

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

**MAGISTRSKO DELO**

**JAVNOFINANČNI DENARNI TOKOVI V EVROPSKI UNIJI IN  
LIKVIDNOST DRŽAVNEGA PRORAČUNA**

LJUBLJANA, JANUAR 2005

MONIKA KIRBIŠ

## IZJAVA

Študentka Monika Kirbiš izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Ivana Ribnikarja, in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne \_\_\_\_\_

Podpis: \_\_\_\_\_

## KAZALO

<b>1 UVOD</b> .....	<b>1</b>
1.1 OPREDELITEV PREDMETA IN PROBLEMA RAZISKAVE .....	1
1.2 NAMEN, CILJI IN OSNOVNE TRDITVE .....	3
1.2.1 Namen .....	3
1.2.2 Cilji .....	4
1.2.3 Trditve (teze, hipoteze).....	4
1.3 PREDPOSTAVKE IN OMEJITVE RAZISKAVE.....	5
1.4 METODE RAZISKOVANJA .....	5
<b>2 STRUKTURA JAVNOFINANČNIH DENARNIH TOKOV V EU</b> .....	<b>6</b>
2.1 PRITOKI EVROPSKEGA PRORAČUNA .....	7
2.1.1 Sredstva iz DDV vira .....	7
2.1.2 Sredstva iz BND vira .....	8
2.1.3 Tradicionalni lastni viri .....	9
2.1.4 Popravek v korist Velike Britanije .....	9
2.2 ODTOKI EVROPSKEGA PRORAČUNA .....	10
2.2.1 Predpristopna pomoč (Phare, Ispa, Sapard).....	10
2.2.2 Sredstva za strukturno in kohezijsko politiko .....	13
2.2.3 Sredstva za kmetijsko politiko .....	15
<b>3 ANALIZA REDISTRIBUTIVNIH UČINKOV EVROPSKEGA PRORAČUNA</b> .....	<b>17</b>
3.1 PRIMERJAVA JAVNOFINANČNIH DENARNIH TOKOV PO DRŽAVAH ČLANICAH IN NA RAVNI EU.....	17
3.2 MODEL ZA IZRAČUN REDISTRIBUTIVNIH UČINKOV EVROPSKEGA PRORAČUNA.....	19
3.2.1 Definiranje podatkov.....	19
3.2.2 Metodologija .....	20
3.2.3 Določitev modela.....	20
3.2.4 Rezultati modela.....	23
3.2.5 Povzetek ugotovitev .....	31
3.3 PRIMERJAVA NETO PRORAČUNSKEGA POLOŽAJA STARIH IN NOVIH DRŽAV ČLANIC EU.....	32
<b>4 VPLIV JAVNOFINANČNIH DENARNIH TOKOV NA LIKVIDNOST DRŽAVNEGA PRORAČUNA V OBDOBJU 2004-2006</b> .....	<b>34</b>
4.1 ODTOKI IZ PRORAČUNA RS V PRORAČUN EU.....	34
4.2 PRITOKI IZ PRORAČUNA EU V PRORAČUN RS .....	35
4.3 UČINEK DINAMIKE PRITOKOV IN ODTOKOV MED OBEMA PRORAČUNOMA NA LIKVIDNOST DRŽAVNEGA PRORAČUNA .....	37
4.4 ČLANSTVO V EU IN LIKVIDNOSTNO TVEGANJE .....	39
4.4.1 Plačila zamudnih obresti .....	39
4.4.2 Problematika DDV.....	41
<b>5 RAČUNI ZA PRITOKE IN ODTOKE EVROPSKIH SREDSTEV</b> .....	<b>54</b>
5.1 RAČUNI EVROPSKE KOMISIJE ZA NAKAZILA SREDSTEV IZ LASTNIH VIROV EU .....	54
5.1.1 Postopek odpiranja računov Komisije .....	54
5.1.2 Struktura računov enotnega zakladniškega sistema.....	55
5.1.3 Značilnosti računov Komisije.....	56
5.1.4 Transakcije preko računov Komisije.....	56

5.1.5	<i>Sistem računov Komisije v EU</i> .....	59
5.2	RAČUNI RS ZA NAKAZILA SREDSTEV IZ EVROPSKIH SKLADOV .....	60
5.2.1	<i>Primer upravljanja z evropskimi deviznimi sredstvi</i> .....	61
<b>6</b>	<b>PRORAČUN EU V OBDOBJU 2007-2013</b> .....	<b>62</b>
6.1	STRUKTURA IN ZNAČILNOSTI ODTOKOV PRORAČUNA EU V OBDOBJU 2007-2013 .....	62
6.1.1	<i>Trajnostni razvoj</i> .....	64
6.1.2	<i>Trajnostno upravljanje in zaščita naravnih virov</i> .....	70
6.1.3	<i>Spodbujanje koncepta evropskega državljanstva</i> .....	71
6.1.4	<i>EU kot globalni partner</i> .....	72
6.2	FINANČNI OKVIR V OBDOBJU 2007-2013 .....	73
6.3	ZNAČILNOSTI FINANČNEGA SISTEMA V OBDOBJU 2007-2013 .....	74
6.3.1	<i>Trajanje finančnih perspektiv</i> .....	74
6.3.2	<i>Uporabljeni pristopi pri določanju prioritet in obsega sredstev proračuna</i> .....	74
6.3.3	<i>Zgornja meja odtokov proračuna</i> .....	75
6.4	NOVI IZZIVI PRI FINANCIRANJU VSEBINSKIH PRIORITET EU .....	75
6.4.1	<i>Struktura lastnih virov</i> .....	75
6.4.2	<i>Popravek proračunskega neravnovesja</i> .....	77
<b>7</b>	<b>SKLEP</b> .....	<b>80</b>
<b>8</b>	<b>LITERATURA</b> .....	<b>82</b>
<b>9</b>	<b>VIRI</b> .....	<b>84</b>
<b>PRILOGE</b>		

## SEZNAM TABEL, SLIK IN PRILOG

### Tabele:

Tabela 1: Javnofinančni denarni tokovi med nacionalnimi proračuni držav članic in proračunom EU v obdobju 2004-2006 .....	6
Tabela 2: Naloge strukturnih skladov EU .....	14
Tabela 3: Neto proračunski položaj in prilagojen neto položaj držav članic EU (povprečja 1986-2003) .....	30
Tabela 4: Obrestne mere za izračun zamudnih obresti po državah nečlanicah EMU ....	41
Tabela 5: Značilnosti plačilnega sistema v EU .....	59
Tabela 6: BND na prebivalca v neto plačnicah (v SKP, povprečje EU-15 = 100) .....	77
Tabela 7: Ocena neto proračunskih položajev (v % BND; povprečje 2008-2013) .....	79

### Slike:

Slika 1: Struktura predpristopnih pomoči v letu 2004 .....	10
Slika 2: Struktura sredstev za strukturno in kohezijsko politiko v letu 2004 .....	13
Slika 3: Evropski proračun v obdobju 1962-2006 (v % BDP EU) .....	16
Slika 4: BDP EU-15 ter javnofinančni denarni odtoki držav članic in EU v obdobju 1986-2002 (v mrd EUR) .....	17
Slika 5: Javnofinančni denarni odtoki po državah članicah in EU v letu 2002 (v mrd EUR) .....	18
Slika 6: Rast javnofinančnih denarnih odtokov po državah članicah in EU v obdobju 1996-2002 (v %) .....	18
Slika 7: Relativni neto proračunski položaji na prebivalca vs. relativni BND na prebivalca, 1986 (v %) .....	23
Slika 8: Relativni neto proračunski položaji na prebivalca vs. relativni BND na prebivalca, 1995 (v %) .....	24
Slika 9: Relativni neto proračunski položaji na prebivalca vs. relativni BND na prebivalca, 2003 (v %) .....	24
Slika 10: Redistributivni učinki proračuna EU v obdobju 1986-2003 (redistribucijski koeficient $\beta_{np}$ ) .....	25
Slika 11: Bruto in prilagojen neto proračunski položaj na prebivalca po državah (povprečje 1986-2003; v %) .....	26
Slika 12: Prilagojen neto proračunski položaj na prebivalca na ravni EU (povprečje 1986-2003; v %) .....	26
Slika 13: Redistributivni učinki proračuna EU v obdobju 1986-2003 (redistribucijska koeficienta $\beta_{pk}$ - celotni pritoki in $\beta_{ok}$ - celotni odtoki) .....	27
Slika 14: Redistributivni učinki posameznih vrst odtokov v proračun EU v obdobju 1986-2003 (redistribucijski koeficient $\beta_{ok}$ - celotni odtoki) .....	27
Slika 15: Redistributivni učinki posameznih vrst pritokov iz proračuna EU v obdobju 1986-2003 (redistribucijski koeficient $\beta_{pk}$ - celotni pritoki) .....	28
Slika 16: Prilagojeni pritoki proračuna EU na prebivalca po državah (povprečje 1986-2003; v %) .....	29

Slika 17:	Prilagojeni odtoki proračuna EU na prebivalca po državah (povprečje 1986-2003; v %) .....	30
Slika 18:	Neto proračunski položaj na prebivalca članic EU v obdobju 1986-2003 (v EUR) .....	32
Slika 19:	Predviden neto proračunski položaj na prebivalca novih držav članic EU v obdobju 2004-2006 (v EUR) .....	33
Slika 20:	Pričakovani mesečni javnofinančni denarni tokovi med proračunoma RS in EU v obdobju 2004-2006 (v mio SIT).....	36
Slika 21:	Simulacija vpliva dinamike vplačil in izplačil evropskih sredstev na likvidnost državnega proračuna - dnevni zamik izplačila .....	37
Slika 22:	Simulacija vpliva dinamike vplačil in izplačil evropskih sredstev na likvidnost državnega proračuna - mesečni zamik izplačil in predčasna vplačila .....	38
Slika 23:	Mesečni denarni tok evropskega proračuna - pritoki (v mio EUR).....	39
Slika 24:	Pravila obdavčevanja prometa blaga v EU .....	43
Slika 25:	Vplačila uvoznega DDV v obdobju 2000-2004 (v mrd SIT) .....	47
Slika 26:	Realizacija in projekcija vplačil uvoznega DDV v obdobju 2000-2005 (v mrd SIT).....	48
Slika 27:	Vplačila obračunskega DDV v obdobju 2000-2004 (v mrd SIT) .....	49
Slika 28:	Realizacija in projekcija vplačil obračunskega DDV v obdobju 2000-2005 (v mrd SIT).....	49
Slika 29:	Vračila obračunskega DDV v obdobju 2000-2004 (v mrd SIT).....	50
Slika 30:	Realizacija in projekcija vračil obračunskega DDV v obdobju 2000-2005 (v mrd SIT).....	50
Slika 31:	Struktura računov enotnega zakladniškega sistema .....	55
Slika 32:	Nakazila presežnih sredstev na račune Komisije .....	58
Slika 33:	Nakazila sredstev iz evropskih skladov (varianta 5) .....	60
Slika 34:	Struktura odtokov proračuna EU v obdobju 2007-2013.....	63
Slika 35:	Obseg odtokov proračuna EU v obdobju 2007-2013 (v mio EUR) .....	73
Slika 36:	Splošen korekcijski mehanizem.....	78

## **Priloge:**

Priloga 1:	Delež posameznih vrst pritokov v celotnih pritokih proračuna EU in BDP EU v obdobju 1986-2003
Priloga 2:	Določitev obsega lastnih sredstev in plačila v proračun EU
Priloga 3:	Postopek priprave proračuna EU
Priloga 4:	Struktura odtokov evropskega proračuna v letu 2004
Priloga 5:	Načrtovani in realizirani javnofinančni denarni tokovi med proračunoma RS in EU v letu 2004 (v mio SIT)
Priloga 6:	Postopki ter prednosti in slabosti vseh možnih (t.j. petih) variant za odprtje računov RS za pritoke iz evropskega proračuna
Priloga 7:	Splošen korekcijski mehanizem - matematičen zapis

# 1 UVOD

## 1.1 Opredelitev predmeta in problema raziskave

Javnofinančni denarni tokovi v Evropski uniji (EU) predstavljajo sistem plačil med proračunom EU kot osrednjim subjektom in nacionalnimi proračuni. S 1. majem 2004 so se obstoječi denarni tokovi razširili še na nove povezave med evropskim proračunom in proračuni držav, ki so vstopile v ta sistem. Vsa pravila so jasna in vnaprej znana - določajo jih direktive in uredbe EU. Kljub temu pa ostaja nekaj negotovosti, ki lahko pomembno vplivajo na likvidnost proračuna v novih državah članicah (Voje in Kirbiš, 2003, str. 2).

Politika sistema plačil v EU pomembno vpliva tudi na likvidnost slovenskega proračuna. Kot polnopravna članica EU Slovenija namreč vplačuje prispevke v proračun EU na ravni okrog 1,2 % bruto nacionalnega dohodka (BND), kar je pomenilo na primer v letu 2004 povprečno mesečno 5,1 mrd SIT, ter sofinancira določene ukrepe strukturne in skupne kmetijske politike (običajno v višini okrog 15-20 % vrednosti naložb), hkrati pa tudi prejema sredstva iz evropskega proračuna. Po vstopu v EU so se znižale predvsem dajatve, ki se pobirajo ob uvozu, in sicer delno zaradi tega, ker pripadajo evropskemu proračunu, delno pa zaradi ukinitve dajatev, ki niso skladne s pravnim redom EU. Poleg tega so bile uvedene nekatere nove dajatve, kot na primer davki na proizvodnjo in porabo posameznih proizvodov (Jerkič in Rovar, 2002, str. 1).

Slovenija je v pogajanjih z EU dosegla, da bo v skladu z metodologijo Evropske komisije (v nadaljevanju Komisije) v prvem obdobju polnopravnega članstva, t.j. med leti 2004 in 2006, iz evropskega proračuna prejela več sredstev, kot bo vanj vplačevala, kar pomeni, da bo njen neto proračunski položaj pozitiven. To bi načeloma moralo pomeniti tudi ugodno izhodišče za likvidnost državnega proračuna, vendar pa se pri tem pojavlja precejšnja negotovost, ki je odvisna od dejanske višine pritokov iz proračuna EU ter časovne usklajenosti pritokov in odtokov med obema proračunoma.

Med pritoki iz evropskega proračuna so največja neznanka sredstva iz strukturnih in kohezijskega sklada. V Spremembah proračuna Republike Slovenije (RS) za leto 2004 (2003) je bilo predvidenih 14,3 mrd SIT pritokov teh sredstev. Pogoj za črpanje sredstev iz strukturnih skladov so projekti, ki jih odobri Komisija, sposobnost črpanja (t.i. absorpcijska sposobnost) pa bo imela tudi dolgoročne posledice, saj bodo od nje v veliki meri odvisni pritoki iz proračuna EU v naslednji finančni perspektivi, t.j. v obdobju 2007-2013.

Šumpíková, Pavel in Klazar (2004, str. 2) ter Horvat (2004, str. 7) navajajo tri vrste absorpcijske sposobnosti:

1. *makroekonomska absorpcijska sposobnost*, ki se meri kot delež sredstev iz evropskih skladov v BDP držav članic;
2. *administrativna absorpcijska sposobnost*, kjer gre za sposobnost vlade ter regionalnih in lokalnih oblasti, da pravočasno pripravijo ustrezne programe in projekte, da zagotovijo optimalno koordinacijo med vsemi subjekti, ki sodelujejo v teh projektih, da

se uspešno spopadajo z obsežnim administrativnim in poročevalskim delom, ki ga nalaga Komisija, ter da financirajo in nadzorujejo izvedbo projektov;

3. *finančna absorpcijska sposobnost*, pri čemer gre za sposobnost sofinanciranja evropskih programov in projektov, za načrtovanje in zagotavljanje teh sredstev v večletnih proračunih ter za uspešno pobiranje prispevkov od vseh sodelujočih partnerjev (tako javnih kot zasebnih).

Novе članice bodo imele v začetku predvidoma težave predvsem z administrativno, pa tudi s finančno absorpcijo sredstev iz evropskih skladov. Evropska zakonodaja namreč določa, da temelji koriščenje sredstev iz skladov EU na načelu povračil sredstev oziroma na refundacijah, kar pomeni, da članice najprej zalagajo sredstva iz državnih proračunov, nato pa dobijo ta sredstva povrnjena iz evropskega proračuna do višine upravičenih stroškov, ki jih Komisija prizna za določen tip projekta (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v RS, 2004). Pri tem je treba poudariti, da lahko med plačilom iz državnega proračuna in povračilom iz proračuna EU preteče nekaj časa, kar je odvisno predvsem od postopkov preverjanja na Komisiji, ki so običajno dolgotrajni (Kovač, 2003, str. 19).

Poseben problem za države članice pa vsekakor predstavljajo že plačana, a v Bruslju zavrnjena, plačila. Dovč (2004, str. 9) na primer ugotavlja, da je na evropskih razpisih v povprečju uspešen le vsak četrti ali peti slovenski projekt.

Kot smo že omenili, se težave pri upravljanju likvidnosti državnega proračuna pojavljajo tudi zaradi tega, ker se je moral proračun odpovedati delu davčnih prihodkov (predvsem delu davka na dodano vrednost (DDV) in carinam). Postopno naraščanje likvidnostne vrzeli se je začelo od junija 2004 dalje. Do konca fiskalnega leta 2004 je bil zato pričakovan ne le likvidnostni, temveč tudi dejanski izpad prihodkov (Kolar, 2003, str. 6). Dabrowski (2002, str. 3) meni, da je verjetnost, da bi se te izgube pokrile s pritoki iz proračuna EU, zelo majhna, saj je večina pritokov odvisna od večletnih strateških programov (Slovenija jih je pripravila v okviru Enotnega programskega dokumenta).

Naslednji problem, s katerim se bo treba soočiti v prihodnjih letih, je tudi ta, da se bo del sredstev iz državnega proračuna, ki jih bo Slovenija prispevala v proračun EU, vrnil v obliki izdatkov za panoge z nizko dodano vrednostjo, kot je kmetijstvo. To pomeni, da bo moral biti v državnem proračunu zagotovljen dodaten denar za ostala pomembna področja, na primer za znanost in izobraževanje.

V naslednjem proračunskem obdobju (2007-2013) se proračunu EU obeta kar nekaj pomembnih sprememb. Odtoki bodo prilagojeni vsebinskim prioritetam EU, pri čemer bo vedno več sredstev namenjenih za trajnostno rast (poudarek je na ciljih lizbonske strategije) in vedno manj za kmetijstvo. Med pritoki naj bi postopoma prišlo do uvedbe nekaterih novih davkov - največkrat je omenjen evropski davek kot del DDV, davek na dobiček podjetij in energetski davek.

Države članice in posamezni strokovnjaki imajo o proračunski reformi precej različna mnenja. Zanimivo je zelo radikalno stališče Coricellija (2004, str. 7), ki pravi, da bi morali



iz evropskega proračuna v celoti črtati stroške za skupno kmetijsko politiko ter na področju kmetijstva ohraniti le podpore za ohranjanje podeželja in varstvo okolja. Po njegovem mnenju bi bil optimalen proračun tisti, v katerem bi bilo 80 % vseh sredstev namenjenih za strukturne programe, preostalih 20 % pa bi porabili za financiranje skupnih evropskih projektov (skupne politike, raziskave in razvoj, varnost meja ipd.).

Ali, in v kakšnem obsegu, bo reforma evropskega proračuna izvedena, je v veliki meri odvisno tudi od pogajanj z državami članicami. Glede na trenutno razmerje moči v EU pa lahko sklepamo, da do takšnih sprememb, kot jih navaja Coricelli, ne bo prišlo kmalu. Zaradi močnih kmetijskih lobijev bo namreč tudi v naslednjih proračunskih obdobjih precej sredstev (čeprav relativno manj kot v preteklih letih) namenjenih za neposredna plačila velikim kmetom, medtem ko sredstva za strukturne programe do leta 2013 predvidoma ne bodo dosegla 50 % celotnega proračuna, čeprav naj bi se z njihovo pomočjo uresničila večina glavnih srednjeročnih ciljev EU (večja gospodarska rast, zaposlovanje, inovativnost, konvergenca ipd.).

## **1.2 Namen, cilji in osnovne trditve**

### **1.2.1 Namen**

Temeljni razlogi, ki so vplivali na izbor teme magistrskega dela, so aktualnost tematike, močna teoretična osnova za večino področij, ki bodo obravnavana, ter dejstvo, da podobna študija za Slovenijo (predvsem z vidika učinka evropskih javnofinančnih denarnih tokov na likvidnost proračuna RS) še ni bila narejena.

Glede na namen, ki ga želimo doseči, smo magistrsko delo razdelili na pet temeljnih vsebinskih poglavij (pri tem sta izvzeti prvo in zadnje poglavje, ki sta namenjeni uvodnim in sklepnim mislim).

V drugem poglavju so predstavljene struktura in splošne značilnosti javnofinančnih tokov v EU, t.j. pritokov in odtokov evropskega proračuna.

Tretje poglavje je namenjeno analizi redistributivnih učinkov evropskega proračuna, pri čemer s pomočjo preprostega regresijskega modela ocenjujemo razmerja med neto proračunskimi položaji in BND držav članic EU v obdobju 1986-2003. Na podlagi dobljenih rezultatov nato medsebojno primerjamo gibanje neto pozicije in drugih kazalcev redistribucije po posameznih državah v opazovanem obdobju ter v primerjavo vključujemo še nove države članice EU, torej tiste, ki so v EU vstopile 1. maja 2004.

V četrtem poglavju podrobno proučujemo javnofinančne denarne tokove med proračunoma RS in EU obdobju 2004-2006 ter še posebej vpliv teh tokov na likvidnost državnega proračuna. V okviru tega poglavja govorimo tudi o tveganjih, ki jih je Sloveniji prineslo članstvo v EU (to je predvsem povečano likvidnostno tveganje).

V petem poglavju so predstavljeni računi za pritoke in odtokove evropskih sredstev, in sicer račun Komisije za nakazila sredstev iz lastnih virov, na katerega Slovenija nakazuje svoje obveznosti do proračuna EU, ter računi RS za nakazila sredstev iz evropskih skladov, na katere Komisija nakazuje svoje obveznosti do Slovenije. Ločeno obravnavanje računa Komisije in računov RS je nujno, saj gre za povsem različen sistem računov; račun Komisije je odprt pri Banki Slovenije, medtem ko so računi RS odprti v okviru enotnega zakladniškega računa države kot podračuni, ki jih vodi Uprava RS za javna plačila.

Šesto poglavje je namenjeno predstavitvi predloga proračuna EU za obdobje 2007-2013, pri čemer je poudarek predvsem na spremembah, do katerih naj bi prišlo v tem obdobju. Poleg tega skušamo ugotoviti tudi, kakšen bo v tem obdobju neto proračunski položaj Slovenije in drugih držav članic.

### **1.2.2 Cilji**

Da bi dosegli namen magistrskega dela, smo si zadali naslednje cilje:

- proučiti strukturo javnofinančnih denarnih tokov v EU;
- s pomočjo regresijskega modela analizirati redistributivne učinke evropskega proračuna ter primerjati neto pozicije starih in novih držav članic EU;
- prikazati zneske ter dinamiko načrtovanih pritokov in odtokov evropskih sredstev v obdobju 2004-2006 ter proučiti vpliv teh tokov na likvidnost proračuna RS; prikazali bomo različne možne scenarije ob morebitnih dodatnih obveznostih RS do proračuna EU (na primer vplačilo dodatnih dvanajstin sredstev iz lastnih virov na začetku proračunskega leta) in/ali zamikov pritokov iz evropskega proračuna, do katerih lahko pride predvsem pri sredstvih iz strukturnih in kohezijskega sklada, ki so odvisna od ustreznosti pripravljenih evropskih projektov v posameznih državah članicah;
- proučiti tveganja, s katerimi se je Slovenija srečala po vstopu v EU (plačila zamudnih obresti, izpad proračunskih prihodkov ipd.) ter pripraviti ustrezne primerjave z ostalimi članicami;
- predstaviti značilnosti računov za pritoke in odtokove evropskih sredstev;
- navesti temeljne spremembe in značilnosti proračuna EU v obdobju 2007-2013 ter predstaviti proračunski položaj članic v tem obdobju.

### **1.2.3 Trditve (teze, hipoteze)**

Glede na to, da je struktura magistrskega dela tako v teoretičnem kot v analitičnem delu zastavljena precej kompleksno, bomo skušali dokazati kar nekaj trditev, ki jih bomo v posameznih poglavjih sproti zapisovali in dokazovali. Kljub temu lahko že sedaj zapišemo nekaj splošnejših trditev:

- neto proračunski položaj posamezne države članice EU je odvisen od višine njenega BND; višji kot je BND, slabši je neto proračunski položaj (večja je obveznost države do proračuna EU) oziroma nižji kot je BND, boljši je neto proračunski položaj (manjša je obveznost države do proračuna EU); iz tega sledi, da je učinek evropskega proračuna redistributiven;

- vse države, ki so postale polnopravne članice EU s 1. majem 2004, bodo v obdobju 2004-2006 neto prejemnice evropskih sredstev, pri čemer bodo imele najugodnejši položaj manj razvite države;
- če Slovenija v obdobju 2004-2006 ne bi prejela pavšalnih povračil za krepitev denarnega toka in proračunskega položaja, bi bila že v obdobju 2004-2006 neto plačnica;
- že krajši zamiki (dnevni, mesečni) pritokov sredstev iz evropskega proračuna imajo lahko zelo neugoden vpliv na likvidnost proračuna RS;
- po vstopu Slovenije v EU se je povečalo predvsem likvidnostno tveganje.

### **1.3 Predpostavke in omejitve raziskave**

Magistrsko delo je zastavljeno tako, da v drugem in tretjem poglavju proučujemo strukturo javnofinančnih denarnih tokov in neto proračunski položaj vseh držav članic EU oziroma evropskih skupnosti, t.j. dvanajstih držav do leta 1995, petnajstih držav do leta 2004 in petindvajsetih držav po letu 2004. V poglavjih, kjer govorimo o vplivu teh tokov na likvidnost državnega proračuna ter o računih za pritoke in odtokove evropskih sredstev, pa se omejimo na konkreten primer Slovenije. Glede na to, da se načini upravljanja proračunskih sredstev ter plačilni sistemi po posameznih državah med seboj razlikujejo in bi bile primerjave med posameznimi državami praktično nemogoče, je takšna omejitev tudi povsem logična. Poleg tega se zavedamo, da so določene ugotovitve v okviru zadnjega poglavja, t.j. poglavja, v katerem predstavljamo proračun EU v obdobju 2007-2013, precej negotove, saj gre za predlog, o katerem bodo v letu 2005 potekala pogajanja, ki lahko pričakovano situacijo bistveno spremenijo.

Druge omejitve, s katerimi smo se srečali pri pripravi dela, se nanašajo predvsem na razpoložljivost podatkov in študij, ki bi obravnavale izbrano tematiko. Težave smo imeli s pridobitvijo najnovejših podatkov, saj Komisija objavlja realizacijo pritokov in odtokov evropskega proračuna po posameznih državah za preteklo leto šele v septembru tekočega leta. Pri analizi redistributivnih učinkov evropskega proračuna se tako omejujemo na časovno obdobje 1986-2003 (osemnajst let) in uporabljamo letne podatke, saj podatki za krajša časovna obdobja (mesečni, kvartalni) niso javni.

### **1.4 Metode raziskovanja**

Glede na to, da v magistrskem delu proučujemo značilnosti in gibanje javnofinančnih denarnih tokov ter neto proračunskega položaja držav članic EU v daljšem časovnem obdobju, lahko govorimo o dinamični makroekonomski raziskavi. Pri raziskavi uporabljamo predvsem analitični pristop, in sicer tako deduktivno kot induktivno sklepanje. Na podlagi ugotovitev posameznih študij, ki proučujejo obravnavano tematiko, namreč deduktivno sklepamo, kakšni so pričakovani rezultati empiričnega testiranja. Obratno na osnovi lastnih empiričnih rezultatov induktivno sklepamo o pravilnosti ugotovitev že obstoječih študij s tega področja in morebitnih odstopanj dobljenih rezultatov od teh

ugotovitev. V okviru analize uporabljamo predvsem preproste matematično-statistične metode.

Pri raziskavi smo uporabili številne vire podatkov, in sicer revije, knjige, vladne objave in elektronske vire. Določene informacije smo pridobili tudi neposredno od pristojnih institucij (Komisija, Banka Slovenije idr.). Veliko pomembnih informacij, brez katerih bi bila raziskava praktično nemogoča, pa smo pridobili v instituciji, kjer smo zaposleni (Ministrstvo za finance).

V analitičnem delu magistrske naloge uporabljamo predvsem podatke, ki so objavljeni na spletnih straneh Komisije ter v podatkovnih bazah Eurostata. Podatki so obdelani s statističnim programom SPSS 11.0 in Eviews 4.1.

## 2 STRUKTURA JAVNOFINANČNIH DENARNIH TOKOV V EU

Proračun EU se od nacionalnih proračunov razlikuje po tem, da ga ureja še večje število predpisov, da je po obsegu veliko manjši (glej podpoglavje 3.1) ter da ima povsem drugačno strukturo pritokov in odtokov kot proračuni držav članic. Slednjo bomo predstavili v tem poglavju in ob tem navedli splošne značilnosti posameznih vrst evropskih javnofinančnih denarnih tokov (tabela 1).

**Tabela 1: Javnofinančni denarni tokovi med nacionalnimi proračuni držav članic in proračunom EU v obdobju 2004-2006**

PRITOKI PRORAČUNA EU	ODTOKI PRORAČUNA EU
<p><b>LASTNI VIRI:</b></p> <p><b>1. Sredstva iz DDV vira</b></p> <p><b>2. Sredstva iz BND vira</b></p> <p><b>3. Tradicionalni lastni viri</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Carine</li> <li>o Antidumpinške in druge dajatve na uvoz proizvodov iz tretjih držav</li> <li>o Prelevmanske dajatve na uvoz kmetijskih proizvodov iz tretjih držav</li> <li>o Prelevmanske dajatve za sladkor, isoglukoza in inulin (dajatev proizvajalcev sladkorja)</li> </ul> <p><b>4. Popravek v korist Velike Britanije</b> (»United Kingdom Correction«)</p> <p><b>OSTALI PRITOKI:</b> donosi od obdavčitve dohodkov osebja EU, obresti in poplačila, sredstva, ki izvirajo iz glob in varščin</p> <p><b>POSOJILA</b></p>	<p><b>1. Kmetijska politika</b> (tržni ukrepi, neposredna plačila, razvoj podeželja)</p> <p><b>2. Strukturna in kohezijska politika</b> (štiri <i>strukturni skladi</i>: sklad za regionalni razvoj, socialni sklad, kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, finančni instrument za usmerjanje ribištva; <i>kohezijski sklad</i>)</p> <p><b>3. Notranje politike</b> (v Sloveniji npr. Schengenska meja)</p> <p><b>4. Zunanje dejavnosti</b></p> <p><b>5. Administracija</b></p> <p><b>6. Rezerve</b></p> <p><b>7. Predpristopna pomoč</b> (v novih državah članicah)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o SAPARD</li> <li>o ISPA</li> <li>o PHARE</li> </ul> <p><b>8. Pavšalna plačila</b> (pavšalno plačilo za krepitev denarnega toka, pavšalno plačilo - proračunska izravnava)</p>

Pred tem pa si pogledajmo še nekatera načela, na katerih temelji evropski proračun (Griese 1998, str. 6-7; Ardy, 2001, str. 6):

1. *načelo enoletnosti*: proračun je sprejet za obdobje enega koledarskega leta, čeprav traja celotno proračunsko obdobje oziroma finančna perspektiva več (trenutno sedem) let;

2. *načelo časovne specialnosti*: v vsakem proračunskem obdobju je izvedena sestava, kalkuliranje in realizacija proračuna;
3. *načelo stvarne specialnosti*: pritoke je treba ločeno načrtovati glede na temelj njihovega nastanka, izdatke pa glede na njihov specifično določen namen, kar naj bi prispevalo k transparentnosti proračunskega načrta in olajšalo njegovo izvedbo;
4. *načelo prehodnosti*: načrt proračuna je sestavljen pred začetkom vsakega proračunskega leta;
5. *načelo enotnosti in popolnosti*: vsi predvideni pritoki in odtoki EU v vsakem proračunskem letu morajo biti zajeti v enem proračunu (enotno predlagani in celovito izvedeni), s čimer je zagotovljen red in preglednost pri vodenju ekonomskih aktivnosti EU;
6. *načelo uravnoteženosti*: pritoki in odtoki morajo biti med seboj uravnoteženi; manjši presežki ali primanjkljaji se sicer lahko pojavljajo, vendar se ne smejo kumulirati po letih (če je na primer v določenem letu ustvarjen presežek, so vplačila držav članic v naslednjem letu ustrezno znižana);
7. *načelo univerzalnosti (ali načelo celotnega pokritja)*: pritoki proračuna EU služijo za zadovoljevanje vseh potreb po izdatkih;
8. druga načela: *načelo varčnosti in gospodarnosti ter načelo bruto izkazovanja*.

## 2.1 Pritoki evropskega proračuna

Pritoki evropskega proračuna vključujejo sredstva iz DDV vira, sredstva iz BND vira, tradicionalne lastne vire in popravek v korist Velike Britanije. To so t.i. lastna sredstva, ki predstavljajo približno 99 % prejemkov EU in jih pojasnujemo v nadaljevanju. Poleg teh se med pritoke uvrščajo še donosi od obdavčitve dohodkov osebja EU, obresti in poplačila, sredstva, ki izvirajo iz glob in varščin ter posojila. Financiranje evropskega proračuna s pomočjo kreditov načeloma ni dovoljeno, kljub temu pa se ta vsako leto zadolžuje za določene namene, kot so izravnava plačilne bilance v državah članicah, dajanje posojil za spodbujanje investicij, dajanje posojil državam tretjega sveta ipd. (Griese, 1998, str. 5-6; glej tudi podglavje 3.1).

### 2.1.1 Sredstva iz DDV vira

Znesek sredstev iz DDV vira je določen tako, da je enotna davčna stopnja, ki velja za vse države članice, aplicirana na usklajeno osnovo za odmero DDV. Osnova za sredstva iz DDV je določena iz obdavčljivega prometa blaga in storitev, pri čemer sta mišljena prodaja blaga in storitev, proizvedenih znotraj države, ter uvoz blaga. Države članice imajo možnost, da pri izračunu davčne osnove ne upoštevajo prometa blaga in storitev davčnih zavezancev, katerih letni promet ne presega 10.000 EUR<sup>1</sup>. Usklajeno davčno osnovo za odmero DDV izračunavajo tako, da skupne neto prihodke iz DDV, zbrane v državi članici, delijo s ponderirano (tehtano) povprečno stopnjo DDV, s čimer dobijo

---

<sup>1</sup> V Sloveniji je treba pri izračunu davčne osnove upoštevati, da so iz obdavčenja izvzeta mala podjetja z letnim prometom med 10.000 in približno 21.000 EUR; promet v višini pod 5 mio SIT je namreč izvzet iz obdavčenja.

vmesno osnovo, ki jo prilagodijo z negativnimi ali pozitivnimi izravnjavami, da bi na koncu dobili usklajeno DDV osnovo. Tak način zagotavlja sorazmerno enako obremenitev vseh članic, ne glede na dejanske razlike na področju davkov (različne davčne stopnje, različna meja za obdavčitev letnega prometa blaga in storitev ipd.).

Če usklajena davčna osnova države članice za odmero prispevka iz DDV vira presega polovico njenega BND, je pri odmeri prispevka upoštevana le polovica BND (t.i. capping). Davčna obveznost je v tem primeru izračunana po naslednji formuli:

$$DDV \text{ osnova} \cdot DDV \text{ stopnja} = (0,5 \cdot BND) \cdot 0,5 \%$$

Običajno predstavlja davčna osnova za odmero DDV višji odstotek BND v manj razvitih državah (v Sloveniji predstavlja na primer 57 % BND). V preteklosti so tako te države pogosto prispevale v evropski proračun več kot ostale, razvitejše članice. To je tudi razlog, da je EU postopoma uvedla »capping«, ki pripomore k zmanjšanju oziroma odpravi možnih nepravilnosti pri izračunu davčne osnove za odmero DDV. Komisija občasno izvaja nadzor nad pravilnostjo določanja davčne osnove iz DDV vira v državah članicah.

O enotni davčni stopnji Sklep Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Skupnosti (2000) določa, da ta ne sme preseči maksimalne stopnje (»rate of call«). Enotna stopnja predstavlja razliko med maksimalno stopnjo in stopnjo, ki ustreza bruto popravku v korist Velike Britanije (»zamrznjena stopnja«). Maksimalna stopnja, ki je do leta 2001 znašala 1 % davčne osnove za odmero DDV, je bila v letih 2002 in 2003 znižana na 0,75 %, od leta 2004 pa znaša 0,5 %.

Pomen DDV vira se v zadnjih letih zmanjšuje. Tako je leta 1986 delež tega vira v celotnih pritokih evropskega proračuna znašal kar 69 %, medtem ko se je do leta 2003 znižal na samo 25 % (priloga 1). Leta 2006 bo delež DDV vira v celotnih pritokih EU predvidoma znašal le še 15 %. Omenjene spremembe so predvsem posledica reform v letih 1988 in 1994, ki so uvedle »capping« DDV osnove in nižanje maksimalne stopnje od 1,4 % v letu 1995 na 1 % v letu 1999 ter na 0,5 % od leta 2004 naprej.

### **2.1.2 Sredstva iz BND vira**

Najboljši indikator sposobnosti članice, da prispeva v evropski proračun, je BND. Delež sredstev iz BND vira se v strukturi proračuna EU od njegove uvedbe leta 1988 stalno povečuje (priloga 1), kar je predvsem posledica manjšega pomena drugih davčnih virov. Leta 2004 naj bi tako sredstva iz tega vira predstavljala že okrog 70 % celotnih pritokov iz lastnih virov.

Obseg sredstev iz BND vira se izračuna kot zmnožek enotne davčne stopnje in vsote BND vseh držav članic. Zaradi tega se enotna davčna stopnja na letni ravni spreminja skladno s potrebami. Izračune BND po tržnih cenah, ki jih naredijo države članice, preverja Eurostat.

V Sloveniji pripravi napoved BND (in DDV) osnove za naslednje leto vladni Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR), in sicer do sredine aprila. V drugi polovici aprila se predstavniki držav članic in Komisije srečajo na zasedanju Posvetovalnega odbora za lastna sredstva (Advisory Committee on Own Resources - ACOR), kjer potrdijo znesek lastnih sredstev EU za prihodnje leto. Komisija nato na osnovi obsega pričakovanih pritokov do sredine junija pripravi predhodni osnutek proračuna za naslednje leto in ga posreduje v nadaljnjo proceduro na Evropski svet in v Evropski parlament (priloga 2 in 3).

### **2.1.3 Tradicionalni lastni viri**

Pritoki iz tradicionalnih lastnih virov izkazujejo stalen trend zniževanja v strukturi evropskega proračuna (priloga 1), kar je predvsem posledica zunanjetrgovinske liberalizacije v okviru Svetovne trgovinske organizacije in sklepanja prostotrgovinskih sporazumov EU s tretjimi državami. Zaradi širitve EU in povečanja deleža zbranih sredstev iz tradicionalnih lastnih virov, ki ga članice obdržijo kot nadomestilo za stroške pobiranja carin<sup>2</sup>, se bo trend zniževanja teh pritokov predvidoma nadaljeval tudi v prihodnje.

Države članice so odgovorne za določanje obsega tradicionalnih lastnih virov, njihovo obračunavanje, zbiranje, vračanje in posredovanje Komisiji. Poleg tega morajo imeti primerno urejen nadzor, ki zagotavlja ustrezno izvajanje nalog administracije. Komisija nadzoruje administracijo v državah članicah, da bi zagotovila skladnost zbiranja tradicionalnih lastnih virov s pravnim redom EU.

Sredstva iz tega vira so plačana le na osnovi knjiženih dajatev in ne na osnovi napovedi. Pri tem je treba še enkrat poudariti, da gre 75 % sredstev iz tradicionalnih lastnih virov v proračun EU, medtem ko je preostalih 25 % sredstev prihodek države članice za stroške pobiranja teh sredstev.

### **2.1.4 Popravek v korist Velike Britanije**

Dajatev, imenovana popravek v korist Velike Britanije, je bila uvedena na osnovi Fontainebleaujevega sporazuma leta 1984, in sicer zaradi tega, ker je bila Velika Britanija v prvih letih članstva v EU ena od večjih neto plačnic v evropski proračun, medtem ko so bili njeni prejemki iz proračuna EU skromni. To je predvsem posledica dejstva, da dosega Velika Britanija v kmetijstvu relativno majhno dodano vrednost, poleg tega pa se po strukturi kmetijstva precej razlikuje od ostalih držav članic. Popravek v korist Velike Britanije danes ugodno vpliva na njeno proračunsko neravnovesje tako, da zmanjšuje njeno obveznost plačila prispevkov iz DDV in BND vira. Mehanizem ter pravila v zvezi z omenjenim popravkom so določena s Sklepom Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Skupnosti (2000). Stroške omenjenega popravka nosijo preostale države članice glede na

---

<sup>2</sup> V letu 2004 so stroški pobiranja carin dosegli 25 % vseh pobranih tradicionalnih lastnih sredstev, medtem ko je prej ta delež znašal 10 %.

njihov delež v BND EU. Avstrija, Nemčija, Nizozemska in Švedska so kot neto plačnice v evropski proračun 1. januarja 2002 dosegle zmanjšanje deležev financiranja popravka v korist Velike Britanije na 25 % njihovega običajnega deleža, preostanek njihove prejšnje obveznosti pa je odpadel na druge države članice, predvsem na Francijo, Italijo in Španijo (Begg, 1999, str. 12). O spremembah, ki se popravku obetajo v naslednjih letih, govorimo v podpoglavju 6.4.2.

