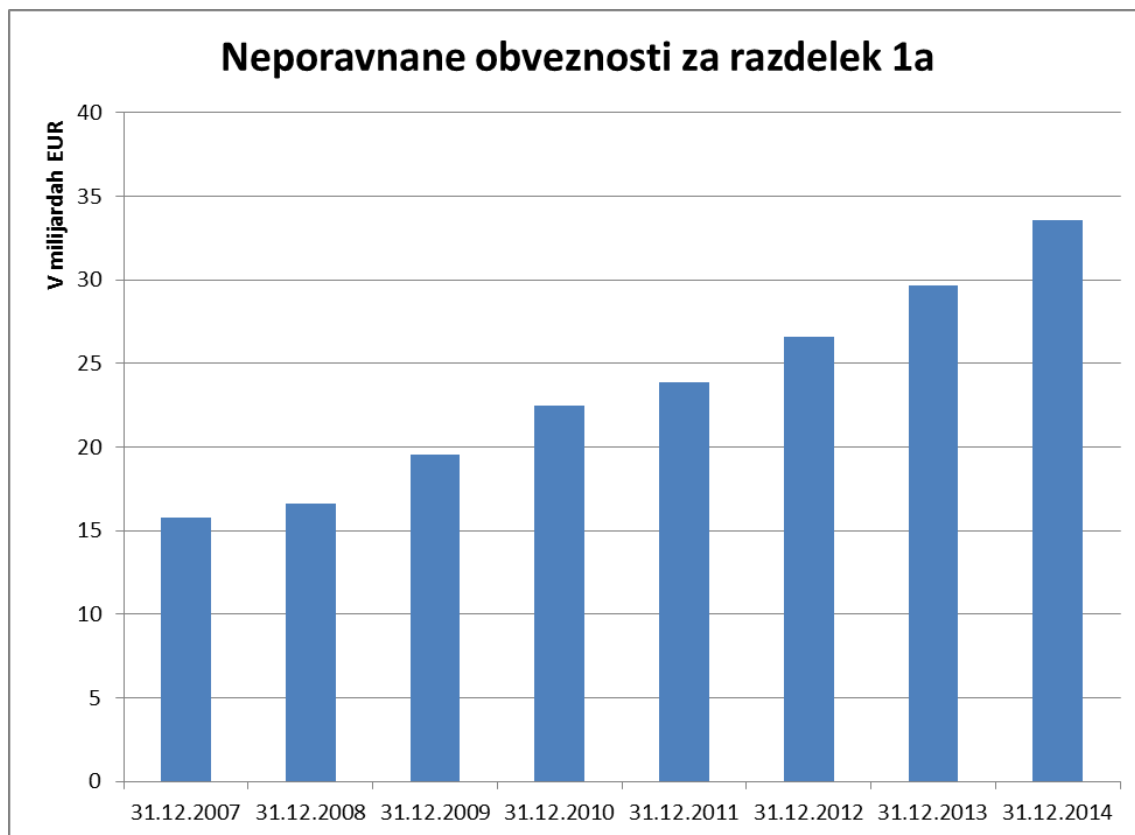


Visoka raven neporavnanih zahtevkov za plačila ob koncu leta 2007 je predvsem posledica projektnega ciklusa 6. okvirnega programa za raziskave in številnih takrat neporavnanih obveznosti. Raziskovalne pogodbe so prav tako določale, da je potrebna revizija, preden je mogoče dokončno poravnati zahtevke za nastale stroške.

Ukrepi, s katerimi je Komisija leta 2014 (glej oddelek 2.2 zgoraj) poskusila rešiti vprašanje pomanjkanja sredstev za plačila, so preprečili povečanje neporavnanih zahtevkov za plačila ob koncu leta 2014. Ti ukrepi so zajemali zmanjšanje stopnje vnaprejšnjega financiranja in zamik podpisa novih pogodb/sporazumov o subvenciji, s čimer se je del plačil pomaknil v naslednje leto. Čeprav se je stopnja neporavnanih zahtevkov za plačila ohranila, se je zaradi navedenih ukrepov upočasnilo izvajanje programov za obdobje 2014–2020. V nekaterih primerih je bilo treba sprejeti odločnejše ukrepe, da bo mogoče nameniti prednost plačilom za ranljivejše upravičence.

### Razvoj neporavnanih obveznosti (RAL)

V splošnem stabilna raven neporavnanih zahtevkov za plačila ob koncu leta za programe v razdelku 1a je v ostrem nasprotju z nedvomno rastočo ravno neporavnanih obveznosti (RAL), kakor je prikazano v spodnjem diagramu:



Povečanje neporavnanih obveznosti v razdelku 1 je posledica čedalje večje razlike med sredstvi za prevzem obveznosti in sredstvi za plačila za raziskave, ki so program, za katerega se porabi največ sredstev v tem razdelku. To je ponazorjeno v spodnjem diagramu, ki prikazuje vzorec zmanjševanja razmerja med plačili in prevzetimi obveznostmi.



