

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA**

**MAGISTRSKO DELO**

**SISTEM FINANCIRANJA EVROPSKEGA PRORAČUNA  
IN UVEDBA EVROPSKEGA DAVKA**

**Ljubljana, junij 2007**

**NATAŠA PUKL**

## **IZJAVA**

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

V Ljubljani, dne 15.06.2007

Podpis:

## KAZALO

1.	UVOD.....	1
2.	JAVNE FINANCE EVROPSKE UNIJE.....	4
2.1.	Finančna perspektiva .....	5
2.1.1.	Finančne perspektive do leta 2006.....	6
2.1.2.	Nova finančna perspektiva 2007 - 2013 .....	8
2.1.3.	Postopek sprejemanja finančne perspektive .....	10
2.2.	Letni proračun Evropske unije .....	11
2.2.1.	Postopek sprejemanja letnega proračuna .....	13
2.2.2.	Izvrševanje proračuna .....	14
2.3.	Ravnotežje proračuna EU .....	15
2.4.	Razlike med proračunom EU in nacionalnimi proračuni .....	15
3.	FINANČNI VIRI PRORAČUNA EVROPSKE UNIJE.....	17
3.1.	Sistem virov lastnih sredstev EU .....	19
3.1.1.	Tradicionalna lastna sredstva.....	21
3.1.2.	Sredstva, ki temeljijo na davku na dodano vrednost .....	23
3.1.3.	Sredstva na osnovi bruto nacionalnega dohodka.....	24
3.1.4.	Načelo splošnega popravka .....	26
3.2.	Načini zbiranja sredstev v evropski proračun .....	28
3.2.1.	Fiskalni prihodek evropskega proračuna.....	29
3.2.2.	Prispevki držav članic.....	29
3.2.3.	Pravila zagotavljanja discipline zbiranja lastnih sredstev .....	31
3.2.4.	EU in nacionalna raven pobiranja sredstev v proračun .....	32
4.	OCENA OBSTOJEČEGA SISTEMA FINANCIRANJA EU .....	32
4.1.	Razvoj sistema financiranja Evropske unije .....	33
4.2.	Dobre lastnosti obstoječega sistema virov lastnih sredstev .....	35
4.2.1.	Zadostnost in stabilnost.....	35
4.2.2.	Ustreznost urejanja področja na EU ravni .....	36
4.2.3.	Zagotavljanje pravičnosti pri bruto plačilih.....	37
4.3.	Slabe lastnosti obstoječega sistema virov lastnih sredstev .....	37
4.3.1.	Zapletenost in nepreglednost .....	38
4.3.2.	Finančna avtonomija .....	39
4.3.3.	Učinkovita razdelitev ekonomskih sredstev .....	40
4.3.4.	Mehanizem popravkov negativnih proračunskih neravnovesij .....	40
4.4.	Ohranjanje sedanjega sistema financiranja v nespremenjeni obliki .....	41
5.	MOŽNE REFORME SISTEMA VIROV LASTNIH SREDSTEV .....	43
5.1.	Sprememba strukture obstoječih virov lastnih sredstev .....	44
5.1.1.	Financiranje s tradicionalnimi lastnimi sredstvi.....	44

5.1.2.	Financiranje s sredstvi na osnovi DDV .....	45
5.1.3.	Financiranje s sredstvi na osnovi BND .....	46
5.2.	Uvedba novega davčnega vira lastnih sredstev v obliki evropskega DDV ..	46
5.3.	Uvedba popolnoma novega evropskega davka.....	48
5.3.1.	Davek na potrošnjo energije.....	49
5.3.2.	Davek na motorno gorivo za cestni promet .....	50
5.3.3.	Davek na letalsko gorivo .....	51
5.3.4.	Davek na onesnaževanje / CO <sub>2</sub> .....	52
5.3.5.	Davek na tobak in alkohol .....	53
5.3.6.	Davek na dobiček poslovnih družb.....	53
5.3.7.	Obdavčitev telekomunikacij.....	55
6.	ANALIZA UVEDBE DAVČNEGA VIRA LASTNIH SREDSTEV .....	56
6.1.	Metodologija analize predlogov za evropski davek .....	57
6.2.	Analiza predlogov za evropski davek .....	59
6.2.1.	Analiza obstoječega sistema virov lastnih sredstev.....	60
6.2.2.	Ustreznost DDV kot evropskega davka .....	62
6.2.3.	Primerjava novih predlogov za evropski davek .....	64
6.2.4.	Ugotovitve na podlagi primerjave predlogov za evropski davek .....	67
6.3.	Predlog najboljše sestave lastnih virov sredstev na podlagi izdelane analize .....	68
6.3.1.	Prednosti uvedbe evropskega davka .....	70
6.3.2.	Nevarnosti uvedbe evropskega davka .....	71
7.	DRUGI ELEMENTI CELOVITE SPREMEMBE FINANČNEGA SISTEMA ..	72
7.1.	Predlog spremembe splošnega mehanizma popravkov proračunskih neravnovesij .....	73
7.2.	Spremembe davčne politike EU .....	75
7.3.	Pripravljenost EU na sprejetje predpisov za uvedbo evropskega davka .....	76
7.3.1.	Izračunavanje neto pozicije države članice .....	77
7.3.2.	Veljavne podlage za doseg političnih kompromisov .....	78
8.	SKLEP.....	79
9.	LITERATURA .....	83
10.	VIRI .....	85
11.	SLOVARČEK KRATIC IN SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV ...	88
12.	PRILOGE .....	89

## KAZALO TABEL

Tabela 1:	REVIDIRANA FINANČNA PERSPEKTIVA 2000 – 2006 (EU-25) Zneski po cenah iz leta 1999 .....	7
Tabela 2:	NOVA FINANČNA PERSPEKTIVA 2007 – 2013 odobrena sredstva za prevzem obveznosti, plačila in zgornja meja lastnih sredstev.....	9
Tabela 3:	PRIMERJAVA ZNESKOV PREDVIDENIH FINANČNIH ZNESKOV ZA LETO 2005 V AGENDI 2000 IN PRORAČUNU 2005.....	17
Tabela 4:	SESTAVA LASTNIH SREDSTEV EU V LETIH OD 1996 DO 2005.....	20
Tabela 5:	ZNESKI TRADICIONALNIH LASTNIH SREDSTEV PO DRŽAVAH V LETIH 2004 IN 2005.....	22
Tabela 6:	ZNESKI SREDSTEV, KI TEMELJIJO NA DDV PO DRŽAVAH V LETIH 2004 IN 2005.....	24
Tabela 7:	ZNESKI SREDSTEV NA OSNOVI BND PO DRŽAVAH V LETIH 2004 IN 2005.....	25
Tabela 8:	BRUTO NACIONALNI DOHODEK NA PREBIVALCA V STANDARDIH KUPNE MOČI ZA LETI 1984 IN 2003 ZA 8 DRŽAV ČLANIC EU.....	27
Tabela 9:	ZNESKI VPLAČIL ZARADI POPRAVKA ZA ZDRUŽENO KRALJESTVO PO DRŽAVAH V LETIH 2004 IN 2005.....	28
Tabela 10:	ZNESKI VPLAČIL PO DRŽAVAH V LETU 2005.....	30
Tabela 11:	VRSTE PRIHODKOV ZA EVROPSKI PRORAČUN 2004 IN 2005.....	42
Tabela 12:	VPLIV UVEDBE FINANČNEGA VIRA - DAVKA NA CESTNO PREVOZNO GORIVO NA BND SREDSTVA PRORAČUNA.....	51
Tabela 13:	PRIHODEK DRŽAVNIH PRORAČUNOV NA OSNOVI DAVKA NA DOBIČEK POSLOVNIH DRUŽB.....	55
Tabela 14:	OCENITEV IN OBRAZLOŽITEV OCENITVE OBSTOJEČEGA SISTEMA VIROV LASTNIH SREDSTEV.....	61
Tabela 15:	ANALIZA DDV KOT FISKALNEGA VIRA LASTNIH SREDSTEV EVROPSKEGA PRORAČUNA.....	63
Tabela 16:	PRIMERJALNA TABELA PODANIH PREDLOGOV ZA EVROPSKI DAVEK.....	65