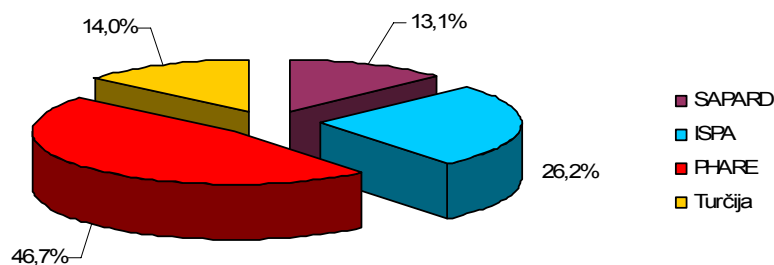
## 2.2 Odtoki evropskega proračuna

Natančneje si pogledimo še odtoke evropskega proračuna. Med te se uvrščajo predpristopna pomoč, sredstva za kmetijsko politiko, sredstva iz strukturnih in kohezijskega sklada, sredstva za notranje politike, sredstva za zunanje dejavnosti, rezerve, administrativni stroški ter pavšalna plačila. V nadaljevanju so natančneje predstavljene značilnosti najpomembnejših vrst odtokov proračuna EU, medtem ko je struktura drugih odtokov prikazana v prilogi 4.

### 2.2.1 Predpristopna pomoč (Phare, Ispa, Sapard)

Predpristopna pomoč je instrument EU, ki je bil v preteklih letih namenjen učinkovitejšemu in lažjemu izvajanju priprav držav kandidatk iz srednje in vzhodne Evrope za priključitev EU.

**Slika 1: Struktura predpristopnih pomoči v letu 2004**



Vir: General Budget of the European Union for the Financial Year 2004 - The Figures (2004).

Leta 1989 je bil uveden prvi izmed instrumentov finančne pomoči, t.j. program Phare, katerega namen je bila izvedba začetnih reform. V okviru Agende 2000, ki opredeljuje strateške in finančne usmeritve EU v obdobju od 2000 do 2006, sta bila ustanovljena dva dodatna programa predpristopne pomoči, in sicer Ispa, ki je namenjen izgradnji ter izboljšavam na področju okoljske in prometne infrastrukture, ter Sapard, katerega namen



je razvoj kmetijstva in podeželja. Vseh deset srednje in vzhodnoevropskih držav kandidatk je bilo upravičenih do pomoči iz omenjenih programov<sup>3</sup>. Delež posameznih programov v celotnih sredstvih za predpristopne pomoči v proračunu 2004 je prikazan na sliki 1.

## ➤ **Phare**

Prvotni namen programa Phare je bil podpora nekdanjim komunističnim državam srednje in vzhodne Evrope ter njihovim naporom za vzpostavitev demokracije in tržnega gospodarstva. Slovenija je bila prvič upravičena do pomoči iz tega programa leta 1992. V obdobju od 1992 do 1995 je prejela 69 mio EUR finančnih sredstev za projekte, ki so se izvajali na področjih, kot so reforma javne uprave, privatizacija, reforma finančnega sektorja, regionalni razvoj (vključno s čezmejnimi sodelovanjem) in razvoj človeških virov.

Danes zagotavlja Phare podporo v obliki nepovratne finančne pomoči za naslednja področja:

- *izgradnja institucij*  
Gre za ustanavljanje upravnih struktur in sprejemanje pravnih podlag, ki so v skladu s pravnim redom EU. Ministrstva in državne institucije prejemajo dotacije iz programa Phare za usposabljanje različne palete državnih uradnikov in javnih uslužbencev ter strokovnjakov, od sodnikov in finančnih kontrolorjev do okoljskih inšpektorjev in statistikov. V ta namen Komisija financira "twinning projekte" oziroma projekte tesnega medinstitucionalnega sodelovanja. Pri njihovi izvedbi s svojim znanjem in izkušnjami sodelujejo državni uradniki iz starih držav članic, ki v državah kandidatkah (in kasneje še nekaj časa v novih članicah) gostujejo kot dolgoročni predpristopni svetovalci.
- *uveljavljanje pravnega reda EU*  
V tem primeru je poglobitveni cilj programa podpora državam kandidatkam pri prilagajanju podjetij in javne infrastrukture standardom EU, predvsem na področju konkurence, energetike ter okolja. V okviru programa Phare je mogoče za ta namen običajno zagotoviti le majhen del potrebnih finančnih sredstev, vendar lahko spodbudi državo ali mednarodne finančne ustanove, kot so Evropska banka za obnovo in razvoj, Svetovna banka in Evropska investicijska banka, k sofinanciranju določenih projektov.

Poleg tega je veliko sredstev iz programa Phare namenjenih ekonomski in socialni koheziji. Ta vlaganja so osredotočena na neravnovesje med posameznimi sektorji, regijami in strukturami v gospodarstvu držav kandidatk. Projekti so usmerjeni v razvoj majhnih in srednjih podjetij, človeških virov, majhne okoljske infrastrukture na ravni lokalnih skupnosti ter v regionalni razvoj. Programi naj bi pripravili države kandidatke na črpanje sredstev iz strukturnih skladov.

V skladu s sprejetimi Spremembami proračuna RS za leto 2004 (2003) naj bi Slovenija leta 2004 iz programa Phare prejela skoraj 14 mrd v tolaški protivrednosti, vse nove

---

<sup>3</sup> Države, ki so postale članice EU 1. maja 2004, so zadnje pogodbe, na osnovi katerih prejemajo predpristopno pomoč za izvedbo dogovorjenih programov ali projektov, sklepale v letu 2003, plačila na podlagi omenjenih pogodb pa se bodo izvajala še v naslednjih letih.

države članice skupaj pa 809,7 mio EUR ali okrog 194 mrd v tolarški protivrednosti. Finančni delež, ki ga prispeva program Phare, lahko doseže tudi do 75 % vsakega investicijskega projekta, medtem ko preostalih 25 % odpade na sredstva iz nacionalnih virov.

#### ➤ **Ispa**

Program Ispa je bil uveden leta 2000. Njegov namen je podpora državam kandidatkam pri uveljavljanju pravnega reda EU na področju transporta in okolja ter prispevanje k trajnostnemu razvoju teh držav.

Ispa deluje po zgledu kohezijskega sklada, ki finančno podpira manj razvite države članice EU zato, da bi izboljšale svojo prometno in okoljsko infrastrukturo. Program neposredno vodi generalna direkcija Komisije za regionalno politiko (DG Regio).

Sofinanciranje iz programa Ispa se prav tako izvaja v obliki nepovratne pomoči, ki lahko doseže do 75 % vrednosti velikih projektov s področja transportnih mrež, gospodarjenja z vodami in kakovosti zraka. Glede na izkušnje, pridobljene pri vodenju kohezijskega sklada, še posebej pa zaradi preprečevanja nesorazmernega administrativnega bremena, vrednost projektov načeloma ne sme biti nižja od 5 mio EUR (ali okrog 1,2 mrd v tolarški protivrednosti). Manjši delež proračunskih sredstev je dovoljeno porabiti tudi za financiranje pripravljanih študij in tehnične pomoči, ki so povezane s projekti Ispa.

Slovenija naj bi v letu 2004 iz tega programa prejela okrog 6 mrd v tolarški protivrednosti, medtem ko je bilo za ta namen v evropskem proračunu predvidenih skupaj 453,3 mio EUR ali okrog 109 mrd v tolarški protivrednosti. Višina dodeljenih sredstev je odvisna od kriterijev, kot so število prebivalcev, BDP na prebivalca in površina državnega ozemlja.

Za predložitev projektov v potrditev generalni direkciji za regionalni razvoj je v Sloveniji zadolžena Služba Vlade RS za evropske zadeve, ki deluje kot nacionalni koordinator za program Ispa. Projekti so rezultat medsebojnega sodelovanja Ministrstva za okolje in prostor, Ministrstva za promet ter končnih upravičencev (na primer občin in Slovenskih železnic). Projekt, za katerega želi država kandidatka prejeti sredstva, mora biti vključen v državni program infrastrukturnih naložb v promet in okolje.

#### ➤ **Sapard**

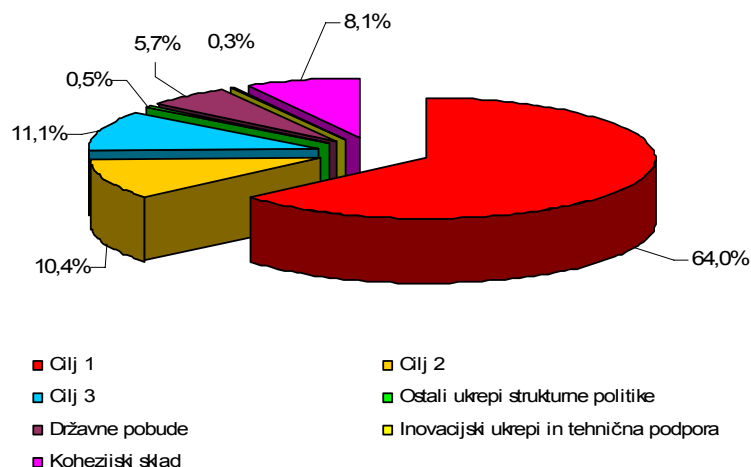
Sapard je poseben pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja. Njegov glavni namen je prispevati k uveljavljanju pravnega reda EU na področju skupne kmetijske politike in drugih pripadajočih politik ter podpreti izvajanje ukrepov za razvoj podeželja. Sloveniji je bilo v letu 2004 iz tega programa namenjenih 1,2 mrd sredstev v tolarški protivrednosti (ali 2,2 % od zneska, ki je za ta namen predviden v evropskem proračunu). Upravičenci do teh sredstev so kmetovalci, živilsko predelovalna industrija in občine.

Upravljanje programa Sapard je v neposredni pristojnosti generalne direktije Komisije za kmetijstvo. V Sloveniji je izvajanje programa v pristojnosti Agencije RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (AKTRP - Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano), kontrolni sistem pa deluje po načelu ex-post. To pomeni, da je program Sapard instrument finančne pomoči, ki je najbolj podoben strukturnim skladom, namenjenim državam članicam EU, pri katerih Komisija izvaja nadzor nad porabo sredstev po koncu projekta in ne pred njegovim začetkom kot pri programih Phare in Ispa. Tak postopek je omogočal bodočim državam članicam, da so si pridobile dragocene izkušnje pri uporabi mehanizmov za črpanje sredstev EU ter za izgradnjo znanja in struktur, ki jih potrebujejo po vstopu v EU, ko se je Sapard preoblikoval v usmerjevalni del Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EAGGF-Guidance), o katerem govorimo več v nadaljevanju.

## 2.2.2 Sredstva za strukturno in kohezijsko politiko

Sredstva za strukturno in kohezijsko politiko predstavljajo preko 35 % izdatkov evropskega proračuna in so namenjena tistim evropskim regijam, ki najbolj zaostajajo v razvoju.

**Slika 2: Struktura sredstev za strukturno in kohezijsko politiko v letu 2004**



Vir: General Budget of the European Union for the Financial Year 2004 - The Figures (2004).

### ➤ Sredstva iz strukturnih skladov EU

Strukturna politika EU se v največji meri uresničuje s pomočjo politike štirih strukturnih skladov (Evropski sklad za regionalni razvoj - ERDF, Evropski socialni sklad - ESF, Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad - EAGGF, Finančni instrument za usmerjanje ribištva - FIFG) in štirih horizontalnih razvojnih pobud (INTERREG, URBAN, LEADER, EQUAL). Naloge omenjenih strukturnih skladov so predstavljene v tabeli 2.

**Tabela 2: Naloge strukturnih skladov EU**

<b>ERDF</b>	- povečanje produktivnosti in ustvarjanje novih delovnih mest - izgradnja infrastrukture - lokalne razvojne pobude ter poslovne dejavnosti malih in srednje velikih podjetij
<b>ESF</b>	- politika zaposlovanja in boj proti nezaposlenosti - razvoj socialne sfere - vseživljenjsko izobraževanje in sistemi izpopolnjevanja - premostitev ekonomskih in socialnih razlik - enakovredne možnosti zaposlovanja moških in žensk
<b>EAGGF</b>	- krepitev in reorganizacija kmetijstva, vključno z organizacijo ter predelavo kmetijskih, ribiških in gozdarskih izdelkov - zagotavljanje preoblikovanja kmetijske proizvodnje in razvoja gozdarstva, ter podpora razvoja dopolnilnih dejavnosti za kmetovalce - zagotavljanje primernega življenjskega standarda kmetovalcev - pomoč pri razvoju družbene izdelave na kmetijskih področjih za zaščito okolja in podeželja
<b>FIFG</b>	- prizadevanje za uresničitev trajnega ravnovesja med ohranjanjem in izkoriščanjem vodnih virov - povečevanje konkurenčnosti in razvoj stabilnega podjetništva v tem sektorju - povečevanje ponudbe in vrednosti proizvodov s tega področja - prispevanje k oživitvi področij, odvisnih od ribištva in marikulture

Vir: Evropska unija - Slovenija (2004).

Sredstva iz strukturnih skladov so razdeljena med države članice skladno z njihovo upravičenostjo, ki se ugotavlja s pomočjo opredeljenih kriterijev za vsakega izmed zastavljenih ciljev posebej. Na podlagi teritorialnega načela in vsebine je strukturna pomoč razdeljena na tri ciljna območja, in sicer:

- *Cilj 1 (teritorialno načelo)*

Pod Cilj 1 spadajo regije, kjer je BDP na prebivalca manjši od 75 % povprečja EU. Takšna področja lahko dobijo pomoč za izgradnjo infrastrukture, zaposlovanje in razvoj gospodarskega sektorja. V EU je v Cilj 1 vključenih 22 % prebivalstva iz približno 50 regij, za njihov razvoj pa je bilo v proračunu EU za leto 2004 namenjenih kar 64 % vseh sredstev za strukturno politiko oziroma okrog 22 mrd EUR (glej sliko 2).

- *Cilj 2 (teritorialno načelo)*

Sem se uvrščajo področja z gospodarskimi in socialnimi problemi, kot so problemi prestrukturiranja, negativna gospodarska rast in visoka brezposelnost. Približno 18 % vseh evropskih regij je upravičenih do sredstev iz Cilja 2, za kar je bilo leta 2004 predvidenih 10,4 % vseh sredstev za strukturno politiko oziroma 3,6 mrd EUR.

- *Cilj 3 (tematski)*

Namenjen je modernizaciji sistemov vzgoje, izobraževanja in zaposlovanja, pokriva pa območje celotne EU, razen tistih regij, ki so vključene v Cilj 1. V okviru cilja 3 naj bi bilo leta 2004 porabljenih 11,1 % vseh sredstev za strukturno politiko oziroma 3,8 mrd EUR.

## ➤ Sredstva iz kohezijskega sklada EU

Kohezijska politika EU se izvaja na podlagi Maastrichtskega sporazuma, na osnovi katerega je bil leta 1994 ustanovljen kohezijski sklad, namenjen državam, ki ne dosegajo 90 % povprečnega BDP na prebivalca v EU. Denar iz tega sklada trenutno prejemajo

Španija, Portugalska, Irska in Grčija<sup>4</sup> ter vse nove članice EU. Sredstva sklada so razdeljena po številu prebivalstva, BDP na prebivalca in površini države, pri tem pa so upoštevani tudi drugi družbeno-ekonomski dejavniki, na primer pomanjkljivosti v transportni infrastrukturi. Denar je namenjen financiranju projektov na področju okolja in evropskega prometnega omrežja. Instrumenti kohezijske politike so tudi posojila Evropske investicijske banke za financiranje razvojnih programov in drugi posebni namenski skladi. V proračunu EU za leto 2004 je bilo za namene v okviru kohezijskega sklada predvidenih 8,1 % vseh sredstev za strukturno in kohezijsko politiko ali 2,8 mrd EUR (slika 2).

### 2.2.3 Sredstva za kmetijsko politiko

Skupna kmetijska politika EU je ena izmed najstarejših evropskih politik. Več desetletij je bilo kmetijstvo področje, ki je bilo najbolj enotno urejeno in je najbolj povezovalo države članice. Danes pa je o skupni kmetijski politiki pogosto govora kot o interesni politiki, ki prinaša koristi le delu kmetijskega prebivalstva in najbolj bremeni predvsem neto plačnice v evropski proračun (Erjavec, 2004, str. 109).

Skupna kmetijska politika je bila zasnovana z Rimsko pogodbo iz leta 1957, v kateri so zapisani njeni temeljni cilji, ki se niso bistveno spremenili vse do danes. Ti cilji so:

- zagotavljati redno oskrbo z živili po sprejemljivih cenah za potrošnike;
- zagotavljati primerno življenjsko raven za kmetijske pridelovalce;
- povečati storilnost v kmetijski pridelavi;
- stabilizirati kmetijske trge.

Izvajanje skupne kmetijske politike temelji na treh načelih, in sicer:

1. enotnosti trga (skupni trg oziroma prosta prodaja kmetijskih pridelkov med članicami);
2. dajanju prednosti domači pridelavi (tržno-cenovna zaščita);
3. finančni solidarnosti članic (skupni proračun).

Težo kmetijske politike v EU odraža tudi dejstvo, da je bila za kmetijstvo v preteklosti namenjena večina sredstev evropskega proračuna in še danes je zanj, kljub razvoju drugih skupnih politik in ureditev, namenjena nekaj več kot polovica proračuna EU.

V zadnjem desetletju postaja poleg uresničevanja osnovnih ciljev v okviru skupne kmetijske politike vse pomembnejše tudi varovanje okolja in razvoj podeželja. Tako je bilo leta 2004 za razvoj podeželja predvidenih okrog 11 % vseh sredstev za kmetijstvo ali 4,8 mrd EUR<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> EU je ob koncu leta 2003 preverila gospodarski in socialni napredek teh držav in ugotovila, da so še vedno upravičene do razvojnih sredstev.

<sup>5</sup> Med ukrepe za razvoj podeželja spadajo: plačila za kmetijsko-okoljske ukrepe, za območja s težjimi razmerami za kmetijstvo, za zgodnje upokojevanje in pogozdovanje; podpore naložbam na kmečkih gospodarstvih in živilskopredelovalni industriji, sredstva za izobraževanje in delovno usposabljanje, za ukrepe v gozdarstvu, za obnovo in razvoj vasi ter za podporo diverzifikaciji dohodkovnih virov na podeželju (Erjavec, 2004, str. 111).

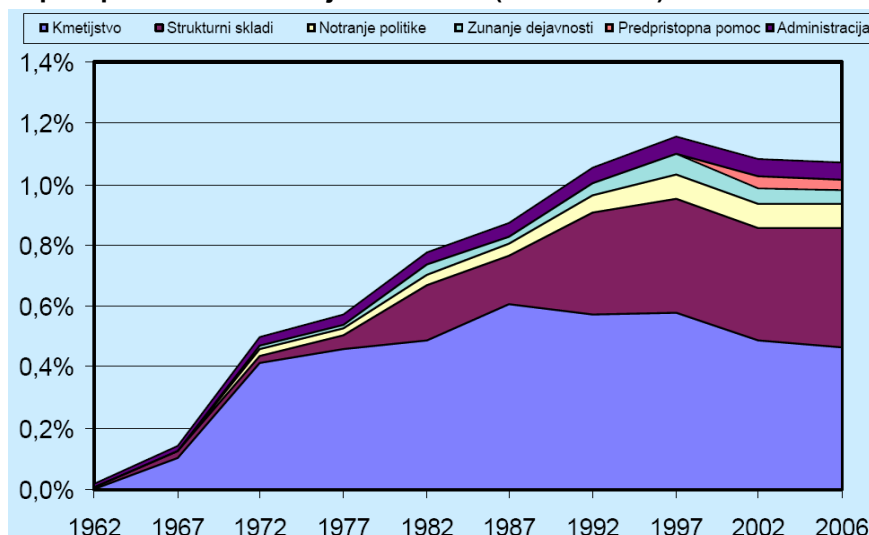
Sicer pa imajo v okviru kmetijske politike najpomembnejšo vlogo neposredna plačila, t.j. plačila na hektar kmetijske površine ali glavo živali, ki so leta 2004 skupaj s sredstvi za tržne ukrepe predstavljala kar 89 % vseh sredstev za kmetijstvo. Nove članice naj bi bile leta 2004 upravičene do 25 % neposrednih plačil, kakršnih so deležne sedanje članice, leta 2005 do 30 % in leta 2006 do 35 %, nato pa naj bi se raven postopoma izenačila.

Glavnina evropskih sredstev skupne kmetijske politike za leto 2004 bo zaradi predpisanih postopkov povrnjena članicam šele leta 2005, kar bo otežilo njihov javnofinančni in likvidnosti položaj. Nekatero državo članico EU rešujejo problem financiranja neposrednih plačil tako, da sredstva izplačujejo kmetom šele v naslednjem proračunskem letu, t.j. v letu, ko tudi Komisija povrne neposredna plačila.

### ➤ Odtoki evropskega proračuna v obdobju 1962-2006

Ob koncu tega poglavja si pogledajmo še, kako se je obseg evropskega proračuna oziroma posameznih vrst odtokov gibal v daljšem časovnem obdobju. Kot lahko ugotovimo na podlagi slike 3, se relativni pomen posameznih vrst odtokov v zadnjih štiridesetih letih ni bistveno spreminjal. Največji delež v BDP EU so vedno predstavljala sredstva za kmetijstvo, ki so se konec osemdesetih precej stabilizirala, v zadnjih letih pa je mogoče opaziti celo rahel trend upadanja. Na drugem mestu po obsegu so sredstva iz strukturnih in kohezijskega sklada, katerih delež v BDP je v zadnjem desetletju bolj ali manj konstanten.

**Slika 3: Evropski proračun v obdobju 1962-2006 (v % BDP EU)**



Vir: Ureel (2004).

Delež celotnih odtokov evropskega proračuna v BDP je do leta 1997 stalno naraščal, in sicer od okrog 0,03 % do skoraj 1,2 %, nato pa je začel nekoliko padati in se bo leta 2006 predvidoma ustalil na nekaj več kot 1 %.

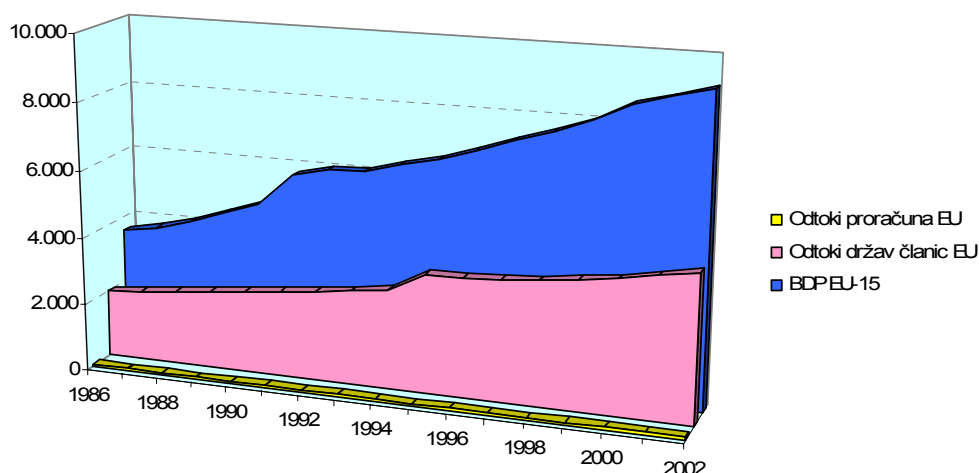
### 3 ANALIZA REDISTRIBUTIVNIH UČINKOV EVROPSKEGA PRORAČUNA

V tem poglavju bomo proučili redistributivne učinke evropskega proračuna. Glavni namen redistribucije je prerazdelitev evropskih proračunskih sredstev med državami članicami, in sicer tako, da se čim bolj zmanjšajo dohodkovne razlike med državami. Nekateri avtorji, med njimi tudi Doménech, Maudes in Varela (2000), so empirično (z modeli rasti) dokazali, da je mogoče s pomočjo redistributivne politike pospešiti konvergenco v razvoju držav članic EU. Ob tem je treba poudariti, da je učinek takšne politike omejen že zaradi relativno majhnega obsega proračuna EU. Poleg tega je za zmanjšanje razlik v razvitosti znotraj EU potrebno še marsikaj drugega (na primer še bolj razvojno usmerjeni proračuni, uresničevanje vsebinskih prioritete EU ipd.) kot samo učinkovito prerazporejanje sredstev med članicami.

#### 3.1 Primerjava javnofinančnih denarnih tokov po državah članicah in na ravni EU

Preden predstavimo model za izračun redistributivnih učinkov evropskega proračuna, si pogledjmo še nekaj značilnosti evropskih javnofinančnih denarnih tokov.

**Slika 4: BDP EU-15 ter javnofinančni denarni odtoki držav članic in EU v obdobju 1986-2002 (v mrd EUR)**



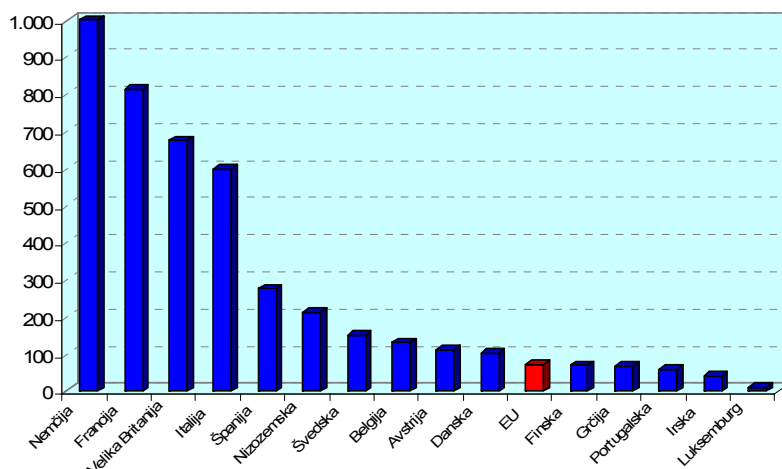
Vir: Newcronos, Allocation of Operating Expenditure by Member State (1999-2003), Doménech (2004) in lastni izračuni.

Na sliki 4 so prikazani celotni javnofinančni denarni odtoki proračunov vseh držav članic, javnofinančni odtoki evropskega proračuna ter BDP EU. Zanimiva je predvsem majhna velikost proračuna EU, ki pa je, kot pravita Mrak in Rant (2004, str. 119), povsem normalna, saj ne vključuje izdatkov, povezanih z zagotavljanjem državnih funkcij, javnih storitev in socialne varnosti v takšni obliki, kot jih zagotavljajo nacionalni proračuni. Poleg tega EU ni obremenjena s servisiranjem dolga, saj v evropskem proračunu načeloma ne sme biti primanjkljaja<sup>6</sup>. Delež odtokov proračuna EU v BDP EU znaša tako v zadnjih letih

<sup>6</sup> Akrill (1998) govori o t.i. pravilu uravnoteženega proračuna, ki določa, da operativni odtoki (sredstva za kmetijstvo, strukturne namene, notranje politike ter pavšalna povračila) v nobenem letu ne smejo presežati

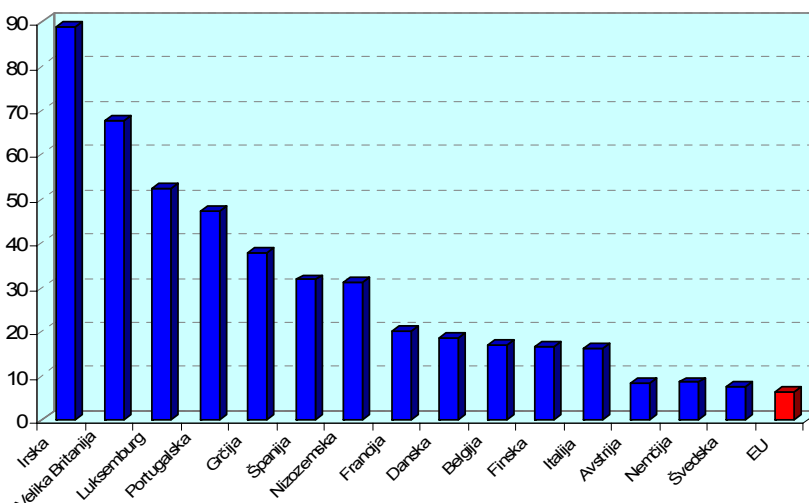
okrog 1 %, medtem ko predstavljajo odtoki nacionalnih proračunov skoraj polovico BDP EU.

**Slika 5: Javnofinančni denarni odtoki po državah članicah in EU v letu 2002 (v mrd EUR)**



Vir: Newcronos, Allocation of Operating Expenditure by Member State (1999-2003), Doménech (2004) in lastni izračuni.

**Slika 6: Rast javnofinančnih denarnih odtokov po državah članicah in EU v obdobju 1996-2002 (v %)**



Vir: Newcronos, Allocation of Operating Expenditure by Member State (1999-2003), Doménech (2004) in lastni izračuni.

Primerjava med obsegom nacionalnih in evropskega proračuna je razvidna tudi iz slike 5. Ugotovimo lahko, da je bilo na primer v letu 2002 samo pet nacionalnih proračunov manjših od proračuna EU, medtem ko so ostali bistveno večji, še posebej proračun Nemčije<sup>7</sup>.

celotnih pritokov evropskega proračuna. Kljub temu da ima EU možnost zadolževanja, na primer pri Evropski investicijski banki, tega ukrepa ne more izkoristiti za financiranje morebitnega primanjkljaja.

<sup>7</sup> Leta 2004 je obseg proračuna EU znašal 99,5 mrd EUR (dodeljene pravice - izdatki, sprejeti v proračunu za leto  $t$  in realizirani v letih  $t$  do  $t+n$ ;  $n$  označuje trajanje financiranega projekta) oziroma 94,6 mrd EUR



Obseg evropskega proračuna narašča počasneje kot obseg kateregakoli nacionalnega proračuna. Med leti 1996 in 2002 so tako javnofinančni denarni odtoki evropskega proračuna v povprečju naraščali za okrog 1 % letno, medtem ko so na primer odtoki Irske, kjer je bila njihova rast najvišja, v povprečju naraščali za okrog 11 % letno (slika 6).

## 3.2 Model za izračun redistributivnih učinkov evropskega proračuna

### 3.2.1 Definiranje podatkov

Za proučevanje redistributivnih učinkov, ki izvirajo iz evropske proračunske politike, so v prvi vrsti potrebne natančne informacije o porazdelitvi pritokov in odtokov proračuna EU po posameznih državah članicah. Eden izmed najbolj zanesljivih virov tovrstnih podatkov je publikacija Komisije, imenovana *Allocation of Operating Expenditure by Member States*, ki zajema podatke iz računovodskega sistema Komisije (SINCOM). Ti podatki so uporabljeni tudi pri naši analizi, in sicer za obdobje 1992-2003 (EU). Za obdobje 1986-1991 (EGS) pa smo uporabili podatke, ki jih je zbral in na svoji spletni strani objavil Doménech (2004).

Pritoke evropskega proračuna smo za potrebe analize razdelili v štiri skupine, in sicer na tradicionalne lastne vire, DDV vir, BND vir in celotne pritoke. Slednji vključujejo tudi določene zneske, ki se nanašajo na izravnave iz preteklega proračunskega leta ter druge vrste pritokov. Pri odtokih proračuna EU smo vse še nekoliko bolj poenostavili, saj smo prav tako oblikovali le štiri skupine, t.j. sredstva za kmetijsko politiko, sredstva iz strukturnih in kohezijskega sklada, ostali odtoki ter celotni odtoki (oziroma celotni operativni odtoki), čeprav vemo, da obstaja trenutno skupaj sedem oziroma osem vrst odtokov evropskega proračuna (glej tabelo 1).

Poleg podatkov o javnofinančnih denarnih tokovih proračuna EU smo pri izračunih potrebovali še podatke o javnofinančnih denarnih tokovih nacionalnih proračunov, bruto nacionalnem dohodku, bruto domačem proizvodu ter številu prebivalcev posameznih držav članic in celotne EU. Te podatke smo pridobili iz podatkovne baze Eurostata, imenovane *Newcronos*.

V analizi uporabljeni podatki so letni in so (razen števila prebivalcev) v osnovi izraženi v mio ECU (1986-1998) oziroma EUR (1999-2003). Za časovno vrsto osemnajstih let smo se odločili predvsem zaradi dejstva, da je EU in s tem evropski proračun v tem obdobju doživel pomembne spremembe (med drugim tudi tri širitve). V letih od 1975 do 1987 namreč proračun ni bil v ravnovesju, ampak so odtoki presegali odtoke, pri čemer je primanjkljaj iz leta v leto naraščal, poleg tega so izredno zavlačevali s postopki sprejemanja proračuna. Da bi rešili to institucionalno krizo, so Komisija, Evropski parlament in Svet ministrov EU leta 1988 dosegli sporazum, ki je med drugim omogočil

---

(porabljena sredstva - izdatki, sprejeti v proračunu za leto  $t$  in realizirani v letu  $t$ ) in je predstavljal 0,98 % BND EU (General Budget of the European Union for the Financial Year 2004 - The Figures, 2004). Pravilo uravnoteženega proračuna velja le za porabljena sredstva (Ackrill, 1998, str. 3).

definiranje glavnih vsebinskih prioritet ter finančnega okvirja EU za več let vnaprej. Prvi finančni paket (t.i. Delors I paket) je veljal za obdobje štirih let (1988-1992), sledila pa sta mu dva sedemletna paketa, in sicer Delors II za obdobje 1993-1999 in Agenda 2000 za obdobje 2000-2006.

### 3.2.2 Metodologija

Pri analizi podatkov smo uporabili standardno metodologijo, ki se običajno uporablja pri proučevanju javnofinančnih denarnih tokov, t.j. linearna regresija ustrezno normaliziranih »proračunskih« spremenljivk (v našem primeru neto proračunski položaj, pritoki držav članic iz proračuna EU, odtoki držav članic v proračun EU ipd.) na relativni bruto nacionalni dohodek na prebivalca<sup>8</sup>.

S pomočjo ocenjenih vrednosti regresijskih koeficientov in slučajnih spremenljivk (rezidualov, ki kažejo odstopanja med stvarno in ocenjeno vrednostjo odvisne spremenljivke) smo oblikovali letne kazalce redistributivnih učinkov, tako celotnega proračuna EU kot tudi posameznih vrst proračunskih pritokov in odtokov, ter ocenili, kakšna bi lahko bila ob upoštevanju dohodkovnih razlik pravična prerazdelitev evropskih sredstev med državami. Na ta način smo skušali zagotoviti kar se da natančno in jasno razlago redistributivnih učinkov javnofinančnih denarnih tokov na ravni celotne EU in po posameznih državah članicah v preteklih letih.

Pri analizi smo se zgledovali predvsem po delu avtorjev De la Fuente in Doménech iz leta 2001. Z ocenjevanjem regresijskih funkcij smo dobili precej podobne rezultate kot omenjena avtorja - gibanja spremenljivk v opazovanem obdobju so bolj ali manj enaka (pri čemer sta onadva proučevala obdobje 1986-1998), medtem ko se vrednosti spremenljivk med seboj nekoliko razlikujejo. To pripisujemo predvsem dejstvu, da sta De la Fuente in Doménech uporabljala podatke v paritetah kupne moči (PKM), mi pa podatke v ECU oziroma EUR.

### 3.2.3 Določitev modela

#### 1. faza

Prvi korak pri določitvi modela je razčlemba neto proračunskega položaja vsake države članice v obliki algebraične vsote posameznih vrst pritokov in odtokov iz/v proračun EU, kar lahko izrazimo z naslednjo enačbo:

$$np_i = \sum p_i - \sum o_i = (str_i + kme_i + ost_i) - (DDV_i + BND_i + TLV_i) \quad (1),$$

---

<sup>8</sup> Pri proučevanju javnofinančnih tokov uporabljajo linearno regresijo na primer De la Fuente in Doménech (1999), Doménech, Maudes in Varela (2000), De la Fuente in Doménech (2001), Delakorda in Žemva (2001), Voje (2001) in drugi.

pri čemer so:

$np_i$  = neto proračunski položaj;  $p_i$  = pritoki iz proračuna EU;  $o_i$  = odtoki v proračun EU;  $str_i$  = sredstva iz strukturnih in kohezijskega sklada;  $kme_i$  = sredstva za kmetijstvo;  $ost_i$  = ostali pritoki;  $DDV_i$  = sredstva iz DDV vira;  $BND_i$  = sredstva iz BND vira;  $TLV_i$  = tradicionalni lastni viri; indeks  $i$  pomeni, da gre za posamezno državo članico; vsi podatki so preračunani na prebivalca.

## 2. faza

Naslednji korak je normalizacija podatkov in oblikovanje ustreznih spremenljivk, ki jih bomo vključili v model. V ta namen lahko zapišemo naslednjo enačbo:

$$Q_i = Y_i + NP_i = Y_i + P_i - O_i = Y_i + \sum_k P_{ki} - \sum_k O_{ki} \quad (2),$$

kjer so:

$Q_i$  = BND, ki vključuje pritoke in odtoke sredstev iz/v proračun EU (ali neto BND);  $Y_i$  = BND, ki ne vključuje pritokov in odtokov sredstev iz/v proračun EU (ali bruto BND);  $P_{ki}$  = pritoki iz proračuna EU;  $O_{ki}$  = odtoki v proračun EU; indeks  $k$  označuje posamezne vrste pritokov in odtokov; indeks  $i$  pomeni, da gre za posamezno državo članico; vsi podatki so preračunani na prebivalca.

Naj bodo  $Y$ ,  $Q$ ,  $P$  in  $O$  količine na ravni celotne EU in so izračunane kot tehtane aritmetične sredine na osnovi iste spremenljivke (na primer celotne vrednosti delimo s celotnim prebivalstvom EU). Ob predpostavki, da je evropski proračun vedno v ravnovesju ter da so vsi izdatki realizirani znotraj EU (kar je le grob približek), velja  $P = O$  in  $Q = Y$ . Iz tega sledi, da je  $NP = 0$ , zato s celotno populacijo delimo le  $Y$  oziroma  $Q$  in na ta način izračunamo povprečen BND EU na prebivalca. Če nato delimo obe strani enačbe (2) z  $Y (= Q)$ , izrazimo vse količine kot deleže povprečnega BND EU na prebivalca, kar lahko za posamezno državo članico zapišemo kot:

$$q_i = y_i + np_i = y_i + p_i - o_i = y_i + \sum_k p_{ki} - \sum_k o_{ki} \quad (3)$$

in za povprečje EU:

$$q = y + np = y + p - o = y + \sum_k p_k - \sum_k o_k \quad (4),$$

pri čemer je pomen simbolov enak kot v enačbi (2), le da v tem primeru male črke označujejo normalizirane spremenljivke.

Naj izraz  $\tilde{x}_i = x_i - x$  označuje odstopanje vsake spremenljivke  $x$  od njenega tehtanega povprečja na ravni EU. Če po tem vzoru od enačbe (4) odštejemo enačbo (3), dobimo naslednjo enačbo:

$$\tilde{q}_i = \tilde{y}_i + \tilde{np}_i = \tilde{y}_i + \tilde{p}_i - \tilde{o}_i = \tilde{y}_i + \sum_k \tilde{p}_{ki} - \sum_k \tilde{o}_{ki} \quad (5),$$

ki pomeni, da je relativen razpoložljiv dohodek posamezne države članice (izražen v odstotnem odstopanju od povprečnega razpoložljivega dohodka EU) enak vsoti relativnega bruto BND te države in relativne algebraične vsote njenih odtokov in pritokov v/iz proračuna EU, ki je prav tako izražena v odstotnem odstopanju od njenega povprečja v vzorcu.

Če na obeh straneh enačbe (5) odštejemo  $\tilde{y}_i$ , dobimo enačbo:

$$\tilde{np}_i = \sum_k \tilde{p}_{ki} - \sum_k \tilde{o}_{ki} \quad (6),$$

ki je enaka enačbi (1).