Spodaj je opisan projektni cikel raziskovalnih programov, ki prikazuje, kako se izvajajo projekti v razdelku 1a.

### Projektni cikel raziskav

Raziskovalni programi se izvajajo prek večletnih delovnih programov, ki zajemajo pozive za zbiranje ponudb, javna naročila, študije, skupine strokovnjakov, sodelovanje v mednarodnih organizacijah, seminarje in delavnice, ocenjevanje in spremljanje. Približno 90 % raziskovalnih programov je povezanih s pozivi za zbiranje ponudb, preostalih 10 % pa z drugimi dejavnostmi.

Komisija sredi leta N-1 sprejme letni delovni program za leto N. V drugi polovici leta N-1 začne objavljati pozive za zbiranje ponudb. Ponudbe se v večini primerov predložijo v treh mesecih po objavi poziva. Celotne obveznosti se prevzamejo po sprejetju delovnega programa v letu N, najpozneje pa pred pogajanjem o pogodbah (ponavadi ob izteku roka poziva za zbiranje ponudb). Ocenjevanju predlogov (tri mesece) in izbiri (mesec do dva) sledijo pogajanja o pogodbah (od enega do šest mesecev) in njihov podpis (do nekaj mesecev). Komisija/izvajalska agencija ima med iztekom roka za poziv in podpisom pogodbe (t.i. čas do dodelitve nepovratnih sredstev) osem mesecev časa, od tega pet mesecev, da ponudnike obvesti o rezultatih znanstvenega ocenjevanja, in tri mesece za pripravo sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev. Po sprejetju posameznih obveznosti in podpisu pogodbe se v 30 dneh po podpisu ali najhitreje 10 dni pred datumom začetka izvajanja ukrepa (kar nastopi pozneje) izplačajo sredstva za vnaprejšnje financiranje. Potem ko so generalni direktorati za raziskave leta 2014 sprejeli strukturne ukrepe, se vnaprejšnje financiranje obveznosti za leto N sedaj namesto v letu N pogosto izplača v letu N+1. Vmesna plačila temeljijo na računovodskih izkazih in so vezana na redna poročila, ki se ponavadi oddajajo vsakih 18 mesecev. Končno plačilo v višini 10 % se izplača ob sprejetju končnega poročila.

Začasne obveznosti za vse druge ukrepe, predvidene v delovnem programu, se sprejmejo v letu N, vnaprejšnja plačila pa izplačajo v istem letu. Preostanek se izplača v letu N+1.

### Pomanjkanje sredstev za plačila za raziskovalne programe: praktične posledice

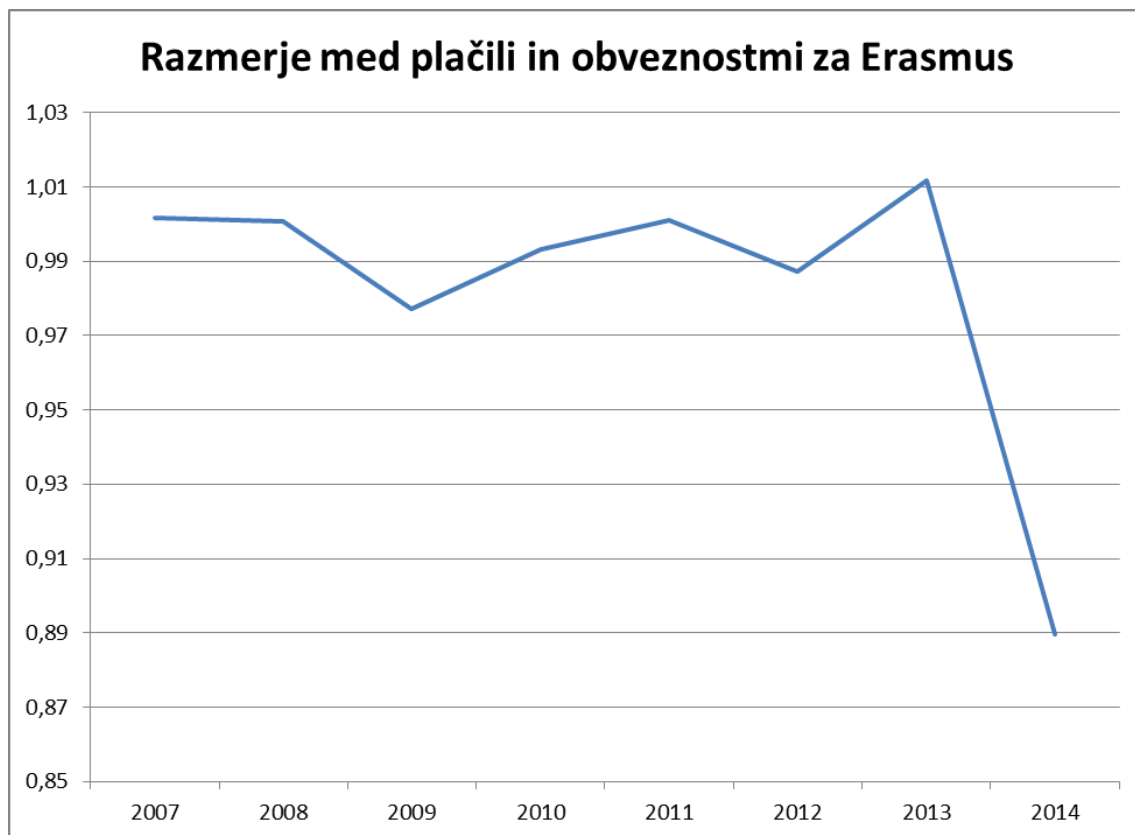
Da bi obvladali pomanjkanje sredstev za plačila v okviru raziskovalnih programov, je bil leta 2014 iz vrstic programa Obzorje 2020 za obdobje 2014–2020 prenesen skupni znesek 236,5 milijona EUR, z njim pa so se okrepile proračunske vrstice za dokončanje programa za obdobje 2007–2013. Zaradi tega se je vnaprejšnje financiranje pozivov za program Obzorje 2020, objavljenih v letu 2014, pomaknilo v leto 2015. V prejšnjih letih ni prihajalo do tovrstnih zamud, zaradi katerih prihaja do zamika pri izvajanju novih programov.