## KAZALO SLIK

Slika 1:	PRIKAZ POSTOPKA SPREJEMANJA LETNEGA PRORAČUNA EU.....	14
Slika 2:	RAZDELITEV VIROV FINANCIRANJA EVROPSKE UNIJE.....	18
Slika 3:	SESTAVA LASTNIH SREDSTEV EU V LETIH OD 1996 DO 2005.....	21
Slika 4:	PROJEKCIJA PREDLOGA BOLJŠE SESTAVE LASTNIH VIROV SREDSTEV EVROPSKEGA PRORAČUNA.....	70

## KAZALO PRILOG

Priloga 1: Seznam stopenj davka na dodano vrednost v državah članicah v veljavi za leto 2006.....	1
Priloga 2: Pregled Nove finančne perspektive 2007 – 2013.....	2
Priloga 3: Skica postopka sprejemanja evropskega proračuna.....	3
Priloga 4: Slikovni prikaz deleža posameznih virov lastnih sredstev v proračunu EU v letih od 1970 do 2006.....	4
Priloga 5: Primerjava obsega evropskega in nacionalnih proračunov.....	5

## 1. UVOD

Evropska unija (EU) je družina demokratičnih evropskih držav, ki si skupaj prizadevajo za mir in blaginjo. Države članice so ustanovile skupne institucije, na katere so prenesle del svoje suverenosti, tako da se odločitve o nekaterih vprašanih skupnega interesa sprejemajo demokratično na evropski ravni. Za uspešno spodbujanje skladnega razvoja gospodarskih dejavnosti, zagotavljanje uravnotežene gospodarske rasti v celotni Uniji in pospešeno višanje življenjske ravni mora EU svoje programe tudi finančno podpirati s pomočjo evropskega proračuna.

Financiranje evropskega proračuna določajo finančna perspektiva<sup>1</sup>, splošni letni proračun in sistem virov lastnih sredstev<sup>2</sup>. Finančno perspektivo za sedem let in vsakoletni proračun EU sprejme Svet Evropske unije po obravnavi predloga Evropske komisije skupaj z Evropskim parlamentom v postopku soodločanja. Za izvrševanje proračuna je zadolžena Evropska komisija, ki mora spoštovati okvire odobrene razdelitve sredstev in delovati v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja. Pri tem Evropska komisija tesno sodeluje z državami članicami.

Proračun EU je instrument, s katerim se načrtujejo in odobravajo vsi prihodki in odhodki, ki se vsako leto namenijo za potrebe Evropske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo. Proračun se določi in izvršuje v skladu z načeli enotnosti, točnosti, enoletnosti, uravnoteženosti, univerzalnosti, specifikacije, dobrega finančnega poslovanja in preglednosti proračuna. Financiranje EU temelji na izdelanem urejenem sistemu virov lastnih sredstev, katerega osnovni prihodki so tradicionalna lastna sredstva<sup>3</sup>, lastna sredstva, ki temeljijo na davku na dodano vrednost (DDV), in sredstva na osnovi bruto nacionalnega dohodka (BND).

V letih od 2003 do 2006 je potekalo usklajevanje Nove finančne perspektive za obdobje od 2007 do 2013, ki se na prihodkovni strani sooča s finančnimi izzivi, kot so skupni obseg razpoložljivih sredstev, lastnosti in struktura virov financiranja in sprememba splošnega mehanizma popravkov proračunskih neravnovesij. Zadnje spremembe načina financiranja EU, ki so vplivale na sistem virov lastnih sredstev, so bile dogovorjene med državami članicami na zasedanju Evropskega sveta v Berlinu leta 1999 (Evropska komisija, 2004a). Te spremembe so še nadalje okrepile zaton tradicionalnih lastnih sredstev in lastnih sredstev na osnovi DDV ter na drugi strani porast relativnih deležev prispevkov na osnovi BND.

---

<sup>1</sup> Dogovor o prednostnih nalogah za večletno obdobje in določitev temu ustrezen načrt porabe. Finančna perspektiva navaja največje zneske, ki jih EU lahko porabi po področjih porabe.

<sup>2</sup> Sistem zagotavljanja potrebnih virov za financiranje izdatkov različnih politik EU.

<sup>3</sup> Med tradicionalna lastna sredstva štejemo carinske dajatve, kmetijske dajatve in prispevke iz ureditve trga s sladkorjem.



V času priprave in obravnave nove finančne perspektive je bila na evropski ravni odprta razprava o vrsti in obliki lastnih sredstev<sup>4</sup> EU. Poglede na sedaj veljavni način financiranja EU in na različne možnosti financiranja na podlagi davkov je Evropska komisija predstavila v svojem Poročilu o delovanju sistema virov lastnih sredstev, ki ga je objavila v letu 2004. V letu 2006 je bil poleg sporazuma o naslednjem finančnem okvirju in potrditve novega medinstitucionalnega sporazuma sprejet tudi dogovor o izvedbi revizije prihodkovne in odhodkovne strani evropskega proračuna do leta 2008/2009.

Sedanji sistem virov lastnih sredstev zadovoljivo zagotavlja financiranje proračuna EU. Vendar pa ima sistem v sedanji obliki nekaj pomanjkljivosti. Ob izboljšanju teh pomanjkljivosti, bi lahko dosegli boljšo organizacijsko in administrativno naravnost proračuna EU. Pretekli popravki in prilagoditve so služili posameznim interesom in sistem je postopoma postal zapleten in zato tudi nerazumljiv.

Vse politike EU so iz vsebinskega vidika povezane s proračunom, zato tudi sestava virov proračuna vpliva na odločanje o posameznih politikah. Povezanost je močna in najočitnejše vidna iz obnašanja držav članic. Zaradi prevladujočega položaja sredstev na osnovi BND države članice in še zlasti neto plačnice sodijo skupne politike EU in različne pobude zgolj po svojih nacionalnih prioritetah in dodeljevanju sredstev. Ob tem pa se države članice pri pogajanjih o sestavi proračuna le v majhni meri ozirajo na vsebino evropskih politik in skupne evropske cilje, s čimer tvegajo, da bodo izničili dodano vrednost skupnih evropskih politik. Predvsem zaradi ugotovljenih pomanjkljivosti, kot sta odsotnost vsakršne povezave proračuna Unije z državljani EU in nepreglednost sistema, bi bilo potrebno sedaj veljavni sistem virov lastnih sredstev EU prenoviti.