### 3. faza

Sedaj lahko spremenljivke, ki smo jih oblikovali v prvih dveh fazah, vključimo v naš regresijski model:

$$np_i = -\beta_{np} y_i + \varepsilon_{npi} \quad (7a),$$

$$p_{ki} = -\beta_{pk} y_i + \varepsilon_{pki} \quad (7b),$$

$$o_{ki} = \beta_{ok} y_i + \varepsilon_{oki} \quad (7c),$$

pri čemer so:

$y_i$  = relativen bruto BND;  $np_i$  = relativen neto proračunski položaj;  $p_i$  = relativni pritoki iz proračuna EU;  $o_i$  = relativni odtoki v proračun EU;  $\varepsilon_i$  = slučajna spremenljivka;  $\beta$  = (parcialen) regresijski/redistribucijski koeficient; indeks  $k$  označuje posamezne vrste pritokov in odtokov; indeks  $i$  pomeni, da gre za posamezno državo članico; vsi podatki so preračunani na prebivalca.

Predznaki regresijskega koeficienta  $\beta$  so logični ob predpostavki, da je učinek evropskih javnofinančnih denarnih tokov redistributiven, kar pomeni, da v povprečju manj razvite države prispevajo v skupni proračun manj in prejmejo iz njega več sredstev kot razvitejše države.

Regresijske funkcije torej ocenimo na ta način, da izvedemo regresijo relativnih per capita neto položajev držav članic in drugih spremenljivk (celotni pritoki, celotni odtoki ter posamezne vrste pritokov in odtokov) na relativen per capita bruto BND teh držav. Kot je razvidno iz zgornjih enačb, v model nismo vključili konstant, kar pomeni, da regresijske funkcije ne sekajo koordinatnih osi, ampak potekajo skozi izhodišče (glej podpoglavje 3.2.4). To je pomembno zaradi dveh razlogov. Prvi je ta, da je mogoče na ta način progresivnost sistema meriti z enim samim parametrom, zaradi česar je lahko

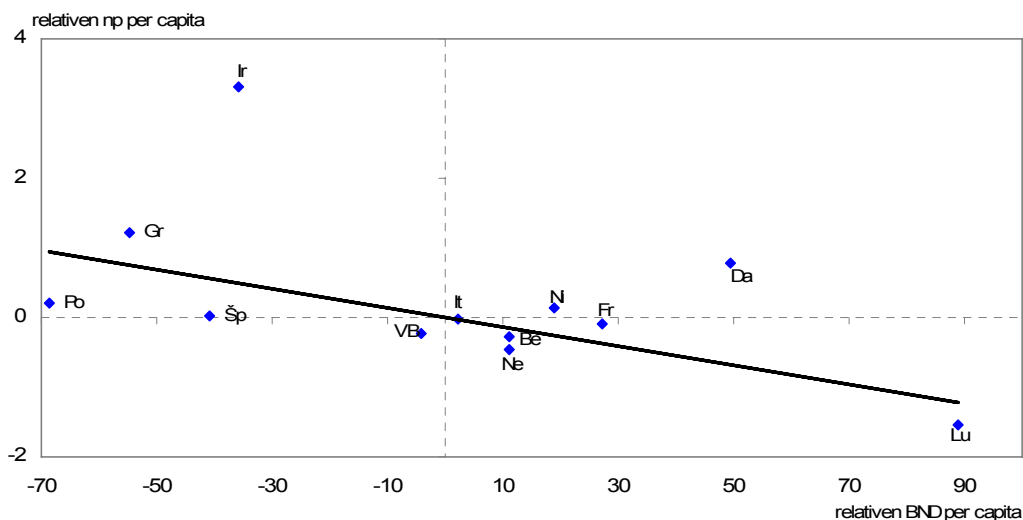
interpretacija rezultatov precej enostavna in jasna. Drugi razlog je v tem, da lahko učinek evropskega proračuna za države, ki imajo BND na ravni povprečnega BND EU na prebivalca, označimo kot nevtralen, kar je smiselno, če želimo podati kakršnekoli ugotovitve o pravični redistribuciji sredstev na ravni EU.

Glede na to, da nas bolj kot stabilizacijski zanimajo redistributivni učinki evropskih javnofinančnih denarnih tokov, pri ocenjevanju ne pridejo v poštev časovne vrste, ampak moramo uporabiti presečne podatke. Če želimo proučiti razvoj sistema v daljšem časovnem obdobju, moramo postopek posebej ponoviti za vsako leto, ki je zajeto v vzorec. Rezultati ocenjevanja regresijskih funkcij so prikazani v nadaljevanju.

### 3.2.4 Rezultati modela

Na slikah 7-9 je prikazan funkcijski odnos med relativnimi neto proračunskimi položaji na prebivalca in relativnimi BND na prebivalca po posameznih državah članicah EU. Odločili smo se za primerjavo treh ključnih let proučevanega obdobja, t.j. leta 1986 - prvo leto v vzorcu ter priključitev Portugalske in Španije EU, 1995 - priključitev Avstrije, Finske in Švedske EU ter 2003 - zadnje leto v vzorcu.

**Slika 7: Relativni neto proračunski položaji na prebivalca vs. relativni BND na prebivalca, 1986 (v %)**

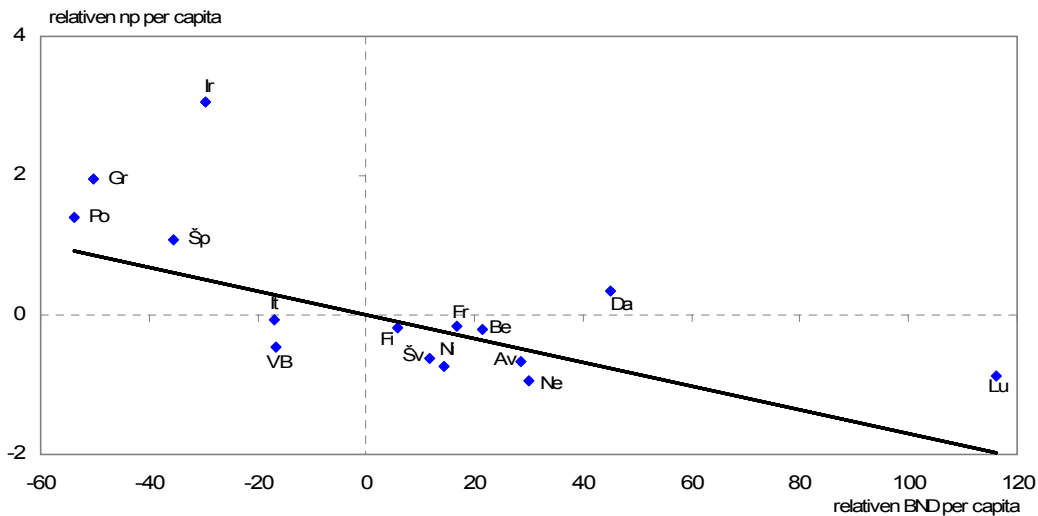


$$np_{86} = -0,0136y_{86} + \varepsilon_{86}$$

**Simboli:** Be = Belgija, Da = Danska, Ne = Nemčija, Gr = Grčija, Šp = Španija, Fr = Francija, Ir = Irska, It = Italija, Lu = Luksemburg, Ni = Nizozemska, Av = Avstrija, Po = Portugalska, Fi = Finska, Šv = Švedska, VB = Velika Britanija.

**Vir:** Newcronos, Allocation of Operating Expenditure by Member State (1999-2004), Doménech (2004) in lastni izračuni.

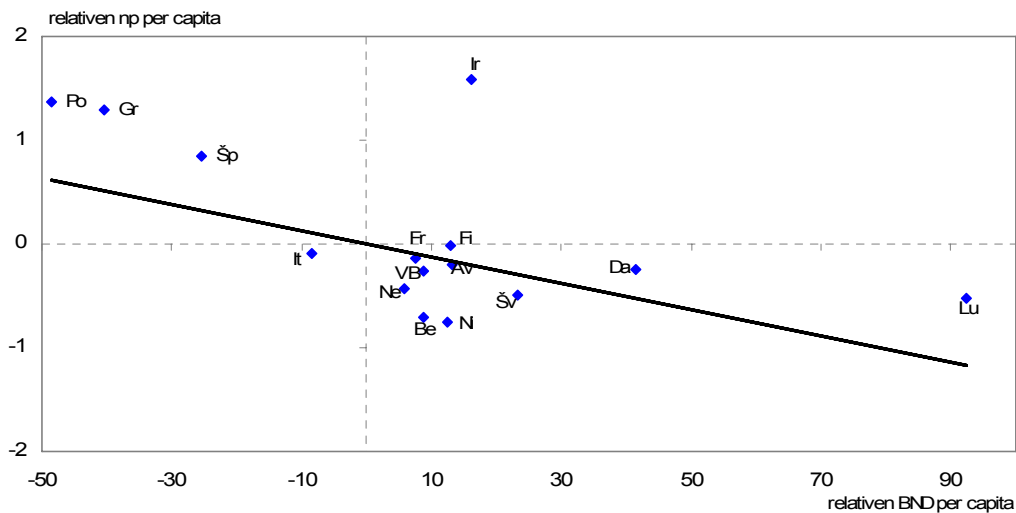
**Slika 8: Relativni neto proračunski položaji na prebivalca vs. relativni BND na prebivalca, 1995 (v %)**



$$np_{95} = -0,0171y_{95} + \varepsilon_{95}$$

Vir: Newcronos, Allocation of Operating Expenditure by Member State (1999-2004), Doménech (2004) in lastni izračuni.

**Slika 9: Relativni neto proračunski položaji na prebivalca vs. relativni BND na prebivalca, 2003 (v %)**



$$np_{03} = -0,0127y_{03} + \varepsilon_{03}$$

Vir: Newcronos, Allocation of Operating Expenditure by Member State (1999-2004), Doménech (2004) in lastni izračuni.

Negativen naklon regresijske premice kaže na dejstvo, da je neto učinek evropskega proračuna redistributiven, saj so neto proračunski položaji v povprečju pozitivni v manj razvitih državah članicah in negativni v razvitejših. V letu 2003 je regresijski koeficient ocenjen na 0,0127. Glede na opredelitev naših spremenljivk<sup>9</sup> to pomeni, da je za tipičnega

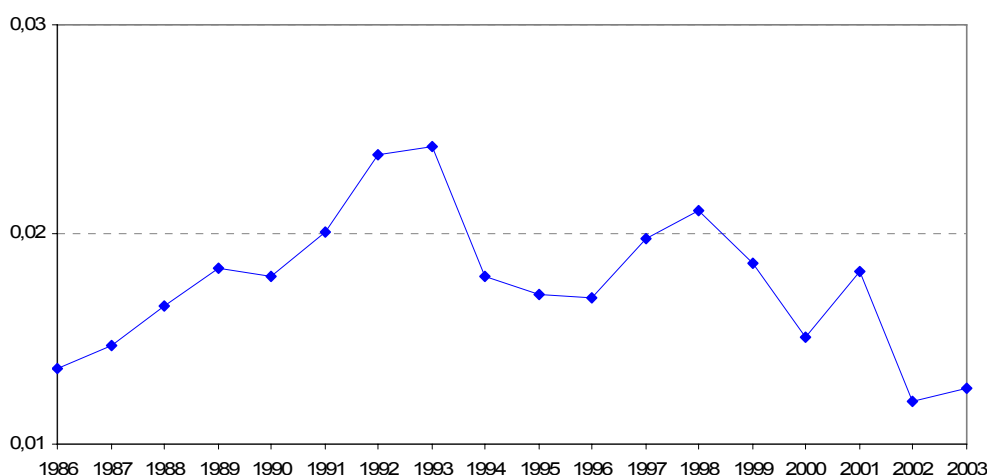
<sup>9</sup> Splošen regresijski koeficient lahko zapišemo kot kvocient med relativnim per capita neto proračunskim položajem ter razliko med relativnim per capita BND tipične evropske države in relativnim per capita BND EU:  $\beta_{np} \cong np_i / (-y_i)$ .

evropskega državljana neto učinek proračuna EU enak enotni davčni stopnji v višini 1,27 %, ki se aplicira na razliko med njegovim bruto BND in povprečnim BND EU. Če je njegov BND pod povprečjem EU, gre za subvencijo v enaki višini.

Iz zgornjih slik je razvidno tudi, da so evropska sredstva precej neenakomerno razporejena med države članice. De la Fuente in Doménech (2001) pravita, da gre za posledico razlik v razvitosti držav, kljub temu pa obstaja kar nekaj članic s podobno ravno dohodka in zelo različnimi neto položaji, na kar kažejo odstopanja od ocenjene regresijske funkcije. V letu 2003 so odstopanja največja pri Irski, Grčiji in Portugalski, pri katerih je stvarna vrednost neto položaja nad njegovo ocenjeno vrednostjo, ter pri Belgiji in Nizozemski, kjer je stvarna vrednost pod ocenjeno vrednostjo.

Ob pregledu gibanj regresijskih koeficientov v celotnem obdobju 1986-2003 (slika 10) lahko ugotovimo, da ni prihajalo do bistvenih sprememb. Koeficienti so najbolj naraščali med leti 1986 in 1993, ko so se povečali skoraj za dvakrat, nato pa so bile spremembe manjše in precej bolj neenakomerne.

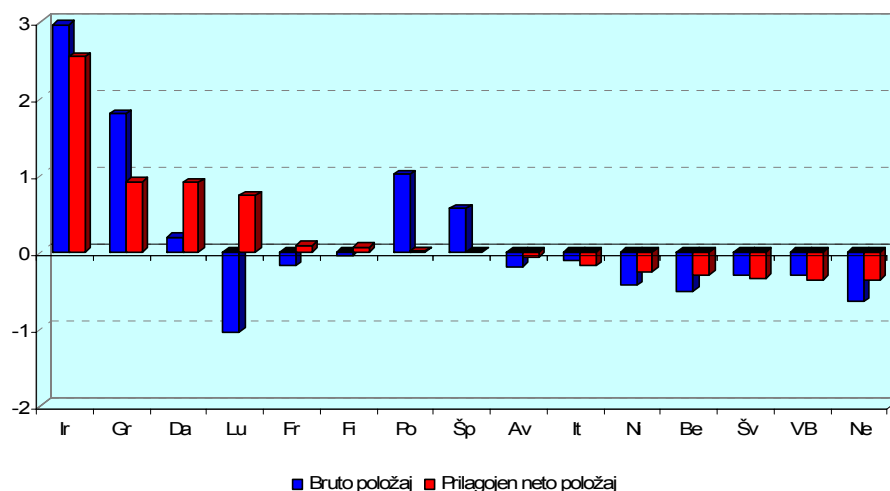
**Slika 10: Redistributivni učinki proračuna EU v obdobju 1986-2003 (redistribucijski koeficient  $\beta_{np}$ )**



Vir: Newcronos, Allocation of Operating Expenditure by Member State (1999-2004), Doménech (2004) in lastni izračuni.

Slika 11 prikazuje povprečen bruto in prilagojen neto proračunski položaj na prebivalca (definicija obeh pojmov je v opombi pod sliko) v opazovanem obdobju. Odstopanja med obema kazalcema so precejšnja. Če upoštevamo prilagojen neto položaj, ki vključuje tudi razlike v razvitosti držav, so največje neto prejemnice Irska, Grčija, Danska in Luksemburg. Pri slednjem je slika brez prilagoditve še najbolj popačena, saj se izkaže kot največji neto plačnik. Na drugi strani so največje plačnice v proračun EU Nemčija, Velika Britanija, Švedska, Belgija in Nizozemska.

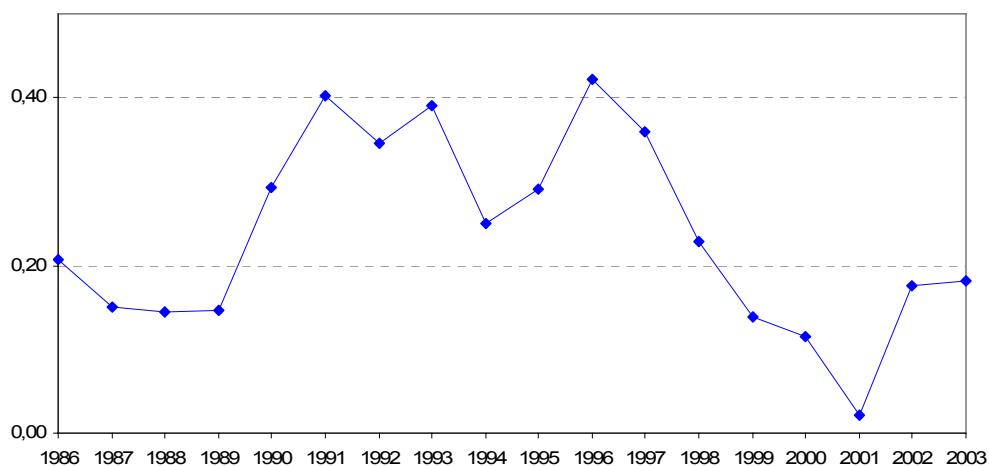
**Slika 11: Bruto in prilagojen neto proračunski položaj na prebivalca po državah (povprečje 1986-2003; v %)**



**Opomba:** *Bruto položaj* je relativen neto proračunski presežek/primanjkljaj na prebivalca (=neto proračunski položaj na prebivalca/povprečen BND EU na prebivalca); *prilagojen neto položaj* je rezidual ( $\mathcal{E}_{npi}$ ) regresijske funkcije (=stvarna-ocenjena vrednost relativnega neto proračunskega položaja na prebivalca). V obeh primerih so izračunana povprečja za vsako posamezno državo in zajemajo obdobje od 1986 (oziroma 1995 v primeru Avstrije, Finske in Švedske) do 2003.

**Vir:** Newcronos, Allocation of Operating Expenditure by Member State (1999-2004), Doménech (2004) in lastni izračuni.

**Slika 12: Prilagojen neto proračunski položaj na prebivalca na ravni EU (povprečje 1986-2003; v %)**



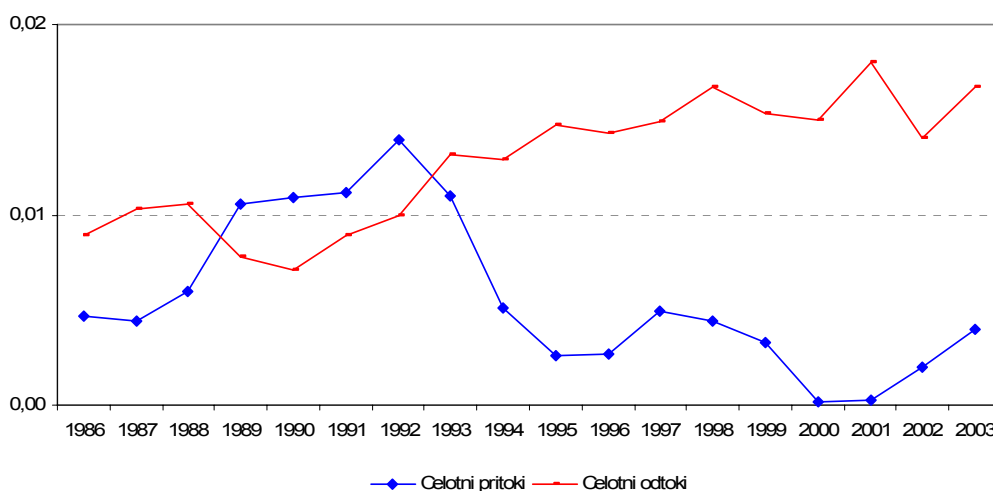
**Vir:** Newcronos, Allocation of Operating Expenditure by Member State (1999-2004), Doménech (2004) in lastni izračuni.

Če primerjamo prilagojen neto proračunski položaj na prebivalca še na ravni EU (slika 12), ugotovimo, da je v celotnem opazovanem obdobju v tipični evropski državi stvarna vrednost relativnega per capita neto proračunskega položaja odstopala od njegovih ocenjenih vrednosti (t.j. tistih vrednosti, ki bi bile ustrezne glede na razlike v višini BND po državah) v povprečju za 0,24 %. Sicer pa je vrednost odstopanja strmo naraščala med leti 1989 in 1991, nato je do leta 1996, ko je bila tudi najvišja, precej nihala, po tem letu pa strmo padala in leta 2003 dosegla skoraj svojo začetno vrednost, t.j. okrog 0,2 %.



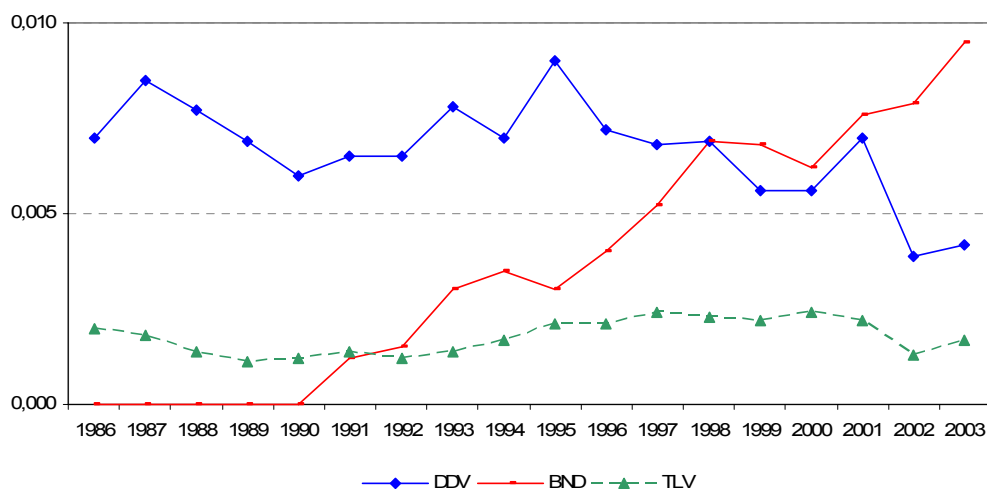
Glede na to, da izhaja redistributiven učinek tako iz pritokov kot odtokov proračuna EU, bomo v nadaljevanju več pozornosti namenili tema dvema komponentama neto proračunskega položaja. Za začetek lahko redistribucijski koeficient  $\beta_{np}$  razčlenimo na dva dela, pri čemer se prvi,  $\beta_{pk}$ , nanaša na celotne pritoke tipične evropske države iz proračuna EU (ali celotne odtoke EU), drugi,  $\beta_{ok}$ , pa na celotne odtoke tipične evropske države v proračun EU (ali celotne pritoke EU). Iz slike 13 je razvidno, da je bilo gibanje koeficienta  $\beta_{ok}$  v opazovanem obdobju precej enakomernejše kot gibanje koeficienta  $\beta_{pk}$ . Slednji je do leta 1992 strmo naraščal, nato pa je začel padati in je leta 2003 dosegel raven, podobno začetni (razlogi za takšno gibanje so pojasnjeni v nadaljevanju).

**Slika 13: Redistributivni učinki proračuna EU v obdobju 1986-2003 (redistribucijska koeficienta  $\beta_{pk}$  - celotni pritoki in  $\beta_{ok}$  - celotni odtoki)**



Vir: Newcronos, Allocation of Operating Expenditure by Member State (1999-2004), Doménech (2004) in lastni izračuni.

**Slika 14: Redistributivni učinki posameznih vrst odtokov v proračun EU v obdobju 1986-2003 (redistribucijski koeficient  $\beta_{ok}$  - celotni odtoki)**

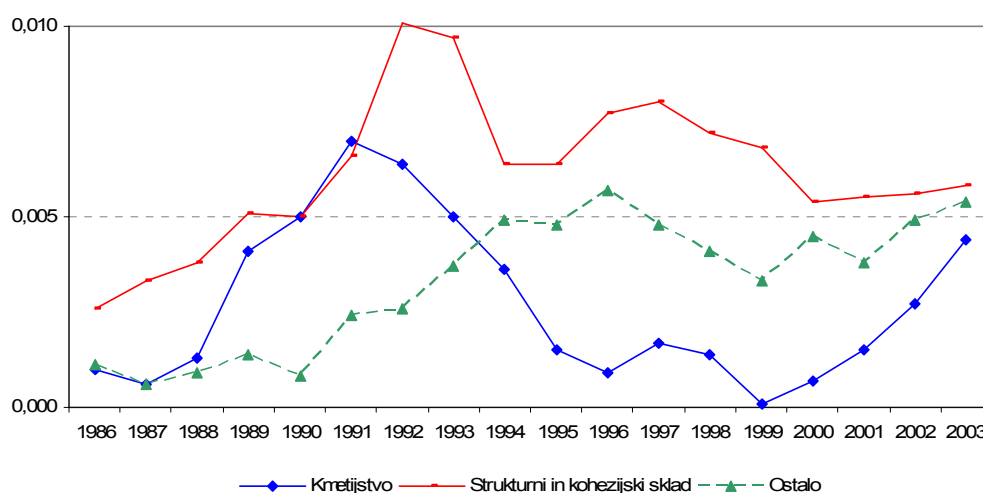


Vir: Newcronos, Allocation of Operating Expenditure by Member State (1999-2004), Doménech (2004) in lastni izračuni.

Koeficient  $\beta_{ok}$  je začel naraščati po letu 1990, torej dve leti po uvedbi prispevka držav članic iz BND vira. To je tudi edini vir, katerega učinek je redistributiven, saj plačujejo bogate države na tej osnovi več sredstev na prebivalca kot revne. Učinek DDV vira in tradicionalnih lastnih sredstev je bolj ali manj nevtralen, kar pomeni, da prispevki držav naraščajo sorazmerno z rastjo njihovega BND (slika 14).

Kot lahko ugotovimo na osnovi slike 15, vpliva na progresivnost koeficienta  $\beta_{pk}$  v največji meri rast sredstev iz strukturnih in kohezijskega sklada, ki jih prejema predvsem manj razvite države in imajo zato največji redistributiven učinek. Ta učinek je velik tudi pri izdatkih za kmetijstvo, vendar je ob tem treba poudariti, da ta sredstva niso »rezervirana« za manj razvite članice, ampak so namenjena državam z največjim deležem kmetijstva v BDP (to pa so običajno najrevnejše države EU). Glede na to, da je bil redistributiven učinek obeh omenjenih vrst izdatkov EU največji v začetku devetdesetih let, lahko sklepamo, da je bil predvsem posledica uvedbe finančnega paketa Delors I (1988-1992), v okviru katerega je bilo za strukturno in kohezijsko ter kmetijsko politiko iz leta v leto namenjenih več sredstev. Rast proračunskih izdatkov za kmetijstvo je z ukinitvijo subvencioniranja cen in uvedbo neposrednih plačil uspešno zajezila MacSharryeva reforma iz leta 1992 (Erjavec, 2004, str. 111).

**Slika 15: Redistributivni učinki posameznih vrst pritokov iz proračuna EU v obdobju 1986-2003 (redistribucijski koeficient  $\beta_{pk}$  - celotni pritoki)**



Vir: Newcronos, Allocation of Operating Expenditure by Member State (1999-2004), Doménech (2004) in lastni izračuni.

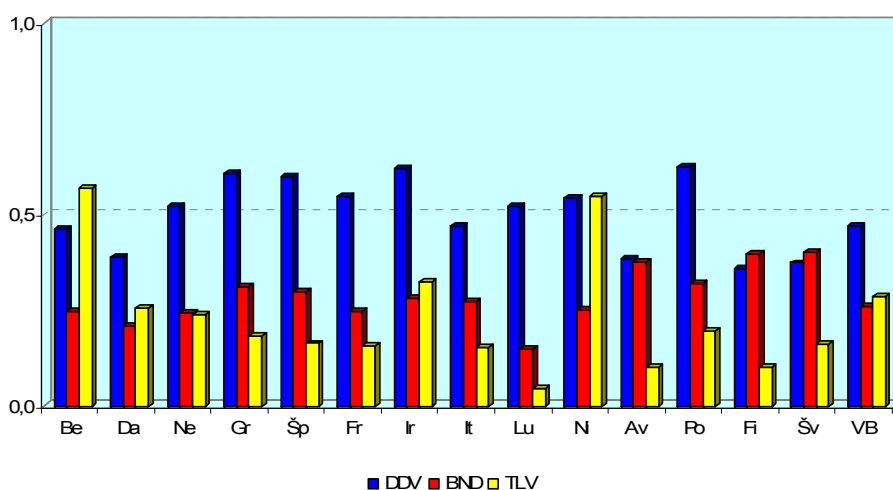
Slika 16 in 17 prikazujeta odstopanja stvarnih vrednosti posameznih vrst pritokov in odtokov evropskih sredstev od njihovih ocenjenih vrednosti. Med pritoki je odstopanje v povprečju največje pri sredstvih iz DDV vira, kjer izstopajo Irska, Portugalska, Grčija in Španija, kar nakazuje na regresivnost tega davka, o kateri smo že govorili v podpoglavju 2.1.1.

Odstopanja so v povprečju najmanjša pri tradicionalnih lastnih virih, z izjemo dveh držav - Belgije in Nizozemske, ki plačujeta po naših ocenah iz tega vira bistveno več sredstev kot

bi bilo potrebno glede na raven njunega BND. Razlog za to je v tem, da poteka velik delež uvoza EU iz tretjih držav preko njihovih pristanišč in zaradi tega ustvarita veliko carinskih prihodkov<sup>10</sup>. Precej carin poberejo tudi tiste države, kjer multinacionalke uvažajo veliko vmesnih proizvodov (na primer na Irskem). Ta podjetja imajo namreč proizvodne obrate v teh državah, medtem ko končne proizvode izvažajo v druge članice EU. Zanimiv je tudi primer Luksemburga, ki pri tradicionalnih lastnih virih izmed vseh članic najmanj odstopa (zelo malo namreč neposredno uvažajo iz tretjih držav), ima pa precejšnje odstopanje pri DDV, predvsem zaradi tega, ker relativno nizke davčne stopnje spodbudijo številna podjetja, da tam registrirajo svojo poslovno dejavnost.

Pri sredstvih iz BND vira najbolj odstopajo Švedska, Finska in Avstrija, ki se uvrščajo med najbolj razvite članice, kar kaže na progresivni oziroma redistributivni učinek tega davka.

**Slika 16: Prilagojeni pritoki proračuna EU na prebivalca po državah (povprečje 1986-2003; v %)**



**Opomba:** *Prilagojene pritoke proračuna EU* predstavlja rezidual ( $\mathcal{E}_{oki}$ ) regresijske funkcije (=stvarna-ocenjena vrednost relativnih pritokov na prebivalca). Povprečja so izračunana za vsako posamezno državo in zajemajo obdobje od 1986 (oziroma 1995 v primeru Avstrije, Finske in Švedske) do 2003.

**Vir:** Newcronos, Allocation of Operating Expenditure by Member State (1999-2004), Doménech (2004) in lastni izračuni.

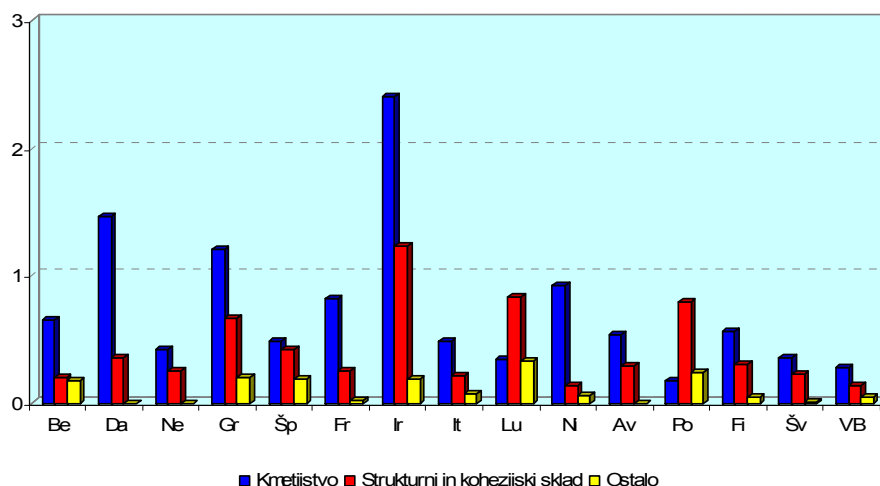
Med odtoki proračuna EU so odstopanja v povprečju daleč največja pri sredstvih za kmetijsko politiko, pri čemer imajo največje koristi Irska, Danska, Grčija, Nizozemska, Francija in Belgija.

Pri sredstvih za strukturno in kohezijsko politiko so odstopanja največja pri Irski, Luksemburgu, Portugalski in Grčiji ter najmanjša pri Veliki Britaniji, Nizozemski, Belgiji, Italiji in Švedski, kar je glede na razvitost omenjenih držav (z izjemo Luksemburga) povsem logično.

<sup>10</sup> Gre za t.i. rotterdamski učinek. Po nekaterih ocenah predstavljajo ti prihodki eno tretjino vseh prihodkov od carin v Belgiji in eno četrtino na Nizozemskem (De la Fuente in Doménech, 2001, str. 10; povzeto po Verbeke et al., 1998).

Odstopanja pri ostalih odtokih evropskega proračuna so po državah zelo različna in v povprečju majhna (najbolj odstopa Luksemburg).

**Slika 17: Prilagojeni odtoki proračuna EU na prebivalca po državah (povprečje 1986-2003; v %)**



**Opomba:** *Prilagojene odtoke proračuna EU* predstavlja rezidual ( $\varepsilon_{pki}$ ) regresijske funkcije (=stvarna-ocenjena vrednost relativnih odtokov na prebivalca). Povprečja so izračunana za vsako posamezno državo in zajemajo obdobje od 1986 (oziroma 1995 v primeru Avstrije, Finske in Švedske) do 2003.

**Vir:** Newcronos, Allocation of Operating Expenditure by Member State (1999-2004), Doménech (2004) in lastni izračuni.

Ob koncu analize si pogledajmo še razlike med stvarnimi neto proračunskimi položaji (levi del tabele 3) in prilagojenimi neto položaji (desni del tabele 3), torej tistimi, ki bi bili po naših ocenah ustrezni glede na razvitost posameznih držav.

**Tabela 3: Neto proračunski položaj in prilagojen neto položaj držav članic EU (povprečja 1986-2003)**

neto proračunski položaj			neto proračunski položaj na prebivalca		prilagojen neto položaj na prebivalca		prilagojen neto položaj		
	mio EUR	% Skupaj ...		EUR		EUR		mio EUR	% Skupaj ...
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nemčija	-9.019	-46,7%	Luksemburg	-172	Nemčija	-63	Nemčija	-5.084	-41,2%
Velika Britanija	-3.098	-16,0%	Švedska	-123	Velika Britanija	-62	Velika Britanija	-3.635	-29,4%
Francija	-1.732	-9,0%	Nemčija	-111	Švedska	-59	Italija	-1.769	-14,3%
Nizozemska	-1.510	-7,8%	Nizozemska	-95	Belgija	-52	Nizozemska	-675	-5,5%
Italija	-1.163	-6,0%	Belgija	-91	Nizozemska	-44	Belgija	-520	-4,2%
Švedska	-1.092	-5,7%	Avstrija	-78	Italija	-31	Švedska	-514	-4,2%
Belgija	-923	-4,8%	Velika Britanija	-53	Avstrija	-10	Španija	-90	-0,7%
Avstrija	-626	-3,2%	Francija	-30	Španija	-2	Avstrija	-82	-0,7%
Finska	-80	-0,4%	Italija	-20	Portugalska	2	Portugalska	22	0,2%
Luksemburg	-70	-0,4%	Finska	-16	Finska	10	Finska	50	0,4%
Danska	105	0,5%	Danska	21	Francija	14	Luksemburg	51	0,4%
Irska	1.774	9,2%	Španija	108	Luksemburg	127	Francija	795	6,4%
Portugalska	1.869	9,7%	Portugalska	185	Danska	156	Danska	818	6,6%
Grčija	3.263	16,9%	Grčija	314	Grčija	159	Irska	1.606	13,0%
Španija	4.279	22,2%	Irska	488	Irska	441	Grčija	1.643	13,3%
<b>Skupaj redistribuirana sredstva</b>	<b>19.314</b>							<b>12.347</b>	

**Opomba:** Negativen predznak pomeni, da je država neto plačnica v proračun EU, pozitiven pa, da je neto prejemnica sredstev iz proračuna EU. *Prilagojen neto položaj na prebivalca* se izračuna tako, da rezidualne ustrezne regresijske funkcije (glej opombo pod sliko 11) pomnožimo s povprečnim BND EU na prebivalca. Če nato te vrednosti pomnožimo s številom prebivalcev vsake države, dobimo *prilagojen neto položaj*.

**Vir:** Newcronos, Allocation of Operating Expenditure by Member State (1999-2004), Doménech (2004) in lastni izračuni.

Kot je razvidno iz stolpca 2, je bilo v obdobju 1986-2003 od relativno razvitejših k relativno manj razvitim državam razporejenih okrog 19 mrd EUR, pri čemer je največja neto plačnica Nemčija, na katero odpade skoraj polovica te vsote.

Če primerjamo te številke s tistimi iz drugega dela tabele (stolpec 9), ugotovimo, da bi se pri »pravični« redistribuciji med državami prerazporedilo le dobrih 12 mrd sredstev. Pri tem bi med neto plačnicami največ pridobile Francija, Luksemburg in Finska, saj bi postale celo neto prejemnice sredstev, koristi pa bi imele tudi Nemčija, Nizozemska, Švedska, Belgija in Avstrija, ki bi se jim neto položaj izboljšal, vendar bi bil še vedno negativen. Na drugi strani bi največjo škodo utrpeli Velika Britanija in Italija, ki bi se jima neto položaj poslabšal, kar nakazuje na dejstvo, da sta ti dve državi v proučevanem obdobju v povprečju premalo vplačevali v evropski proračun.

Med neto prejemnicami bi imeli od »pravične« redistribucije koristi le Danska in Irska, ki bi se jima položaj izboljšal, medtem ko bi se položaj vseh ostalih poslabšal - najbolj Španiji, ki bi bila neto plačnica.

Na osnovi tega lahko sklepamo, da gre pri prerazporejanju sredstev v EU za dva temeljna problema, ki bi jima bilo treba v prihodnje posvetiti več pozornosti, in sicer:

1. *problem vertikalne redistribucije*, kjer gre za nepravično prerazporejanje sredstev od bogatih k revnim članicam; Gretschmann (1998, str. 3) jo imenuje severno-južni transfer sredstev, ki postaja eden ključnih problemov pri financiranju evropskega proračuna;
2. *problem horizontalne redistribucije*; gre za nepravično prerazporejanje sredstev med bogatimi članicami (primer Italije in Velike Britanije).

### **3.2.5 Povzetek ugotovitev**

V tem podpoglavju smo na podlagi ocenjevanja regresijskih funkcij ugotovili, da je učinek evropskih javnofinančnih denarnih tokov redistributiven in izhaja predvsem iz sredstev za strukturno in kohezijsko politiko. Stopnja redistribucije je do leta 1993 strmo naraščala, po tem letu pa se je nekoliko znižala in se gibala na bolj ali manj enaki ravni.

Zanimiva je tudi ugotovitev, da imajo države s podobno ravno dohodka zelo različne neto pozicije oziroma, da njihov stvaren neto proračunski položaj v večini primerov precej odstopa od položaja, ki bi ga pričakovali glede na razvitost teh držav. Poudariti pa je treba, da je ta problem prisoten tako pri neto plačnicah (horizontalna redistribucija) kot pri neto prejemnicah (vertikalna redistribucija) evropskih sredstev.

Glede na naše ugotovitve bi morala torej biti evropska proračunska politika v prihodnje naravnana predvsem v odpravo »presežnih« položajev in zagotovitev pravične razporeditve sredstev med države članice. To bi bilo možno tudi z delnim prestrukturiranjem pritokov in odtokov evropskega proračuna, tako da bi na eni strani imela manjšo težo sredstva za strukturno in kohezijsko politiko ter kmetijstvo in na drugi strani sredstva iz BND vira ter sedanja sredstva iz DDV vira. Komisija je sicer že

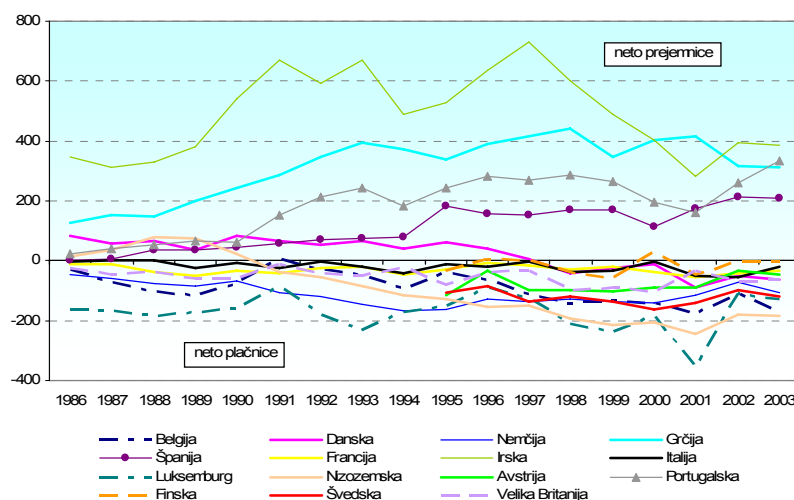
predlagala določene reforme, ki naj bi se zgodile v naslednjih letih (kot je uvedba novih evropskih davkov, spodbujanje gospodarske rasti, zaposlovanja in konkurenčnosti EU ipd.), vendar je vprašanje, ali in kdaj bo mogoče doseči konsenz o predlaganih spremembah in novostih na ravni celotne EU.