Za raziskave je potreben čas, zato zavlačevanje pri podpisu pogodb in financiranju ni skladno s ciljem okrepljenih prizadevanj na področju raziskav v podporo gospodarski rasti. S povečanjem stopnje sredstev za plačila, ki so v proračunu za leto 2015 odobrena za program Obzorje 2020, se bo predvidoma delno nadoknadil zaostanek pri tem izjemno pomembnem programu.

### Erasmus+

Erasmus+ je dober primer letnega programa, za katerega stopnja plačil tesno sledi stopnji prevzetih obveznosti, saj je življenjski cikel večine ukrepov vezan na šolsko leto.

Povečanje sredstev za plačila v letu 2014 zaradi pomanjkanja sredstev ni ustrezala povečanju sredstev za prevzem obveznosti, to pa se bo nadaljevalo v celotnem obdobju 2014–2020. Upad plačil v letu 2014 je razviden tudi iz razmerja med plačili in obveznostmi v spodnjem diagramu.

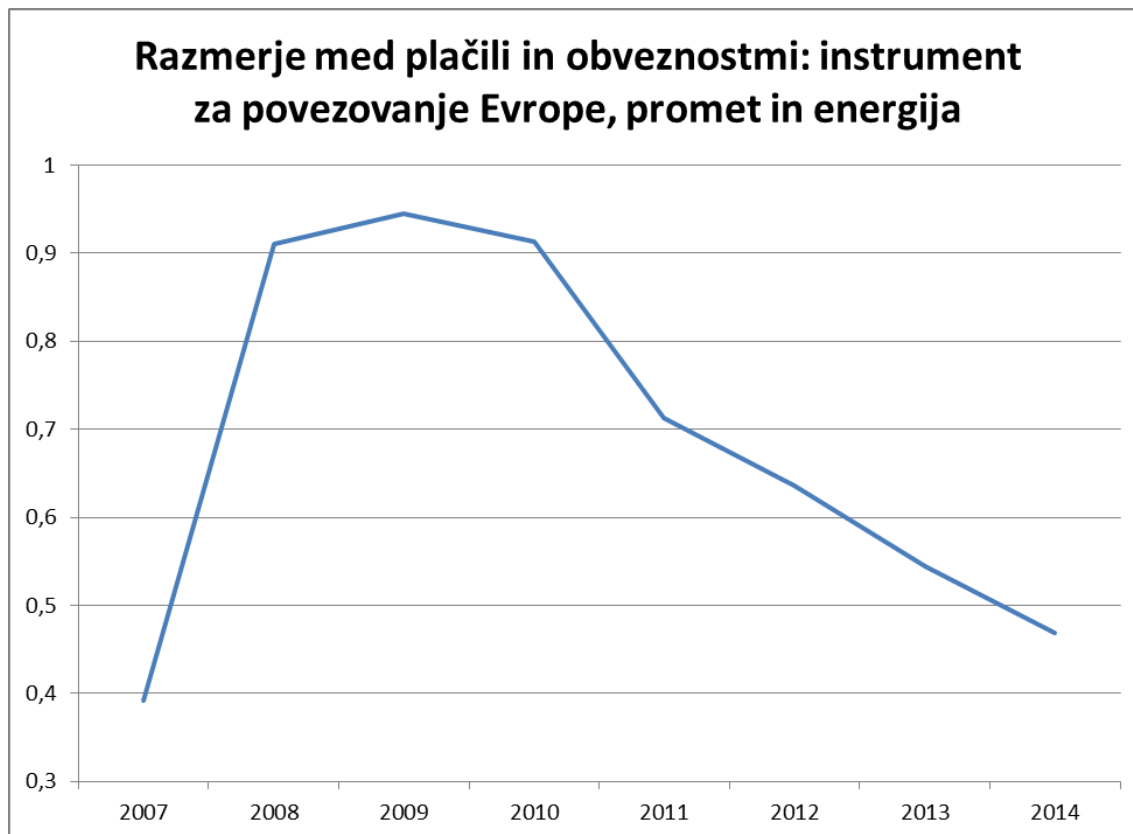


Zaradi tega nacionalnim agencijam leta 2014 ni bilo mogoče izplačati dela sredstev v okviru drugega vnaprejšnjega financiranja, s katerim naj bi se financirali ukrepi mobilnosti. Razmere naj bi se sicer nekoliko izboljšale, a se vseeno pričakuje, da se bo Erasmus+ tudi v letu 2015 soočal s podobnimi omejitvami.

#### Promet in energija

Spodnji diagram prikazuje čedalje večjo razliko med sredstvi za prevzem obveznosti in sredstvi za plačila na področju prometne in energetske politike.

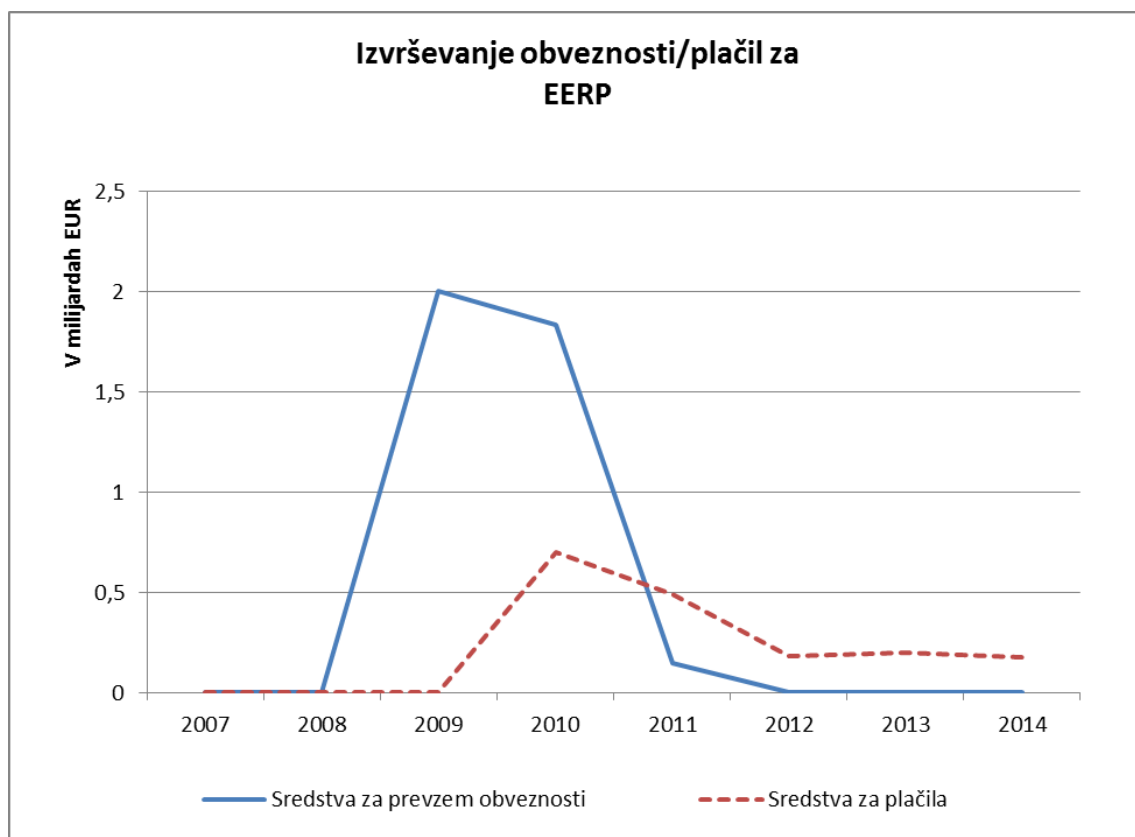




Sredstva za plačila, odobrena v proračunu za leto 2015, bodo zadoščala za kritje prvega vnaprejšnjega financiranja projektov za obdobje 2014–2020 in delno plačilo neporavnanih obveznosti iz obdobja 2007–2013, ki so ocenjene na več kot 2 milijardi EUR.