Ena od možnih rešitev oziroma izboljšav financiranja evropskega proračuna, ki je že bila podana tudi kot predlog s strani Evropske komisije, je uvedba evropskega davka. Z uvedbo novega davčnega vira lastnih sredstev, ki bi delno ali v celoti zamenjal sedanji vir na osnovi harmoniziranega DDV in vir na osnovi BND, ter financiral večinski del proračuna EU, bi lahko presegli največje pomanjkljivosti sedanjega sistema. Prav tako pa bi uvedba novega davčnega vira lahko prispevala k boljši razporeditvi gospodarskih sredstev v Uniji.

Pri opisani tematiki financiranja oziroma prihodkov proračuna EU se nam postavlja nekaj vprašanj in sicer:

- Kako je sedanji sistem financiranja proračuna EU možno izboljšati in tudi ali je mogoče v večji meri uporabiti pobiranje evropskega davka in v kakšni obliki.

---

<sup>4</sup> Prihodki, ki samodejno pripadejo EU za financiranje njenega proračuna na podlagi sklenjenih pogodb EU.

- Ali lahko EU soglasno uvede zbiranje lastnih sredstev v proračun EU le na podlagi pobiranja sredstev, ki temeljijo na kakšnem od že predlaganih evropskih davkov?
- Je mogoče vzpostaviti sistem pobiranja evropskega davka, ki bi bil pravičen do vseh držav članic?

Celotna zgodba uvedbe evropskega davka je močno odvisna od politične izvedljivosti sprememb strukture finančnih virov evropskega proračuna. Tudi v primeru identificiranja primerne davka za financiranje evropskega proračuna je potrebno upoštevati, da bi moral ta evropski davek zagotoviti sistemsko popolno enakost držav in državljanov EU. Glede na dosednji potek obravnave sistema financiranja evropskega proračuna in pogajanj o novi finančni perspektivi je jasno, da so se že pojavile ovire in je obravnavanje in odločanje o spremembi sistema virov lastnih sredstev EU odloženo za najmanj tri leta. Prva možnost za ponovno razpravo o splošnem evropskem davku bo v okviru revizije celotnega proračuna EU, ki je predvidena v letih 2008 in 2009.

Cilj magistrskega dela je predstavitev javnih financ EU, prikaz sestave in ocena obstoječega sistema virov financiranja EU proračuna ter opis nekaterih predlogov sprememb finančnih virov EU z namenom izdelave analize teh predlogov in preučitvijo možnosti spremembe davčne politike EU ter uvedbe splošnega evropskega davka. V magistrskem delu sem razdelala različne možne spremembe financiranja EU, ki so na voljo državam članicam EU, in sicer sprememba strukture obstoječih virov lastnih sredstev EU, preoblikovanje lastnih sredstev na osnovi DDV v evropski DDV in uvedba popolnoma novega evropskega davka. Analizo vseh treh možnosti sem izpeljala na osnovi posebej vzpostavljene metodologije ocenjevanja na podlagi izbranih kriterijev. Najboljši izbor za EU predstavlja tista sprememba sistema virov financiranja EU, ki bo najbolje izpolnjevala vse kriterije v analizi. Poleg karakteristike posamezne predlagane spremembe pa so možnosti sprejetja drugačnega sistema lastnih virov sredstev odvisne predvsem od naklonjenosti harmonizaciji davčne politike in od politične pripravljenosti za sprejetje odločitev o spremembah.

Magistrsko nalogo sestavlja sedem poglavij, v katerih je sistematsko predstavljeno sedanje financiranje proračuna Evropske unije in potrebe ter možnosti sprememb obstoječih finančnih virov EU. V uvodu je opredeljen problem financiranja evropskega proračuna. V drugem poglavju so predstavljene javne finance EU, kjer so podrobno opisane finančne perspektive, letni evropski proračun, ravnotežje prihodkov in odhodkov evropskega proračuna in razlike med nacionalnimi in evropskim proračunom. Tretje poglavje je namenjeno predstavitvi finančnih virov proračuna EU in opisu načina zbiranja teh virov sredstev. V četrtem poglavju je opisana podrobna ocena obstoječega sistema financiranja EU vključujoč razvoj

sistema ter dobrimi in slabimi lastnostmi obstoječega sistema virov lastnih sredstev. V petem poglavju so navedene različne možne spremembe sistema financiranja EU, kot so sprememba strukture obstoječih virov lastnih sredstev, preoblikovanje zbiranja sredstev na osnovi harmoniziranega DDV v pravi evropski davek DDV in uvedba popolnoma novega evropskega davka. Šesto poglavje je v celoti namenjeno izdelani analizi davčnega vira evropskih sredstev ter predlogu najboljše sestave lastnih sredstev EU. V zadnjem poglavju so podrobneje predstavljeni tudi drugi elementi celovite spremembe finančnega sistema Unije. To so sprememba splošnega mehanizma popravkov, sprememba davčne politike EU in pripravljenost EU na sprejetje sprememb finančnega sistema Unije.

## **2. JAVNE FINANCE EVROPSKE UNIJE**

Evropska unija potrebuje določena sredstva za financiranje svojega delovanja, za oblikovanje politike na ravni EU in za izvajanje posameznih programov. Nova harmonizirana področja na ravni EU in dogovorjene skupne politike pomenijo tudi nove finančne zahteve. Vse to izhaja iz dejstva, da EU temelji na solidarnosti in izmenjavi izkušenj. Istočasno doseganje določenih ključnih ciljev zahteva sinergijo med ukrepi in odločitvami o prihodkih in odhodkih na ravni EU, kar torej velja za vse države članice. Javne finance EU izkazujejo usklajenost političnih prednostnih nalog in finančnih potreb, zato imajo določeno posebno proračunsko strukturo in predpisan postopek izvrševanja proračuna in zagotavljanja proračunske discipline (Böge, 2006, str. 5).

Financiranje EU temelji na izdelanem urejenem sistemu prihodkov in odhodkov dogovorjenih v finančni perspektivi in vsakoletnem proračunu. Sistem financiranja EU se je razvijal več let in prešel različne oblike sprejemanja in izvajanja. V času obstoja Evropske skupnosti se je do leta 1988 vsakoletno sprejemal letni proračun, po določilih Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, podpisani v Rimu 25. 3. 1957 (Konsolidirano besedilo Pogodbe o Evropski uniji, 2002). Pri vsakoletnem sprejemanju proračuna je prihajalo do velikih težav, zato je od leta 1988 dalje uvedeno večletno planiranje okvirov proračunskih prihodkov in odhodkov v obliki finančne perspektive oziroma finančnega okvira. Okrepila se je vloga Evropskega parlamenta, ki ni več samo dajal mnenje k predlogu proračuna, ampak ga sedaj obravnava, poda amandmaje in potrdi, tako kot Svet EU (Evropska komisija, 2000, str. 2).