### 3.3 Primerjava neto proračunskega položaja starih in novih držav članic EU

Ob koncu tega poglavja si pogledjmo še primerjavo med neto proračunskimi položaji starih in novih držav članic EU. Glede na to, da za stare članice razpolagamo s podatki za obdobje 1986-2003, za nove članice pa za obdobje 2004-2006, neposredna primerjava ni mogoča, kljub temu pa lahko podamo nekaj zanimivih ugotovitev.

Že v prejšnjem podpoglavju smo ugotovili, da so bile v celotnem obdobju 1986-2003 le štiri države članice (Irska, Grčija, Portugalska in Španija, v določenih letih pa tudi Danska, Finska in Nizozemska) neto prejemnice sredstev iz evropskega proračuna. Omenjene države so v letu 2003 skupaj prejele več kot tretjino celotnih razpoložljivih proračunskih sredstev. Na drugi strani se med največje neto plačnice v evropski proračun uvrščajo Luksemburg, Nizozemska, Belgija, Švedska in Nemčija. Njihova skupna vplačila so leta 2003 predstavljala približno 36 % vplačil vseh držav članic (slika 18).

**Slika 18: Neto proračunski položaj na prebivalca članic EU v obdobju 1986-2003 (v EUR)**

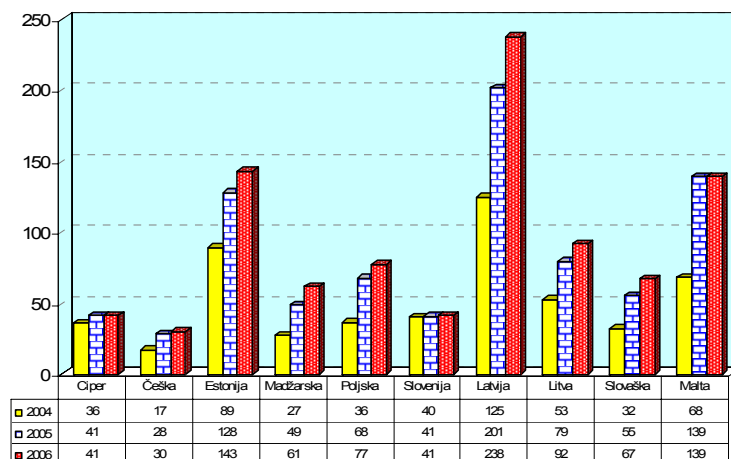


Vir: Newcronos, Allocation of Operating Expenditure by Member State (1999-2004), Doménech (2004) in lastni izračuni.

Neto proračunski položaj držav, ki so v EU vstopile leta 1995 (Avstrija, Finska in Švedska), je bil že takoj ob vstopu bistveno slabši v primerjavi s položajem držav, ki so postale članice EU s 1. majem 2004. Medtem ko so omenjene tri države vsa leta po vstopu v evropski proračun vplačevale več kot so iz njega prejemale (pri tem je manjša izjema Finska, ki je bila v letih 1996, 1997 in 2000 neto prejemnica), bodo vse nove

članice v obdobju 2004-2006 predvidoma neto prejemnice sredstev<sup>11</sup>. Najugodnejši položaj bodo imele relativno manj razvite države (baltske države in Poljska) ter Malta (slika 19).

**Slika 19: Predviden neto proračunski položaj na prebivalca novih držav članic EU v obdobju 2004-2006 (v EUR)**



Vir: Voje in Kirbiš (2003, str. 5).

Slovenija naj bi bila v relativno najboljšem položaju leta 2004. V tem letu naj bi imele namreč le štiri države (Estonija, Latvija, Litva in Malta) ugodnejši neto proračunski položaj kot Slovenija. Leta 2005 in 2006 pa bo situacija že precej drugačna, saj bo v manj ugodnem položaju kot Slovenija le Češka, medtem ko bo položaj večine ostalih držav precej boljši.

Glede na gibanje neto proračunskega položaja starih držav članic v obdobju 1986-2003 lahko predvidevamo, da bodo tudi Grčija, Irska, Portugalska in Španija v prihodnjih letih v relativno boljšem položaju kot Slovenija in večina drugih novih članic. To je najverjetneje delno tudi posledica dejstva, da so bile nove članice prikrajšane pri delitvi sredstev za strukturne namene. Wostner (2004, str. 102) namreč ugotavlja, da so skupaj prejele v povprečju skoraj 3-krat manj sredstev iz Cilja 1 in kohezijskega sklada na prebivalca kot bistveno razvitejše stare članice<sup>12</sup>. Pri tem je v najslabšem položaju ravno Slovenija, ki ji je bilo dodeljenih kar 6-krat manj sredstev iz teh skladov kot sicer razvitejši Portugalski, poleg tega je upravičena tudi do najnižjega deleža teh sredstev v BDP (0,6 %), medtem ko je na primer delež Grčije v BDP 5-krat večji<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Dabrowski, Antczak in Gorzelak (2004) so sicer drugačnega mnenja, saj naj bi po njihovih izračunih Češka, Madžarska in Slovenija, kljub relativno visokim pavšalnim povračilom, že v prvem proračunskem obdobju postale neto plačnice.

<sup>12</sup> Kot argument za takšno razdelitev sredstev je navedena absorpcijska sposobnost novih držav članic, ki je eno od institucionaliziranih pravil strukturnih skladov. Uredba Sveta o splošnih določbah o strukturnih skladih (1999) namreč določa, da državi članici ne more biti dodeljenih več kot 4 % sredstev njenega BDP.

<sup>13</sup> Prvotni izračuni, ki so bili narejeni na podlagi razvitosti Slovenije in višine črpanja sredstev v primerljivih državah, so nam obetali letno 2-3 % sredstev iz strukturnih skladov v BDP. Razlog, da je ta delež sedaj tako nizek je v tem, da je bil pri dodeljevanju sredstev najprej določen skupen obseg denarja, namenjen novim članicam, potem pa so se v okviru te vsote nove članice med seboj primerjale po razvitosti. Ker je med njimi

V naslednjih letih, ko se bo obseg črpanj iz proračuna EU predvidoma precej povečal, pa nam lahko po mnenju Mraka (2004, str. 35) veliko težav pri črpanju evropskih sredstev za strukturne namene povzroči izrazito neugodna struktura izdatkov državnega proračuna. Kar 80 % izdatkov je namreč fiksno določenih z zakoni, kar pomeni, da je manevrskega prostora za vodenje kakovostne razvojne politike izredno malo.

#### **4 VPLIV JAVNOFINANČNIH DENARNIH TOKOV NA LIKVIDNOST DRŽAVNEGA PRORAČUNA V OBDOBJU 2004-2006**

Struktura denarnih tokov med proračunom RS in proračunom EU v obdobju 2004-2006 je že v celoti znana (tabela 1). Prav tako so tudi že dostopni podatki o predvidenih mesečnih zneskih odtokov iz proračuna RS v proračun EU ter dinamika teh vplačil v evropski proračun. Težavo za napovedovanje denarnih tokov v tem obdobju pa predstavlja dejstvo, da za večji del pritokov iz proračuna EU v proračun RS ne poznamo dinamike, poleg tega je njihov obseg povezan tudi s precejšnjo negotovostjo.

V tem poglavju bomo zato najprej predstavili dinamiko ter predviden obseg javnofinančnih denarnih tokov med obema proračunoma do leta 2006, nato pa bomo prikazali še nekaj scenarijev, do katerih bi lahko prišlo zaradi zamikov pri izplačilih evropskih sredstev. Ob koncu bomo proučili tudi tveganja, ki jih je prineslo članstvo v EU (plačila zamudnih obresti ob nepravočasnem vplačilu v bruseljsko blagajno ter izpad prihodkov od DDV).

##### **4.1 Odtoki iz proračuna RS v proračun EU**

*Sredstva iz DDV in BND vira ter sredstva za popravek v korist Velike Britanije so nakazana na račun Komisije enkrat mesečno, po dvanajstinah, in sicer prvi delovni dan vsakega meseca; nakazilo je bilo prvič izvedeno 3. maja 2004.*

Komisija lahko zaradi posebnih potreb plačevanja izdatkov Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada v skladu z Uredbo št. 1765/92 in odvisno od stanja kratkoročnih likvidnih sredstev EU le dva tedna pred zahtevanim vplačilom pozove države članice, da v prvem četrtletju prestavijo vplačilo knjiženih dvanajstin oziroma delov dvanajstin sredstev iz DDV in BND vira za en mesec ali dva naprej, pri čemer morajo zneski v posameznem četrtletju ostati v mejah zneskov, ki so v ta namen predvideni v proračunu. Pri tem je treba poudariti, da bi bila morebitna zgodnejša vplačila precej neugodna za likvidnost proračuna RS (več o tem v podpoglavju 4.3).

*Tradicionalni lastni viri morajo biti Komisiji na voljo najkasneje prvi delovni dan po 19. dnevu v drugem mesecu, ki sledi določitvi pravice. Sredstva iz tega vira so bila prvič vplačana 20. julija 2004.*

---

Slovenija daleč najbolj razvita, ji je bilo za črpanje odobrenega temu primerno manj denarja (Kovač, 2003, str. 21).



Če država članica po svoji krivdi ne pobere vseh predvidenih tradicionalnih lastnih sredstev, jih mora kljub temu vplačati v proračun EU. Če dajatve niso knjižene pravočasno, pa je treba plačati še zamudne obresti. Oboje ima lahko seveda negativen vpliv na likvidnost državnega proračuna.

#### 4.2 Pritoki iz proračuna EU v proračun RS

Med pritoki so zaenkrat edina sredstva, za katera je vnaprej znana dinamika, *pavšalna povračila*, ki naj bi okrepila denarni tok in proračunski položaj, tako da vstop v EU ne bi pomenil prevelikega finančnega bremena za nove države članice. Tako kot odtoki se tudi pavšalna povračila izvajajo po dvanajstinah, načeloma prvi delovni dan v mesecu.

Prvi tovrsten priliv je bil v državnem proračunu sicer realiziran že 29. aprila 2004, čeprav je bil napovedan šele za 3. maj 2004, torej istočasno kot vplačilo dvanajstine v proračun EU. Pri tem je treba povedati, da je za upravljanje likvidnosti proračuna zelo pomembno, da se tako pritoki kot odtoki sredstev izvedejo na tisti dan, na katerega so načrtovani, saj državna zakladnica v skladu z načrtovanimi javnofinančnimi denarnimi tokovi uporablja ustrezne ukrepe za uravnavanje likvidnosti državnega proračuna (se zadolžuje ali plasira presežna sredstva na denarnem trgu)<sup>14</sup>. To pomeni, da bi bilo za likvidnost ugodnejše, če bi bila pavšalna povračila v državni proračun nakazana takrat, kot je dogovorjeno, torej prvi delovni dan v mesecu<sup>15</sup>.

Za črpanje *sredstev iz strukturnih skladov*, ki so bila dogovorjena v pogajanjih za obdobje 2004-2006, je bila Slovenija dolžna pripraviti Enotni programski dokument. Ob zamudah pri sprejemanju tega dokumenta bi se poslabšale možnosti za koriščenje izpogajanih sredstev (absorpcijska sposobnost bi bila manjša od predvidene), kar bi se odrazilo v slabši neto finančni poziciji nasproti EU ter slabšem izhodišču za pogajanja 2007-2013<sup>16</sup>. To pa bi seveda povzročilo tudi poslabšanje likvidnosti državnega proračuna.

Iz slike 20 je razvidno, da so v celotnem obdobju 2004-2006 pričakovani mesečni pritoki večji od odtokov v EU, vendar bi bila lahko situacija, če pritoki, ki so označeni s poševnimi črtami (tržni ukrepi, razvoj podeželja, strukturni skladi, kohezijski sklad), ne bi bili v celoti ali pravočasno realizirani, precej bolj neugodna, o čemer je več govora v nadaljevanju. Ob upoštevanju ocene Komisije, ki vključuje pritoke sredstev iz vseh obstoječih virov (razen sredstev za obstoječe politike in krepitev institucij v okviru notranjih politik, ki niso prejemek proračuna RS, temveč so nakazana neposredno upravičencem), naj bi bili pritoki sredstev na mesečni ravni leta 2004 v povprečju za približno 2,4 mrd višji kot odtoki

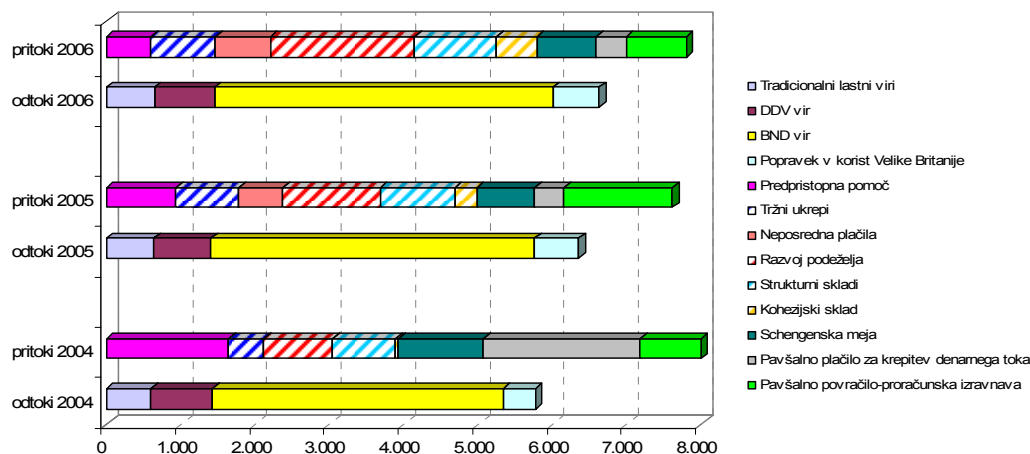
<sup>14</sup> Ukrepe za upravljanje likvidnosti proračuna podrobno opisujeta Černjač (2002, str. 22-33) in Dolenc (2002, str. 9-23).

<sup>15</sup> Komisija običajno nakaže pavšalna povračila predčasno, ker sicer nekatere države zaradi likvidnostnih težav ne bi mogle pravočasno izpolniti svojih obveznosti do proračuna EU.

<sup>16</sup> Slovenija naj bi v skladu z Uredbo Sveta o splošnih določbah o strukturnih skladih (1999) leta 2004 prejela avans v višini 10 % (6,3 mio EUR) dodeljenih sredstev (in ne plačil) iz strukturnih skladov in leta 2005 avans v višini 6 % (3,7 mio EUR) teh sredstev.

sredstev, medtem ko naj bi bili v letih 2005 in 2006 mesečni pritoki večji od odtokov za okrog 1,2 mrd SIT.

**Slika 20: Pričakovani mesečni javnofinančni denarni tokovi med proračunoma RS in EU v obdobju 2004-2006 (v mio SIT)**



Vir: Predpristopni ekonomski program (2003).

Načrtovano je bilo, da bo Slovenija leta 2004 v proračun EU v povprečju mesečno vplačevala 5,6 mrd SIT (od tega 0,8 mrd SIT iz DDV vira, 3,9 mrd SIT iz BND vira, 0,4 mrd SIT za popravek v korist Velike Britanije ter 0,6 mrd SIT iz tradicionalnih lastnih virov), medtem ko naj bi iz proračuna EU v povprečju mesečno prejela 8,1 mrd SIT. Če bi se te predpostavke uresničile, bi znašal neto proračunski položaj Slovenije dobrih 20 mrd SIT.

Dejansko je Slovenija iz evropskega proračuna v letu 2004 prejela le 3,4 mrd SIT več sredstev, kot jih je vanj vplačala. Pri tem je treba poudariti, da bi bila situacija bistveno drugačna, če ne bi bilo pavšalnih povračil. V tem primeru bi bila namreč Slovenija že v prvem letu polnopravnega članstva neto plačnica v evropski proračun (glej prilogo 5).

V letih 2005 in 2006 bodo vplačila v proračun EU postopoma naraščala; leta 2005 naj bi mesečni odtoki v povprečju znašali 6,4 mrd SIT, leta 2006 pa 6,6 mrd SIT. Vrednostna struktura odtokov bo v celotnem opazovanem obdobju bolj ali manj enaka, pri čemer bo najpomembnejši BND vir.

Izplačila iz evropskega proračuna bodo v letih 2005 in 2006 predvidoma nekoliko nižja kot leta 2004; leta 2005 naj bi v povprečju mesečno prejeli 7,6 mrd SIT, leta 2006 pa 7,8 mrd SIT. Ob upoštevanju realizacije izplačil v letu 2004 je vprašanje, ali so te predpostavke še realne. Pri tem je treba povedati še, da se bodo pavšalna povračila in predpristopne pomoči iz leta v leto zniževale, medtem ko naj bi zneski večine ostalih sredstev postopoma naraščali.

#### 4.3 Učinek dinamike pritokov in odtokov med obema proračunoma na likvidnost državnega proračuna

Vpliv evropskih tokov na likvidnost državnega proračuna naj bi se praviloma odrazil postopoma. V veliki meri je odvisen od tega, kako se odvijajo pričakovana plačila. Pri tem so možni naslednji učinki na likvidnost proračuna RS:

1. učinek javnofinančnega položaja Slovenije po vstopu v EU (izhodišče);
2. učinek sprememb v zunanji trgovini po vstopu v EU (velika neznanka, saj je bilo težko predpostaviti kaj se bo zgodilo);
3. učinek strukturnih sprememb (davčne utaje, nepobrane dajatve);
4. učinek zamikov (neusklajenost pritokov in odtokov).

V okviru zadnjega učinka lahko izdelamo različne scenarije, ki so odvisni predvsem od dolžine morebitnega zamika izplačil iz evropskega proračuna. Ti zamiki so lahko dnevni, mesečni ali letni.

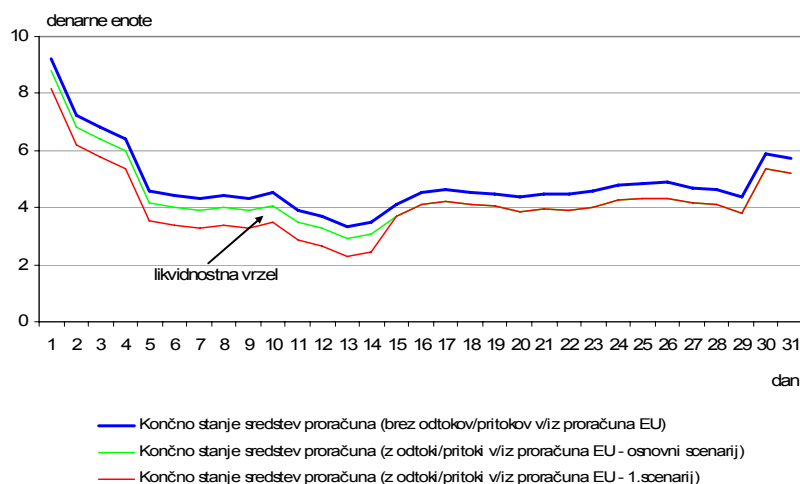
##### a) Dnevni zamiki oziroma zamiki do enega meseca (slika 21, 1. scenarij);

Na sliki 21 sta predstavljena dva izmed možnih scenarijev. Osnovni scenarij temelji na naslednjih predpostavkah:

- prvi delovni dan vsakega meseca se izvede vplačilo ene dvanajstine obveznosti v evropski proračun ter izplačilo pavšalnih povračil iz evropskega proračuna;
- dvajsetega v mesecu se izvede vplačilo tradicionalnih lastnih virov v evropski proračun.

1. scenarij se od osnovnega scenarija razlikuje le v tem, da Komisija nakaže pavšalna povračila šele 15. dne v mesecu. Iz slike je lepo razvidno, da bi se lahko, če bi bili pritoki (na primer pavšalna povračila) izvedeni v nekem tekočem mesecu, vendar kasneje kot prvi delovni dan, zgodilo (ob upoštevanju obstoječega mesečnega gibanja denarnih tokov), da bi predvsem v sredini meseca prišlo do dodatnega poslabšanja likvidnosti proračuna oziroma nastajanja večjih likvidnostnih primanjkljajev.

**Slika 21: Simulacija vpliva dinamike vplačil in izplačil evropskih sredstev na likvidnost državnega proračuna - dnevni zamik izplačila**

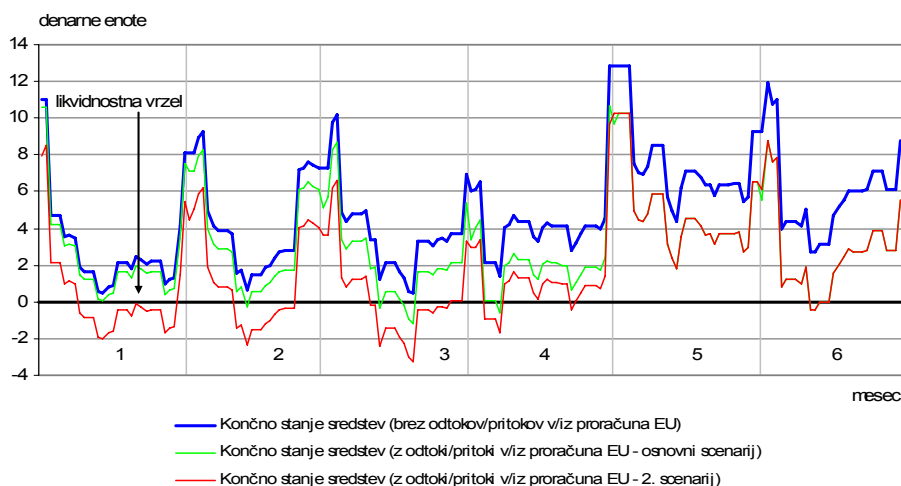


Vir: Predpristopni ekonomski program (2003), interni podatki Ministrstva za finance in lastni izračuni.

**b) Mesečni zamiki** (slika 22, 2. scenarij);

Predpostavke osnovnega scenarija so enake kot zgoraj. 2. scenarij, ki predstavlja za likvidnost državnega proračuna skrajno neugodno možnost, se od osnovnega scenarija razlikuje v tem, da Komisija v prvem mesecu zahteva dodatno vplačilo še dveh dvanajstin sredstev iz lastnih virov EU, v četrtem in petem mesecu pa zaradi tega ni vplačila teh obveznosti. To pomeni, da država članica po tem scenariju nakaže v prvem trimesečju kar pet dvanajstin svoje letne obveznosti, učinek na likvidnost pa se odraža v prvih štirih mesecih proučevanega obdobja.

**Slika 22: Simulacija vpliva dinamike vplačil in izplačil evropskih sredstev na likvidnost državnega proračuna - mesečni zamik izplačil in predčasna vplačila**



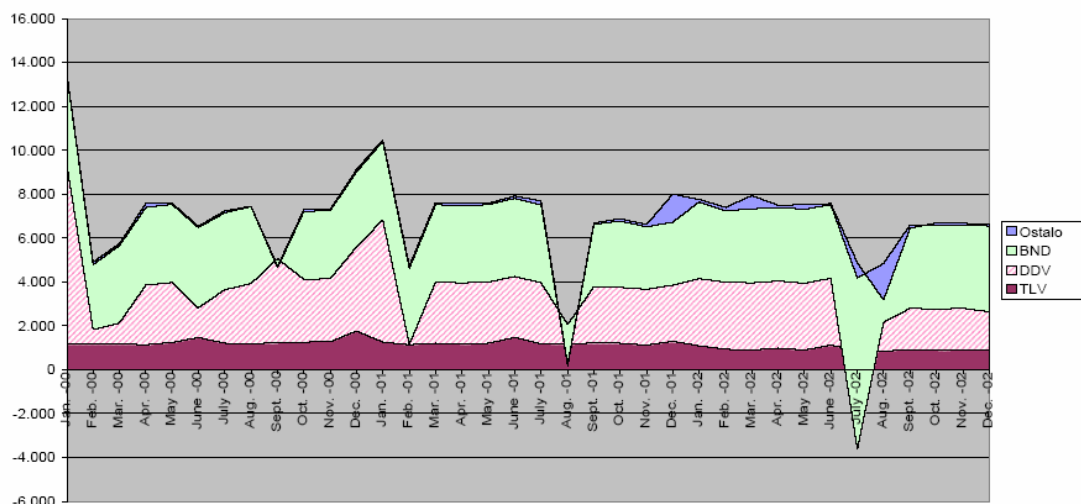
Vir: Predpristopni ekonomski program (2003), interni podatki Ministrstva za finance in lastni izračuni.

Predpostavka o vpoklicu dodatnih sredstev iz lastnih virov je precej realna, saj izkušnje kažejo, da potrebuje Komisija na začetku proračunskega leta za financiranje kmetijstva več sredstev kot je razpoložljivih sredstev na njenih računih. Zaradi tega pogosto od članic zahteva, da že v januarju ali februarju vplačajo dodatna sredstva iz DDV oziroma BND vira (največ pet dvanajstin v prvem trimesečju), vendar mora pri tem upoštevati odobritve in višino lastnih sredstev v evropskem proračunu. To pomeni, da se razlika med skupnimi sredstvi in potrebami po denarnih sredstvih razdeli med države članice, pri čemer se upošteva njihove deleže v predvidenih proračunskih prihodkih, poleg tega pa se zaradi zgodnejšega nakazila sredstev obveznost v naslednjih mesecih ustrezno zmanjša. Da je vse to res, dokazuje tudi slika 23, ki prikazuje mesečne denarne tokove proračuna EU v obdobju 2000-2002. Vplačila so namreč vedno največja v začetku leta, pri čemer posebej izstopa januar, medtem ko so sredi leta (julija, avgusta in/ali septembra) običajno izredno nizka.

Če država članica iz evropskega proračuna v določenem obdobju (v našem primeru v 1. polovici leta) prejema le pavšalna povračila in poleg tega plačuje še dodatne obveznosti na račun Komisije, je torej likvidnost državnega proračuna precej neugodna, likvidnostni primanjkljaji pa se po mesecih vztrajno kumulirajo.

Predpostavka, da država članica v opazovanem obdobju od evropskih sredstev prejema le pavšalna povračila, je sicer na prvi pogled nekoliko nerealna, vendar se glede na to, da za ostale pritoke iz proračuna EU vnaprej ne poznamo točne dinamike izplačil ter dejanskega obsega črpanja, v praksi lahko zgodi tudi takšen pesimističen scenarij<sup>17</sup>.

**Slika 23: Mesečni denarni tok evropskega proračuna - pritoki (v mio EUR)**



Vir: Administrative Conditions in the Area of the European Communities' Own Resources - Answers to Frequently Asked Questions (2003).

### c) Letni zamiki:

Če bi bili zamiki izplačil iz evropskega proračuna daljši (večmesečni), bi se lahko ti prenesli v naslednje proračunsko leto in imeli vpliv tudi na javnofinančni položaj RS.

## **4.4 Članstvo v EU in likvidnostno tveganje**

### **4.4.1 Plačila zamudnih obresti**

V prejšnjih poglavjih smo ugotovili, da se je po vstopu Slovenije v EU nekoliko povečalo likvidnostno tveganje. Glede na večjo negotovost pri upravljanju likvidnosti proračuna se namreč povečuje tudi verjetnost motenj, t.j. nepričakovanih likvidnostnih primanjkljajev, v denarnem toku. Zaradi neugodne likvidnosti nacionalnega proračuna se lahko zgodi, da država članica ni sposobna poravnati svojih obveznosti do EU ob pričakovanem času. V tem primeru mora država zaradi zamika plačila poravnati zamudne obresti, kot jih določa Uredba Sveta št. 2028/2004.

Država članica, ki ni vključena v EMU, plača za vsako zamudo pri knjiženju na račun Komisije obresti po obrestni meri nacionalne centralne banke, ki velja za posle refinanciranja na prvi koledarski dan zadevnega meseca, povečani za 2 odstotni točki. Če obrestna mera centralne banke ni na voljo, je uporabljena najbolj enakovredna mera, ki

<sup>17</sup> Tudi Slovenija je v prvih mesecih polnopravnega članstva redno prejela le pavšalna povračila in predpristopne pomoči (glej prilogo 5).

velja na denarnem trgu te države članice na prvi dan zadevnega meseca, povečana za 2 odstotni točki. Ta obrestna mera se poveča za 0,25 odstotne točke za vsak mesec zamude. Povečana obrestna mera velja za celotno obdobje zamude.

Država članica, ki je vključena v EMU, plača za vsako zamudo pri knjiženju na račun Komisije obresti po obrestni meri Evropske centralne banke, ki velja za posle refinanciranja na prvi koledarski dan meseca, v katerem znesek zapade v plačilo, povečani za 2 odstotni točki. Tudi v tem primeru se obrestna mera poveča za 0,25 odstotne točke za vsak mesec zamude in velja za celotno obdobje zamude.

Primer 1 prikazuje hipotetičen izračun obresti, ki bi jih morala Slovenija plačati, če bi šlo za enodnevne oziroma enomesečne zamude pri knjiženju na račun Komisije. Prikazan je znesek obresti, ki bi jih morala Slovenija plačati kot nečlanica EMU (ob predpostavki, da obveznosti do evropskega proračuna ne bi poravnala v celoti) in znesek obresti, ki bi ga morala plačati, če bi bila vključena v EMU. Če bi bila Slovenija že leta 2004 članica EMU, bi za zamudo plačevala približno 20 % nižje obresti, kot jih je plačevala sedaj.

#### Primer 1: Hipotetičen izračun zamudnih obresti za Slovenijo

Pri izračunu obresti so uporabljeni naslednji podatki:

- glavnica v višini 5,6 mrd SIT, ki predstavlja vsoto vseh lastnih virov (DDV vir, BND vir, tradicionalni lastni viri, popravek v korist Velike Britanije);
- centralni tečaj med tolarjem in evrom (239,64 SIT/EUR);
- obrestna mera Banke Slovenije za refinanciranje bank (3,0 % - november 2004);
- obrestna mera Evropske centralne banke za posle refinanciranja (2,03 % - november 2004).

##### **ENODNEVNI ZAMIK PLAČILA:**

$$\text{obresti} = \frac{\text{glavnica} \cdot (\text{obrestna mera} + 2 \text{ o.t.}) \cdot \text{število dni}}{360 \cdot 100}$$

kot nečlanica EMU:

$$\text{obresti} = \frac{5.625.000.000 \text{ SIT} \cdot (3,0 + 2) \cdot 1}{360 \cdot 100} = 781.250 \text{ SIT}$$

kot članica EMU:

$$\text{obresti} = \frac{5.625.000.000 \text{ SIT} \cdot (2,03 + 2) \cdot 1}{360 \cdot 100} = 629.688 \text{ SIT}$$

##### **ENOMESEČNI ZAMIK PLAČILA:**

$$\text{obresti} = \frac{\text{glavnica} \cdot (\text{obrestna mera} + 2 \text{ o.t.} + 0,25 \text{ o.t.}) \cdot \text{število dni}}{360 \cdot 100}$$

kot nečlanica EMU:

$$\text{obresti} = \frac{5.625.000.000 \text{ SIT} \cdot (3,0 + 2 + 0,25) \cdot 31}{360 \cdot 100} = 25.429.688 \text{ SIT}$$

kot članica EMU:

$$\text{obresti} = \frac{5.625.000.000 \text{ SIT} \cdot (2,03 + 2 + 0,25) \cdot 31}{360 \cdot 100} = 20.731.250 \text{ SIT}$$

Razlika v obrestnih merah za zamudne obresti med državami članicami in nečlanicami EMU se na prvi pogled izraža kot nekakšna diskriminacija med državami, vendar je takšna razlika smiselna tudi zaradi razlik v inflacijskih stopnjah držav.

Tabela 4 prikazuje obrestne mere, ki se uporabljajo pri izračunu zamudnih obresti za države nečlanice EMU. Po višini obrestne mere v novembru 2004 se Slovenija z obrestno mero 3 % nahaja v sredini; najnižjo obrestno mero, ki je praktično enaka obrestni meri Evropske centralne banke za posle refinanciranja, ima Švedska (2 %), najvišjo pa Madžarska (10 %).

**Tabela 4: Obrestne mere za izračun zamudnih obresti po državah nečlanicah EMU**

država	obrestna mera	obrestna mera - originalen naziv	november 2004
Švedska	REPO	Repo rate	2 %
Danska	Obrestna mera za posojila	Lending rate	2,15 %
Estonija	Obrestna mera na medbančnem trgu, trimesečna (TALIBOR)	3-months interbank rate (TALIBOR)	2,41 %
Češka	REPO, štirinajstdnevna	2-weeks repo rate	2,5 %
Litva	Obrestna mera na medbančnem trgu, trimesečna (VILIBOR)	3-months interbank rate (VILIBOR)	2,7 %
Malta	Centralna intervencijska obrestna mera	Central intervention rate	3 %
Slovenija	Obrestna mera refinanciranja	Main refinancing rate	3 %
Latvia	Obrestna mera refinanciranja	Refinancing rate	4 %
Slovaška	REPO	Repo tender limit rate	4,5 %
Velika Britanija	REPO	Repo rate	4,75 %
Ciper	Mejna možnost zadolževanja	Marginal lending facility	5,5 %
Poljska	Minimalna intervencijska obrestna mera na denarnem trgu	Minimum money market intervention rate	6,5 %
Madžarska	Osnovna obrestna mera	Base rate	10 %

Vir: Centralne banke držav članic EU (2004).

Če države ne poravnajo obveznosti do EU v predpisanih rokih, niso kaznovane le s plačilom relativno visokih zamudnih obresti, ampak izgubijo tudi zaupanje in ugled.

#### 4.4.2 Problematika DDV

Glede na to, da je DDV eden najpomembnejših davčnih virov<sup>18</sup>, ima velik vpliv tako na likvidnost proračuna kot tudi na izvrševanje proračuna. Pred vstopom Slovenije v EU je bilo znano, da bo likvidnostni zamik pri DDV nastal že 1. maja 2004, torej ob ukinitvi carinske službe, ki je do tedaj na mejah nadzorovala uvoz in izdajala fakture za vstopni DDV. Postopno naraščanje likvidnostne vrzeli je bilo predvideno od junija 2004 dalje, saj je bil maja v proračun vplačan še DDV od tistega, kar je bilo uvoženo aprila. V Spremembah proračuna za leto 2004 (2003) je bil tako zaradi vstopa v EU ocenjen izpad prihodkov od DDV v višini 13 mrd SIT.

Po vstopu Slovenije v EU se je hitro izkazalo, da bo izpad prihodkov od DDV nekoliko večji kot je bilo prvotno predvideno. Glede na to, da je ta izpad povzročil precejšnje težave tudi pri upravljanju likvidnosti proračuna, bomo skušali v tem poglavju poiskati vzroke za

<sup>18</sup> Delež DDV v strukturi davčnih prihodkov državnega proračuna je leta 2003 znašal okrog 41 %, leta 2004 pa okrog 36 %.

takšno stanje ter ugotoviti, ali je šlo le za kratkoročni oziroma enkratni pojav ali lahko manjše prihodke iz tega vira pričakujemo tudi v prihodnje.

Pred tem si pogledjmo še najpomembnejše sistemske spremembe, do katerih je na področju DDV prišlo zaradi vstopa Slovenije v EU.

### ➤ **Sistemske spremembe na področju DDV po vstopu v EU**

S 1. majem 2004 so države pristopnice, torej tudi Slovenija, postale del carinskega in davčnega ozemlja EU, na katerem se lahko blago in storitve prosto gibljejo. Glede na to, da na enotnem carinskem območju ni carinskega nadzora nad gibanjem blaga med državami, pri katerem bi carinski organi posameznih držav zaračunavali DDV od uvoza ter izdajali dokumente o izvozu blaga, ki je oproščen DDV<sup>19</sup>, je obveznost obračunavanja DDV od prometa blaga med državami članicami EU prenesena na zavezance za DDV v posamezni davčno suvereni državi. V tem primeru gre za način davčnega obravnavanja blaga, ki mu pravimo *načelo države uvoznice blaga* ali *načelo destinacije* (Stanovnik, 2002, str. 97; Ošljaj, 2004, str. 7).

Poudariti je treba, da deluje sistem obdavčitve po načelu destinacije le v prometu med zavezanci za DDV. Za nakupe, ki jih v drugi državi članici opravijo osebe, ki niso zavezanci za DDV (fizične osebe), namreč velja, da se obdavčijo po *načelu države izvoznice* ali *načelu porekla*, torej po predpisih države, kjer so opravljeni. To pravilo ne velja za nakup novih prevoznih sredstev (avtomobili, jahte, ipd.), ki se obdavčijo po načelu destinacije (Stanovnik, 2002, str. 97; Ošljaj, 2004, str. 7).

Nadzor davčnih zavezancev po opravljenem prometu blaga in storitev oziroma pravilnem plačevanju DDV od prometa med zavezanci različnih držav se s trenutkom vstopa države v EU prenese s carinskih organov<sup>20</sup> na davčne organe<sup>21</sup>, saj postane notranji promet in se zato obdavčuje z DDV kot notranji promet. Davčni organi posameznih držav so med seboj povezani z računalniškim sistemom za izmenjavo podatkov o zavezancih v EU, imenovanim VIES (VAT Information Exchange System), v okviru katerega nadzorujejo obveznosti davčnih zavezancev. Zaradi tega je za zavezance uveden poseben enoten način identificiranja<sup>22</sup> ter evidentiranja prometa. Poleg tega so v EU enotna tudi poročila v zvezi z DDV; zavezanci obračunavajo izstopni in vstopni DDV v mesečnih, trimesečnih oziroma polletnih obračunih DDV, izdelujejo trimesečna poročila o dobavah zavezancem v druge države EU, nekateri (največji) izdelujejo tudi poročila Intrastat.

---

<sup>19</sup> Oprostitev DDV ob izvozu pomeni, da se na blago aplicira davčna stopnja 0 %. Za takšen način davčnega obravnavanja blaga obstaja v mednarodni menjavi poseben izraz, t.j. *mejna davčna izravnava*, ki pomeni, da pride blago v državo uvoznico neobdavčeno, nato (takoj ob uvozu ali ob kasnejših prodajah) pa se obdavči po davčni stopnji države uvoznice.

<sup>20</sup> V Sloveniji Carinska uprava RS (CURS). V pristojnosti CURS je DDV od uvoženega blaga in storitev.

<sup>21</sup> V Sloveniji Davčna uprava RS (DURS). DURS spremlja, načrtuje in pobira DDV po obračunu.

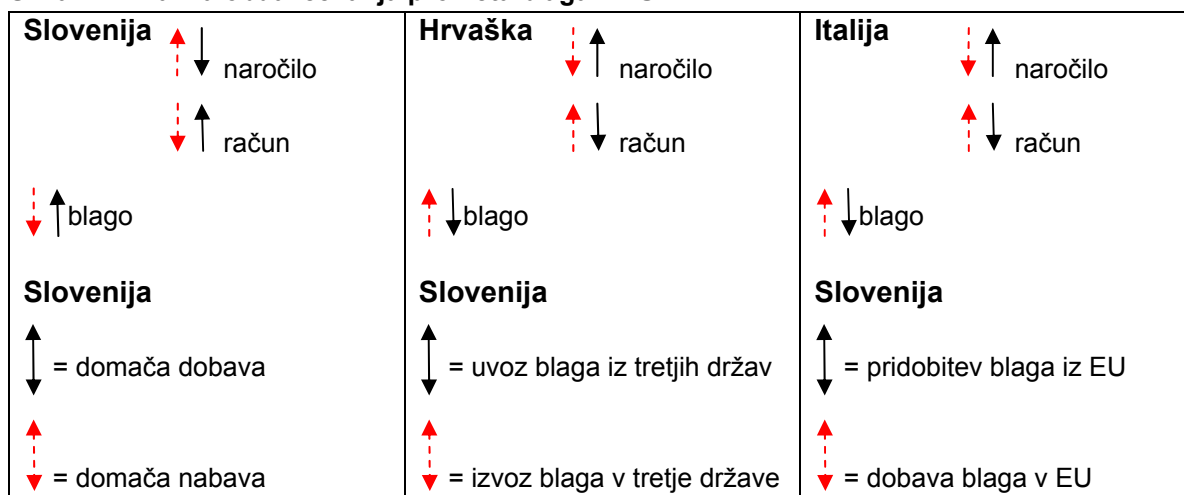
<sup>22</sup> Davčna služba posamezne države EU zavezancu (in pravni osebi, ki ni zavezanec) dodeli identifikacijsko številko, ki je odločilna za oprostitvev zaračunavanja DDV pri dobavah zavezancu v EU in za pravico do odbijanja vstopnega DDV.



### a) Obdavčevanje po kraju opravljenega prometa blaga

Harmonizirani zakoni o DDV na davčnem območju EU<sup>23</sup> zagotavljajo, da se ta davek v vseh državah plačuje načeloma po enakih pravilih, pri čemer je bistveno, da se DDV od istega prometa plača le enkrat, torej le v eni od držav članic. Zaradi tega morajo države članice EU pri obdavčevanju dosledno upoštevati načelna pravila obdavčevanja prometa blaga in storitev med zavezanci za DDV v EU. Pravila obdavčevanja prometa blaga so prikazana na spodnji sliki, v nadaljevanju pa pojasnjujemo še nekatere temeljne termine, ki se uporabljajo na področju mednarodnega trgovanja članic EU.