### Evropski načrt za oživitev gospodarstva (EERP)

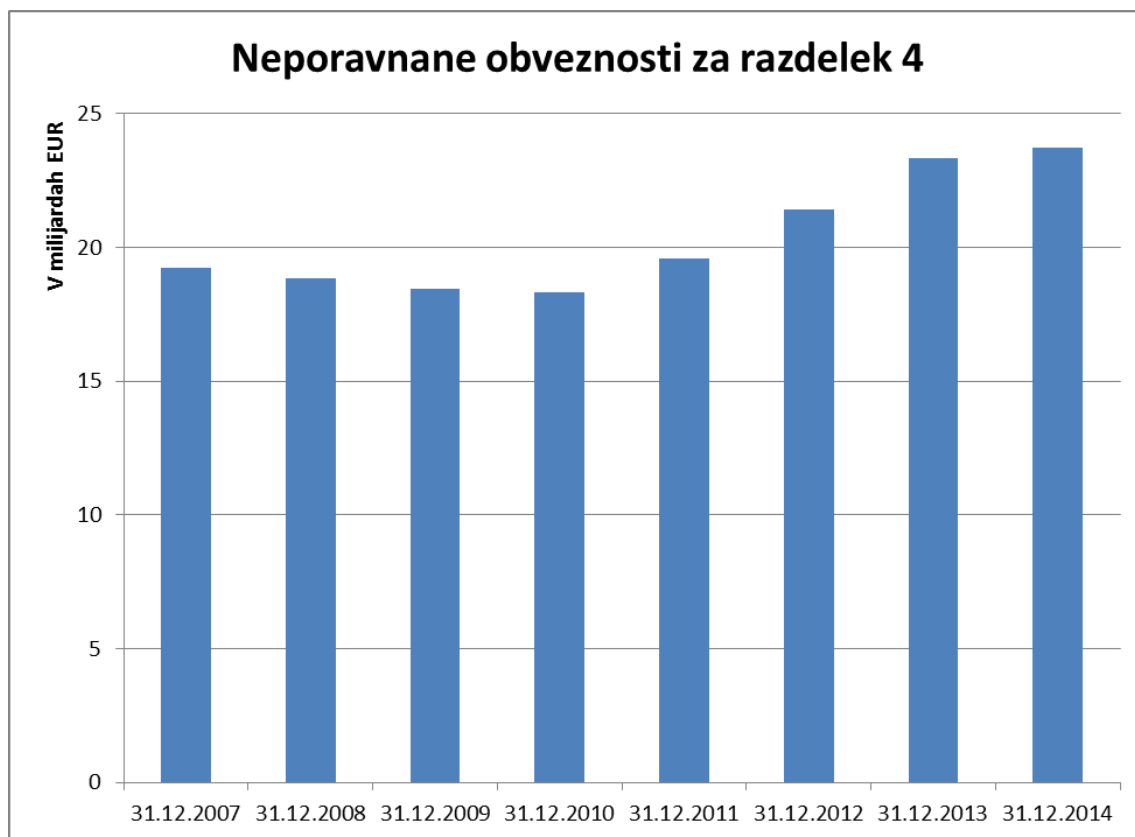
Glede na visoko raven sredstev za prevzem obveznosti v letih 2009 in 2010 se je izvrševanje plačil za ta program začelo počasi, saj projekte EERP večinoma sestavljajo obsežni infrastrukturni projekti.



Sredstva za plačila zlasti v letu 2014 niso zadoščala za vse zahteve za plačila, prejete med letom, čeprav je bil konec leta sprejet predlog spremembe proračuna 3/2014, ki je zagotovil dodatna sredstva za plačila. Naporavnane obveznosti so ob koncu leta 2014 še vedno znašale 2 milijardi EUR, kar je polovica zneska, sprva predvidenega za EERP. Sredstva za plačila, odobrena v letu 2015, znašajo 407 milijonov EUR, z njimi pa se bodo predvidoma pokrile ocenjene potrebe za to leto.

### 5.3.2. Razdelek 4

V spodnjem diagramu je prikazana stopnja neporavnanih obveznosti (RAL) za programe v razdelku 4 od leta 2007 naprej.