Prvotni proračun EU so sestavljali na prihodkovni strani predvsem prispevki držav članic, na odhodkovni strani pa je bilo glavno financiranje skupne kmetijske politike<sup>5</sup>. Struktura proračuna se je v preteklih letih spreminjala predvsem na odhodkovni strani, kjer skupna kmetijska politika še vedno zaseda skoraj polovico proračuna, dodani pa so bili odhodki za strukturne ukrepe, notranjo politiko, zunanje ukrepe in pristopno pomoč. Glavne teme prilagajanja strukture in višine proračuna spremenjenim razmeram v EU so: razprava o spremembi oblike virov financiranja oziroma razprava o reformi sistema lastnih virov sredstev, razprava o prilagoditvi odhodkovne strani proračuna EU potrebam sedanjega časa, predlogi o zmanjšanju obsega evropskega proračuna in potreba po spremembi mehanizma popravkov proračunskih neravnovesij. V času sprejemanja Nove finančne perspektive za obdobje 2007 – 2013 se je v sklepnih razpravah Evropski svet osredotočil na reformo skupne kmetijske politike in spremembo posebnega korekcijskega mehanizma<sup>6</sup> (Kovač, 2005, str. 8). Nobena od pobud za spremembe ni bila politično sprejemljiva in tako so voditelji držav sprejeli dodatek o opravljanju revizije podlag in same finančne perspektive do leta 2008 in 2009.

V tem poglavju so javne finance EU predstavljene po zgradbi in trajanju. Najprej sem predstavila finančne perspektive, kot se imenujejo dolgoročni finančni okvirji EU, in v nadaljevanju letni proračun EU, ki se vsakoletno določa glede na že dogovorjeno finančno perspektivo. Poleg teh dveh osnovnih proračunskih elementov javnih financ EU je v tretjem delu tega poglavja predstavljeno pomembno načelo nujnosti popolnega ravnovesja prihodkov in odhodkov evropskega proračuna, v četrtem delu poglavja pa so opisane pomembne razlike med proračunom EU in nacionalnimi proračuni.

## **2.1. Finančna perspektiva**

Večletni proračunski načrt ali finančna perspektiva je sredstvo, s katerim se za več let vnaprej določijo okvirji letnih proračunov. Glavna skrb finančne perspektive je zagotovitev virov za dolgoročno financiranje aktivnosti, saj se nekateri projekti EU, kot so varovanje okolja, izobraževanje in raziskave, izvajajo in se morajo financirati več let. Cilji oblikovanja in usklajevanja finančnih perspektiv so krepitev proračunske discipline, zagotavljanje večletnega financiranja projektov, obvladovanje skupne rasti izdatkov za večletno obdobje in zagotovitev usklajenega poteka postopka sprejemanja letnih proračunov. Z dogovorom o finančni perspektivi se omogoča

---

<sup>5</sup> Ena izmed najstarejših skupnih evropskih politik, ki vse od leta 1957 ureja enotno kmetijsko področje v EU in sicer z vzpostavitvijo enotnosti trga (prosta prodaja kmetijskih pridelkov med državami članicami), z dajanjem prednosti domači pridelavi (tržno - cenovna zaščita) in s finančno solidarnostjo članic (skupni proračun).

<sup>6</sup> Sistem splošnega mehanizma popravkov je namenjen preprečevanju prekomernih negativnih proračunskih bilanc v kombinaciji z zmanjševanjem razlik med neto plačniki na primerljivi ravni razvitosti.

metodični razvoj politik Unije na osnovi večletnega načrtovanja (Böge, 2005, str. 29).

Pred začetkom oblikovanja proračunskih okvirov se na ravni EU najprej odpre debata o ključnih razvojnih usmeritvah in iz teh usmeritev izhajajočih ključnih ciljih EU. Vseobsežni cilji za obdobje od 2007 do 2013 so zaposlovanje, trajnostni razvoj, varnost in učinkovita vloga v svetu, zato so ti cilji v okviru poglavij tudi podrobneje specifikirani. Za upoštevanje identificiranih in s strani držav in Evropskega parlamenta potrjenih ciljev v proračunu in finančni perspektivi pa je potreben tudi politični konsenz za ukrepanje v pravi smeri spreminjanja dosedanje strukture odhodkov (Evropska komisija, 2004a, str. 7).

Dogovore o finančni perspektivi vedno spremljajo pogajanja o medinstitucionalnem sporazumu<sup>7</sup> med Evropsko komisijo, Evropskim parlamentom in Svetom Evropske unije. Ti medinstitucionalni dogovori niso pravno zavezujoči in jih lahko prekine Svet ali Parlament. Postopek pogajanj o medinstitucionalnem sporazumu je omogočil, da letni proračun že deset let ostaja pod dogovorjenimi najvišjimi mejami sredstev in da se institucije dogovorijo o obsegu posameznih okvirnih in letnih sredstev po politikah EU. Vloga Evropskega parlamenta se z leti povečuje in ima sedaj pomembno besedo pri določanju višine neobveznih izdatkov (Hoeller, 1996, str. 9-10).

V finančni perspektivi so točno določene zgornje meje za skupne izdatke in posamezne kategorije izdatkov v določenem obdobju (pet oziroma sedem letno obdobje). V obdobju finančne perspektive 2000 - 2006 (Agenda 2000) je sedem kategorij izdatkov: kmetijstvo, strukturni ukrepi, notranja politika, zunanji ukrepi, upravni izdatki, rezerve in predpristopna pomoč. Letni proračun je še vedno potrebno sprejeti za natančno določanje ravni izdatkov po postavkah.

### **2.1.1. Finančne perspektive do leta 2006**

Finančne perspektive oziroma finančni okvirji so bili uvedeni leta 1988. Prvi paket se je imenoval Delors I po priimku takratnega predsednika Evropske komisije, Jacquesa Delorsa, ki je sprožil pobudo. Sprejemanje finančnih okvirjev je prekinilo vsakoletne dolgotrajne proračunske seje, ki so pogosto vključevale spore med državami članicami in institucijami. Do uvedbe finančne perspektive se je trikrat zgodilo, da je Parlament zavrnil proračun in sicer leta 1979, 1982 in 1985. Evropski parlament in Svet EU, sta si večkrat močno nasprotovala, zlasti glede povišanja neobveznih izdatkov. Danes ima pomembno besedo glede teh izdatkov Evropski

---

<sup>7</sup> Medinstitucionalni sporazum o proračunski disciplini in izboljšanju proračunskega postopka, ki določa sodelovanje med institucijami EU o proračunskih zadevah in tudi opredeljuje vsebino in obseg finančnega okvirja ter določa dobro finančno poslovanje sredstev EU.

parlament in s tem vpliv zlasti na sredstva v socialnih in regionalnih skladih, na sredstva za raziskave ter za energijo.

Po zasedanju Evropskega sveta v Edinburgu leta 1992 je bil sklenjen drugi tri-stranski dogovor za sedem let (paket Delors II), nato pa še eden leta 1999, po zasedanju Evropskega sveta v Berlinu, ki je sprejel Agendo 2000. Ta medinstitucionalni dogovor je določil finančni okvir za leta od 2000 do 2006 in je vanj prvič vključil potrebna proračunska sredstva za širitev EU (Sapir, 2003, str. 19).

Vsaka finančna perspektiva odraža strateške usmeritve delovanja EU za več let in sicer je to bila v obdobju od 1988 do 1992 uvedba strukturnih politik s poudarkom na oblikovanju notranjega trga. V letih od 1993 do 1999 sta bili prioriteti povečanje sredstev strukturnih skladov in opredelitev osnove za skupno valuto. V letih od 2000 do 2006 so bile strateške usmeritve stabilizacija proračuna, mirovanje lastnih sredstev in financiranje širitve. Širitev EU z desetimi novimi članicami je bila prvič konkretno podprta s pristopno finančno pomočjo v Agendi 2000.