**Slika 24: Pravila obdavčevanja prometa blaga v EU**



Prerejeno po Ošljaj (2004, str. 16).

### Domače dobave

Slovenski prodajalec zaračuna slovenski DDV kupcu in ga plača državi Sloveniji, kar pomeni, da je enako kot doslej kraj opravljenega prometa blaga Slovenija, ki dobi davek; to je prodajalčev izstopni DDV.

### Domače nabave

Slovenski kupec dobi blago in račun z DDV; to je njegov vstopni DDV, ki ga lahko enako kot doslej po določenih pravilih odbija.

### Uvoz blaga iz tretjih držav

Carinska služba enako kot pred vstopom v EU zaračuna slovenski DDV kupcu oziroma uvozniku v Sloveniji, pri čemer je treba poudariti, da pomeni sedaj uvoz istočasno vstop blaga v EU (ne le v Slovenijo). V tem primeru je kraj uvoza država uvoza. Uvoznik lahko odbija vstopni DDV, ki mu ga zaračuna carinska služba. Če je blago dobavljeno dalje v drugo državo EU, je uvoz v Sloveniji lahko oproščen davka, obdavčitev pa je izvedena v namembni državi EU.

<sup>23</sup> Temeljni pravni akt EU na področju posrednega obdavčevanja blaga in storitev je Šesta direktiva Sveta o harmonizaciji zakonov držav članic Skupnosti o prometnih davkih - skupni sistem DDV (1977). Smernica je sicer obvezujoče narave, vendar je bilo članicam prepuščeno, kako so obveznosti, ki izvirajo iz smernice, vpeljale v nacionalno zakonodajo. O slovenskem zakonu o DDV je znano, da je v celoti usklajen z določili omenjene smernice.

### Izvoz blaga v tretje države

Slovenski izvoznik je oproščen plačila DDV oziroma pri izstopu iz Slovenije se na blago aplicira davčna stopnja 0 %. Blago gre nato čez carinsko mejo, davek pa se plača v državi uvoznici po njenih pravilih. To z drugimi besedami pomeni, da je enako kot doslej kraj opravljenega prometa blaga Slovenija, vendar je izvoz oproščen DDV, obdavčen pa je uvoz v tretji državi (v našem primeru na Hrvaškem).

### Pridobitev (nabava) blaga iz držav članic EU

Slovenski kupec sam obračuna slovenski DDV in ga plača državi Sloveniji (doslej je bil to uvoz Slovenije). Dobava blaga iz ene članice EU v drugo je v prvi oproščena DDV.

### Dobava blaga v države članice EU

Pri slovenskem prodajalcu je blago oproščeno DDV. Kupec v državi članici EU obračuna DDV po pravilih svoje države od pridobitve blaga znotraj EU (doslej je bil to izvoz Slovenije).

Če strnemo dosedanje ugotovitve, ostane po 1. maju 2004 na področju DDV nespremenjeno naslednje:

- po načelu destinacije je promet blaga obdavčen z DDV v državi, v kateri bo blago porabljeno, in so storitve po načelu porekla obdavčene v državi, iz katere izvira zavezanec za DDV, ki jih prodaja (pri tem so možne izjeme, o katerih bomo govorili v nadaljevanju);
- zavezanec plača DDV na dodano vrednost, kar pomeni da se od izstopnega DDV, ki ga zavezanec zaračuna kupcu, odbije vstopni DDV, ki ga zavezancu zaračunajo dobavitelji, pri čemer nosi končni kupec enako davčno breme kot pred vstopom v EU;
- prodajalec, ki prodaja blago in storitve, za katere je predpisana oprostitev plačila DDV<sup>24</sup>, ne sme odbijati vstopnega DDV (neprava oprostitvev), izjema je izvoz blaga, ki je oproščen plačila DDV, vendar izvozniku pravica do odbitka ostane (prava oprostitvev);
- uvoz blaga iz tretjih držav, ki niso članice EU, je obdavčen, izvoz v te države pa oproščen davka.

### b) Obdavčevanje po kraju opravljenega prometa storitev

Pri prometu storitev se kot osnovno načelo obdavčitve ohranja sistem obdavčitve po načelu porekla, kar pomeni, da se storitev obdavči v tisti državi, kjer ima davčni zavezanec (prodajalec storitve) sedež oziroma prebivališče. Pri tem dopušča Zakon o DDV številne izjeme za določene storitve<sup>25</sup>, kjer se kraj opravljenega storitve določi po drugih okoliščinah, na primer po dejanskem kraju opravljenega storitve, kraju sedeža prejemnika storitve idr.

<sup>24</sup> Oprostitev za določene dejavnosti, ki so v javnem interesu: bolnišnična in izvenbolnišnična zdravstvena oskrba, socialno varstvene storitve, predšolska vzgoja, šolsko in univerzitetno izobraževanje ter usposabljanje, prispevek za programe RTV Slovenija ipd.; druge oprostitve DDV: zavarovalni in pozavarovalni posli, najem oziroma zakup nepremičnin, dobava zlata Banki Slovenije ipd. (Zakon o DDV, 2004, 26-27. člen).

<sup>25</sup> Storitve v zvezi z nepremičninami, prevozne storitve, storitve s področja kulture, umetnosti, znanosti, izobraževanja, športa itd.

## ➤ Teoretičen primer obračunavanja DDV pred 1. majem 2004 in po njem

Za boljše razumevanje problematike DDV prikažimo hipotetičen obračun DDV za mesec april, ki ga zavezanec, t.j. neko izmišljeno slovensko podjetje, predloži do 31. maja. Izračun davčnih obveznosti temelji na naslednjih predpostavkah:

- podjetje opravlja le obdavčeno dejavnost (proizvodnjo); del proizvodov izvaža v Avstrijo, Italijo in na Hrvaško (hipotetične vrednosti prodaj so prikazane v spodnji razpredelnici);
- surovine in repromaterial nabavlja v Sloveniji, Italiji, Avstriji in na Hrvaškem (hipotetične vrednosti nabav so prikazane v spodnji razpredelnici);
- vse surovine, repromaterial in končni proizvodi so obdavčeni s splošno stopnjo, t.j. 20 %;
- vsi partnerji podjetja so zavezanci za DDV v svojih državah;
- zaradi poenostavitve so prikazane le po ena pošiljka blaga iz/v vsako državo;
- podjetje ima dovoljenje CURS, da vse dajatve, ki jih obračuna carinski organ v tekočem mesecu, plača do 15. dne naslednjega meseca.

Kot je razvidno iz spodnjega obračuna DDV, je pred vstopom v EU davčna obveznost podjetja znašala -200.000 d.e.<sup>26</sup>. Zaradi presežka vstopnega nad izstopnim DDV ni zavezanec v državni proračun vplačal ničesar, ampak je iz poročila prejel vračilo v višini 200.000 d.e. Ker je zakonski rok za vračilo DDV 60 (oziroma 30) dni po vložitvi obračuna<sup>27</sup>, torej v našem primeru do 31. julija, je proračun v obdobju 15. maj-30. julij razpolagal z likvidnostnimi sredstvi v višini 200.000 d.e. Zavezanec je tako v državni proračun dejansko vplačal 100.000 d.e.<sup>28</sup>.

Po 1. maju znaša davčna obveznost našega podjetja +40.000 d.e. Ker sedaj izstopni DDV presega vstopnega, sredstva ne bodo povrnjena, ampak bo moralo podjetje v državni proračun vplačati dodatnih 40.000 d.e.<sup>29</sup>, in sicer v našem primeru do 31. maja<sup>30</sup>. Dokončna davčna obveznost zavezanca bo tudi v novem sistemu 100.000 d.e.<sup>31</sup>.

Ta zelo poenostavljen primer kaže, da je ob navedenih predpostavkah pri upravljanju likvidnosti proračuna edina razlika med prejšnjim in sedanjim sistemom ta, da je imel prej državni proračun približno en mesec oziroma dva na voljo sredstva od DDV, ki so ga

<sup>26</sup> Davčna obveznost je enaka razliki med izstopnim in vstopnim DDV.

<sup>27</sup> 53. člen Zakona o DDV (2004) določa, da je rok za vračilo presežka vstopnega nad izstopnim DDV izvoznikom 30 dni od predložitve obračuna, rok za vračilo vstopnega DDV drugim davčnim zavezancem pa 60 dni od predložitve obračuna.

<sup>28</sup> Vsota vplačila uvoznega DDV (300.000 d.e.) in vračila presežka vstopnega nad izstopnim DDV (-200.000 d.e.).

<sup>29</sup> Če bi vstopni davek presegal izstopnega, bi imelo podjetje terjatev do države, ki bi se mu načeloma vštela med plačila v naslednjih obdobjih, lahko pa bi zahtevalo vračilo davka, ki bi ga država izvedla v 30 oziroma 60 dneh (glej opombo 27).

<sup>30</sup> 38. in 39. člen Zakona o DDV (2004) določata, da mora zavezanec davčnemu organu oddati obračun, na katerem izkaže svojo obveznost ali terjatev do države, in poravnati morebitno obveznost do zadnjega delovnega dne naslednjega meseca po poteku davčnega obdobja.

<sup>31</sup> Vsota vplačila uvoznega DDV (60.000 d.e.) in vplačila presežka izstopnega nad vstopnim DDV (40.000 d.e.).

uvozniki plačali CURS takoj ob uvozu, in je bil šele po preteku tega obdobja vrnjen zavezancem, medtem ko sedaj s sredstvi približno en mesec razpolagajo podjetja in jih šele nato vplačajo v proračun. Z drugimi besedami to pomeni, da se po vstopu v EU DDV obračuna in plačuje za nazaj, prej pa se je pri uvozu plačal državi vnaprej. Torej lahko ugotovimo, da je nov sistem DDV za likvidnost državnega proračuna manj ugoden od

## ➤ Učinek sistemskih sprememb pri DDV na likvidnost državnega proračuna

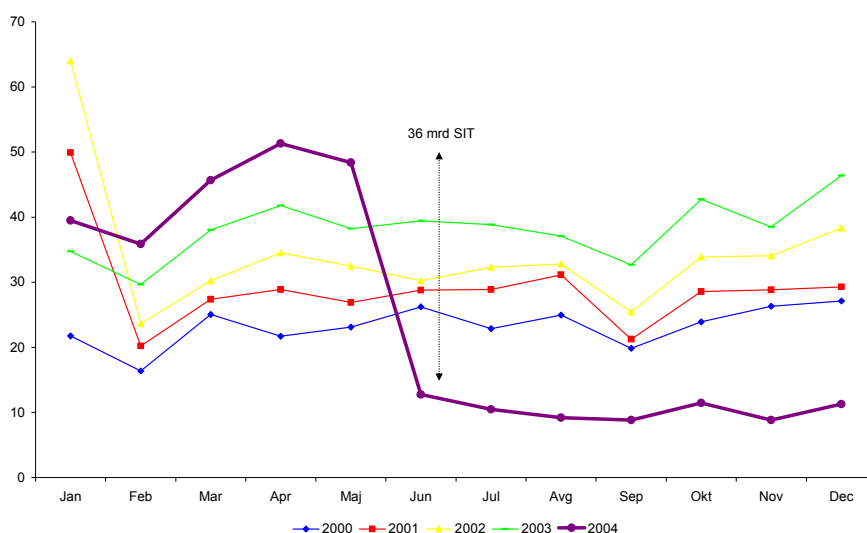
Že v prejšnjih podpoglavjih smo ugotovili, da so sistemske spremembe na področju DDV po 1. maju 2004 vplivale predvsem na likvidnost državnega proračuna, saj je prišlo do zmanjšanja prihodkov od uvoznega DDV, ki je bilo čez čas delno nadomeščeno z višjimi vplačili obračunskega DDV ter nižjimi zahtevki po vračilih presežkov vstopnega DDV.

V tem poglavju bomo podrobno analizirali pretekla gibanja vplačil in vračil tako obračunskega kot uvoznega DDV ter na osnovi ugotovljenega skušali napovedati, kakšna bo dinamika in obseg prihodkov od DDV v naslednjih davčnih obdobjih.

### a) Vplačila uvoznega DDV

Vplačila DDV od uvoza blaga in storitev so se v celotnem obdobju 2000-2004 gibala precej usklajeno, junija 2004 pa se je prvič odrazil učinek vstopa v EU, saj so se prihodki od uvoznega DDV drastično znižali, in sicer kar za 36 mrd SIT glede na maj, medtem ko so bili v preteklih letih prihodki iz tega vira v juniju običajno nekoliko višji kot v maju (slika 25).

**Slika 25: Vplačila uvoznega DDV v obdobju 2000-2004 (v mrd SIT)**



Vir: Interni podatki Ministrstva za finance.

Med meseci so po obsegu vplačil uvoznega DDV običajno najmočnejši april, oktober in december, kar je posledica visokega uvoza v teh mesecih oziroma v enem mesecu prej (glej spodaj navedene roke za plačilo davka).

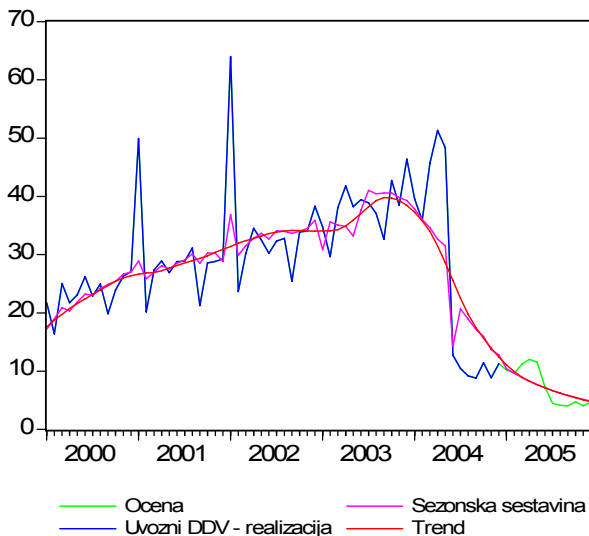
Vplačila tega davka se izvajajo vsak delovni dan v mesecu, vendar lahko ob pregledu dnevne dinamike vplačil ugotovimo, da so ta največja 15. oziroma 16. v mesecu ter ob ponedeljkih in še posebej ob petkih. Takšna dinamika je skladna s 63. členom Zakona o izvajanju carinskih predpisov Evropske Skupnosti (2004), ki pravi, da je običajen rok za plačilo davka 10 dni od prejema carinske deklaracije, pri čemer obstajata dve izjemi tega pravila, ki odobravata odlog plačila, in sicer:

- pri mesečnem vlaganju carinskih deklaracij je rok plačila davka do 16. dne v mesecu, ki sledi temu koledarskemu mesecu, in
- pri tedenskem vlaganju carinskih deklaracij je rok plačila davka do petka četrtega tedna, ki sledi koledarskemu tednu.

Ker so pri vplačilih uvoznega DDV (in tudi DDV po obračunu) prisotne sezonska komponenta (zaradi večjih vplačil v posameznih mesecih) ter izstopajoče vrednosti (zaradi podaljševanja proračunskega leta - zadnjič v letu 2002 in vstopa v EU), smo pri projekcijah do konca leta 2005 uporabili Tramo/Seats metodo, s pomočjo katere smo izločili največje izstopajoče vrednosti, t.j. januar 2000, 2001 in 2002 ter junij, julij oziroma avgust 2004.

Na osnovi slike 26 in preteklih izkušenj o gibanju uvoznega DDV je mogoče sklepati, da se bodo prihodki od tega davka do konca leta 2005 gibali v razponu od 10 do 15 mrd SIT. Ocena regresijske funkcije sicer nakazuje, da naj bi se v drugi polovici leta 2005 ta vplačila precej znižala, vendar do tega skoraj zagotovo ne bo prišlo, saj je bilo znižanje prihodkov iz tega vira v juniju 2004 v glavnem posledica vstopa v EU.

**Slika 26: Realizacija in projekcija vplačil uvoznega DDV v obdobju 2000-2005 (v mrd SIT)**



$$DDV_{uvozni_t} = 33,0079 - 0,2092t$$

$$t = (14,3932) \quad (-3,7521)$$

$$se = (2,2933) \quad (0,0557)$$

$$p = (0,0000) \quad (0,0004)$$

$$n = 72$$

$$R^2 = 0,1674$$

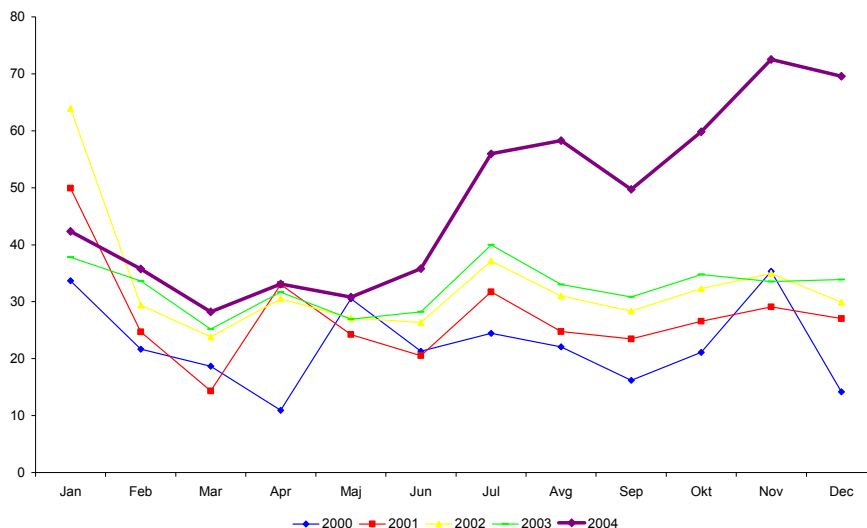
Vir: Interni podatki Ministrstva za finance in lastni izračuni.

### b) Vplačila obračunskega DDV

Iz slike 27 je razvidno, da je tudi gibanje vplačil obračunskega DDV po posameznih letih dokaj primerljivo; izjema pri tem je le leto 2000. V tem letu je bilo namreč v večini primerov, ko zadnji dan v mesecu ni bil delovni dan, t.j. v aprilu, oktobru in decembru, okoli 50 % vplačil DDV po obračunu izvedenih na prvi delovni dan naslednjega meseca (Voje, 2001, str. 58), kar je sicer mogoče v skladu s 101. členom Zakona o splošnem upravnem postopku (1999). V ostalih letih ni prihajalo do tovrstnih zamikov, razen marca 2001, ko je bila polovica davka vplačana v naslednjem mesecu (2. aprila).

Po vstopu v EU so začela vplačila DDV po obračunu občutno naraščati, kar je predvsem posledica preoblikovanja dotedanega uvoza v intrakomunitarni promet. Rast je bila največja novembra, ko so bila vplačila kar za 116 % višja v primerjavi s preteklim letom.

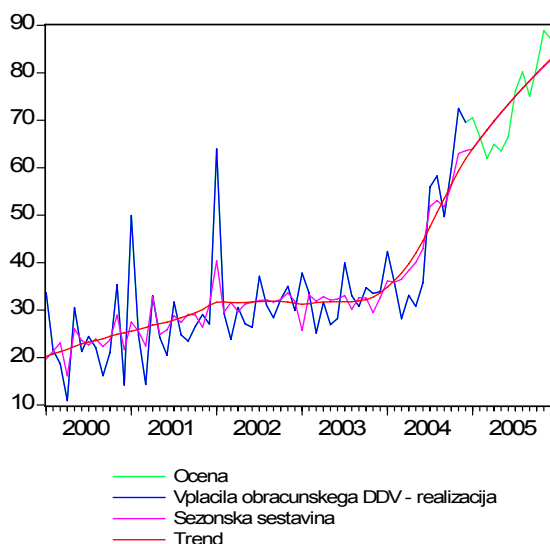
**Slika 27: Vplačila obračunskega DDV v obdobju 2000-2004 (v mrd SIT)**



Vir: Interni podatki Ministrstva za finance.

Ocena regresijske funkcije kaže, da se bodo vplačila obračunskega DDV v naslednjih mesecih nekoliko okrepila; v poprečju naj bi mesečno naraščala za 752 mio SIT in konec leta 2005 dosegla raven okrog 80 mrd SIT (slika 28).

**Slika 28: Realizacija in projekcija vplačil obračunskega DDV v obdobju 2000-2005 (v mrd SIT)**



$$vplacDDV_{obrač_t} = 12,5683 + 0,7518t$$

t = (5,9569) (14,6582)  
 se = (2,1099) (0,0513)  
 p = (0,0000) (0,0000)  
 n = 72  
 R<sup>2</sup> = 0,7543

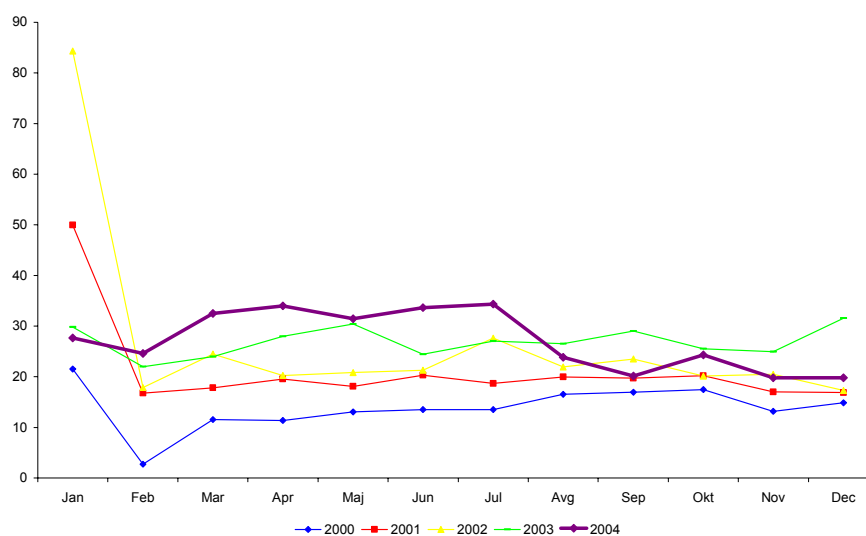
Vir: Interni podatki Ministrstva za finance in lastni izračuni.

### c) Vračila obračunskega DDV

Vračila obračunskega DDV se v opazovanem obdobju gibljejo zelo usklajeno in brez večjih nihanj (slika 29). Izjema pri tem je januar v obdobju 2000-2002 (podaljšana proračunska leta), ko je Ministrstvo za finance na podlagi večjega obsega od s sprejetim proračunom načrtovanih vplačil DDV predčasno vračalo zavezancem DDV že za februar. Posledica tega so bila nižja vračila DDV v februarju (Voje, 2001, str. 59).

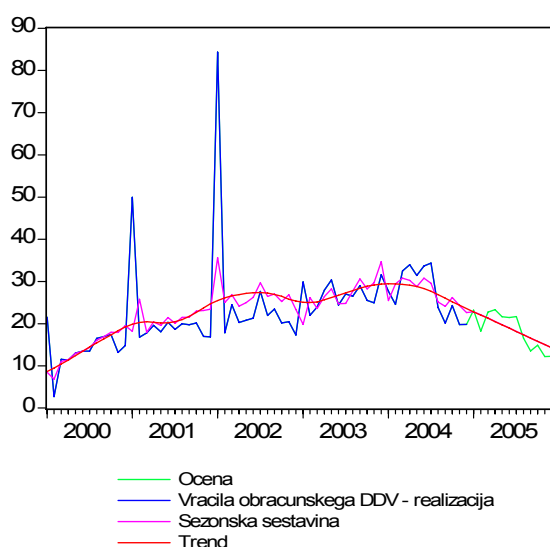
Kot je bilo pričakovano, so se začela vračila DDV po obračunu v tretjem mesecu po vstopu v EU zniževati, vendar je bilo znižanje manjše od predvidenega<sup>32</sup> (več o tem v nadaljevanju).

**Slika 29: Vračila obračunskega DDV v obdobju 2000-2004 (v mrd SIT)**



Vir: Interni podatki Ministrstva za finance.

**Slika 30: Realizacija in projekcija vračil obračunskega DDV v obdobju 2000-2005 (v mrd SIT)**



$$vračDDV_{obrač_t} = 19,0082 + 0,0981t$$

$$t = (14,4877) \quad (3,0768)$$

$$se = (1,3120) \quad (0,0319)$$

$$p = (0,0000) \quad (0,0030)$$

$$n = 72$$

$$R^2 = 0,1191$$

Vir: Interni podatki Ministrstva za finance in lastni izračuni.

<sup>32</sup> V juliju 2004 so bila zaradi relativno visokega vstopnega davka po majskih obračunih vračila izvoznikom še vedno visoka, iz istega razloga tudi vračila neizvoznikom v avgustu.



Iz slike 30 je razvidno, da naj bi vračila obračunskega DDV v naslednjih mesecih nekoliko naraščala, in sicer v povprečju za 98 mio mesečno, konec leta 2005 pa dosegla raven okrog 15 mrd SIT.

Ker imajo vračila obračunskega DDV zaradi svojega obsega velik vpliv tako na likvidnost kot na izvrševanje državnega proračuna, je v določenih situacijah pomembno, da se vračila ne izvajajo pred zadnjim možnim rokom. Voje (2001, str. 59) zato poudarja, da bi bilo treba v primerih zamika rednih mesečnih vplačil DDV po obračunu in trošarin, zaradi česar se proračun ob koncu meseca sooča z likvidnostnimi težavami, prenesti vračila, ki zapadejo zadnji dan v mesecu, na prvi delovni dan naslednjega meseca. Tudi za državo namreč velja enako pravilo kot za davčne zavezanke, da lahko zamakne rok plačila brez zamudnih obresti tedaj, ko bi moralo biti plačilo opravljeno na nedelovni dan.

#### ➤ **Vzroki za manjši obseg prihodkov od DDV po 1. maju 2004**

Večina držav se je ob vstopu v EU srečala z (likvidnostnim) izpadom prihodkov od DDV. Literatura sicer navaja številne vzroke za takšno stanje, ne navaja pa ukrepov, s katerimi bi se lahko države izognile tem izpadom, oziroma se nanje pripravile in s tem preprečile negativne posledice za likvidnost proračuna.

Kot že rečeno, je bilo v proračunu RS za leto 2004 zaradi vstopa v EU predvidenih 13 mrd SIT izpada DDV. Kasneje se je izkazalo, da bo izpad večji od predvidenega, saj manjša vplačila DDV od uvoza blaga in storitev niso bila nadomeščena z ustrezno višjimi vplačili DDV po obračunih in nižjimi zahtevki za vračila presežkov vstopnega DDV. Končen primanjkljaj prihodkov od DDV je tako znašal skoraj 23 mrd SIT. Za odstopanja realiziranega DDV od načrtovanega so navedeni naslednji vzroki (Interna gradiva DURS):

##### *1. visok uvoz v mesecih pred vstopom v EU;*

V prvih šestih mesecih leta 2004 je bil uvoz kar za 35 % večji od uvoza v enakem obdobju leta 2003, pri čemer je bila rast najvišja v aprilu in maju, kar je najverjetneje povezano s špekulacijami podjetij pred spremembo načina obračunavanja in plačevanja DDV. Posledica tega je bil višji vstopni DDV od uvoza, ki je povzročil velik likvidnostni izpad obračunskega DDV v juniju, juliju in avgustu.

Po 118. členu Pravilnika o izvajanju Zakona o DDV (2004) namreč zavezanec pravice do odbitka vstopnega DDV za uvoženo blago ne more uveljaviti prej kot v davčnem obdobju, v katerem prejme carinsko deklaracijo za sprostitev blaga v prost promet ali postopek začasnega uvoza blaga z delno oprostitvijo plačila carine oziroma odločbo carinskega organa, na kateri je obračunan DDV. V maju so tako zavezanci pogosto prejeli carinske deklaracije, ki so se nanašale še na uvoz iz aprila. To pomeni, da so podjetja maja v skladu s starimi postopki plačala uvozni DDV CURS<sup>33</sup> in nato uveljavljala odbitek

<sup>33</sup> DDV od uvoza blaga se je v skladu s slovensko carinsko zakonodajo pred 1.5.2004 vplačeval v državni proračun v 30 dneh od prejema carinske deklaracije oziroma do 15. dne v mesecu, ki sledi mesecu, v katerem je bilo blago sproščeno v prost promet; po 1.5.2004 je rok za plačilo davka 10 dni od prejema carinske deklaracije oziroma do 16. dne v mesecu, ki sledi temu koledarskemu mesecu.

vstopnega davka za uvoženo blago v davčnih obračunih za mesec maj, ki so jih v skladu z 38. členom Zakona o DDV morala predložiti DURS do zadnjega delovnega dne junija, ko so tudi vplačala svojo obveznost iz DDV v državni proračun. Torej je logično, da so bila vračila izvoznikom, ki se jim po majskih obračunih davek vrača v juliju, ter ostalim, ki se jim po majskih obračunih vrača v avgustu, v prvih nekaj mesecih po vstopu v EU še vedno visoka.

*2. spremenjeno razmerje med uvozom blaga iz tretjih držav in pridobitvami znotraj EU;*  
Predpostavka, da bo obseg pridobitev iz vseh članic EU znašal približno 80 % dotedanjšega uvoza blaga (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o DDV, 2003), se ni uresničila. Po majskih obračunih je namreč obseg nabav iz članic EU v celotnem uvozu predstavljal le 63 %, medtem ko se je po julijskih obračunih že bolj približal omenjeni predpostavki - znašal je namreč 78 %. Ker je bil delež uvoza iz tretjih držav v začetku bistveno višji od prvotno predvidenega, se obveznosti iz DDV po obračunu oziroma vplačila obračunskega DDV niso povečala za toliko, kot je bilo pričakovano.

Kot eden izmed najpomembnejših vzrokov za drugačno razmerje med uvozom in pridobitvami znotraj EU je naveden postopek zapiranja carinskih skladišč, zaradi česar so zavezanci v maju plačali vso carino in DDV od uvoza velike količine blaga, ki je bilo do tedaj v teh skladiščih. To pomeni, da so odbijali vstopni DDV in posledično še nekaj mesecev prejemali visoka vračila DDV.

*3. spremenjeno razmerje med domačimi nabavami in domačimi dobavami (poslovanje na ozemlju Slovenije);*

Po obračunih DDV za maj 2004 se je razmerje med domačimi nabavami in domačimi dobavami precej spremenilo. Za primerjavo povejmo, da je delež domačih nabav v celotnem prometu v obdobju oktober 2003-april 2004 povprečno znašal 85 %, v davčnem obdobju maj 2004 pa kar 97 %. Visok delež nabav v prodaji pomeni manjšo razliko med vstopnim in izstopnim DDV ter s tem nižje plačilo davka (tudi zaradi tega so bila vplačila DDV v juniju nižja od pričakovanih).

Za visok delež nabav v majskem prometu so navedeni naslednji razlogi:

- povečana nabava osnovnih sredstev;
- investicijska vlaganja;
- začetek sezone nekaterih dejavnosti (na primer gradbeništvo, kjer gre za polnjenje skladišč z gradbenim materialom);
- povečanje nabav iz uvoza; kot že rečeno, je bil uvoz davčnih zavezancev zaradi zapiranja in praznjenja carinskih skladišč višji kot običajno.

*4. davčne utaje oziroma napake zavezancev pri obračunavanju DDV;*

V EU, kjer ni fiskalnih meja, je precej težko zagotavljati učinkovit davčni nadzor. DURS na primer mesečno prejema obračune DDV, na katerih je vpisan le uvoz podjetij iz EU ter na eni strani fiktivno obračunan naš vstopni DDV in na drugi strani naš izstopni DDV. DURS mora nato po obračunu preverjati, od kod so računi in ali je blago res prišlo iz držav EU. Zgodilo bi se namreč lahko (Stanovnik, 2002, str. 98):

- a) da bi se za izvoz deklarirano blago, ki je obdavčeno s stopnjo 0 %, usmerilo v domačo končno potrošnjo ali
- b) da bi se blago, obdavčeno s stopnjo 0 % v državi A, usmerilo v končno potrošnjo v državi B, kar pomeni, da končni potrošnik v državi B ne bi plačal DDV.

Zaradi tega je pomembno, da izvoznik v državi A preveri, če je kupec v državi B davčni zavezanec, in ob prodaji blaga, ki je oproščeno DDV, pošlje deklaracijo davčni službi države A ter na ta način dokaže, da je blago resnično zapustilo državo A (Tax policy in the European Union, 2000).

Po nekaterih ocenah znaša obseg davčnih utaj pri DDV zaradi fiktivnega izvoza v celotni EU okrog 70 mrd EUR letno (Stanovnik, 2002, str. 98), medtem ko bi lahko izpad DDV zaradi davčnih utaj v Sloveniji dolgoročno znašal od 0,5 % do 1 % BDP (Kolar, 2003, str. 6). Sicer je obseg davčnih utaj po državah zelo različen in odvisen od ustalitve davčnega sistema, od izkušenj in usposobljenosti davčne službe pri izvajanju nadzora davčnih zavezancev ter od kvalitete in hitrosti izmenjave podatkov med davčnimi službami držav članic.

Poleg navedenih vplivajo na izpad DDV še nekateri drugi razlogi, med katerimi velja omeniti spremembo 40. člena Zakona o DDV<sup>34</sup> ter manjše prenose presežka DDV od junija 2004 dalje<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Po določbah Zakona o DDV, ki so veljale pred 1. majem 2004, je imel davčni zavezanec pravico do odbitka vstopnega DDV v obdobju, ko je prejel račun za nabavljeno blago in/ali storitve, s spremembami zakona pa lahko uveljavlja vstopni DDV kadarkoli po preteku davčnega obdobja, vendar ne kasneje kot v zadnjem davčnem obdobju koledarskega leta, ki sledi letu, v katerem je pridobil pravico do odbitka vstopnega DDV.

<sup>35</sup> Prenos presežka pomeni, da zavezanec za določeno davčno obdobje ne zahteva vračil in prenaša svojo pravico v naslednje obdobje.

## 5 RAČUNI ZA PRITOKE IN ODTOKE EVROPSKIH SREDSTEV

### 5.1 Računi Evropske komisije za nakazila sredstev iz lastnih virov EU

Komisija ima v vsaki državi članici enega ali več svojih računov, na katere države članice vplačujejo svoje obveznosti do evropskega proračuna. Tudi v bodočih državah članicah je morala Komisija pred 1. majem 2004 odpreti takšne račune. V Sloveniji so tako nekaj mesecev pred vstopom v EU potekale aktivnosti, da so bili pravočasno zagotovljeni vsi pogoji za odprtje računov Komisije, na katere so mesečno nakazana sredstva iz lastnih virov, t.j. kot že rečeno tradicionalnih lastnih virov, DDV vira, BND vira in popravka v korist Velike Britanije, ki predstavljajo stalen prihodek evropskega proračuna.

9. člen Uredbe Sveta št.1150/2000 določa, da so računi odprti v imenu Komisije, kar pomeni, da je lastnik računov Komisija. Države članice lahko izbirajo, ali so računi odprti pri centralni banki ali v okviru zakladnice, pri čemer Komisija zaradi številnih prednosti izvajanja transakcij s pomočjo SWIFT sistema priporoča izbiro prve možnosti, ki jo v tem poglavju tudi natančneje pojasnjujemo. Do vstopa v EMU bodo nove članice sredstva iz lastnih virov na račune nakazovale v domačih valutah (v našem primeru v tolarški protivrednosti), kasneje pa v evrih.

V nadaljevanju je predstavljen postopek odpiranja računov, značilnosti računov, transakcije preko računov ter sistem računov Komisije v državah EU.

#### 5.1.1 Postopek odpiranja računov Komisije

V začetku decembra 2003 je Komisija v Bruslju organizirala seminar, na katerem je bodočim državam članicam posredovala navodila in priporočila v zvezi z odpiranjem računov. Postopek odpiranja računa se začne s formalnim sporočilom, ki ga pristojna institucija v bodoči državi članici, t.j. ministrstvo za finance, pošlje Komisiji. V naslednji fazi si centralna banka in Komisija - direktorat za proračun - izmenjata podatke za odprtje računa (BIC koda<sup>36</sup> centralne banke, številka računa, seznam podpisnikov, kontaktne osebe, pogoji centralne banke za odpiranje računa, zahteve Komisije). Komisija nato s centralno banko sklene pogodbo o odprtju in vodenju njenega računa. V kolikor je potrebno, se lahko določene zadeve, ki so povezane z značilnostmi računa, uredijo z dodatnim sporazumom med ministrstvom za finance in centralno banko, pri čemer pa Komisija ne posega v njune medsebojne odnose<sup>37</sup>.

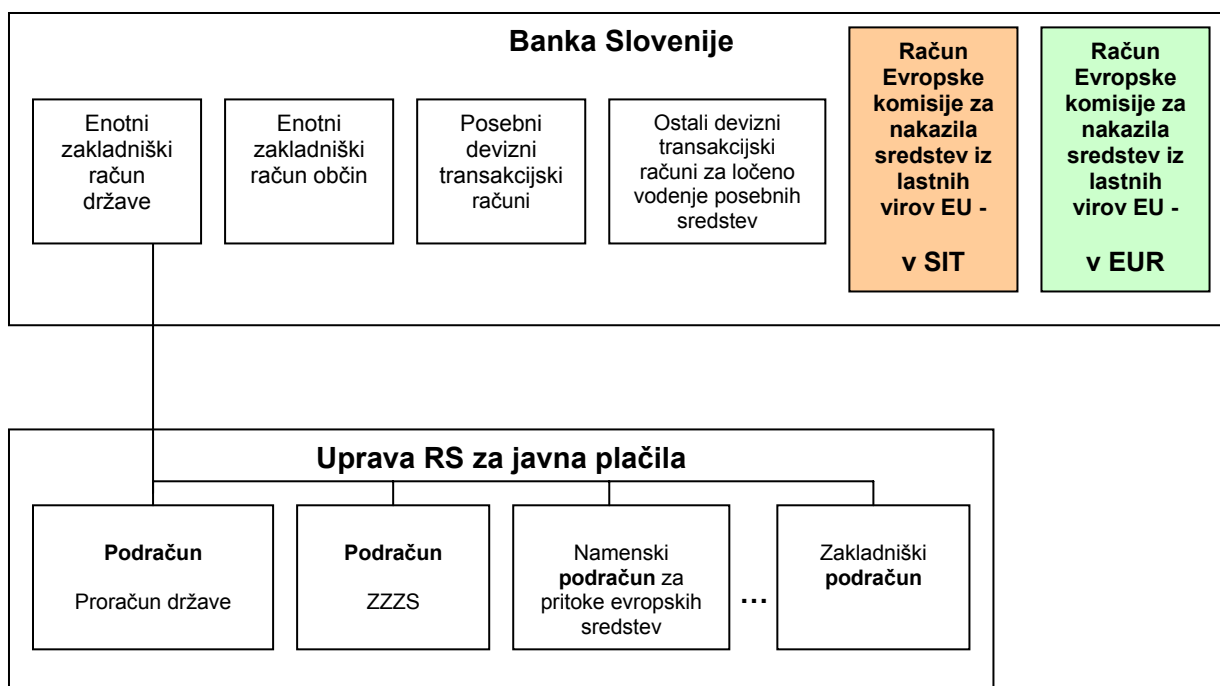
Komisija ima pri Banki Slovenije odprta dva samostojna transakcijska računa za nakazila sredstev iz lastnih virov - eden je voden v tolarjih, drugi v evrih (slika 31)<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> BIC = Bank Identifying Code.

<sup>37</sup> Centralna banka je odgovorna le za pravilno izvedbo plačil in pripravo plačilnih navodil. Če država članica ne nakaže svojih obveznosti na račun pravočasno, Komisija za plačilo zamudnih obresti pozove ministrstvo za finance.

<sup>38</sup> Na predlog Komisije se za računa uporablja naziv »European Commission - Own Resources«.

**Slika 31: Struktura računov enotnega zakladniškega sistema**



Prilagojeno po Voje in Kirbiš (2004, str. 11).

### 5.1.2 Struktura računov enotnega zakladniškega sistema

Iz zgornje slike je razvidna dopolnjena struktura računov enotnega zakladniškega sistema po vstopu Slovenije v EU. Značilnosti teh računov so naslednje (Komatar in Tavzes, 2003, str. 5 in 20-21):

- *enotni zakladniški račun države* je transakcijski račun, preko katerega se izvaja tolarski ter devizni, negotovinski in gotovinski plačilni promet vseh uporabnikov državnega proračuna. Enotni zakladniški račun države se vodi pri Banki Slovenije, njegovi podračuni pa pri Upravi RS za javna plačila. Vseh podračunov je okoli 1700. Naštejmo le nekatere med njimi:
  - podračun za izvrševanje državnega proračuna (ali podračun proračuna), preko katerega posluje glavšina vseh neposrednih uporabnikov državnega proračuna<sup>39</sup>;
  - podračuni vseh posrednih uporabnikov državnega proračuna<sup>40</sup>;
  - namenski podračuni za pritoke iz evropskega proračuna<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Neposredni proračunski uporabniki se delijo na vladne (predsednik vlade, ministrstva, vladne službe, upravne enote), nevladne (predsednik republike, državni zbor, varuh človekovih pravic, računsko sodišče,...) in pravosodne (sodišča, tožilstva, državno pravobranilstvo,...) uporabnike državnega proračuna.