Razdelek 4 zajema kratkoročne instrumente za odzivanje na krizo, dolgoročne instrumente, ki uporabljajo večletno načrtovanje, ter ad-hoc instrumente, kot je makrofinančna pomoč za posojila in subvencije. 73 % odhodkov v tem razdelku se nameni trem velikim instrumentom (instrumentu za predpristopno pomoč II (IPA), evropskemu instrumentu sosedstva (ENI) ter instrumentu za razvojno sodelovanje (DCI)). Življenjski cikel podpore tretjim državam, ki se financira iz teh programov, običajno traja 6–8 let. Plačilni cikel instrumentov za odzivanje na krize (humanitarna pomoč, instrument za prispevanje k stabilnosti in miru, skupna zunanja in varnostna politika) ter makrofinančne pomoči pa je precej krajši, saj traja 12–18 mesecev. Od leta 2013 se večina instrumentov v razdelku 4 spoprijema z resnim pomanjkanjem sredstev za plačila, ki je najprej prizadelo humanitarne instrumente in instrumente, povezane s krizo, katerih izvedbeni in plačilni cikli so krajši, nato pa tudi instrumente, kot sta instrument za razvojno sodelovanje in instrument evropskega sosedstva, pri katerih so plačila večinoma povezana z veljavnimi pogodbami in obveznostmi. Stanje se je leta 2014 zaradi splošnega zmanjšanja razpoložljivih plačil v primerjavi z letom poprej še poslabšalo. Za nekatere programe je okrepitev s predlogom spremembe proračuna 3/2014 (in drugimi ukrepi, kot so prerazporeditve)<sup>1</sup> prišla zelo pozno in ni zadoščala za kritje nastalega zaostanka.

<sup>1</sup> 406 milijonov EUR (neto povečanje sredstev za plačila) za humanitarno pomoč, 30 milijonov EUR za DCI in 250 milijonov EUR za ENI.

S sprejetimi ukrepi (glej zgornji oddelek 2.2) je bilo mogoče le delno ublažiti posledice pomanjkanja plačil, saj se je preložil trenutek plačila, kljub temu pa je treba vseeno spoštovati zaveze iz preteklosti.

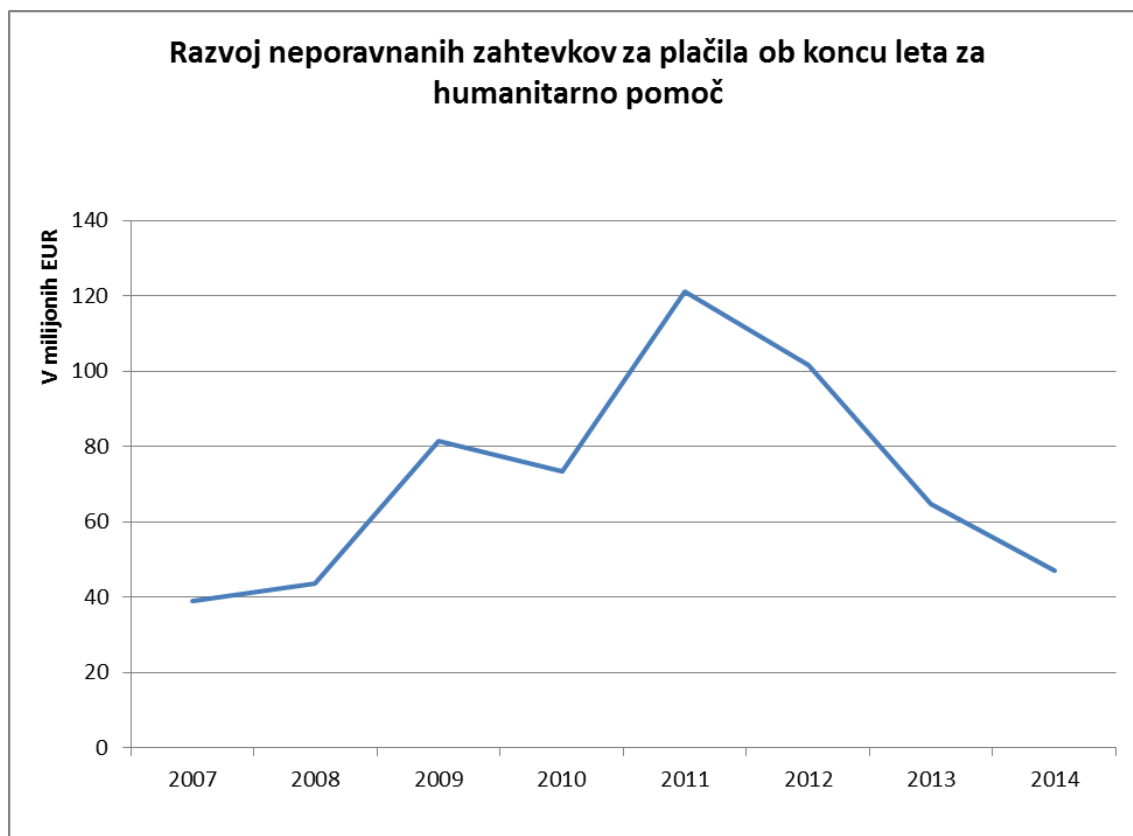
#### Neporavnani zahtevki za plačila ob koncu leta

V splošnem so se neporavnani zahtevki za plačila ob koncu leta 2014 za razdelek 4 precej povečali. To gre pripisati predvsem naglemu povečanju števila zahtevkov in pomanjkanju sredstev za plačila zanje, kakor je za evropski instrument sosedstva in instrument za razvojno sodelovanje prikazano v spodnjem grafikonu.