Tabela 1: REVIDIRANA FINANČNA PERSPEKTIVA 2000 – 2006 (EU-25) Zneski po cenah iz leta 1999 (v mio evrih)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. KMETIJSTVO	40.920	42.800	43.900	43.770	44.657	45.677	45.807
2. STRUKTURNI UKREPI	32.045	31.455	30.865	30.285	35.665	36.502	37.940
3. NOTRANJA POLITIKA	5.930	6.040	6.150	6.260	7.877	8.098	8.212
4. ZUNANJI UKREPI	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
5. UPRAVLJANJE	4.560	4.600	4.700	4.800	5.403	5.558	5.712
6. REZERVE	900	900	650	400	400	400	400
7. PREDPRISTOPNA STRATEGIJA	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
8. KOMPENZACIJE	/	/	/	/	1.273	1.173	940
<b>SKUPAJ ODOBRITEVE ZA PREVZEM OBVEZNOSTI<sup>8</sup></b>	<b>92.025</b>	<b>93.475</b>	<b>93.955</b>	<b>93.215</b>	<b>102.985</b>	<b>105.128</b>	<b>106.741</b>
<b>SKUPAJ ODOBRITEVE ZA PLAČILA<sup>9</sup></b>	<b>89.600</b>	<b>91.110</b>	<b>94.220</b>	<b>94.880</b>	<b>100.800</b>	<b>101.600</b>	<b>103.840</b>
<b>Zgornja meja<sup>10</sup>, odobritve za plačila kot % BND (ESA 95<sup>11</sup>)</b>	<b>1,07 %</b>	<b>1,07 %</b>	<b>1,10 %</b>	<b>1,11 %</b>	<b>1,10 %</b>	<b>1,07 %</b>	<b>1,07 %</b>
Rezerva za nepredvidene izdatke	0,17 %	0,17 %	0,14 %	0,13 %	0,14 %	0,17 %	0,17 %
<b>Zgornja meja lastnih sredstev</b>	<b>1,24 %</b>	<b>1,24 %</b>	<b>1,24 %</b>	<b>1,24 %</b>	<b>1,24 %</b>	<b>1,24 %</b>	<b>1,24 %</b>

Vir: Sklep Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. septembra 2005 o reviziji Finančne perspektive 2000 – 2006, Uradni list EU L 269, 14.10.2005.

<sup>8</sup> Celotni stroški sklenjenih pogodbenih obveznosti, ki nastopijo v tekočem finančnem letu.

<sup>9</sup> Pokritje plačil za spoštovanje sklenjenih pogodbenih obveznosti, ki nastopijo v tekočem finančnem letu. Višina teh plačil mora biti v ravnovesju s proračunskimi odhodki.

<sup>10</sup> Zgornja omejitev višine finančnih sredstev oziroma zgornja omejitev proračunske porabe EU.

<sup>11</sup> Evropski sistem integriranih ekonomskih računov.

Z omejitvijo proračunske porabe na 1,24% BDP Unije in določitvijo zgornjih mej finančnih izdatkov za posamezne politike si EU želi doseči čim bolj smotrno in gospodarno ravnanje s finančnimi sredstvi evropskih davkoplačevalcev. Prizadevanja za proračunsko disciplino naj bi EU omogočila kritje nekaterih dodatnih izdatkov, ne da bi bilo potrebno povečati določeno zgornjo mejo porabe, tako imenovano "ceiling".

### **2.1.2. Nova finančna perspektiva 2007 - 2013**

Nova finančna perspektiva 2007 – 2013, ki je bila sprejeta v letu 2006, ima prednostno nalogo napredek na trajnostnem razvoju in konkurenčnosti, kar bi EU dosegla s povečanjem konkurenčnosti evropskega gospodarstva, pospeševanjem podjetništva in ustvarjanjem večjega števila in boljših delovnih mest. Poleg tega se Nova finančna perspektiva ukvarja tudi s konceptom evropskega državljanstva, z zaključitvijo oblikovanja področja svobode, pravice in varnosti v EU in z okrepitevijo vloge EU v svetu. Navedene zastavljene naloge za naslednje finančno obdobje so usmerjene k zblizanju državljanov in institucij Unije oziroma boljšemu splošnemu poznavanju delovanja institucij EU in zagotovitvi stabilne prihodnosti za vse nas (Čok, 2005, str. 65).

V času priprave na Novo finančno perspektivo se je pojavilo več potreb po spremembah veljavnih sklepov EU o sistemu virov lastnih sredstev in tudi pobud za spremembe določitve obsega letnih sredstev proračuna EU. Izdelane so bile študije o možnostih uvedbe davčnega vira proračuna EU ter tudi različni predlogi za spremembo mehanizma popravkov proračunskih neravnovesij. Glede obsega sredstev, ki se letno zberejo v proračun EU, je bila v letu 2005 podana pobuda šestih držav neto plačnic, da se zgornja meja porabe Evropskega proračuna zmanjša na 1% BDP Evropske unije.

Razprava o Novi finančni perspektivi za obdobje od leta 2007 do 2013 se je vrtela predvsem okoli finančnih izzivov na prihodkovni strani, ki se nanašajo na skupni obseg razpoložljivih sredstev, strukturo virov financiranja in na korekcijski mehanizem popravkov proračunskih neravnovesij, namenjen omejevanju neto plačil tistih članic, ki relativno največ prispevajo v proračun EU (Mrak, 2005, str. 5). Na odhodkovni strani sta bili in ostajata glavna predmeta razprave višina sredstev za skupno kmetijsko politiko in sredstva za izvajanje Lizbonske strategije<sup>12</sup>. Končni dogovor sprejet decembra 2005 ni prinesel potrebnih kompromisov in predstavlja ohranjanje dosedanjega stanja, kar pa ni najboljše za nadaljnji razvoj EU (Becker, 2006, str. 1).

---

<sup>12</sup> Zaključki Evropskega Sveta sprejeti v Lizboni leta 2000, v katerih so določeni ambiciozni cilji EU za področja konkurenčnosti, raziskav in zaposlovanja.

Tabela 2: NOVA FINANČNA PERSPEKTIVA 2007 – 2013 ODOBRENA SREDSTVA ZA PREVZEM OBVEZNOSTI, PLAČILA IN ZGORNJA MEJA LASTNIH SREDSTEV (izraženo v mio evrih in % od BND EU)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>ODOBRITVE ZA PREVZEM OBVEZNOSTI SKUPAJ</b>	120.702	121.473	122.564	122.952	124.007	125.527	127.091
<b>ODOBRENA SREDSTVA ZA PREVZEM OBVEZNOSTI V % BND</b>	1,10 %	1,08 %	1,07 %	1,04 %	1,03 %	1,02 %	1,01 %
<b>ODOBRITVE ZA PLAČILA SKUPAJ</b>	116.650	119.620	111.990	118.280	115.860	119.410	118.970
<b>ODOBRENA SREDSTVA ZA PLAČILA V % BND</b>	1,06 %	1,06 %	0,97 %	1,00 %	0,96 %	0,97 %	0,94 %
<b>ZGORNJA MEJA V % BND</b>	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

Vir: Evropski parlament, Svet Evropske unije in Evropska komisija: Medinstitucionalni sporazum o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju, Uradni list EU C 139, 14.06.2006.