<sup>40</sup> 3. člen Pravilnika o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (2003) pravi, da so posredni uporabniki državnega proračuna javni zavodi, agencije in javni skladi, katerih ustanovitelj in lastnik je država ter niso organizirani kot delniška družba, družba z omejeno odgovornostjo ali javni gospodarski zavod. Kot posredni uporabniki se obravnavajo tudi Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije; javni zavodi, javne agencije ter javni skladi, katerih ustanovitelji so posredni uporabniki; samoupravne narodnostne skupnosti; kmetijskogozdarska zbornica ter javni zavodi, katerih ustanovitelj je kmetijskogozdarska zbornica.

- zakladniški podračun, preko katerega poteka upravljanje likvidnosti sistema idr.
- *enotni zakladniški račun občin* je transakcijski račun, preko katerega se izvaja plačilni promet neposrednih in posrednih uporabnikov občinskih proračunov;
- *posebni devizni transakcijski računi* se odprejo za vodenje donacijskih sredstev v tuji valuti, običajno za izvajanje določenega programa oziroma projekta (Phare, Ispa, Sapard);
- *ostali devizni transakcijski računi* se uporabljajo za ločeno vodenje posebnih sredstev v tuji valuti, npr. sredstev, ki so bila začasno zasežena oz. odvzeta na podlagi posebne odredbe, ki jo izda pristojni organ (carinski depoziti, sodni depoziti, Osimo...);
- *računi Komisije za nakazila sredstev iz lastnih virov EU*; njihove značilnosti podrobneje pojasnujemo v nadaljevanju.

### 5.1.3 Značilnosti računov Komisije

Osnovna usmeritev Komisije o značilnostih računov za nakazila sredstev iz lastnih virov je, da morajo biti računi brez stroškov in provizij, kar velja tako za stroške v zvezi z vodenjem računov kot za stroške plačilnega prometa, hkrati pa sredstev na njih ni treba obrestovati. Stanje na računih ne sme biti nikoli negativno; Komisija ne priznava morebitnih obresti za negativno stanje.

### 5.1.4 Transakcije preko računov Komisije

Kot rečeno, ima Komisija pri Banki Slovenije odprta dva računa - enega v tolarjih in enega v evrih<sup>42</sup>. Na tolarški račun Komisije RS nakazuje sredstva iz lastnih virov in večino ostalih obveznosti (na primer zamudne obresti), Komisija pa ob črpanju sredstev Banko Slovenije pozove, da zamenja tolarške zneske v evre, pri čemer stroške tečajnih razlik nosi Komisija. V domači valuti se lahko izvajajo tudi nakazila presežnih sredstev na račune Komisije v drugih državah članicah, kar je podrobneje pojasnjeno v nadaljevanju. Pri tem je treba poudariti, da je transfer opravljen v nacionalni valuti le tedaj, ko se centralna banka posamezne države, na katero je transfer usmerjen, s tem strinja, sicer Komisija izvede transfer v evrih<sup>43</sup>.

Valutna struktura je ravno nasprotna v primeru nakazil evropskih sredstev (sredstva iz strukturnih in kohezijskega sklada, sredstva za kmetijsko politiko, sredstva za Schengen, pavšalna povračila idr.) z računa Komisije na podračune za pritoke iz proračuna EU oziroma na podračun proračuna (glej sliko 32 in 33). Ta nakazila so namreč izvedena v

---

<sup>41</sup> Za razliko od računov Komisije za nakazila sredstev iz lastnih virov EU, ki sta samostojna transakcijska računa pri Banki Slovenije, so računi za prilive iz evropskih skladov odprti kot namenski podračuni v okviru enotnega zakladniškega računa države (več o tem v podglavju 5.2).

<sup>42</sup> Prvotno je bilo predvideno, da bo Komisija lastnica le enega večvalutnega računa. V Sloveniji imamo namreč možnost odprtja računa v več valutah, medtem ko v nekaterih drugih državah zakonodaja tega ne omogoča ali to ni običajno. Ne glede na to je bila tik pred vstopom v EU na zahtevo Komisije sprejeta odločitev, da bosta pri Banki Slovenije odprta dva njena računa.

<sup>43</sup> Tudi Banka Slovenije je zaradi vstopa v EU razširila svojo mrežo računov pri centralnih bankah drugih držav članic.

evrih, država članica pa se nato sama odloči, ali (in kdaj) bo opravila konverzijo v domačo valuto.

#### ➤ **Nakazila sredstev iz lastnih virov EU na račun Komisije**

Omenili smo že, da nakazujejo države članice sredstva iz DDV vira, BND vira in popravka v korist Velike Britanije na račun Komisije prvi delovni dan v mesecu v obsegu, ki ga določa sprejeti proračun. To pomeni, da so države, ki so postale polnopravne članice EU 1. maja 2004, v letu 2004 svojo obveznost do evropskega proračuna izpolnjevale po osminah, od leta 2005 dalje pa jo bodo kot vse ostale po dvanajstinah.

Za preračun zneskov dvanajstin iz EUR v SIT, ki so v evropski proračun vplačane v obdobju od februarja do decembra, uporablja Komisija tečaj, ki velja na dan 31.12. preteklega leta in je objavljen v Uradnem listu EU, medtem ko pri preračunu dvanajstine za mesec januar uporabi tečaj prvega delovnega dne po 15. decembru predhodnega leta. Iz tega sledi, da je januarska dvanajstina za leto 2005 preračunana po tečaju na dan 16.12.2004 (1 EUR = 239,78 SIT), vse ostale dvanajstine pa po tečaju na dan 31.12.2004 (1 EUR = 239,76 SIT). Obveznosti (osmine) za obdobje maj-december 2004 so bile preračunane po tečaju 1 EUR = 236,7 SIT, ki je veljal na dan 31.12.2003.

Tradicionalna lastna sredstva so za razliko od ostalih tradicionalnih virov nakazana na račun Komisije prvi delovni dan po 19. dnevu v drugem mesecu od dne, ko je bila pravica knjižena. Obseg plačil je razviden iz računa A, ki ga države članice posredujejo komisiji mesečno<sup>44</sup>.

Povejmo še to, da Komisija obvesti države članice o morebitnih predčasnih vplačilih obveznosti praviloma 7-10 dni pred zapadlostjo plačila. Po veljavni zakonodaji (Uredba Sveta št. 2028/2004) države članice čim prej izvedejo plačilne naloge Komisije, najkasneje pa v petih delovnih dneh po prejemu, in pošljejo Komisiji v kateri koli obliki, vendar po možnosti v elektronski obliki (SWIFT, elektronska pošta), obvestilo o stanju na računu najkasneje v treh delovnih dneh po izvedbi posamezne transakcije, kar je tudi običajna bančna praksa.

#### ➤ **Nakazila presežnih sredstev na račune Komisije**

Če je država članica v določenem obdobju neto plačnica, jo lahko Komisija zaprosi, da presežna sredstva v nacionalni valuti ne nakaže na račun Komisije pri domači centralni banki, temveč neposredno na račun Komisije pri centralni banki druge države članice<sup>45</sup>. Nakazilo presežnih sredstev se lahko izvede tudi posredno, tako da Komisija s svojega

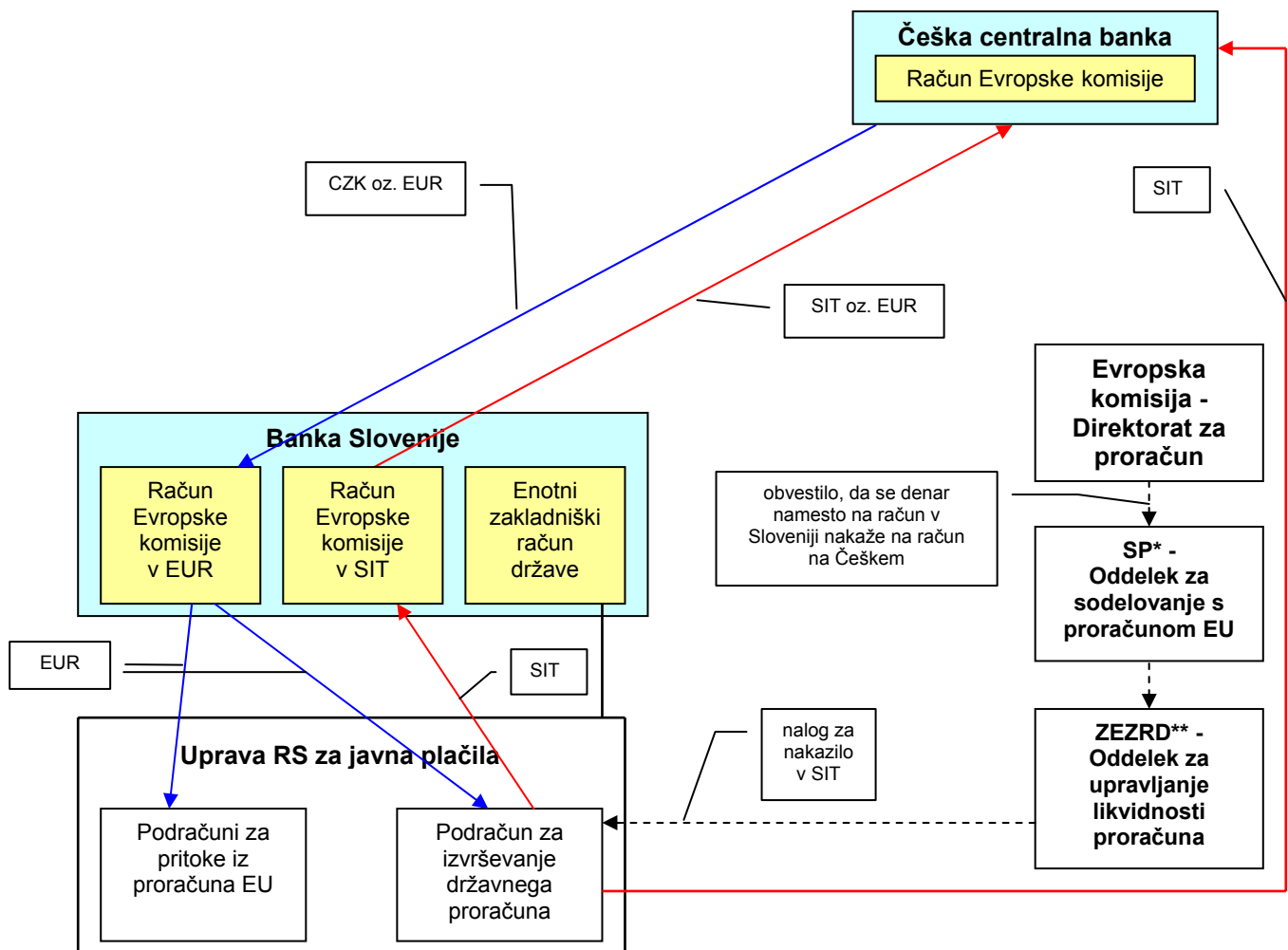
---

<sup>44</sup> Poleg računa A obstaja še račun B. Razlika med njima je ta, da so na računu A izterjane dajatve, na računu B pa neizterjane dajatve.

<sup>45</sup> Sloveniji bo pripadalo približno 0,2 % vseh sredstev EU in če bodo zaradi slabše absorpcijske sposobnosti sredstva na računu Komisije ta delež preseгла, bodo presežna sredstva nakazana na račune Komisije v drugih državah članicah.

računa pri Banki Slovenije nakaže sredstva na račun, ki ga ima pri drugi centralni banki (na primer češki centralni banki). Nakazilo lahko opravi v SIT ali v EUR, kar je odvisno od dogovora s centralno banko, na katero je transfer sredstev usmerjen. Če se nakazilo opravi v SIT, mora biti češka centralna banka pripravljena izvesti zamenjavo SIT v EUR. Z uporabo obeh načinov Komisija zagotavlja ravnotežno stanje sredstev na svojih računih (slika 32).

**Slika 32: Nakazila presežnih sredstev na račune Komisije**



**Opombi:** \*Sektor za proračun - Ministrstvo za finance.

\*\*Zakladnica enotnega zakladniškega računa države - Ministrstvo za finance.

Prilagojeno po Voje in Kirbiš (2004, str. 13).

Ob porabi sredstev z računa Komisije je treba opraviti menjavo valut (SIT v EUR), zato Komisija 2-3 delovne dni vnaprej pošlje centralni banki SWIFT sporočilo. Centralna banka nato posreduje Komisiji ponudbo (»spot deal«) o vrednosti deviznega tečaja, ki jo Komisija pošlje tudi Evropski centralni banki. Po izpeljavi vseh omenjenih postopkov mora centralna banka še potrditi, da je pri menjavi uporabila devizni tečaj, ki je bil naveden v ponudbi<sup>46</sup>. Komisija - direktorat za proračun - nato primerja tečaj z deviznim tečajem Evropske centralne banke.

<sup>46</sup> Centralna banka naj bi opravila menjavo v roku enega dne po prejemu sporočila od Komisije.



### 5.1.5 Sistem računov Komisije v EU

Sistem računov v EU je sestavljen kot mreža računov Komisije v vseh državah članicah, med katerimi lahko potekajo različne transakcije v vse smeri. Za izvajanje svojih transakcij Komisija nima kakšnega posebnega osrednjega računa<sup>47</sup>.

Komisija lahko odpre račun v državah članicah na tri načine, in sicer:

- pri centralni banki (kot Finska);
- pri zakladnici (kot Avstrija);
- pri obeh (kot Francija).

Katerega izmed naštetih načinov za odprtje računa izbere država, je odvisno od institucionalne ureditve v posamezni državi in dogovora med Komisijo in posamezno državo članico. Komisija je zaradi možnosti uporabe SWIFT sistema bolj naklonjena odpiranju računa pri centralni banki. Značilnosti plačilnega sistema v obeh primerih, torej ko gre za račun pri centralni banki ali zakladnici, prikazuje tabela 5.

**Tabela 5: Značilnosti plačilnega sistema v EU**

<b>Račun odprt pri centralni banki</b>	<b>Račun odprt pri zakladnici</b>
- za pošiljanje sporočil se uporablja SWIFT sistem - ustaljeni postopki - hitrost - varnost	- za pošiljanje sporočil se uporablja elektronska pošta ali faks - dnevno poročanje Komisiji o stanjih na računih zaradi preverjanja saldov in finančnih transakcij na računih Komisije - ker zakladnica ni banka, sistem v vseh državah ne omogoča izvajanja plačil neposredno na račun Komisije v drugih državah članicah oziroma nakazil sredstev z računov v drugih državah članicah; zaradi tega države, ki imajo račun pri zakladnici, običajno odprejo še račun pri centralni banki

Vir: Voje in Kirbiš (2004, 14).

Odprtje računa Komisije pri centralni banki prinaša poleg omenjenih prednosti tudi nekatere omejitve. Ena izmed teh je, da račun ni optimalen s stališča upravljanja likvidnosti enotnega zakladniškega računa države, predvsem kadar nastajajo časovni zamiki med nakazilom sredstev RS in črpanjem sredstev z računa<sup>48</sup>. Sicer pa je za sistem računov EU (ne glede na to, pri kateri instituciji je račun odprt) značilno, da ne omogoča netiranja plačil (zaradi omejitev informacijskega sistema, problemov transparentnosti ipd.).

<sup>47</sup> Glede na to bi bilo ustrezneje govoriti o nakazilih na/iz računov Komisije (in držav članic) kot o odtokih ter pritokih v/iz proračuna EU (in nacionalnih proračunov).

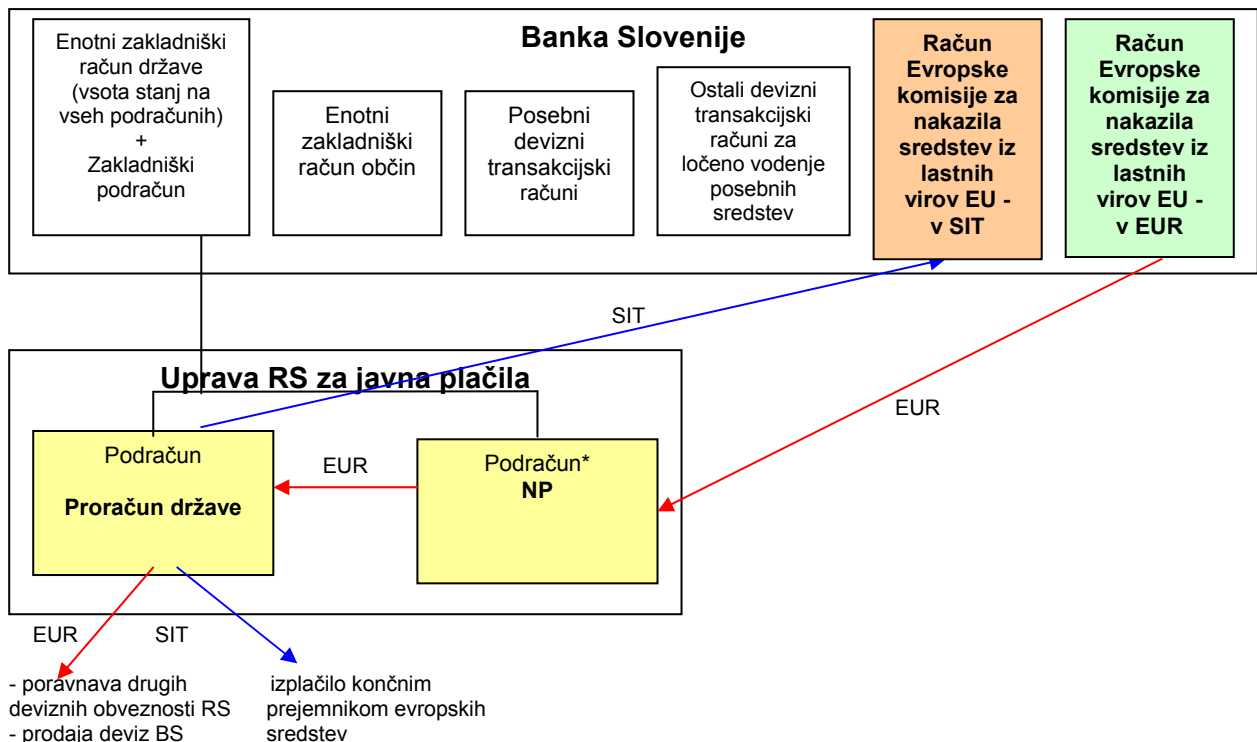
<sup>48</sup> Če bi bila lahko lastnica tega računa Republika Slovenija in ne Komisija, bi bila s stališča upravljanja likvidnosti boljše izbira kombinacija evidenčnega in transakcijskega računa v okviru enotnega zakladniškega računa države.

## 5.2 Računi RS za nakazila sredstev iz evropskih skladov

Kot rečeno, so računi za pritoke iz evropskih skladov odprti kot namenski podračuni (v nadaljevanju NP)<sup>49</sup> v okviru enotnega zakladniškega računa države in jih vodi Uprava RS za javna plačila. Njihova lastnica ni Komisija, ampak RS.

Pred vstopom v EU smo v državni zakladnici proučevali različne možnosti za odprtje omenjenih računov. Postopki ter prednosti in slabosti vseh možnih (t.j. petih) variant so prikazani v prilogi 6. Pri vseh variantah je predpostavljeno, da se nakazila iz proračuna EU izvajajo v EUR. Računi bi bili v vseh variantah (razen pri prvi varianti) odprti pri zakladnici (dejansko pri Upravi RS za javna plačila) kot podračuni v okviru enotnega zakladniškega računa države oziroma NP. Primer, ko bi EU izrecno zahtevala (česar v obstoječih priporočilih ni), da morajo biti računi za nakazila njenih sredstev odprti pri banki, ki tudi izdaja izpiske o prometu in stanju, je upoštevan v prvi varianti, ko je priliv Komisije usmerjen na poseben devizni transakcijski račun.

**Slika 33: Nakazila sredstev iz evropskih skladov (varianta 5)**



**Opomba:** \*Za vsak program v okviru strukturne politike je odprt svoj podračun.

S stališča upravljanja likvidnosti proračuna se je izkazalo, da je najprimernejša varianta 5 (glej sliko 33), predvsem zaradi tega, ker brez dodatnih stroškov omogoča spremembo valutne strukture dobroimetij tako na podračunu za pritoke iz EU kot na podračunu proračuna. To pomeni, da je mogoče prejete evre iz evropskega proračuna porabiti tudi za poravnavo deviznih obveznosti RS, državni proračun pa s tem prihrani pri tečajnih razlikah, ki nastajajo tedaj, ko je treba za poravnavo obveznosti do tujine kupiti devize pri

<sup>49</sup> NP za sredstva iz strukturnih in kohezijskega sklada (skupaj pet NP), NP za Schengen, NP za kmetijstvo idr. Pavšalna povračila so edina sredstva, ki so nakazana neposredno na podračun proračuna.

Banki Slovenije. V skladu s pravili sistema porabe evropskih sredstev državni proračun zalaga SIT za končne prejemnike sredstev iz evropskih skladov in jih naknadno refundira iz sredstev na NP (vračilo založenih sredstev z NP na podračun proračuna). 6. člen Zakona o izvrševanju proračuna RS za leti 2004 in 2005 (2003) določa, da se ta sredstva do prenosa na podračun proračuna obravnavajo kot sredstva Komisije in izkazujejo kot obveznosti do Komisije. Če sredstva v dveh oziroma treh (Schengen) letih niso porabljena, jih je treba vrniti na račun Komisije<sup>50</sup>.

### 5.2.1 Primer upravljanja z evropskimi deviznimi sredstvi

Ker potekajo denarni tokovi med proračunom EU in nacionalnimi proračuni držav članic v različnih valutah, skuša državna zakladnica čim bolj optimalno upravljati s temi sredstvi. Junija 2004 se je tako prvič po vzpostavitvi sistema enotnega zakladniškega računa<sup>51</sup> zadolžila v devizah. 11.6.2004 je namreč zapadla evroobveznica v višini 216,3 mio EUR (ali 51,6 mrd v tolarški protivrednosti). Državni proračun je del tega zneska (118 mio EUR<sup>52</sup>) pokrtil s črpanjem deviznih likvidnostnih posojil v sistemu enotnega zakladniškega računa, ta pa se je zadolžil v EUR pri domačih poslovnih bankah.

Z likvidnostnega vidika je pri tem pomembno, da so odplačila kreditnih obveznosti časovno in vrednostno usklajena s pričakovanimi pritoki v EUR iz proračuna EU. Zakladnica je tako tretji delovni dan vsakega meseca odplačala dolg v višini mesečnega pritoka pavšalnih povračil (okrog 13 mio EUR), konec oktobra 2004 pa je bilo predvideno še odplačilo dolga v višini pričakovanega pritoka sredstev za Schengensko mejo. Ker pritek teh sredstev ni bil pravočasno realiziran, so bila za odplačilo dolga porabljena druga devizna sredstva na računih (začasno tudi sodni in carinski depoziti).

Zakladnica je za devizni kredit na denarnem trgu dosegla ugodne obrestne mere, in sicer v povprečju 2,62 %. Realizirana povprečna obrestna mera je bila celo nižja od pričakovane povprečne obrestne mere (3 %), ki jo je zakladnica uporabila pri informativnem izračunu stroškov pred zadolžitvijo v devizah. Tako je bil v primerjavi s potencialno tolarško zadolžitvijo dosežen neto pozitiven učinek v višini okrog 170 mio SIT<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Komisija je sprejela t.i. pravilo  $t+2$ , ki pomeni, da smeta od dneva, ko je projekt odobren, do dne, ko je končan in plačilo izvedeno, preteči največ dve leti. V nasprotnem primeru Komisija preostanek sredstev, ki so namenjena projektu, odvzame (Kovač, 2003, str. 20).

<sup>51</sup> Sistem enotnega zakladniškega računa je bil uveden 30.6.2002, ko so bili v okviru 1. faze vzpostavitve sistema vanj vključeni državni proračun, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije ter ostali posredni proračunski uporabniki (Dolenc, 2002, str. 3; glej tudi podpoglavje 5.1.2).

<sup>52</sup> 40 mio EUR je predstavljal pričakovan pritek sredstev za Schengen, 78 mio EUR pa je znesek šestmesečnih (julij-december 2004) pavšalnih povračil.

<sup>53</sup> Ob upoštevanju razmer na denarnem trgu na dan zadolžitve (11.6.2004) in dejanskih (transakcijskih) stroškov vseh poslov so celotni stroški zadolžitve v evrih znašali 247 mio SIT, medtem ko bi stroški zadolžitve v tolarjih znašali 417 mio SIT.

Odločitev zakladnice v zvezi z devizno zadolžitvijo je ravno sovpadala tudi z začetkom obdobja pričakovane stalne rasti evro obrestnih mer. Čufer (2004, str. 33) meni, da se je namreč ravno sredi leta 2004 začelo obdobje stalne rasti evro obrestnih mer, ki so bile v drugi polovici leta 2004 že precej nad 2 %, sredi leta 2005 na bi bile okrog 3 %, leta 2006 pa naj bi dosegle mejo 4 %, okrog katere se bodo gibale predvidoma do leta 2008.

## **6 PRORAČUN EU V OBDOBJU 2007-2013**

Komisija je okvirni predlog skupne proračunske porabe EU za obdobje 2007-2013 predstavila februarja 2004 (Building Our Common Future - Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013, 2004), medtem ko je bil konkretniji predlog predstavljen pet mesecev kasneje (Proposal for Renewal of the Interinstitutional Agreement on Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure, 2004). Razlika med obema predlogoma je le v tem, da so v zadnji verziji sredstva za trajnostno rast za okrog 1 mrd EUR nižja, sredstva za spodbujanje koncepta evropskega državljanstva pa za enak znesek višja kot v prvotnem predlogu.

Predlog Komisije pomeni osnovo za pogajanja, ki za države najverjetneje ne bodo lahka. Med težjimi točkami bo že višina povprečne letne proračunske porabe med letoma 2007 in 2013. Komisija predlaga, da bi bil prag povprečne letne porabe pri 1,14 % BND celotne EU, medtem ko si šest največjih neto plačnic v proračun EU to raven prizadeva znižati na največ 1 % BND EU<sup>54</sup>.

Eden težjih delov pogajanj bo kot kaže tudi predlog Komisije o odpravi popravka v korist Velike Britanije ter uvedbi splošnega korekcijskega mehanizma. Če bi Velika Britanija ohranila sedanji status, bi namreč v novi finančni perspektivi postala (poleg Finske) najmanjša neto plačnica v proračun EU. Komisija je zato že predlagala, da naj bi britanski rabat odpravili in namesto njega uvedli korekcijski mehanizem za največje plačnice v proračun EU, tako da njihovi prispevki v evropski proračun na leto ne bi presegli 0,35 % njihovega BND.

### **6.1 Struktura in značilnosti odtokov proračuna EU v obdobju 2007-2013**

EU je danes eno izmed najbolj razvitih gospodarstev na svetu, vendar je njen relativni gospodarski pomen v prihodnosti ogrožen zaradi zaostajanja gospodarske rasti za nekaterimi drugimi področji. V obdobju 1995-2003 je bila namreč povprečna gospodarska rast v EU 2,2 %, kar je izredno nizko v primerjavi z rastjo v ZDA (3,2 %) ali rastjo celotnega svetovnega gospodarstva (3,6 %).

Mrak in Rant (2004, str. 120) ugotavljata, da se je v preteklosti EU ukvarjala predvsem:

- z graditvijo institucij in postopnim prenosom nacionalnih suverenosti nanje;

---

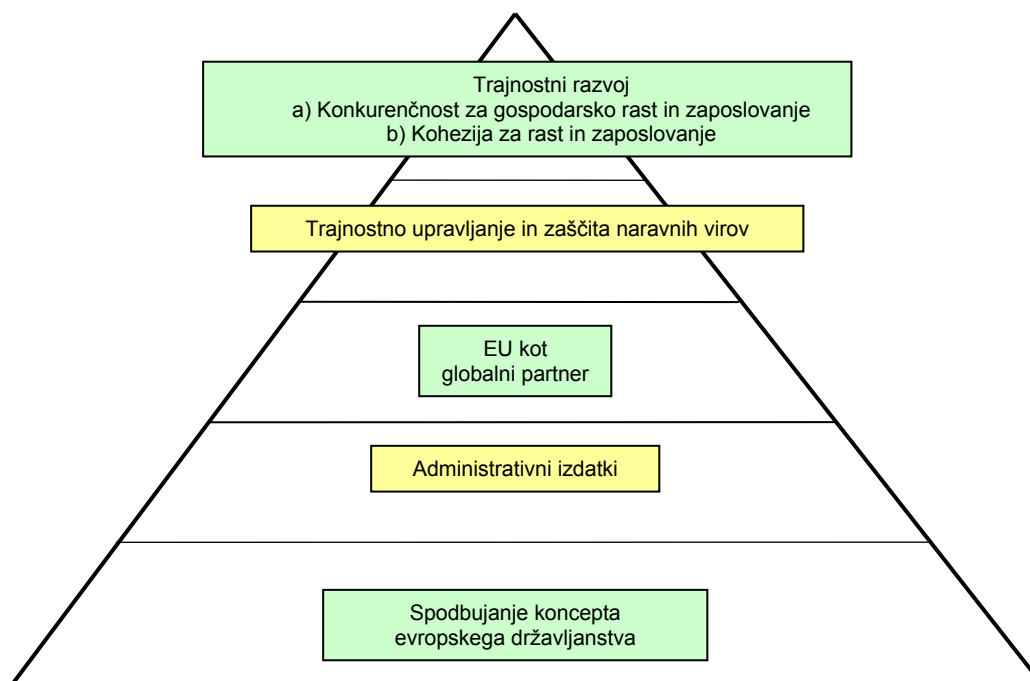
<sup>54</sup> Gre za zgornjo mejo za glavne kategorije predvidenih izdatkov, v okviru katere se lahko gibljejo dejanski izdatki letnega proračuna EU.

- z odpravljanjem preprek za mobilnost proizvodov (blaga in storitev) in proizvodnih dejavnikov (dela in kapitala) ter z oblikovanjem enotnega evropskega trga;
- s koordinacijo ekonomskih politik, predvsem tečajne in denarne, ki je dosegla vrhunec ob uvedbi EMU;
- z zagotavljanjem evropskega socialnega modela s podporo kmetijstvu ter ekonomski in socialni koheziji;
- s številnimi širitvami - 1973: Danska, Irska, Velika Britanija, 1981: Grčija, 1986: Portugalska, Španija, 1995: Avstrija, Finska, Švedska, 2004: 10 novih članic iz vzhodne Evrope.

Glede na trenutno gospodarsko stanje v EU si je Komisija za obdobje 2007-2013 zastavila naslednje tri glavne vsebinske prioritete (Ureel, 2004):

1. zagotoviti višjo gospodarsko rast ter več (boljših) delovnih mest v EU;
2. EU mora postati močan globalni partner;
3. oblikovati je treba koncept evropskega državljanstva, v okviru katerega morajo biti zagotovljene konkretne pravice in dolžnosti državljanov, predvsem svoboda, pravica in varnost.

**Slika 34: Struktura odtokov proračuna EU v obdobju 2007-2013**



**Opomba:** Otoki so strukturirani glede na višino predvidenih sredstev za posamezen namen (največ za trajnostni razvoj in najmanj za spodbujanje koncepta evropskega državljanstva).

V skladu z navedenimi prioritetami bo Komisija prestrukturirala odtoke proračuna EU v naslednjem proračunskem obdobju kot je razvidno iz slike 34 - sistem se bo nekoliko poenostavil, saj bo namesto sedmih oziroma osmih vrst odtokov, kolikor jih je bilo v prejšnjem proračunskem obdobju, le pet vrst odtokov.

V nadaljevanju podrobneje pojasnjemo značilnosti posameznih vrst omenjenih odtokov.

### 6.1.1 Trajnostni razvoj

Zagotavljanje trajnostnega razvoja ob ustrezni gospodarski rasti je eden izmed najpomembnejših ciljev, ki jih želi EU doseči v naslednjih letih. V skladu s tem je v lizbonski strategiji iz leta 2000 zapisano, da je treba:

- EU preoblikovati v konkurenčno in dinamično gospodarstvo, katerega rast naj temelji na znanju;
- prizadevati si za večjo socialno kohezijo v okviru razširjene EU;
- okrepiti konkurenčnost evropskega kmetijstva, spodbujati razvoj podeželja ter si prizadevati za ustrezno kakovost okolja.

V okviru trajnostnega razvoja si je tako Komisija zastavila tri strateške podcilje, t.j. konkurenčnost za gospodarsko rast in zaposlovanje, kohezija za rast in zaposlovanje ter trajnostno upravljanje in zaščita naravnih virov, za katere bo predvidoma namenila več kot 80 % celotnega obsega letnega proračuna. Omenjeni podcilji so natančneje pojasnjeni v nadaljevanju.

#### ➤ **Konkurenčnost za gospodarsko rast in zaposlovanje**

Strategija, s katero želi EU stimulirati gospodarsko rast in povečati zaposlovanje (lizbonski cilji), zahteva bistveno povečano aktivnost EU na področju vzdrževanja ustreznega konkurenčnega okolja, dokončanja notranjega trga, spodbujanja inovativnosti, raziskav in razvoja novih tehnologij, informacijske družbe, vseživljenjskega izobraževanja, gradnje primerne infrastrukture in vodenja ustrezne socialne politike.

#### Spodbujanje konkurenčnosti podjetij na popolnoma integriranem enotnem trgu

Če želi EU izboljšati poslovno okolje in povečati produktivnost, mora:

- *izpopolniti in dokončati proces oblikovanja enotnega notranjega trga ter na njem zagotoviti uspešno upravljanje;*

Za popolno integracijo notranjega trga bo treba veliko storiti predvsem na zakonodajnem področju. Poleg tega bo treba veliko naporov vložiti tudi v učinkovito upravljanje enotnega trga, še posebej na področju farmacevtskih in kemičnih proizvodov, kjer naj bi upravljanje potekalo bodisi s pomočjo agencij ali evropske standardizacije. Dodaten izziv predstavlja tudi razširitev evropskega načina upravljanja teh podjetij na sosednje države.

- *ohraniti oziroma povečati konkurenčnost industrije;*

To pomeni zadati si za cilj višjo gospodarsko rast in prizadevati si za povečanje mednarodne konkurenčnosti, kar je med drugim mogoče doseči z uvedbo novih, boljših ukrepov na nacionalnem in evropskem zakonodajnem področju, vključno z oceno učinkov te zakonodaje na konkurenčnost evropskih podjetij.

- *pospeševati podjetniške pobude in razvoj malih podjetij;*

Podjetjem je treba zagotoviti dostop do finančnih sredstev s pomočjo finančnih instrumentov EU in jim prav tako nuditi razne podporne storitve, kar naj bi omogočalo, da se podjetja usposobijo za konkurenčno poslovanje na razširjenem notranjem trgu in v tujini.

- *mobilizirati ključne subjekte in ostale vire, ki bi pripomogli k realizaciji inovacijskega potenciala podjetij;*

Pri tem je mišljen predvsem transfer tehnologije, vključno z znanjem in inovacijami, kar je še posebej pomembno pri mladih inovativnih podjetjih. V okviru politike inovacij so potrebna vlaganja v inovacije ter organizacijske spremembe v podjetjih. Razvoj in razširitev inovacijam prijaznega okolja lahko zagotovijo skupni podjetniški pristopi, čezmejne in regionalne aktivnosti ter povezovanje podjetij po vsej EU.

- *vesti sistemске pristope k informacijski družbi, ki temeljijo na kombinaciji raziskav, regulacije in razvoja;*

Ker so javne in privatne investicije v informacijske in komunikacijske tehnologije eden izmed najpomembnejših dejavnikov pri povečevanju produktivnosti, konkurenčnosti ter učinkovitosti posameznega gospodarstva, so ti pristopi prvi pogoj za zmanjšanje razlik v produktivnosti med državami.

- *investirati v informacijske in komunikacijske tehnologije na področju javnih storitev;*

Po nekaterih ocenah bodo te investicije do leta 2011 v državah članicah dosegle skupno 50 mrd EUR, vendar gre pri tem za financiranje izključno nacionalnih aktivnosti. Za zagotovitev učinkovitosti, uspešnosti in operativnosti teh tehnologij tudi v vseevropskih javnih storitvah, t.j. storitvah na področju zdravstva, okolja, kulture, izobraževanja in varnosti, bodo predvidoma potrebni veliki dodatni napori in sredstva.

- *promovirati in vesti okolju prijazne tehnologije;*

Z uporabo okolju prijaznih tehnologij bi lahko zmanjšali negativne učinke na okolje ter hkrati zagotavljali večjo konkurenčnost in rast gospodarstev.

#### Investicije v raziskave in tehnološki razvoj

Raziskave in tehnološki razvoj sta področji, na katerih lahko EU s pomočjo razpoložljivih proračunskih sredstev naredi še marsikaj. Trenutno je namreč področje raziskav v EU precej razdrobljeno, poleg tega na tem področju ni zadostnega mednarodnega sodelovanja. Zgovorno je tudi dejstvo, da nameni EU za raziskave le 2 % svojega BDP, medtem ko ZDA za ta namen porabijo okrog 2,7 % BDP, Japonska pa celo več kot 3 % BDP. Poleg tega Evropa ni privlačna za najboljše svetovne znanstvenike, medtem ko se na drugi strani veliko evropskih znanstvenikov odloči za delo v ZDA. Zaradi vseh navedenih dejstev je torej to področje, ki mu je treba v prihodnosti vsekakor nameniti več pozornosti.

Da bi v Evropo pritegnili najboljše znanstvenike ter povečali investicije v raziskave in tehnološki razvoj, je treba najprej odstraniti številne ovire, ki izhajajo iz nacionalnih programov. Pri tem je treba poudariti, da samo kakovostne spremembe ne bodo dovolj, ampak bo treba hkrati povečati tudi obseg raziskav. Glede na to bo morala EU zasledovati naslednje tri med seboj povezane oziroma komplementarne cilje:

1. *uresničiti idejo »evropskega raziskovalnega prostora«;*

Da bi odpravili dosedanjo razdrobljenost in podvajanje raziskovalnih dejavnosti v Evropi, bo treba razviti tako notranji trg za raziskave in tehnološki razvoj kot tudi boljše koordinacijo nacionalnih in regionalnih raziskovalnih aktivnosti ter politik.

2. *povečati delež finančnih sredstev za raziskave;*

Do leta 2010 naj bi sredstva za raziskave dosegla okrog 3 % BDP EU, pri čemer bi 1 % teh sredstev zagotavljali iz javnih virov, 2 % pa iz zasebnih virov.

### 3. *podpreti in razširiti raziskave po celotni EU;*

Mišljene so predvsem neposredne oblike finančnih pomoči na ravni EU, ki bi bile namenjene dopolnitvi nacionalnih programov, tako da bi lahko dosegli prva dva cilja.

Na področju raziskav in tehnološkega razvoja lahko torej EU v naslednjih letih z ustreznimi vlaganji ustvari relativno visoko dodano vrednost<sup>55</sup>.

#### Izgradnja transevropskih omrežij

##### a) Prometno omrežje

V zadnjih letih se promet v Evropi stalno povečuje, pri čemer se je omenjena problematika z razširitvijo EU še poglobila. Stroški prenatrpanosti prometa so ocenjeni na približno 1 % BDP EU in se bodo do leta 2020 predvidoma podvojili. Če EU na tem področju ne bo storila ničesar, bo večina povečanja prometa odpadla na ceste, kar bo imelo vsekakor negativne posledice, kot so prenatrpanost, onesnaževanje okolja, manjša varnost in slabša kakovost življenja.

Visoko kakovostno vseevropsko prometno omrežje ima zelo velik pomen pri zagotavljanju ustrezne mobilnosti na eni strani blaga in energetskih virov ter na drugi strani ljudi, to pa vpliva na povečanje konkurenčnosti EU in je hkrati simbol evropske integracije. Neizkoriščen potencial ljudi in podjetij, ki bi ga bilo mogoče doseči z boljšimi prometnimi povezavami (predvsem z modernimi železniškimi povezavami), je ocenjen na okrog 0,23 % BDP EU, ali drugače na okrog 1 milijon stalnih zaposlitev.

Stroški izgradnje vseevropskega prometnega omrežja naj bi po nekaterih ocenah znašali okrog 600 mrd EUR. Trenutno je na seznamu 26 prioritarnih projektov, ki naj bi bili realizirani nekje do leta 2020. Stroški teh projektov so ocenjeni na okrog 220 mrd EUR, pri čemer naj bi zasebni sektor pokrival okrog 20 % stroškov, ostalo pa bi financirali iz nacionalnih in evropskega proračuna - slednji naj bi pokrival do 20 % teh stroškov.

##### b) Energetsko omrežje

Evropska sredstva so potrebna tudi za zagotovitev ponudbe energije izven nacionalnih meja ter za razvoj čistih in obnovljivih virov energije<sup>56</sup>; stroški za ta namen naj bi znašali okrog 100 mrd EUR.