Po drugi strani pa je povečanje sredstev za plačila, odobreno v proračunih za leti 2013 in 2014, omogočilo izboljšanje ravni neporavnanih zahtevkov za plačila na področju humanitarne pomoči<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Graf ne prikazuje posledic zmanjšane stopnje vnaprejšnjega financiranja.



Kakor je prikazano zgoraj, so se neporavnane obveznosti za razdelek 4, predvsem pa za tri obsežne dolgoročne instrumente, v zadnjih petih letih vztrajno povečevale, in sicer v skladu s stopnjo prevzetih obveznosti v prejšnjem večletnem finančnem okviru. O programih, za katere so bile prvič prevzete obveznosti v letu 2010, so bili na primer uradno sklenjeni dogovori s tretjimi državami upravičenkami v letu 2011, pogodbe zanje pa podpisane do leta 2014. Iz tega izhaja, da je treba sedaj plačati za številne obsežnejše programe, za katere so bile prevzete obveznosti v obdobju, ko so se te naglo povečevale. Pričakuje se, da se bo ta vrzel zmanjšala s stopnjo sredstev za plačila, določeno v proračunu za leto 2015, in da se bodo razmere, čeprav bodo še zmeraj negotove, s tem nekoliko ustalile. Prav tako naj bi se vrzel in neporavnane obveznosti za številne instrumente, na primer instrument za razvojno sodelovanje, še naprej povečevale.

## **6. OBETI ZA PROGRAME IZ OBDOBJA 2014–2020**

Proračun za leto 2016 bo moral vključevati dovolj sredstev za plačila ne le za zmanjšanje neobičajne ravni neporavnanih zahtevkov za plačila, ki izvirajo iz obveznosti, sprejetih za programe v obdobju 2007–2013, pač pa tudi za programe iz razdelka 1a in 4 v obdobju 2014–2020, katerih izvajanje ovira pomanjkanje sredstev za plačila. Proračun za leto 2016 mora vključevati tudi potrebna sredstva za plačila za druge sklade, na primer sklad za razvoj podeželja (razdelek 2), da bi preprečili nov zaostanek, ki ga v preteklosti še ni bilo.

Komisija bo potrebe po plačilih, ki jih je treba v letu 2016 izvršiti za programe za obdobje 2014–2020, ocenila v predlogu proračuna za leto 2016.

## **7. ZAKLJUČKI**

V zadnjih letih, predvsem pa leta 2014, raven sredstev za plačila ni zadoščala za kritje prejetih zahtevkov za plačila. Zaradi tega je prišlo do kopičenja neporavnanih zahtevkov za plačila ob koncu leta, zlasti za programe kohezijske politike v obdobju 2007–2013. Komisija je sprejela vrsto ukrepov, s katerimi je poskusila zmanjšati negativne posledice pomanjkanja sredstev za plačila in v čim večji meri izpolniti obveznosti, izhajajoče iz v preteklosti sprejetih zavez. Stranski učinek tega je počasnejše izvajanje programov za obdobje 2014–2020.

Pričakuje, se da se bo s sredstvi za plačila v proračunu za leto 2015 zmanjšal zaostanek pri neporavnanih zahtevkih za plačila za programe iz obdobja 2007–2013. Komisija je določila stopnjo plačil, ki je potrebna, da bi do konca leta 2016 zmanjšali neobičajno visoko raven neporavnanih zahtevkov za plačila za programe iz obdobja 2007–2013. V predlogu proračuna za leto 2016 bo v skladu s tem predlagala sredstva za plačila.

Komisija meni, da bi lahko na podlagi navedenega tri institucije sodelovale pri izvedbi načrta, s katerim bi do konca leta 2016 stopnjo neporavnanih računov, ki se nanašajo na izvajanje programov iz obdobja 2007–2013, povrnili na vzdržno raven.

## PRILOGA 1: INFORMACIJE, KI JIH JE KOMISIJA POSLALA 15. DECEMBRA 2014

Komisija je 15. decembra 2014 predstavila pričakovani zaostanek ob koncu let 2014 in 2015 za kohezijske programe iz obdobja 2007–2013, in sicer:

	2010	2011	2012	2013	2014 (*)	2015 (*)
Zaostanek v neporavnanih računih ob koncu leta (v milijardah EUR)	6.1	10.8	16.2	23.4	Do 25 (1)	19 (2)

(\*) Ocene Komisije na podlagi prilagojenih napovedi držav članic

(1) Ob upoštevanju dodatnih sredstev za plačila v predlogu spremembe proračuna 3/2014, kot je bil dokončno sprejet.