Že v času pogajanj o Novi finančni perspektivi se je vedelo, da v letih 2005 in 2006 ne bo možno vpeljati potrebnih sprememb v sisteme prihodkov, odhodkov in mehanizma popravka proračunskih neravnovesij. Politični dogovor, ki je bil sklenjen glede na evropske pogodbe in v deklarativnem spoštovanju načel subsidiarnosti<sup>13</sup>, proporcionalnosti<sup>14</sup> in solidarnosti, morajo države spoštovati, dokler ne bo izvedena dogovorjena revizija proračunskih postopkov in sedaj veljavnih dogovorov. Na podlagi revizije, ki jo bo izvedla Evropska komisija, bo možno skleniti nov medinstitucionalni dogovor in sprejeti spremembe sedaj veljavnih sklepov EU glede sistema virov lastnih sredstev ter razdelitve odhodkov. Veljavni medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom EU in Evropsko komisijo, ki formalno določa finančne okvirje, je bil sklenjen 17. maja 2006 in bi ga bilo potrebno prilagoditi novim razmeram v EU (Böge, 2005, str. 3).

Voditelji držav članic so se ob potrditvi Nove finančne perspektive dogovorili o revizijski klavzuli, ki bo izpolnila zahteve držav članic po izčrpnem pregledu celotnega finančnega sistema EU. Revizijska klavzula je del sklepa o sprejetju Nove finančne perspektive prav zato, ker izid pogajanj ni bil zadovoljiv za vse vpletene strani in je bilo že pred sklenitvijo kompromisa jasno, da spremembe morajo biti narejene v času ki prihaja (Le Cacheux, 2006, str. 1). Do leta 2008 - 2009 je Evropska komisija pozvana, da izdela popoln vseobsegajoč pregled finančnega

<sup>13</sup> EU na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, ukrepa v skladu z načelom subsidiarnosti, vendar le če in kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov in jih torej zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje doseže Unija.

<sup>14</sup> EU načelo proporcionalnosti utemeljuje potrebo po skladnem delovanju EU za doseg skupaj izbranega cilja v okviru pooblastil, ki jih imajo institucije EU.



sistema, še posebej pregled skupne kmetijske politike in rabata<sup>15</sup> za Združeno kraljestvo. Evropska komisija namerava izdelati pregled vseh proračunskih kategorij in financiranih politik Unije ter študijo izdati v obliki bele knjige (Becker, 2006, str. 6 in 7).

Dogovor o reviziji financiranja Unije oz. revizijski klavzuli temelji na tem, da se bodo spremembe proračunskih sistemov, postopkov, poglavij in postavk obravnavale in spreminjale celostno. Torej se od Evropske komisije pričakuje celostni pregled finančnega sistema in predlog za spremembe na prihodkovni in odhodkovni strani evropskega proračuna. Celostna revizija bo zato morala vključevati potrebo po spremembi Medinstitucionalnega sporazuma, Sistema virov lastnih sredstev in Finančne perspektive za obdobje od 2007 do 2013. Iz dosedanjih razprav in pobud po spremembah proračunskih dogovorov je razvidno, da bo zaradi različnih interesov možno doseči le celosten dogovor, ki bo vseboval spremembe na prihodkovni in odhodkovni strani proračuna in sledil evropskim ciljem.

### **2.1.3. Postopek sprejemanja finančne perspektive**

V času pred pripravo predloga finančne perspektive se sproži v prihodnost usmerjena razprava o ciljih EU in o potrebnih orodjih za njihovo izvedbo. Na podlagi tega Evropska komisija pripravi vrsto predlogov in programov za obdobje naslednje finančne perspektive. Le-ti se obravnavajo sočasno z obravnavo finančne perspektive. Primeri takih programov so Sedmi okvirni program Evropske skupnosti za raziskave, tehnološki razvoj in predstavitvene dejavnosti, Okvirni program za konkurenčnost in inovacije, Programa ukrepov Skupnosti na področju zdravja in varstva potrošnikov in še nekateri drugi programi.

Evropska komisija pripravi predlog finančne perspektive, ki ga obravnava Svet EU. Svet EU oziroma ministri držav članic morajo popravljen predlog sprejeti soglasno. Sprejeti predlog finančne perspektive je podlaga za pogajanja med Evropskim parlamentom, Svetom EU in Evropsko komisijo za doseg končne odločitve o naslednji finančni perspektivi (Konsolidirano besedilo Pogodbe o Evropski uniji, 2002).

Finančna perspektiva je strateški okvir, vsakoletni proračun EU pa je operativna izpeljava le-tega. V finančni perspektivi so določeni:

- zgornja meja skupne porabe (sedaj veljavna omejitev višine virov ostaja na 1,24% bruto nacionalnega dohodka),

---

<sup>15</sup> Kratka oznaka za uveljavljanje vračila dela virov lastnih sredstev EU Združenemu kraljestvu na podlagi mehanizma popravkov proračunskih neravnovesij.

- jasne proračunske zahteve (proračun mora zmanjševati dohodkovna neskladja med bogatimi in revnimi, spoštovati dosežen sporazum o financiranju kmetijstva, podpreti nove naloge na ravni EU za področja svobode, varnosti in pravosodja ter zagotavljati učinkovito delovanje Unije zunaj svojih meja),
- določitev odhodkov (politične prioritete Unije so razvrščene v 5 postavk oziroma poglavij) in predvidena ocena prihodkov,
- po posameznih poglavjih določena zgornja višina letnih finančnih sredstev za obdobje sedem let oziroma obdobje finančnega okvirja,
- vključenost vseh držav članic (upoštevane morajo biti tudi države, ki bodo med obdobjem veljave finančne perspektive postale članice EU),

Poleg usklajevanj finančne perspektive se ugotavlja tudi ustreznost veljavnega Medinstitucionalnega sporazuma, ki je skupek dogovorjenih pravil o upravljanju večletnega finančnega okvirja in sosledje projektov v zvezi z letnim proračunskim postopkom. Sprememba finančne perspektive je mogoča le ob soglasju vseh treh institucij EU, Evropske komisije, Evropskega parlamenta in Sveta EU. Do sedaj se še nobena finančna perspektiva ni spremenila v času svojega trajanja.

V primeru, da Svet EU do izteka predhodnega finančnega okvira ne sprejme nobenega sklepa o določitvi novega finančnega okvira, se zgornje meje in druge določbe, ki ustrezajo zadnjemu letu veljavne finančne perspektive, podaljšajo do sprejetja omenjenega sklepa. Evropski parlament, Svet in Komisija uvedejo v postopku sprejemanja finančne perspektive vse ukrepe, potrebne za uspešen zaključek postopka.

## **2.2. Letni proračun Evropske unije**

Evropska unija se financira iz skupnega letnega proračuna, ki je podroben načrt virov in porabe finančnih sredstev, in je sprejet na podlagi dolgoročno zastavljenih ciljev in omejitev. Izhodišče za pripravo letnega proračuna EU je veljavna finančna perspektiva za ustrezno proračunsko leto. Proračun EU je instrument, s katerim se načrtujejo in odobravajo vsi enoletni prihodki in odhodki. Proračun se določi in izvršuje v skladu z načeli enotnosti, točnosti, enoletnosti, uravnoveženosti, enotne obračunske enote, univerzalnosti, specifikacije, dobrega finančnega poslovanja in preglednosti proračuna. Letni evropski proračun mora biti usklajen in odobren s strani Sveta EU in Evropskega parlamenta.