---

<sup>55</sup> Vlagati bi bilo treba v področja, kot so matematika in kvantna fizika, kar bi omogočilo nova odkritja na področju informatike; podpirati bi morali mednarodno mobilnost (izobraževanje, usposabljanje, delo) znanstvenikov; oblikovati bi bilo treba javno-zasebna partnerstva na področju tehnoloških raziskav na ravni EU (investicije v mobilno in brezžično telefonijo, nove tehnologije na področju solarne energije, kemične industrije ipd.); potrebno bi bilo tudi povezovanje in sodelovanje na področju razvoja novih proizvodov, pri čemer so mišljene predvsem raziskave na področju okolja, informacijsko-komunikacijskih tehnologij, prehrambnih in farmacevtskih proizvodov ter novih materialov in proizvodnih procesov; zelo pomembne so tudi investicije na področju prostorske politike (telekomunikacije, raziskave vesolja, močnejše povezave z državami, kot so Rusija, Kitajska, Indija in Brazilija) in varnostne politike (boj proti terorizmu, zagotovitev globalne varnosti).

<sup>56</sup> EU si je zastavila cilj, da bo do leta 2010 iz obnovljivih virov proizvajala okrog 22 % energije.



c) Telekomunikacijsko omrežje

EU bo morala v prihodnosti odpraviti tudi ovire za razvoj notranjega trga za telekomunikacije ter zagotoviti ustrezne telekomunikacijske povezave v vseh regijah. Poleg tega bo morala preprečevati nastanek prevelikih razlik med urbanimi in oddaljenimi ruralnimi naselji (predvsem glede števila telefonskih priključkov na prebivalca, izgradnje in vzdrževanja telefonskih omrežij ipd.).

Izboljšanje kakovosti sistemov izobraževanja in usposabljanja

Človeški kapital je ena izmed najpomembnejših determinant gospodarske rasti. Zaradi enega dodatnega leta izobraževanja se namreč lahko v tipični evropski državi agregatna produktivnost poveča za 6,2 %. Kljub temu se je v večini evropskih držav v obdobju 1995-2000 delež javnih izdatkov za izobraževanje in usposabljanje v BDP zmanjšal. EU tako tudi na tem področju zaostaja za svojimi konkurenti (ZDA in ostale razvite države), predvsem po številu diplomantov, praktičnih izkušnjah, ki jih imajo študentje po končanem študiju, ter udeležbi v programih vseživljenjskega učenja. Poleg tega obstajajo na tem področju velike razlike tudi med samimi državami članicami EU. Zaradi tega se pojavlja vedno večja potreba po reformah in modernizaciji evropskega izobraževalnega sistema ter procesa usposabljanja po končanem šolanju. Globalizacija ter tehnološke in demografske spremembe zahtevajo vse bolj fleksibilen in mobilni trg dela, pri čemer morajo delavci nenehno obnavljati svoje delovne veščine.

Izobraževalni sistem je področje, kjer pride zelo do izraza individualizem ter kulturna raznolikost, kar pomeni, da lahko na tem področju veliko vlogo odigrajo nacionalne in lokalne oblasti. Splošna modernizacija sistema izobraževanja in usposabljanja v EU je tudi osrednja tema lizbonske strategije. Na osnovi tega je Evropski svet sprejel skupne cilje ter delovni program, v okviru katerega naj bi se sistem izobraževanja in usposabljanja spremenil v učinkovit doživljenjski učni sistem, dostopen vsem državljanom, zavzel pa se je tudi za konvergenco zaradi povečanja splošnega standarda evropskega prebivalstva. Bistvo omenjenega programa je v izboljšanju kakovosti izobraževanja in usposabljanja (prenova učnih načrtov, nove metode poučevanja, zagotovitev kakovosti učnega procesa), povečanja dostopa do izobraževanja in usposabljanja v vseh življenjskih obdobjih (vključno z učenjem na daljavo) ter odprtje izobraževanja in usposabljanja zunanjim vplivom (na ta način je zagotovljena konkurenčnost tako na trgu dela kot tudi na trgu blaga in storitev).

Ker lahko ima koristi od kakovostnega sistema izobraževanja in usposabljanja vsa Evropa in ker posamezne države članice ne razpolagajo z ustreznimi ukrepi za zagotavljanje takšnega sistema, je pri tem nujno potrebna podpora EU. Medtem ko EU že sedaj namenja del sredstev iz kohezijskega sklada za izgradnjo in posodobitev infrastrukture na področju šolstva ter podpira osnovno izobraževanje in usposabljanje, bo v prihodnje sredstva namenjala predvsem za podporo:

1. mobilnosti posameznikov (študentov, profesorjev, pa tudi idej in izkušenj);
2. partnerstvom/povezavam med šolami oziroma univerzami različnih držav.

Cilji, ki si jih je EU zastavila na področju izobraževanja in usposabljanja za naslednje proračunsko obdobje, so naslednji:

- v programih izmenjave študentov naj bi do leta 2010 sodelovalo okrog 3 milijone študentov (leta 2002 jih je bilo okrog 1 milijon), kar pomeni, da bi bila okrog 10 % študentom dana možnost študija v tujini;
- do leta 2013 vključiti letno 150.000 ljudi v poklicno izobraževanje izven nacionalnih meja;
- do leta 2013 vključiti 50.000 odraslih v programe vseživljenjskega učenja.

### Socialna politika

Hitre spremembe na področju mednarodne konkurenčnosti vodijo k novi delitvi dela na področju celotne EU. Te spremembe so sicer koristne, vendar lahko v primeru nizke gospodarske rasti povzročijo tudi večjo brezposelnost.

V skladu s tem si je EU v okviru socialne politike zastavila naslednje cilje:

- *izvedba strukturnih reform na trgu dela držav članic;*

Trenutno znaša vrzel med dejanskim številom brezposelnih in polno zaposlenostjo okrog 16 milijonov<sup>57</sup> - samo z ustreznim izkoriščanjem potenciala starejših delavcev bi lahko pridobili 7 milijonov delovnih mest.

- *skrb za preventivo ter postavitve minimalnih zdravstvenih in varnostnih standardov, pri čemer je treba zmanjšati predvsem poklicne bolezni in nesreče;*

Celotni stroški, povezani s poklicnimi boleznimi in nesrečami, so ocenjeni na 2,6 % do 3,8 % BND, kar nakazuje na dejstvo, da to področje ni urejeno z ustrežno zakonodajo. Komisija si je zastavila cilj, da v vseh državah zmanjša število nesreč na delovnem mestu za okrog 15 %. Poleg tega je pomemben tudi podatek, da ima trenutno urejeno zdravstveno zavarovanje med začasnim bivanjem v drugi državi članici okrog 30 milijonov ljudi, medtem ko je cilj Komisije povečati to število na najmanj 100 milijonov (gre za sistem evropske zdravstvene kartice).

### ➤ **Kohezija za rast in zaposlovanje**

Na področju trajnostnega razvoja je EU že do sedaj s pomočjo kohezijske politike izpolnila veliko zastavljenih ciljev. S sredstvi iz kohezijskega sklada je prispevala k splošnemu gospodarskemu napredku ter hkrati zmanjšala ekonomske in socialne razlike med državami članicami.

Aktivnosti, ki so pripomogle k uspehu evropske kohezijske politike na področju gospodarskega napredka bodočih, sedaj že novih držav članic oziroma regij, in je zato smiselno z njimi nadaljevati tudi v prihodnje, so naslednje:

- *sredstva namenjati za investicije* ter na ta način povečati in izboljšati zaloge tako fizičnega kot človeškega kapitala. To bi imelo najverjetneje tudi največji možni učinek na konkurenčnost in rast gospodarstev (predvsem v najmanj razvitih državah članicah);

---

<sup>57</sup> V državah evroobmočja je okrog 9 % za delo sposobnega prebivalstva brez stalne zaposlitve. Stopnja brezposelnosti je najnižja v Luksemburgu, kjer je brez dela 4,2 % ljudi, največ brezposelnih pa ima Poljska (18,9 %).

- *spoštovati pravila enotnega trga*, denimo v povezavi s politiko konkurenčnosti in javnih naročil. Učinek tega se kaže v povečanju intrakomunitarnega prometa, predvsem med najmanj razvitimi državami članicami oziroma regijami ter ostalimi članicami EU. V kohezijski politiki to pomeni, da se okrog ena četrtnina izdatkov iz teh programov povrne v obliki povečanega izvoza v ostalih članicah EU;
- *ustvarjati delovna mesta v novih dejavnostih*, kar naj bi podjetjem omogočilo ustrezno delovanje v okolju, ki se srečuje s številnimi ekonomskimi in socialnimi spremembami zaradi nove mednarodne delitve dela;
- *razvijati partnerstva in dobro vodenje*; gre za sistem večnivojskega vodenja, torej vodenja, ki vključuje sodelovanje evropskih, nacionalnih, regionalnih in lokalnih oblasti ter zasebnih delničarjev. Na ta način je namreč mogoče zagotoviti, da se poslovne dejavnosti prilagodijo okoliščinam v posameznih državah, poleg tega obstaja velika verjetnost, da bodo posamezni projekti uspešni (zaradi mešanega lastništva in vodenja);
- *učinek vzvoda* kot rezultat sofinanciranja določenih evropskih projektov iz nacionalnih javnih in privatnih virov. Ocene kažejo, da se lahko z vsakim EUR za kohezijsko politiko iz proračuna EU ustvari v povprečju 0,9 EUR dodane vrednosti v najmanj razvitih regijah (Cilj 1) in 3 EUR dodane vrednosti v ostalih regijah (Cilj 2);
- *uspešno podpirati ostale sektorske politike EU*, pri čemer gre predvsem za:
  - implementacijo evropske zakonodaje, kar naj bi pripomoglo k temu, da bi tudi manj razvite regije dosegle evropske standarde, na primer na področju okoljske politike
  - investicije na področjih, kot so izobraževanje, promet in energija, ponovno predvsem v manj razvitih državah članicah oziroma regijah.

Da bi izpolnila cilje, zastavljene v lizbonski in göteborgski strategiji, si je EU v okviru kohezije za rast in zaposlovanje zastavila tri nove prioritete (konvergenca, regionalna konkurenčnost in zaposlenost ter teritorialno sodelovanje), ki jih natančneje pojasnujemo v nadaljevanju. Na ta način je želela predvsem poenostaviti dosedanja sistem odtokov proračuna EU ter povečati njegovo učinkovitost in transparentnost<sup>58</sup>.

### Konvergenca

V okviru tega cilja je potrebno predvsem osredotočenje na manj razvite države članice in regije v razširjeni EU. Pri tem so mišljene tudi tiste regije, v katerih proces konvergence še ni zaključen, vendar ne bodo več dolgo upravičene do evropske pomoči, saj bo njihov BDP na prebivalca ob nadaljnjih širitvah EU relativno višji (tako imenovani statistični učinek, ki bo najverjetneje aktualen tudi v Sloveniji<sup>59</sup>). Znotraj konvergenčnega programa bo poudarjena predvsem modernizacija ter povečanje fizičnega in človeškega kapitala, da bi na ta način povečali dolgoročno konkurenčnost EU, pospeševali trajnostni razvoj ter s

<sup>58</sup> Spremembe na področju odtokov evropskega proračuna so nujne že samo ob upoštevanju dejstva, da je v razširjeni EU povprečen BDP na prebivalca za več kot 12 % nižji kot BDP na prebivalca v EU-15, poleg tega so dohodkovne disparitete kar za dvakrat večje kot so bile pred širitvijo.

<sup>59</sup> Zadnja širitev na 25 držav naj bi znižala povprečno raven BDP na prebivalca EU (merjeno v PKM) za 8,7 odstotne točke, naslednja širitev na 27 držav pa kar za 12,7 odstotne točke. Slovenija naj bi tako v referenčnih letih 2001-2003, ki se bodo upoštevala pri izračunih za novo finančno perspektivo, zaradi statističnega učinka širitve že presegla 75 % povprečnega BDP razširjene EU in s tem mejo za dostop do največjega dela evropskih strukturnih sredstev (Mrak in Rant, 2004, str. 121).

pomočjo najboljših vodstvenih in institucionalnih pogojev zagotovili ustrezen splošen gospodarski napredek EU.

#### Regionalna konkurenčnost in zaposlenost

Večletni programi, ki naj bi pripomogli k večji konkurenčnosti regij in zaposlovanju, bodo predvsem v domeni držav članic EU, kar pomeni, da bodo izvajani na nacionalni oziroma regionalni ravni. Programi zaposlovanja bodo izvajani le na nacionalni ravni, medtem ko bodo programi regionalnega razvoja poenostavljeni, in sicer tako, da bo opuščen sedanjí sistem financiranja večjih manj razvitih regij, Komisija pa bo več pozornosti in sredstev namenila manjšim področjem na subregionalni ravni.

#### Teritorialno sodelovanje

V tem primeru gre za reševanje specifičnih problemov, ki se pojavljajo pri zagotavljanju gospodarskega napredka in trajnostnega razvoja v okviru čezmejnih oziroma večnacionalnih programov. Poudarjeno je spodbujanje izmenjave izkušenj med posameznimi državami članicami, kar naj bi pripomoglo k ekonomski integraciji celotne EU ter bolj usklajenemu in uravnoteženemu razvoju.

### **6.1.2 Trajnostno upravljanje in zaščita naravnih virov**

Vključitev novih držav članic v EU pomeni 75 milijonov dodatnih potrošnikov oziroma 4 milijone dodatnih kmetov v EU. Z razširitvijo EU so se torej na eni strani zelo povečali trg, konkurenca in izzivi pri zagotavljanju visokih standardov kakovosti in s tem varnosti proizvodov ter na drugi strani skrb za varovanje okolja. Odločitev držav članic o opustitvi nacionalnih politik in sprejetju skupnih politik se je izkazala kot ugodna; s prostim pretokom blaga in storitev v okviru enotnega trga EU se namreč ustvarja visoka dodana vrednost, poleg tega je ponudba zelo stabilna, konkurenčnost na zunanjih in notranjem trgu pa vse večja.

#### Skupna kmetijska politika

V EU se povečuje skrb za kakovost proizvodov, okolje, živali in življenje na podeželju; slednje predstavlja kar 80 % celotnega ozemlja EU. Poleg tega je na razpolago tudi veliko ukrepov, ki spodbujajo kmete k učinkovitemu kmetovanju in trošenju javnih dobrin. To pomeni, da je v okviru skupne kmetijske politike ustvarjena dodana vrednost z nižjimi stroški, kot bi bila ustvarjena v primeru kmetijske politike na nacionalni ravni.

Temeljna reforma skupne kmetijske politike se je pričela junija 2003 in vključuje naslednje cilje:

- precejšnja poenostavitev tržnih ukrepov in neposrednih plačil, in sicer tako, da bo prišlo do postopnega prehoda iz subvencioniranja cen kmetijskih proizvodov na proizvodno nevtralna plačila kmetom; zagotovljen bo torej postopen prehod iz proizvodno usmerjenega kmetijstva na kmetijstvo, ki temelji na socialnih transferjih, kar pomeni, da gre za bolj tržni razvoj kmetijstva in razpršitev dejavnosti na podeželju (na primer razvoj turizma);

- okrepitev razvoja podeželja, in sicer tako, da bodo sredstva za tržne ukrepe usmerjena v razvoj podeželja (zmanjšana bodo neposredna plačila večjim kmetom);
- uveljavljanje finančne discipline v skladu s ciljnim izdatki za tržne ukrepe in neposredna plačila v obdobju 2007-2013.

Ker je navedene cilje trajnostnega razvoja treba izpolniti, bo politika razvoja podeželja po letu 2006 osredotočena na naslednje tri glavne prioritete:

- s prestrukturiranjem povečati konkurenčnost kmetijstva (na primer sofinanciranje investicij mladih kmetovalcev, dajanje ustreznih informacij kmetom, pomoč pri promociji kmetijskih pridelkov in storitev ipd.);
- uvedba določenih ukrepov na področju okolja in podeželja, vključno s sofinanciranjem določenih programov (na primer okolju prijazno kmetovanje in gozdarstvo, spodbujanje najmanj razvitih področij ipd.);
- izboljšanje kakovosti življenja ter spodbujanje raznolikosti ekonomskih aktivnosti na podeželju (na primer izboljšanje kakovosti kmetijskih proizvodov, oživitev vasi ipd.).

#### Skupna ribiška politika

Skupna ribiška politika je pogoj za enakopravno obravnavanje oziroma enake ekonomske možnosti za ribiče iz obalnih regij različnih držav članic in postaja vse pomembnejša pri zagotavljanju trajnostnega ribarjenja ter preprečevanju izginjanja zalog rib.

#### Okoljska politika

Kot že rečeno, je eden izmed ciljev lizbonske in göteborgske strategije rast evropskega gospodarstva ob hkratnem znižanju negativnih učinkov na okolje. To pomeni, da je treba naravne vire izkoriščati zmerno in z njimi ustrezno upravljati. Okoljska politika je vsekakor ena izmed najpomembnejših politik v EU in ima velik pomen pri zagotavljanju kakovosti življenja evropskih državljanov. Komisija si je tako na tem področju za obdobje 2007-2013 kar nekaj ciljev, in sicer:

- izvedba evropskega programa o klimatskih spremembah, ki vključuje tudi številne ukrepe, s katerimi naj bi zagotovili izpolnitev cilja kjotskega protokola o zmanjšanju emisij toplogrednih plinov;
- izvedba tematskih strategij s specifičnimi okoljskimi prioritetami (na primer zagotavljanje kakovosti zemlje, zraka, voda, zmerno izkoriščanje naravnih virov, zmerna uporaba pesticidov, vzdrževanje čistoče mest, recikliranje odpadkov ipd.);
- uvedba okolju prijaznih tehnologij, s katerimi naj bi zmanjšali pritisk na izkoriščanje naravnih virov, povečali kakovost življenja ter hkrati spodbujali konkurenčnost in gospodarsko rast;
- zaščita evropske biološke raznolikosti.

### **6.1.3 Spodbujanje koncepta evropskega državljanstva**

Koncept evropskega državljanstva vključuje predvsem naslednje vrednote:

- *svoboda, varnost in pravičnost* kot temeljne vrednote v okviru evropskega modela družbe, ki so vključene tudi v ustavno pogodbo;

- *dostop do osnovnih življenjskih dobrin*, kar je v skladu z evropskim ekonomskim in socialnim modelom; gre predvsem za naslednje cilje:
  - varovanje evropskih državljanov pred tveganji, ki izhajajo iz naravnih nesreč ter zdravstvenih in okoljskih problemov;
  - dostop do osnovnih javnih storitev, kot so storitve na področju zdravstva, izobraževanja, oskrbe z energijo, prometa, telekomunikacij in poštne storitve;
- *spoštovanje in spodbujanje različnih evropskih kultur oziroma kulturne raznolikosti*; kulturna raznolikost se povečuje z imigracijami (pri čemer je še posebej pereč problem varovanja zunanjih meja EU) ter predvsem z vsakokratno širitvijo EU.

#### **6.1.4 EU kot globalni partner**

Po majski širitvi ima EU več kot 450 milijonov prebivalcev in ustvarja približno četrtno svetovnega proizvoda, kar pomeni, da ima pomemben vpliv na dolgoročne svetovne politične in ekonomske odločitve ter lahko veliko prispeva k razvoju in stabilnosti v svetu, hkrati pa se na ta način povečuje tudi blaginja in varnost evropskih državljanov.

Aktivnosti na področju zunanje politike EU vključujejo skupno zunanjo in varnostno politiko, skupno trgovinsko politiko ter sodelovanje s tretjimi državami.

##### *EU in njena politika do sosednjih držav*

Z vsako širitvijo EU se poveča evropska stabilnost in s tem svetovna stabilnost. V okviru EU se izvaja liberalizacija na področju trgovine in investicij, konvergenca na področju zakonodaje, izgradnja prometnih in energetskih povezav, sodelovanje na področju izobraževanja in usposabljanja ter poenotenje na področju imigracijske politike - nudenje dela imigrantom in njihova integracija v novo življenjsko okolje. Poleg tega EU posveča veliko pozornosti tudi varnosti na področju okolja in energije, še posebej nuklearne energije.

V zadnjem obdobju postaja vse pomembnejše tudi ekonomsko sodelovanje z Rusijo in njenimi sosedami ter sodelovanje na Balkanu in Mediteranu vse do Perzijskega zaliva. Tako naj bi se oblikoval velik enoten trg, na katerem bi prevladovale podobne skupne vrednote ter pravila in standardi, kar je vsekakor velik izziv. Dolgoročno je namreč treba s pomočjo ekonomskih in političnih reform odpraviti prepad med EU in njenimi sosednjimi državami, ki se je oblikoval zaradi dohodkovnih in zgodovinskih razlik.

##### *EU kot partner v okviru trajnostnega razvoja*

EU lahko postane pomemben partner v okviru trajnostnega razvoja tako, da vodi ustrezno politiko tako na mednarodni kot na nacionalni ravni. Pri tem je zelo pomembna politika, ki vključuje boj proti revščini v državah v razvoju, pri čemer lahko največ storijo v okviru mednarodnih organizacij, kot so Svetovna banka, Mednarodni denarni sklad in Združeni narodi.

### EU kot globalni partner

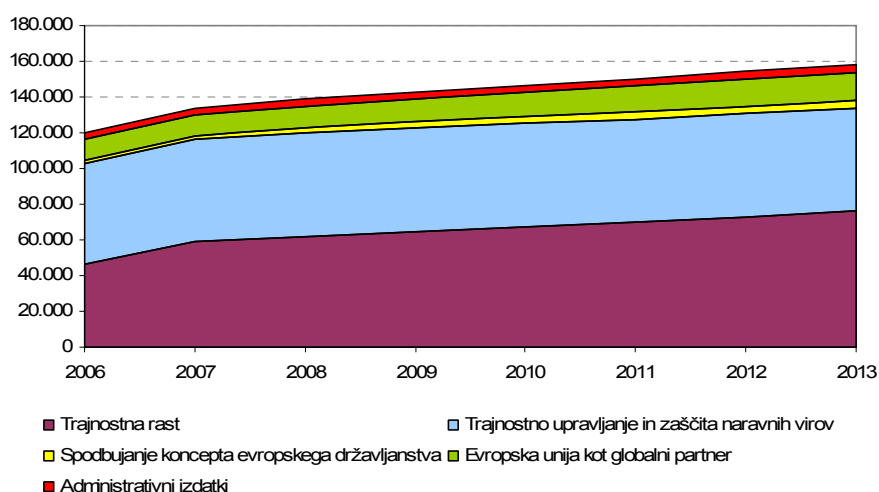
EU kot globalni partner mora skrbeti tako za strateško kot za civilno varnost svojih državljanov. V okviru strateške varnosti je mišljen predvsem boj proti glavnim nevarnostim sodobne družbe, kot so terorizem, proizvodnja orožja za množično uničevanje ter notranji in meddržavni konflikti.

Pri civilni varnosti gre predvsem za prizadevanje za vesplošno varnost in stabilnost v svetu (tudi boj proti naravnim nesrečam in pandemijam), pri čemer je poudarjen pomen nacionalnih vojska, raziskav na področju varnosti, izboljšav na področju vodenja v kriznih obdobjih ter povečanja in izboljšanja delovanja diplomatskih in obveščevalno-varnostnih služb.

## 6.2 Finančni okvir v obdobju 2007-2013

Kot je razvidno iz slike 35, bodo odtoki evropskega proračuna v naslednjem proračunskem obdobju zmerno naraščali (v povprečju za okrog 3 % letno) in bodo leta 2013 znašali okrog 160 mrd EUR, kar je za skoraj 40 mrd več v primerjavi z letom 2006.

**Slika 35: Obseg odtokov proračuna EU v obdobju 2007-2013 (v mio EUR)**



**Opomba:** Leto 2006 je prikazano le zaradi lažje primerjave.

**Vir:** Proposal for Renewal of the Interinstitutional Agreement on Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure (2004).

V celotnem obdobju bodo najbolj narasli odtoki za spodbujanje koncepta evropskega državljanstva (v povprečju za okrog 10 % letno), vendar so ti skupaj z odtoki EU kot globalnega partnerja relativno zanemarljivi v primerjavi z odtoki za trajnostno rast ter trajnostno upravljanje in zaščito naravnih virov.

Slednji, od katerih predstavljajo več kot 70 % odtoki za skupno kmetijsko politiko, bodo v opazovanem obdobju tudi najmanj naraščali, in sicer v povprečju le za okrog 0,2 % letno. Odtoki za skupno kmetijsko politiko bodo ostali na približno enaki oziroma nekoliko nižji

ravni kot leta 2006, prišlo pa bo do sprememb v strukturi teh odtokov - manj sredstev bo namenjenih za tržne ukrepe in neposredna plačila, več za razvoj podeželja.

Med odtoki za trajnostno rast bo obseg kohezijskih sredstev za rast in zaposlovanje v celotnem obdobju relativno konstanten, vendar na opazno višjem nivoju kot v prejšnjem proračunskem obdobju (za več kot 10 mrd EUR v primerjavi z letom 2006). Po drugi strani bodo sredstva za uresničevanje lizbonskih ciljev (konkurenčnost za rast in zaposlovanje) hitro naraščala in bodo leta 2013 skoraj trikrat večja kot v letu 2006, predstavljala pa bodo že dobro tretjino vseh sredstev za trajnostno rast.

Trenutno je nemogoče napovedati, koliko teh sredstev bo pripadalo posameznim državam članicam, saj bo to v veliki meri odvisno od pogajanj, ki naj bi se končala konec leta 2005 ali šele leta 2006. Kljub temu je možno po okvirnih številkah iz predloga proračunske porabe EU v obdobju 2007-2013 sklepati, da bo Slovenija še naprej dobivala iz evropskega proračuna več, kot bo vanj vplačevala. Poleg nje bo v neto prejemniškem položaju še štirinajst držav članic EU, medtem ko jih bo deset imelo neto plačniški položaj (Financing the European Union - Commission Report on the Operation of the Own Resources System, 2004; glej tudi tabelo 7).

### **6.3 Značilnosti finančnega sistema v obdobju 2007-2013**

#### **6.3.1 Trajanje finančnih perspektiv**

Po mnenju Komisije naj bi naslednja finančna perspektiva trajala sedem let, nato pa bi postopno prešli na petletna obdobja, s čimer bi se uskladila mandat Komisije in obdobje finančne perspektive. Večina držav članic se s tem ne strinja in se zavzema za ohranitev sedemletnih proračunskih obdobj.

#### **6.3.2 Uporabljeni pristopi pri določanju prioritet in obsega sredstev proračuna**

Pri določanju prioritet in obsega sredstev evropskega proračuna sta možna dva pristopa, in sicer:

1. »*bottom-up*« pristop, za katerega se zavzema tudi Komisija in pomeni, da so najprej določene prioritete za določeno proračunsko obdobje in šele zatem potrebna finančna sredstva;
2. »*top-down*« pristop, ki ga podpirajo največje neto vplačnice v EU proračun in pomeni, da so najprej določena razpoložljiva finančna sredstva, ki so šele nato razporejena med prioritete.



### 6.3.3 Zgornja meja odtokov proračuna

Komisija predlaga, da ostane tudi v naslednjem proračunskem obdobju zgornja meja odtokov proračuna EU<sup>60</sup> na ravni 1,24 %. Osem neto plačnic<sup>61</sup> se s predlogom Komisije ne strinja, saj menijo, da bi se morala ta meja znižati na 1 %. Nasprotno pa nekatere manj razvite članice želijo, da bi se zgornja raven odtokov proračuna EU povišala na 1,3 %. Predvidoma bodo ponovno najtrša pogajanja za pridobitev sredstev iz strukturnih skladov (Review of the Financial Perspective 2007-2013 and its Implications for the European Action Against Poverty, 2004).

Na koncu bo verjetno obveljal predlog Komisije, da ostanejo odtoki na ravni 1,24 %, in sicer zaradi naslednjih omejitev (Ureel, 2004; Mrak in Rant, 2004, str. 123):

- sredstva za kmetijstvo celotne petindvajseterice so z Bruseljskim sporazumom iz leta 2002 določena vse do leta 2013;
- sredstva za kohezijsko politiko so izpostavljena dvema omejitvama, in sicer:
  - na ravni EU - obseg kohezijskih sredstev je že od leta 1993 omejen na 0,46 % BDP EU, kar je mogoče spremeniti le s soglasjem Komisije, Parlamenta in Sveta EU;
  - na nacionalni ravni - članice smejo absorbirati največ za 4 % svojega BDP sredstev iz strukturnih in kohezijskega sklada (problem absorpcije v državah z nizkim BDP, možne težave pri izpolnjevanju strogih kriterijev sofinanciranja, programiranja in upravljanja strukturnih sredstev);
- priključitev Bolgarije in Romunije EU bo imela velik finančni učinek;
- EU se je na konferenci o razvojnem financiranju v Mehiki leta 2002 obvezala, da bo znatno povečala obseg finančne pomoči tretjim državam.

## 6.4 Novi izzivi pri financiranju vsebinskih prioritet EU

### 6.4.1 Struktura lastnih virov

Sedanji sistem lastnih virov deluje s finančnega vidika relativno dobro, saj zagotavlja enakomerno in ustrezno financiranje evropskega proračuna, poleg tega pa so administrativni stroški sistema dokaj nizki. Kljub temu trenutnemu sistemu očitajo nekatere pomanjkljivosti, in sicer da:

- ni dovolj transparenten za evropske državljane;
- je finančna avtonomija državnih zakladnic omejena;
- je precej kompleksen in zapleten.

Eden izmed načinov za odpravo pomanjkljivosti sedanjega finančnega sistema je, da bi se proračun EU v prihodnosti financiral predvsem iz davčnih virov. S sredstvi iz davčnih virov, ki bi jih plačevali evropski državljani in/ali podjetja, bi lahko namreč vsaj delno

<sup>60</sup> Gre za zgornjo mejo celotnega obsega letnega proračuna EU, ki ne sme presegati zgornje meje lastnih sredstev.

<sup>61</sup> Avstrija, Danska, Nemčija, Finska, Francija, Nizozemska, Švedska in Velika Britanija.

nadomestili sredstva iz BND. Tako bi se sedanji sistem lastnih virov EU, ki temelji na prispevkih držav članic, preoblikoval v sistem, ki bi temeljil predvsem na prispevkih evropskih državljanov in podjetij.

V naslednjih letih naj bi torej predvidoma prišlo do sprememb v strukturi proračunskih virov, tako da bi postal pomembnejši davčni vir. Lahko se zgodi, da bo uveden nov evropski davek, imenovan tudi pravi DDV vir, omenjena pa je tudi uvedba davka na dobiček podjetij ter energetskega davka.

#### Pravi DDV vir (ali evropski davek)

Davčna stopnja evropskega DDV naj bi se aplicirala skupaj z nacionalno stopnjo DDV na isto davčno osnovo, pri čemer državljani zaradi tega ne bi nosili dodatnega davčnega bremena, saj bi bila nacionalna davčna stopnja ustrezno znižana. To lahko ponazorimo z naslednjim primerom: če je stopnja DDV v Sloveniji 20 % in bi bila evropska davčna stopnja določena na 1 % (kar bi bilo predvidoma dovolj za pokrivanje približno polovice finančnih potreb proračuna EU), bi se nacionalna stopnja znižala na 19 %. Iz tega izhaja, da bi bil potrošnik obremenjen enako kot prej, saj bi bila celotna davčna stopnja še vedno 20 %.

Ugotovimo torej lahko, da bi bila uvedba evropskega DDV za potrošnika bolj ali manj nevtralna, medtem ko tega ne moremo trditi za nacionalni proračun. Slednji bo namreč ob morebitni uvedbi tega davka izgubil pomemben del davčnih prihodkov. Problematika bo še posebej pereča v tistih državah, kjer predstavlja DDV velik delež celotnih proračunskih prihodkov. Večina držav (tudi Slovenija) se tako z uvedbo evropskega davka ne strinja.

#### Davek od dobička pravnih oseb (ali davek na dobiček podjetij)

Tudi v tem primeru bi se tako nacionalna kot evropska davčna stopnja aplicirali na isto davčno osnovo, iz česar izhajajo podobni problemi kot pri DDV (predvsem negativen učinek na prihodke nacionalnega proračuna).

#### Energetski davek (ali davek na porabo energije)

Z energetskega davkom naj bi bila obdavčena predvsem motorna goriva, ki se uporabljajo v cestnem prometu (osvinčen in neosvinčen bencin, nafta, utekočinjen naftni plin ter zemeljski plin), pojavljajo pa se tudi ideje o obdavčitvi kerozina, t.j. goriva za letala, ki je trenutno še neobdavčeno.

Ker na večini od omenjenih področij še ni ustrezne davčne uskladitve<sup>62</sup>, ne moremo pričakovati uvedbe kateregakoli od naštetih davčnih virov pred letom 2014<sup>63</sup>.

Mrak in Rant (2004, str. 123) pravita, da je alternativa tej rešitvi (povečevanju pomena davčnih virov) delna ali popolna ukinitve davčnega vira in prehod na financiranje iz prispevkov držav na podlagi njihovega BND. Prednosti takšnega sistema bi bili bistveno

<sup>62</sup> Trenutno je v EU najbolj poenoteno področje energetskih davkov, ki ga ureja Direktiva o obdavčenju energetskih proizvodov in elektrike (2003).

<sup>63</sup> Najhitreje bi bilo možno uvesti energetske davek (predvidoma v treh do šestih letih), najtežje (zaradi političnih in administrativnih ovir) in zato najkasneje pa davek od dobička podjetij.

bolj enostavna administracija in večja učinkovitost, slabosti pa manjša pogajalska moč Komisije in drugih institucij pri dogovarjanju o višini sredstev ter distanciranje financiranja EU od njenih državljanov.

#### 6.4.2 Popravek proračunskega neravnovesja

V zadnjih dvajsetih letih so se zgodile številne spremembe na področju ekonomskega razvoja držav članic in s tem celotne EU. Poleg tega so bile izvedene tudi tri širitve EU, kar je imelo velik vpliv na strukturo pritokov in odtokov evropskega proračuna.

Tabela 6 prikazuje, kako se je med leti 1984 in 2003 spremenil BND na prebivalca v državah članicah, ki so bile leta 2002 neto plačnice v evropski proračun. Sprememba je največja ravno pri Veliki Britaniji, katere BND na prebivalca je bil leta 1984, ko je bil uveden popravek v korist Velike Britanije (glej tudi podpoglavje 2.1.4), za 9,4 % nižji od povprečnega BND na prebivalca v EU, leta 2003 pa kar za 11,2 % višji od povprečja v EU.

**Tabela 6: BND na prebivalca v neto plačnicah (v SKP, povprečje EU-15 = 100)**

	1984	2003
Velika Britanija	90,6	111,2
Danska	104,0	111,1
Avstrija	/	109,8
Nizozemska	95,0	106,6
Švedska	/	104,6
Francija	104,0	104,2
Nemčija	109,6	98,6
Italija	92,9	97,3

**Opomba:** SKP = standard kupne moči.

**Vir:** Proposal for a Council Regulation on the Implementing Measures for the Correction of Budgetary Imbalances in Accordance with Articles 4 and 5 of the Council Decision of (...) on the System of the European Communities' Own Resources (2004).

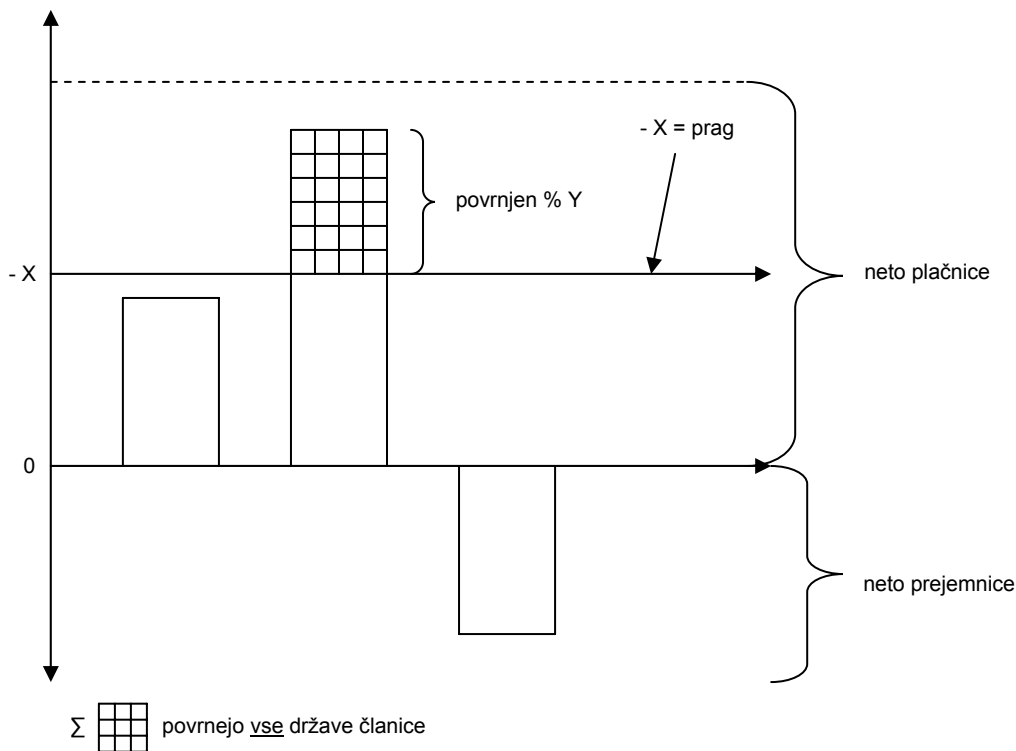
Ker je Velika Britanija danes v relativno ugodnejšem položaju kot ostale navedene neto plačnice (še posebej Nemčija, kjer se je BND na prebivalca v primerjavi z letom 1984 precej znižal), je razumljivo, da Komisija razmišlja o odpravi popravka v korist Velike Britanije, namesto njega pa o uvedbi splošnega korekcijskega mehanizma, s katerim bi preprečila previsoke prispevke največjih vplačnic v evropski proračun.

Če bo nov korekcijski mehanizem uveden, bodo korekcije izračunane na osnovi neto proračunskega položaja vsake države članice v razmerju do evropskega proračuna. Korekcijski mehanizem bo deloval, če bodo neto plačnice presegle prag - X (glej sliko 36), ki je izražen v % BND vsake države članice in odraža zgornjo mejo finančne solidarnosti med članicami (Komisija predlaga, da bi bil prag določen na -0,35 % BND). Države z neto položajem, ki bo presegal ta prag, bodo upravičene do korekcije oziroma delnega povračila sredstev, kar naj bi bilo zagotovilo proti previsokim vplačilom teh držav v proračun EU.

Celoten obseg korekcij oziroma vračil naj bi bil omejen na maksimalno vsoto, kar bi zavarovalo države, ki nimajo koristi od mehanizma, pred previsokimi vplačili za ta namen (ta naj ne bi presegla zneskov sedanjih vplačil za popravek v korist Velike Britanije). Če bi obseg vseh vračil presegel celoten vnaprej predviden obseg vračil, bi bila stopnja vračil ustrezno znižana (glej tudi prilogo 7)<sup>64</sup>.

**Slika 36: Splošen korekcijski mehanizem**

neto vplačila v proračun EU v % BND



Vir: Ureel, 2004.

V tabeli 7 je prikazan učinek različnih korekcijskih mehanizmov (sistema brez korekcijskega mehanizma, sedanjega popravka v korist Velike Britanije ter predlaganega splošnega korekcijskega mehanizma) na neto proračunski položaj članic. Ocene kažejo, da bi bila, če ne bi bilo britanskega rabata, Velika Britanija ves čas (tudi v naslednjih letih) največja neto plačnica v evropski proračun. Poleg nje bi v proračun EU veliko prispevale tudi Nizozemska, Nemčija in Švedska, ki se jim položaj zaradi popravka v korist Velike Britanije nekoliko poslabša. Pravzaprav lahko ugotovimo, da povzročča britanski rabat poslabšanje proračunskega položaja vseh držav članic, z izjemo Velike Britanije, ki je na ta način (skupaj s Finsko) najmanjša neto plačnica v evropski proračun.

Od morebitne uvedbe splošnega korekcijskega mehanizma bodo predvidoma imele koristi vse države (tako neto plačnice kot neto prejemnice), razen Velike Britanije in Avstrije. Z uvedbo tega mehanizma bi se namreč zmanjšali negativni neto položaji oziroma povečali pozitivni neto položaji držav članic, zmanjšale pa naj bi se tudi razlike med državami.

<sup>64</sup> Stopnja vračil bo v obdobju 2008-2011 predvidoma postopoma naraščala (razen v Veliki Britaniji, kjer bo že leta 2008 na ravni 66 %) in bo leta 2008 znašala 33 %, leta 2009 in 2010 50 % ter leta 2011 66 %.