(2) Ob upoštevanju dodatnih sredstev za plačila v predlogu spremembe proračuna 3/2014, kot je bil dokončno sprejet, ter sredstev za plačila, odobrenih v proračunu za leto 2015.

Komisija je pripravila tudi pregled pričakovanega zaostanka ob koncu leta 2014 za kohezijske programe iz obdobja 2007–2013. Kot je prikazano v spodnji tabeli, je skupna raven zahtevkov za plačila, ki so bili prejeti ob koncu leta 2014, znašala približno 1,5 milijarde EUR manj, kot so napovedale države članice, in približno 2,5 milijarde EUR več od zgornje meje, ki jo je napovedala Komisija.

### PRIČAKOVANI ZAOSTANEK OB KONCU LETA 2014

v milijardah EUR

(1)	Zahtevki za plačila, prejeti do konca leta 2013 in neporavnani ob koncu leta 2013 (zaostanek)	23.4
(2)	Zahtevki za plačila, prejeti do konca novembra 2014	31.4
(3) = (1) + (2)	Zahtevki za plačila, ki so bili posredovani do konca novembra in jih je treba poravnati v letu 2014	54.8
(4)	Odobrena raven sredstev za plačila (s spremembo proračuna 3/2014)	49.4
(5) = (3) – (4)	Zaostanek ob koncu novembra 2014, ki ga je treba poravnati do konca leta 2014	5.4

	Napoved	Realizacija
Napovedi držav člani za zahtevke za plačila, ki bodo predloženi decembra 2014	23	21.5
Napovedi Komisije za zahtevke za plačila, ki bodo predloženi decembra 2014	18 - 19	21.5

Napovedi za zaostanek pri neporavnanih računih ob koncu leta 2014: do 25 milijard EUR.

Komisija je predstavila tudi po državah razvrščene ocene držav članic v zvezi z zahtevki za plačila, ki bodo predloženi za kohezijsko politiko v letu 2014 (54,33 milijarde EUR), zahtevki za plačila, poslanimi do 31. oktobra 2014 (31,36 milijarde EUR), in posledično zahtevki za plačila, ki bodo posredovani novembra in decembra (22,97 milijarde EUR).

Komisija je dodala, da „ob upoštevanju povprečne stopnje napak v "bruto" napovedih držav članic v zadnjih letih ter 95-odstotne zgornje meje za plačila pred zaključitvijo, ki jo zahteva člen 79 Uredbe (ES) št. 1083/2006, ocenjuje, da bo decembra prejela zahtevke v znesku 18–19 milijard EUR“. To je v skladu z zgornjimi tabelami.

## PRILOGA 2: RAZDELEK 1B: NAJNOVEJŠE NAPOVEDI DRŽAV ČLANIC

Priloga prikazuje najnovejše napovedi držav članic v zvezi s predložitvijo zahtevkov za plačila za kohezijske programe iz obdobja 2007–2013 v letih 2015 in 2016, pri čemer razlikuje med bruto napovedmi (navedenimi po državah članicah) in omejenimi napovedmi (glej razlago v oddelku 4.4).

### Napovedi držav članic (v milijardah EUR)

Obdobje 2007-2013		2015*	2016
		Bruto napovedi	Bruto napovedi
AT	Avstrija	0,09	0,00
BE	Belgija	0,24	0,06
BG	Bolgarija	1,35	0,00
CY	Ciper	0,06	0,00
CZ	Češka	4,01	3,75
DE	Nemčija	2,43	0,95
DK	Danska	0,04	0,03
EE	Estonija	0,09	0,00
ES	Španija	4,65	1,74
FI	Finska	0,21	0,02
FR	Francija	1,92	0,34
GR	Grčija	0,75	0,00
HR	Hrvaška	0,22	0,31
HU	Madžarska	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	Portugalska	0,52	0,06
RO	Romunija	6,64	2,81
SE	Švedska	0,11	0,00
SI	Slovenija	0,38	0,18
SK	Slovaška	2,68	0,64
UK	Združeno kraljestvo	1,52	0,25
CB	Teritorialno sodelovanje	1,16	0,25
SKUPAJ	J	47,93	18,32
<b>SKUPAJ: OMEJENE NAPOVEDI***</b>		<b>34,74</b>	<b>2,95**</b>

\* Zneski v napovedih za leto 2015 so za operativne programe, za katere države članice januarja 2015 niso poslale napovedi, izračunani z uporabo sorodnih napovedi, poslanih v septembru 2014.



\*\* Največji znesek plačila v letu 2016 je 3,5 milijarde EUR, pri čemer so države članice v tej fazi že odobrile znesek 3 milijarde EUR.

\*\*\* Omejitev pomeni uporabo pravila 95 %, ki predvideva, da je mogoče vmesna plačila opraviti pred zaključitvijo le, če je njihova vsota manjša od 95 % dodeljenih sredstev za programe.