Proračunsko leto traja od 1. januarja do 31. decembra. Letni proračun se pripravlja v evrih. Proračun sestavljajo prihodki vseh držav članic: carine in kmetijske dajatve, delež davka na dodano vrednost ter delež bruto domačega proizvoda. Zbrana sredstva se prek različnih politik in programov prelivajo nazaj v države članice za

financiranje skupnih politik, razvojnih in raziskovalnih programov in drugih različnih regionalnih projektov. Znatno del sredstev iz proračuna EU je namenskih in jih država lahko črpa le na podlagi projektov, ki jih odobri Evropska komisija (Mrak, 2004, str. 742).

Cilj Unije je doseči uravnoteženo gospodarsko rast in stabilnost cen, kar mora zagotavljati tudi sestava proračuna EU. Gospodarska in proračunska politika morata zato določiti ustrezne prednostne naloge glede gospodarskih reform, inovacij, dviga konkurenčne sposobnosti EU ter krepitev zasebnih naložb in potrošnje. To se mora odražati v usmeritvah proračunskih odločitev predvsem na ravni EU in posledično tudi na nacionalni ravni, zlasti s prestrukturiranjem javnofinančnih prihodkov in odhodkov, pri čemer se ohrani proračunska disciplina v skladu s Sporazumi o EU ter Paktom stabilnosti in rasti.

Pred uvedbo sistema finančnih perspektiv se je letni proračun sprejemal v celoti vsako leto in je zato pri usklajevanju različnih interesov prihajalo do težav in zamujanja s postopkom sprejemanja (Mrak, 2004a, str. 119). Do leta 1988 se je trikrat zgodilo, da proračun ni bil pravočasno potrjen s strani Evropskega parlamenta. Z uvedbo finančnih perspektiv so dosegli, da je proračun EU trdno pod nadzorom.

Vsakoletni proračun EU mora biti sestavljen tako, da zagotavlja zadostna sredstva za potrjene projekte in politike EU. Način zbiranja sredstev in dosedanja dogovorjena ključna razdeljevanja sredstev pušča zelo malo manevrskega prostora za zasledovanje novih ciljev EU (Aristovnik, 2005, str. 1). Proračun naj bi pričakovano od leta 2001 podpiral Lizbonsko strategijo in s tem finančno zagotavljal sredstva za preobrazbo evropskega gospodarstva v bolj konkurenčno in inovativno. V resnici pa je velik del proračunskih odhodkov fiksen (sredstva za skupno kmetijsko politiko se ne povečujejo iz leta v leto, vendar se tudi zmanjšujejo ne od dogovora v letu 2002). V času pogajanj o finančni perspektivi za obdobje od 2007 do 2013 so naleteli na težavo. V vsakoletnem proračunu je preveč sredstev namenjenih ne-razvojnemu cilju, premalo sredstev pa je predvidenih za vlaganja v tehnološki razvoj, znanost in raziskave. Študija "Sapirjevo poročilo" je pokazala, da ima evropski proračun razvojno težavo stare celine oziroma breme preteklosti in bi ga bilo nujno preoblikovati. Proračun Unije je še vedno takšen, kot da bi bila Evropa v predindustrijski dobi 19. stoletja, ko je prevladovala kmetijska proizvodnja (Kovač, 2005, str. 8).

Strokovnjaki so že večkrat predlagali državam članicam EU preusmeritev proračunskega denarja iz subvencioniranja kmetijstva in financiranja nerazvitih regij, kamor se prelije okoli 80 odstotkov proračuna, v razvojne dejavnike gospodarske rasti. Konkretni predlog je bil, da se bi moralo 45% proračuna EU nameniti za

razvojne cilje (vlaganje v tehnološki razvoj in R&D<sup>16</sup>), 35% bi bilo potrebno za doseganje konvergenčnih kriterijev<sup>17</sup> in 20% za prestrukturiranje, od česar bi šla le petina za kmetijstvo (Sapir, 2003, str. 58).

### **2.2.1. Postopek sprejemanja letnega proračuna**

Evropska komisija na podlagi predhodnih dogovorov združi predlagane načrte prihodkov in odhodkov v predlog proračuna, ki lahko vsebuje obstoječe, dodatne in spremenjene načrte glede na ustrezna določila finančne perspektive. Predlog proračuna vsebuje predvidene prihodke in odhodke. Evropska komisija predloži Evropskemu parlamentu in Svetu EU predlog proračuna najpozneje do julija v letu, ki je pred letom njegovega izvrševanja. Svet EU po obravnavi sprejme stališče o njegovi vsebini in ga predloži Evropskemu parlamentu. O razlogih za sprejetje svojega stališča Svet izčrpno obvesti Evropski parlament. Ta obravnava predlog proračuna in stališče Sveta EU in ga odobri ali pa predlaga in sprejme spremembe k predlogu in takega pošlje Svetu EU in Evropski komisiji. Ko Svet EU spremembe Evropskega parlamenta potrdi, je letni proračun sprejet (Evropska komisija, 2000, str. 9).

Kadar sporazum ni dosežen v postopku zaključenih dveh branj Sveta EU in Evropskega parlamenta in je potrebno nadaljevati obravnavo predloga proračuna in predlaganih sprememb, se skliče sestanek Usklajevalnega odbora. Tega sestavljajo člani Sveta ali njihovi predstavniki in enako število predstavnikov Evropskega parlamenta in ima nalogo, da s kvalificirano večino članov Sveta EU in z večino predstavnikov Evropskega parlamenta doseže soglasje o letnem proračunu. Evropska komisija sodeluje pri postopkih ter daje vse potrebne pobude za približanje stališč Evropskega parlamenta in Sveta (Čok, 2005, str. 68).