**Tabela 7: Ocena neto proračunskih položajev (v % BND; povprečje 2008-2013)**

	Brez korekcije	Popravek v korist Velike Britanije	Splošen korekcijski mehanizem	
Velika Britanija	-0,62	-0,25	-0,51	Neto plačnice
Nizozemska	-0,55	-0,56	-0,48	
Nemčija	-0,52	-0,54	-0,48	
Švedska	-0,47	-0,50	-0,45	
Avstrija	-0,37	-0,38	-0,41	
Italija	-0,29	-0,41	-0,35	
Francija	-0,28	-0,37	-0,33	
Ciper	-0,28	-0,37	-0,33	
Danska	-0,20	-0,31	-0,25	
Finska	-0,14	-0,25	-0,19	
Španija	0,32	0,23	0,26	Neto prejemnice
Irska	0,56	0,47	0,51	
Malta	1,16	1,06	1,10	
Belgija	1,32	1,21	1,27	
Slovenija	1,40	1,31	1,34	
Portugalska	1,60	1,50	1,54	
Grčija	2,25	2,16	2,20	
Madžarska	3,15	3,06	3,09	
Ceška	3,26	3,17	3,21	
Slovaška	3,36	3,27	3,31	
Estonija	3,85	3,76	3,79	
Poljska	3,85	3,76	3,80	
Litva	4,50	4,41	4,44	
Latvija	4,51	4,40	4,45	
Luksemburg	5,89	5,80	5,84	

Vir: Proposal for a Council Regulation on the Implementing Measures for the Correction of Budgetary Imbalances in Accordance with Articles 4 and 5 of the Council Decision of (...) on the System of the European Communities' Own Resources (2004).

Kljub navedenim prednostim novega korekcijskega mehanizma je zelo vprašljivo, če bo predlog sprejet. Kar nekaj držav (Danska, Španija, Finska, Madžarska in Slovaška) se namreč z njegovo uvedbo ne strinja, še posebej odklonilno je stališče Velike Britanije, kar je tudi razumljivo, saj bi s spremembo mehanizma tudi največ izgubila.

## 7 SKLEP

Članstvo v EU prinaša državam članicam (predvsem novim) dodatno javnofinančno obremenitev. Največji problem tako za likvidnostni kot javnofinančni položaj državnega proračuna predstavljajo časovni zamiki med odtoki in pritoki v/iz evropskega proračuna. Države namreč mesečno vplačujejo prispevke v proračun EU, poleg tega pa še sofinancirajo večino evropskih projektov in zalagajo sredstva za določene namene iz domačega proračuna, kar je še posebej problematično v prvih letih članstva, saj je vnaprej skoraj nemogoče pravilno napovedati, koliko sredstev bo neko gospodarstvo sposobno absorbirati v določenem letu. Hkrati Komisija zahteva tudi razvoj področij, kot so varstvo okolja, prometna infrastruktura, znanost in izobraževanje, varovanje zunanjih meja EU, javna administracija idr. Vse to kratkoročno povečuje finančni pritisk na članice, kljub temu pa se ob dovolj spretni nacionalni politiki v nekaj letih običajno pojavijo tudi pozitivni učinki vstopa v EU.

Zadnje ocene kažejo, da bo v obdobju 2004-2006 neto proračunski položaj večine novih članic EU pozitiven, vendar slabši kot je bilo prvotno predvideno. Na osnovi primerjave s starimi in novimi članicami lahko ugotovimo, da bo v Sloveniji relativno najbolj ugoden v izhodišču, kasneje pa bodo vplačila v evropski proračun naraščala hitreje kot izplačila iz evropskega proračuna, kar se bo odrazilo v nekoliko slabši neto poziciji.

Zaradi dobre gospodarske razvitosti Slovenije in stalnega zmanjševanja pavšalnih povračil lahko predvidevamo, da bo Slovenija v naslednjem proračunskem obdobju (2007-2013) težko zagotovila ugodno izhodišče iz prvega obdobja. To bi ji lahko uspelo le z izjemno dobrimi pogajanjmi, z nadpovprečno sposobnostjo črpanja sredstev iz evropskih skladov, s pridobitvijo večjega obsega sredstev za uresničevanje glavnih vsebinskih prioritet EU za to obdobje (na primer za raziskave in razvoj) ter povečanjem sredstev za vzdrževanje skupne meje (Schengen). Objektivno bo vse to težko doseči, predvsem zaradi večjega števila držav, ki bodo upravičene do enakega skupnega obsega sredstev.

Ugotavljamo tudi, da se evropski proračun v marsičem razlikuje od nacionalnih proračunov. Po obsegu je namreč relativno majhen, ima popolnoma drugačno strukturo in se načeloma ne sme zadolževati. Čeprav si ga pogosto predstavljamo in o njem govorimo kot o nekakšnem centralnem proračunu v Bruslju, je treba poudariti, da temu ni tako, saj je organiziran kot mreža računov Komisije in držav članic, med katerimi potekajo javnofinančni denarni tokovi. Države članice na račun Komisije, ki je običajno odprt pri centralni banki, zgolj vplačujejo sredstva iz lastnih virov (načeloma v domačih valutah), medtem ko račun ni namenjen za pritoke evropskih sredstev; Komisija sredstva nakazuje (načeloma v evrih) na račune, katerih lastnice so države članice.

V prehodnem obdobju (obdobje do prevzema evra) bodo zaradi zamenjav med domačimi valutami in evri nastajali stroški tečajnih razlik. Na računu Komisije ti bremenijo Komisijo, na računih za pritoke evropskih sredstev pa državo članico. Poleg tega povzročajo transakcije v različnih valutah tudi večjo zapletenost pri usklajevanju podatkov in poročanju Komisiji.

V naslednjih letih čaka EU kar nekaj izzivov. Eden najpomembnejših so nadaljnje širitve na vzhod. Obstaja namreč še pet držav, ki želijo v bližnji prihodnosti vstopiti v EU in prav lahko se zgodi, da jim bo to uspelo že v obdobju 2007-2013 (najprej Bolgariji in Romuniji, kasneje pa najverjetneje še Hrvaški, Makedoniji in Turčiji), kar bi pomenilo dodatno breme za obstoječe članice. Ker so razlike v razvitosti držav članic že sedaj velike, se pojavljajo vse glasnejše zahteve po prestrukturiranju proračuna EU. Medtem ko so v dosedanjih finančnih paketih več kot polovico proračuna predstavljali izdatki za kmetijstvo, se bodo ti v naslednjih letih postopoma zniževali in usmerjali v nove, bolj tržno naravnane dejavnosti (predvsem v razvoj podeželja). Pojavljajo se celo ideje o popolni ukinitvi neposrednih plačil velikim kmetom, vendar do tega zaradi močnih kmetijskih lobijev in nacionalnih interesov posameznih držav verjetno ne bo prišlo v kratkem. Kljub temu je predlog proračuna za naslednje obdobje že precej bolj razvojno usmerjen, saj je njegov glavni namen zagotoviti višjo gospodarsko rast in zaposlenost v EU ter na ta način povečati pomen EU v svetu.

Poleg sprememb med odtoki bo najverjetneje prišlo tudi do sprememb med pritoki proračuna EU. Pomembnejši naj bi bili davčni viri, predvsem nov evropski davek kot del DDV, davek na dobiček podjetij ter davek na porabo energije. Ker so vse navedene spremembe povezane z relativno visokimi administrativnimi stroški ter odvisne od političnih odločitev in pogajanj s posameznimi državami, je v tem trenutku preprosto nemogoče natančno napovedati, kdaj in v kakšnem obsegu bodo realizirane.

## 8 LITERATURA

1. Ackrill Robert: The European Union Budget, the Importance of the Balanced Budget Rule and the Future of the Rule under Economic and Monetary Union. Leicester: Centre for European Economic Studies, 1998. 25 str.
2. Ardy Brian: The EU Budget and EMU. London: European Institute, 2001. 28 str.
3. Begg Iain: Reshaping the EU Budget: Yet Another Missed Opportunity. London: South Bank University, Business School, 1999. 22 str.
4. Coricelli Fabrizio: Proračun EU bi bilo treba temeljito reformirati. Finance, Ljubljana, 2004, 34, str. 7.
5. Černjač Aleksandra: Vloga Državne zakladnice pri upravljanju s sredstvi ožjega in širšega sektorja države. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 89 str.
6. Čufer Uroš: Skrbni oče bi moral pri posojilih dvakrat premisliti. Finance, Ljubljana, 2004, 125, str. 33.
7. Dabrowski Marek: Sources of Financial Fragility in the EU Candidate Countries. Warsaw: Center for Social and Economic Research, 2002. 8 str.
8. Dabrowski Marek, Antczak Malgorzata, Gorzelak Michal: Fiscal Challenges Facing the New Member States. Warsaw: Center for Social and Economic Research, 2004. 30 str.
9. De la Fuente Angel, Doménech Rafael: The Redistributive Effects of the EU Budget: an Analysis and Some Reflections on the Agenda 2000 Negotiations. CEPR Discussion Paper No. 2113, 1999.
10. De la Fuente Angel, Doménech Rafael: The Redistributive Effects of the EU Budget: an Analysis and a Proposal for Reform. Barcelona: Instituto de Análisis Económico, 2001. 36 str.
11. Delakorda Aleš, Žemva Mojca: Model za napovedovanje javnofinančnih prihodkov in odhodkov. Prikazi in analize, Ljubljana, 9(2001), 5, str. 5-29.
12. Dolenc Primož: Upravljanje likvidnosti pri enotnem računu Državne zakladnice. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 94 str., 16 str. pril.
13. Doménech Rafael, Maudes Antonio, Varela Juan: Fiscal Flows in Europe: the Redistributive Effects of the EU Budget. Valencia: Universidad de Valencia, 2000. 27 str.
14. Dovč Franci: Lov na evre in tolarje. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 53(2004), 9, str. 8-13.
15. Erjavec Emil: Skupna kmetijska politika in Slovenija. Bančni vestnik, Ljubljana, 53(2004), 5, str. 109-115.
16. Gretschmann, K.: Reform of the Own-Resources System and Net Positions in the EU Budget. Directorate-General for Research Working Document Budget Series BUDG-100 EN. [URL: [http://www.europarl.eu.int/workingpapers/budg/100/default\\_en.html](http://www.europarl.eu.int/workingpapers/budg/100/default_en.html)], 29.1.2003.



17. Griese Antonia: Die Finanzierung der Europäischen Union - Bestandsaufnahme und Ausblick. Europarecht, Bonn, 1998, 4, str. 462-477.
18. Horvat Andrej: Absorption Problems in the EU Structural Funds - Some Aspects Regarding Administrative Absorption Capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia. Ljubljana: National Agency for Regional Development of Slovenia, 2004. 29 str., 6 str. pril.
19. Jerkič Alenka, Rovan Andreja: Državni proračun v razmerah polnopravnega članstva v EU. Ljubljana: Ministrstvo za finance, 2002. 13 str.
20. Kolar Milojka: Plače bodo razbremenjene, kapital bolj obremenjen. Finance, Ljubljana, 2003, 100, str. 6.
21. Komatar Primož, Tavzes Nada: Plačilni sistem in sistem enotnega zakladniškega računa v Republiki Sloveniji. Ljubljana: Center za razvoj financ, 2002. 38 str.
22. Kovač Zdenka: Bodo smetano polizali Italijani? Gospodarski vestnik, Ljubljana, 52(2003), 21, str. 18-21.
23. Mrak Mojmir: Kar soliden pogajalski iztržek. Večer, Maribor, 60(2004), 96, str. 35.
24. Mrak Mojmir, Rant Vasja: Vsebinski izzivi razširjene EU in nova finančna perspektiva. Bančni vestnik, Ljubljana 53(2004), 5, str. 117-125.
25. Ošljaj Biserka: Davek na dodano vrednost v EU - kratko in jedrnato 3. Ljubljana: MFB Consulting, 2004. 190 str.
26. Stanovnik Tine: Javne finance. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 237 str.
27. Šumpíková Markéta, Pavel Jan, Klazar Stanislav: EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic. Prague: Grant Agency of the Czech Republic, 2004. 14 str.
28. Verbeke et al.: A Calculation of the Rotterdam Effect. Study prepared for the DG XIX of the Commission of the European Communities, 1998.
29. Voje Jerica: Vloga načrtovanja denarnih tokov pri upravljanju z likvidnostjo proračuna Republike Slovenije. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2001. 97 str., 15 str. pril.
30. Voje Jerica, Kirbiš Monika: Denarni tokovi v Evropski uniji in likvidnost proračuna. Bančni vestnik, Ljubljana, 52(2003), 12, str. 2-8.
31. Voje Jerica, Kirbiš Monika: Račun Evropske komisije za nakazila sredstev iz lastnih virov. Bančni vestnik, Ljubljana 53(2004), 4, str. 10-14.
32. Wostner Peter: Sredstva EU za strukturne namene in Slovenija. Bančni vestnik, Ljubljana 53(2004), 5, str. 101-107.

## 9 VIRI

1. Administrative Conditions in the Area of the European Communities' Own Resources - Answers to Frequently Asked Questions. Brussels: European Commission, 2003. 51 str.
2. Akt o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija (Uradni list EU, 29.3.2003).
3. Allocation of 1998 EU Operating Expenditure by Member State. Brussels: European Commission, 1999. 97 str.
4. Allocation of 1999 EU Operating Expenditure by Member State. Brussels: European Commission, 2000. 125 str.
5. Allocation of 2000 EU Operating Expenditure by Member State. Brussels: European Commission, 2001. 126 str.
6. Allocation of 2001 EU Operating Expenditure by Member State. Brussels: European Commission, 2002. 129 str.
7. Allocation of 2002 EU Operating Expenditure by Member State. Brussels: European Commission, 2003. 130 str.
8. Allocation of 2003 EU Operating Expenditure by Member State. Brussels: European Commission, 2004. 105 str.
9. Building Our Common Future - Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013 (COM(2004)101 final). Brussels: European Commission, 2004. 38 str., 3 str. pril.
10. Centralne banke držav članic EU. [URL: <http://www.centralbanking.co.uk/links/>], 23.11.2004.
11. Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community (Official Journal of the European Union, 2002/C 325/33).
12. Council Directive on the Harmonization of the Compilation of Gross National Product at Market Prices (89/130/EEC) (Official Journal of the European Union, 1989/L 049/2).
13. Council Regulation (EC, Euratom) No 1150/2000 of 22 May 2000 Implementing Decision 94/728/EC, Euratom on the System of the Communities' Own Resources (Official Journal of the European Union, 2000/L 130/1).
14. Directive 2003/96/EC of 27.10.2003 of the Council Restructuring the Community Framework for the Taxation of Energy Products and Electricity (Official Journal 2003/L 283/51).
15. Doménech Rafael. [URL: <http://iei.uv.es/~rdomenec/EUbudget/EUbudget.html>], 14.3.2004.
16. Enotni programski dokument 2004-2006. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, 2003. 282 str.

17. Euro Exchange Rates (Official Journal of the European Union, 2004/C 1/03).
18. Euro Exchange Rates (Official Journal of the European Union, 2004/C 271/01).
19. Euro Exchange Rates (Official Journal of the European Union, 2004/C 312/01).
20. Euro Exchange Rates (Official Journal of the European Union, 2005/C 1/02).
21. Evropska unija - Slovenija. [URL: <http://www.evropska-unija.si/>], 8.7.2004.
22. Financing the European Union - Commission Report on the Operation of the Own Resources System, Volume 1 (COM(2004)505 final). Brussels: European Commission, 2004. 13 str.
23. Fontainebleau European Council, Conclusions of the Presidency, Bulletin of the European Communities, 6-1984.
24. General Budget of the European Union for the Financial Year 2004 - The Figures. Brussels: European Commission, 2004. 23 str.
25. Göteborg European Council, Presidency Conclusions, 15.6.2001, 200/1/01.
26. Interna gradiva Evropske komisije.
27. Interna gradiva DURS.
28. Interna gradiva in podatki Ministrstva za finance.
29. Lisbon European Council, Presidency Conclusions, 24.3.2000, 100/1/00.
30. Newcronos - podatkovna baza Eurostata.
31. Paper on the Methodological Aspects Related to the Calculation of Net Budgetary Balances. Brussels: European Commission, 2002. 8 str.
32. Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Uradni list RS, št. 46/03).
33. Pravilnik o izvajanju Zakona o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 17/04).
34. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na dodano vrednost (Poročevalec državnega zbora, št. 46/03)
35. Predpristopni ekonomski program: Dopolnitev predpristopnega programa, sprejetega septembra 2001. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, 2003. 68 str.
36. Preliminary Draft General Budget of the European Communities for the Financial Year 2004, Volume 1. Brussels: European Commission, 2003. 210 str.
37. Programsko dopolnilo Enotni programski dokument 2004-2006. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, 2003. 125 str.
38. Proposal for a Council Regulation Amending Regulation (EC, Euratom) No 1150/2000 Implementing Decision 2000/597/EC, Euratom on the System of the Communities' Own Resources (COM(2003) 366 final). Brussels: European Commission, 2003. 19 str.
39. Proposal for a Council Regulation on the Implementing Measures for the Correction of Budgetary Imbalances in Accordance with Articles 4 and 5 of the Council Decision of (...) on the System of the European Communities' Own Resources (COM(2004)501 final). Brussels: European Commission, 2004. 28 str.

40. Proposal for Renewal of the Interinstitutional Agreement on Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure (COM(2004)498 final). Brussels: European Commission, 2004. 29 str.
41. Proračun Republike Slovenije za leto 2005 (DP2005) (Uradni list RS, št. 130/03).
42. Review of the Financial Perspective 2007-2013 and its Implications for the European Action against Poverty. Brussels: European Anti Poverty Network, 2004. 9 str.
43. Questionnaire Concerning the Ability to Fulfill the Administrative Conditions in the Area of the European Communities' Own Resources. Brussels: European Commission, 2002. 41 str.
44. Questions and Answers Regarding Own Resources Payments after Accession. European Commission. [URL: [http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/financing/checklistnews/210155\\_Vademecum-final.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/financing/checklistnews/210155_Vademecum-final.pdf)], 15.12.2003.
45. Sixth Council Directive of 17 May 1977 on the Harmonization of the Laws of the Member States Relating to Turnover Taxes - Common System of Value Added Tax: Uniform Basis of Assessment (77/388/EEC) (Official Journal of the European Communities, L 145/1977).
46. Sklep Sveta 2000/597/ES, Euratom z dne 29. septembra 2000 o sistemu virov lastnih sredstev Skupnosti (Uradni list EU, 2000/L 253/42).
47. Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004 (DP2004-A) (Uradni list RS, št. 130/03).
48. Tax Policy in the European Union. Brussels: European Commission, 2000. 43 str.
49. Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 48/04).
50. Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1150/2000 z dne 22. maja 2000 o izvajanju Sklepa št. 94/728/ES, Euratom o sistemu virov lastnih sredstev Skupnosti (Uradni list EU, 2000/L 130/1).
51. Uredba Sveta št. 1260/1999 o splošnih določbah o strukturnih skladih (Uradni list EU, 1999/L 161/1).
52. Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 2028/2004 z dne 16. novembra 2004 o spremembah Uredbe (ES, Euratom) št. 1150/2000 o izvajanju Sklepa št. 94/728/ES, Euratom o sistemu virov lastnih sredstev Skupnosti (Uradni list EU, 2004/L 352/1).
53. Ureel Johan: zapiski predavanj, 2004.
54. Zakon o davku na dodano vrednost (ZDDV) (Uradni list RS, št. 89/98).
55. Zakon o davku na dodano vrednost (ZDDV-UPB1) (Uradni list RS, št. 134/03).
56. Zakon o davku na dodano vrednost (ZDDV-UPB2) (Uradni list RS, št. 97/04).
57. Zakon o izvajanju carinskih predpisov Evropske Skupnosti (ZICPES) (Uradni list RS, št. 25/04).
58. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leti 2004 in 2005 (ZIPRS0405) (Uradni list RS, št. 130/03).
59. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) (Uradni list RS, št. 80/99).

## **PRILOGE**

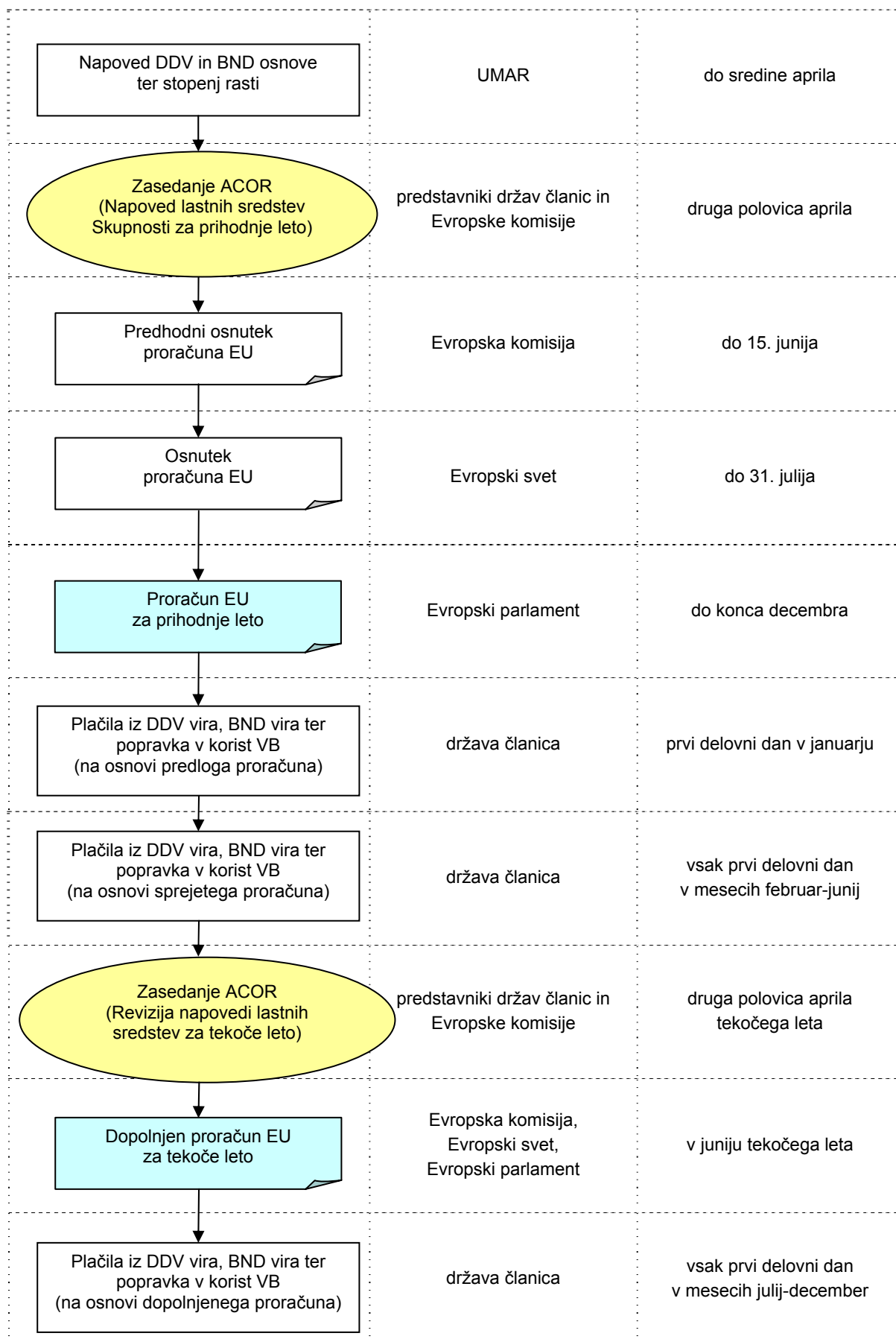


**Priloga 1: Delež posameznih vrst pritokov v celotnih pritokih proračuna EU in BDP EU v obdobju 1986-2003**

	% v celotnih pritokih proračuna EU					% v BDP EU				
	Tradicionalni lastni viri	Sredstva iz DDV vira	Sredstva iz BND vira	Popravek proračunskega neravnovesja	Skupaj	Tradicionalni lastni viri	Sredstva iz DDV vira	Sredstva iz BND vira	Popravek proračunskega neravnovesja	Skupaj
1986	31,4	68,6		-0,002	100	0,29	0,64		-0,00002	0,93
1987	34,3	66,4		-0,6	100	0,32	0,62		-0,006	0,93
1988	32,4	60,0		7,6	100	0,32	0,60		0,077	1,00
1989	31,9	67,6		0,5	100	0,32	0,68		0,005	1,00
1990	32,6	69,9	0,7	-3,3	100	0,28	0,61	0,01	-0,028	0,87
1991	29,4	59,4	14,1	-2,9	100	0,27	0,54	0,13	-0,027	0,91
1992	23,6	61,8	14,5	0,1	100	0,22	0,58	0,14	0,001	0,93
1993	20,3	54,2	25,7	-0,2	100	0,21	0,57	0,27	-0,002	1,06
1994	20,6	51,8	27,5	0,1	100	0,21	0,52	0,28	0,001	1,01
1995	21,3	57,7	20,9	0,1	100	0,22	0,59	0,22	0,001	1,03
1996	19,1	51,4	29,6	-0,1	100	0,20	0,53	0,30	-0,001	1,03
1997	18,8	45,6	35,7	-0,2	100	0,19	0,47	0,37	-0,002	1,03
1998	17,2	40,2	42,5	0,1	100	0,18	0,43	0,46	0,001	1,08
1999	16,8	38,0	45,4	-0,2	100	0,17	0,39	0,47	-0,002	1,03
2000	17,4	40,0	42,7	-0,1	100	0,18	0,41	0,44	-0,001	1,03
2001	18,1	38,8	43,2	-0,1	100	0,16	0,35	0,39	-0,001	0,91
2002	11,9	28,8	59,1	0,2	100	0,10	0,24	0,50	0,002	0,85
2003	13,0	25,4	61,3	0,3	100	0,12	0,23	0,55	0,003	0,90

Vir: Newcronos, Allocation of Operating Expenditure by Member State (1999-2004), Doménech (2004), in lastni izračuni.

## Priloga 2: Določitev obsega lastnih sredstev in plačila v proračun EU



Vir: Interna gradiva Ministrstva za finance.



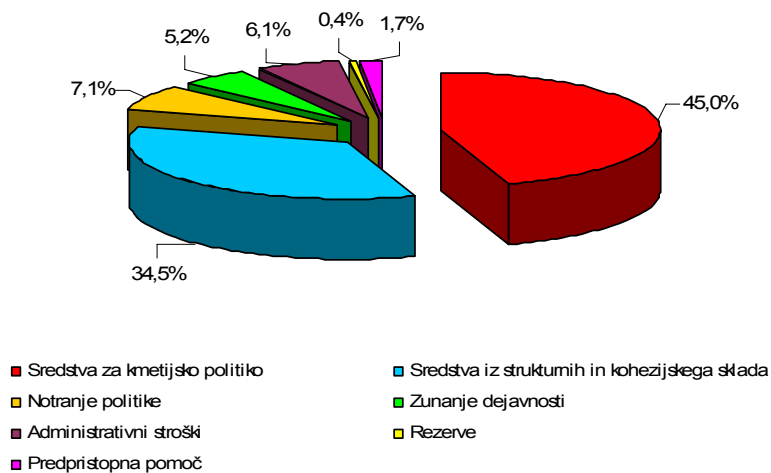
### Priloga 3: Postopek priprave proračuna EU

Dokument	Nosilec	Datum
Priprava predhodnega osnutka proračuna EU	Evropska komisija	do 15. junija
Prvo branje predhodnega osnutka proračuna EU	Evropski svet	
Priprava osnutka proračuna EU	Evropski svet	do 31. julija
Prvo branje osnutka proračuna EU	Evropski parlament	v oktobru
Drugo branje osnutka proračuna EU	Evropski svet	tretji teden novembra
Drugo branje osnutka proračuna EU	Evropski parlament	do konca decembra
Sprejetje proračuna EU	Evropski parlament	do konca decembra

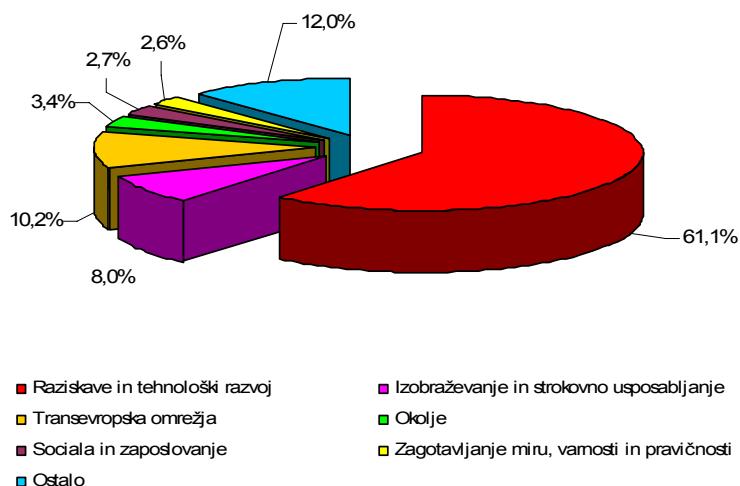
Vir: Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community, 272. člen (2002).

## Priloga 4: Struktura odtokov evropskega proračuna v letu 2004

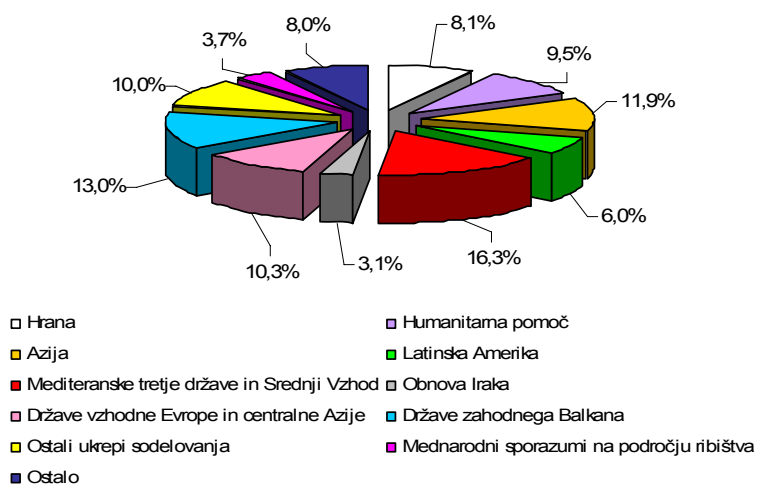
### a) Celotni odtoki



### b) Notranje politike



### c) Zunanje dejavnosti



Vir: General Budget of the European Union for the Financial Year 2004 - The Figures (2004).

**Priloga 5: Načrtovani in realizirani javnofinancijski denarni tokovi med proračunoma RS in EU v letu 2004 (v mio SIT)**

	ODTOKI IZ PRORAČUNA RS V PRORAČUN EU										PRITOKI IZ PRORAČUNA EU V PRORAČUN RS										NETO UČINEK							
	Tradicionalni lastni viri		DDV vir		BND vir		Popravek v korist Velike Britanije		ODTOKI SREDSTEV SKUPAJ		Sredstva za kmetijsko politiko		Sredstva za strukturno politiko		Schengenska meja		Pavšalna povračila		Predpristopna pomoč		Ostali pritoki		PRITOK SREDSTEV SKUPAJ		NETO UČINEK			
	načrt	realizacija	načrt	realizacija	načrt	realizacija	načrt	realizacija	načrt	realizacija	načrt	realizacija	načrt	realizacija	načrt	realizacija	načrt	realizacija	načrt	realizacija	načrt	realizacija	načrt	realizacija	načrt	realizacija	načrt	realizacija
januar-april																												
maj			825	841	3.913	3.889	438	439	5.176	5.169	1.400	0	838	0	1.150	0	3.063	0	1.650	894	0	0	138	6.755	8.139	894	2.963	-4.275
junij			825	841	3.913	3.883	438	439	5.176	5.173	1.400	0	838	0	1.150	0	3.063	6.274	1.650	142	0	0	0	8.139	6.415	2.963	1.242	0
julij	600	532	825	841	3.913	3.883	438	439	5.776	5.705	1.400	0	838	0	1.150	0	3.063	3.149	1.650	134	0	0	0	8.139	3.283	2.363	-2.422	0
avgust	600	474	825	841	3.913	3.893	438	439	5.776	5.647	1.400	0	838	0	1.150	0	3.063	3.150	1.650	665	0	0	0	8.139	3.815	2.363	-1.833	0
september	600	442	825	841	3.913	3.971	438	439	5.776	5.692	1.400	0	838	0	1.150	0	3.063	3.150	1.650	960	0	230	0	8.139	4.340	2.363	-79	0
oktober	600	424	825	841	3.913	2.751	438	558	5.776	4.336	1.400	0	838	0	1.150	0	3.063	3.149	1.650	752	0	86	0	8.139	9.073	2.363	4.578	0
november	600	579	825	841	3.913	2.755	438	558	5.776	4.485	1.400	5.085	838	0	1.150	0	3.063	3.149	1.650	752	0	86	0	8.139	9.073	2.363	4.578	0
december	600	503	825	841	3.913	2.755	438	558	5.776	4.419	1.400	4.20	838	0	1.150	0	3.063	1.873	1.650	2.731	0	201	0	8.139	5.226	2.363	806	0
<b>Skupaj</b>	<b>3.600</b>	<b>2.953</b>	<b>6.600</b>	<b>6.016</b>	<b>31.304</b>	<b>27.800</b>	<b>3.504</b>	<b>3.868</b>	<b>45.008</b>	<b>40.637</b>	<b>11.200</b>	<b>5.505</b>	<b>6.704</b>	<b>0</b>	<b>9.200</b>	<b>0</b>	<b>24.504</b>	<b>27.024</b>	<b>13.200</b>	<b>10.872</b>	<b>0</b>	<b>657</b>	<b>65.112</b>	<b>44.058</b>	<b>20.104</b>	<b>3.421</b>	<b>0</b>	
<b>Povprečje</b>	<b>600</b>	<b>492</b>	<b>825</b>	<b>792</b>	<b>3.913</b>	<b>3.475</b>	<b>438</b>	<b>484</b>	<b>5.626</b>	<b>5.080</b>	<b>1.400</b>	<b>688</b>	<b>838</b>	<b>0</b>	<b>1.150</b>	<b>0</b>	<b>3.063</b>	<b>3.378</b>	<b>1.650</b>	<b>923</b>	<b>0</b>	<b>82</b>	<b>8.139</b>	<b>5.071</b>	<b>2.363</b>	<b>1.242</b>	<b>0</b>	

**Opombe:** Prispevki iz DDV in BND vira so bili nižji od predvidenih, ker je delegacija RS na posvetovalnem odboru za lastna sredstva dosegla znižanje BND osnove za leto 2004; pavšalna povračila so bila vsak mesec nakazana predčasno (razen za junij) - tudi v decembru 2004, ko smo prejeli sredstva za januar 2005; med predpristopnimi pomočmi v skupni višini 10,9 mrd SIT predstavljajo sredstva Phare 6,2 mrd SIT, sredstva Sapard 2,8 mrd SIT in sredstva Ispa 1,9 mrd SIT.

**Vir:** Predpristopni ekonomski program (2003) in interni podatki Ministrstva za finance.

Priloga 6: Postopki ter prednosti in slabosti vseh možnih (t.j. petih) variant za odprtje računov RS za pritoke iz evropskega proračuna

Varianta	Opis	Postopki	Prednosti			Slabosti						
			ni stroškov plačilnega prometa za nakazila založenih sredstev	ni tečajnih razlik prodaje iz NP <sup>1</sup>	omogoča upravljanje z devizarni PDP <sup>2</sup>	prilivna provizija	odlivna provizija <sup>4</sup>	tečajno tveganje	tečajne razlike prodaje deviz	evidentiranje <sup>5</sup>		
1	PDTR <sup>3</sup> je odprt pri BS v EUR	<b>Evropska komisija nakaže EUR</b> na PDTR. Priliv se usmeri na PDP. Za vračilo založenih sredstev proračunu se izvajajo prodaje BS in nakazilo SIT na PDP.	X			X			X			
2	pri UJP je odprt NP v SIT	Ob prilivu EUR se izvede prodaja celotnega priliva BS po nakupnem tečaju BS. Priliv se usmeri na NP. Vračilo založenih sredstev poteka z NP na PDP.	X			X			X			X
3		Priliv EUR se usmeri na NP. Za vračilo založenih sredstev proračunu se izvajajo prodaje BS, nakazilo SIT na NP in iz NP na PDP.	X			X			X			X
4	pri UJP je odprt več valutni NP (v SIT in v EUR)	Priliv EUR se usmeri na NP. Ob prilivu se izvede kupoprodaja celotnega priliva med NP in PDP (zamenjava valute dobroimetja) po srednjem tečaju BS: NP: -EUR +SIT časovni zamik -SIT PDP: +EUR -SIT časovni zamik +SIT Vračilo založenih sredstev poteka z NP na PDP iz SIT stanja.	X	X	X	X			X			
5		Priliv EUR se usmeri na NP. Za vračilo založenih sredstev proračunu se izvajajo sprotne kupoprodaje med NP in PDP (zamenjava valute dobroimetja) po srednjem tečaju BS: NP: -EUR +SIT -SIT PDP: +EUR -SIT +SIT Vračilo založenih sredstev poteka z NP na PDP s sprotnimi prodajami EUR.	X	X	X	X			X			

**Opombe:** <sup>1</sup> NP = namenski podračun; <sup>2</sup> PDP = podračun za izvrševanje državnega proračuna; <sup>3</sup> PDTR = poseben devizni transakcijski račun; <sup>4</sup> odlivna provizija se zaračuna v primeru vračila sredstev nazaj na račun Komisije; višina provizije je odvisna od tega ali se denar vrača na račun Komisije pri Banki Slovenije ali se vrača na račun Komisije v neki drugi državi članici (v tem primeru je tarifa višja); <sup>5</sup> UJP ne more pripraviti izpiska o prilivu v EUR, Ministrstvo za finance - Sektor za upravljanje s sredstvi EU pa zaradi tega ne more predložiti dokaza Komisiji o prilivu na NP; varianta 2 je zaradi tega nesprejemljiva.

Vir: Interna gradiva Ministrstva za finance.

## Priloga 7: Splošen korekcijski mehanizem - matematičen zapis

Izračun korekcij v okviru predlaganega splošnega korekcijskega mehanizma naj bi potekal v naslednjih korakih:

1. izračun vsote odtokov iz proračuna EU v posamezno državo članico (upoštevana so sredstva za kmetijstvo, sredstva iz strukturnih in kohezijskega sklada, sredstva za notranje politike ter administrativni stroški);
2. izračun deleža odtokov v posamezno državo članico v celotnih odtokih iz proračuna EU;
3. izračun deleža plačil posamezne države članice v celotnih plačilih iz DDV in BND vira v proračun EU;
4. izračun razlike med (3) in (2) za vsako državo. Na ta način dobimo delež, ki kaže ustrezen pozitiven/negativen neto proračunski položaj;
5. za vsako državo pomnožimo delež, dobljen v (4), s celotnimi odtoki iz proračuna EU in na ta način izrazimo neto proračunski položaj v EUR;
6. prag (v % BND) pomnožimo z BND (v EUR) vsake države članice in dobljen znesek odštejemo od rezultata iz (5);
7. če je rezultat iz (6) večji od 0, ga pomnožimo s stopnjo vračil, s čimer izračunamo korekcijo za vsako državo članico. V primeru, da vsota vseh korekcij presega vnaprej določeno maksimalno razpoložljivo vsoto vračil, se stopnja vračil ustrezno zniža.

Države, katerih neto pozicije presegajo prag, so upravičene do delnega povračila - stopnja vračil se aplicira na tisti del neto proračunskega položaja, ki presega prag. Stopnja vračil bo predvidoma dosegla zgornjo mejo, t.j. 66 %, v letu 2011.

Navedene korake lahko zapišemo z naslednjo formulo:

$$K_x^v = \left[ \left( \frac{P_x}{P} - \frac{O_x}{O} \right) \cdot O - PR \cdot Y_x \right] \cdot v, \quad \text{če je } K_x^v > 0$$

pri čemer je  $v = 0,66$ , če je  $\sum_x K_x^{0,66} \leq MRVV$  in

$$v = \frac{MRVV}{\sum_x K_x^{0,66}} \cdot 0,66, \quad \text{če je } \sum_x K_x^{0,66} > MRVV.$$

Pomen simbolov:

$P$  = celotna plačila (ali plačila vseh držav članic) iz DDV in BND vira v proračun EU v letu  $t$ ;  $P_x$  = plačila države članice  $x$  iz DDV in BND vira v proračun EU v letu  $t$ ;  $O$  = celotni odtoki iz proračuna EU v letu  $t$ ;  $O_x$  = odtoki iz proračuna EU v državo članico  $x$  v letu  $t$ ;  $K_x^v$  = korekcija (pri stopnji vračil  $v$ ) v primeru države članice  $x$  v letu  $t$ ;  $PR$  = prag, izražen v % BND;  $Y_x$  = BND države članice  $x$  v letu  $t$ ;  $v$  = stopnja vračil;  $MRVV$  = maksimalna razpoložljiva vsota vračil (ali celotni stroški korekcijskega mehanizma);  $\sum_x K_x^{0,66}$  = celotna vsota korekcij, če je  $v$  enaka 0,66.