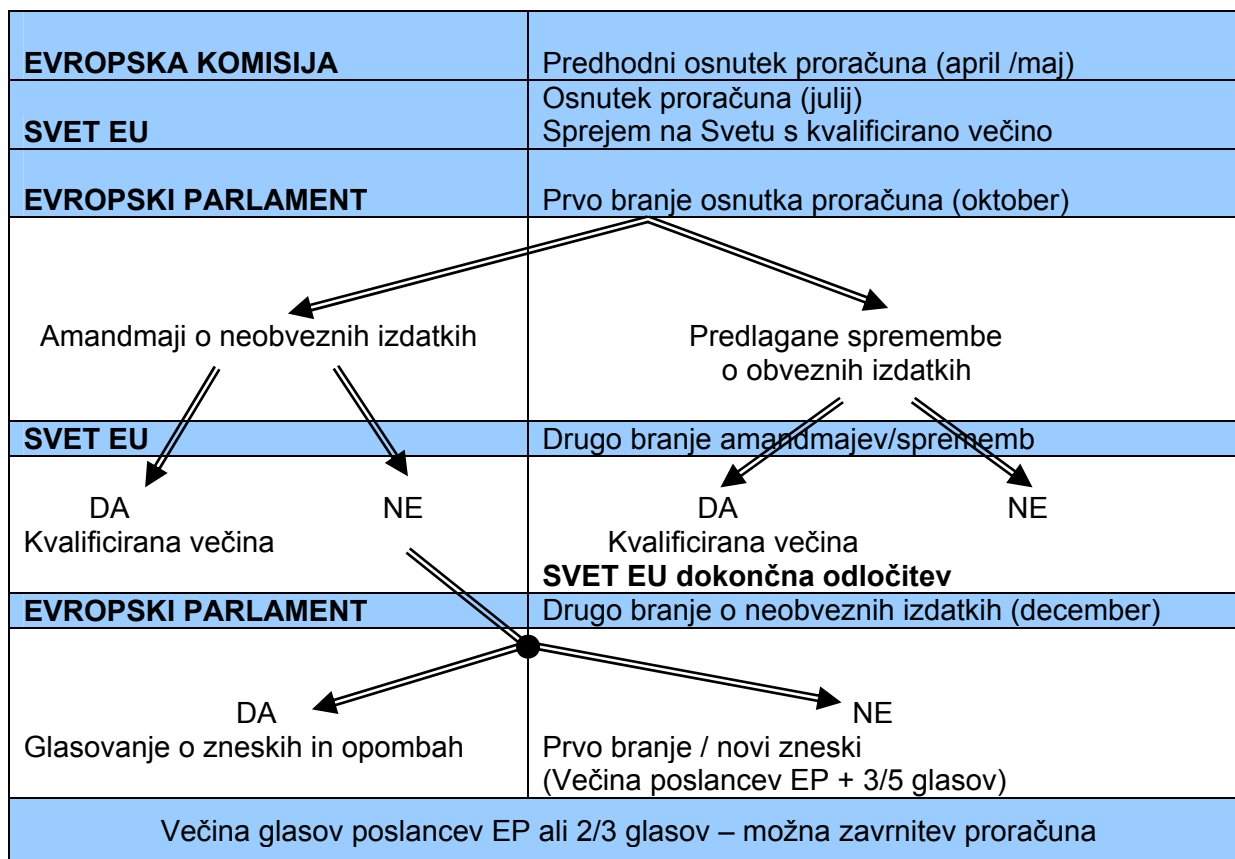
Če na začetku proračunskega leta odločitev o letnem proračunu še ni dokončno sprejeta, se lahko glede posameznega poglavja v skladu z določbami vsak mesec porabi največ ena dvanajstina proračunskih sredstev, odobrenih za zadevno poglavje proračuna v predhodnem proračunskem letu. Pod posebnimi pogoji se lahko vsa odobrena proračunska sredstva razen odhodkov za zaposlene, ki niso bila porabljenata do konca proračunskega leta, prenesejo na naslednje proračunsko leto.

---

<sup>16</sup> Raziskave in razvoj

<sup>17</sup> Maastrichtski konvergenčni kriteriji, ki določajo državam članicam kriterije za vstop v EMU glede: stabilnosti cen oziroma stopnje inflacije, zahteve po zdravih javnih financah oziroma omejevanju proračunskega primanjkljaja ter omejitev dolgoročnih nominalnih obrestnih mer na državni dolg.

Slika 1: PRIKAZ POSTOPKA SPREJEMANJA LETNEGA PRORAČUNA EU



Vir: Internetna stran Evropske komisije, Generalnega direktorata za proračun ([http://ec.europa.eu/budget/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm), 15.09.2006)

### 2.2.2. Izvrševanje proračuna

Evropska komisija izvršuje proračun v sodelovanju z državami članicami in v skladu s sprejetimi določili na lastno odgovornost in v mejah odobrenih proračunskih sredstev, pri čemer upošteva načela dobrega finančnega poslovanja<sup>18</sup>. Države članice sodelujejo z Evropsko komisijo, da zagotovijo porabo odobrenih proračunskih sredstev v skladu z dogovorjenimi načeli. Države članice dajo sredstva v proračun EU in na razpolago Evropski komisiji. Zato mora biti dogovorjen celotni sistem virov lastnih sredstev Evropske skupnosti, s pomočjo katerega je zagotovljen nadzor zbiranja prihodkov in dajanja na razpolago Evropski komisiji (Svet Evropske unije, 2000, str. 3).

V okviru proračuna lahko Evropska komisija, ob upoštevanju omejitev in pogojev, prerazporeja odobrena sredstva med poglavji ali med njihovimi sestavnimi deli. Poraba v letnem proračunu EU ne more nikoli biti višja kot je bilo dogovorjeno v

<sup>18</sup> Vsebuje načelo gospodarnosti (vsa sredstva, ki jih institucija uporablja za izvajanje svojih dejavnosti, morajo biti na voljo pravočasno, v primerni količini in primerni kakovosti ter za najprimernejšo ceno), načelo učinkovitosti (doseči je potrebno najboljše razmerje med uporabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati) in načelo uspešnosti (doseženi morajo biti specifični cilji in rezultati, za katere so bila sredstva namenjena).

veljavni finančni perspektivi. Evropska komisija predloži Evropskemu parlamentu in Svetu EU vsako leto proračunsko poročilo z izkazom stanja sredstev in obveznosti Unije za predhodno proračunsko leto. Poročila o finančnem poslovanju se predložijo tudi Evropskemu računskemu sodišču.

### **2.3. Ravnotežje proračuna EU**

Proračun EU mora biti vedno v popolnem ravnovesju. Načelo uravnoteženosti proračuna pravi, da morajo biti prihodki evropskega proračuna izenačeni z odhodki. Torej EU ne more potrošiti več, kot ima prihodkov. Celotni prihodki EU so odvisni od vplačila vseh držav članic, njihova višina je odvisna od določene zgornje meje lastnih sredstev izražene v odstotku BND Skupnosti. Vsaka posamezna država članica EU prispeva del denarja, ki se določi glede na delež BND države članice v celotnem BND Evropske unije.

Proračunska neravnovesja se popravljajo tako, da ne vplivajo na višino lastnih sredstev, ki so na razpolago za politike Skupnosti, ampak se rešujejo s politiko porabe. Prihodki v evropski proračun se brez razlike uporabljajo za financiranje vseh izdatkov iz proračuna. Prihodkov za pokrivanje ne odpokličejo iz držav članic, dokler ne porabijo rezerv (denarne rezerve in rezerve namenjene za posebne namene, kot je npr. rezerva za nujno pomoč tretjim državam). Vsi presežki prihodkov Skupnosti nad skupnimi dejanskimi izdatki v proračunskem letu se prenesejo v naslednje proračunsko leto.

Najpomembnejša omejitev pri zagotavljanju ravnotežja med prihodki in odhodki proračuna EU je v finančni perspektivi dogovorjena zgornja meja lastnih sredstev. Zgornja meja za lastna sredstva se v preteklih letih ni veliko spreminjala. Sprememba v času veljavnosti Agende 2000, finančnega okvirja za leta od 2000 do 2006, je bil pomik zgornje meje lastnih sredstev iz 1,27% BNP na 1,24% BND, ki pa je bil le posledica spremembe oziroma prilagoditve izračunavanja. V letu 2000 je Evropski svet sprejel odločitev, da je za lastna sredstva primerno uporabiti najnovejše statistične koncepte, in v skladu s tem opredelil, da je za te namene bruto nacionalni proizvod (BNP) enak bruto nacionalnemu dohodku (BND), kakor ga je z uporabo Evropskega sistema integriranih ekonomskih računov v skladu z Uredbo 2223/96 določila Evropska komisija (Svet Evropske unije, 2000, str. 1).

### **2.4. Razlike med proračunom EU in nacionalnimi proračuni**

Pri primerjavi proračuna EU in nacionalnega proračuna lahko ugotovimo nekaj podobnosti in nekaj pomembnih razlik. Podobnosti ni veliko, najdemo jih v okviru obravnave proračuna, kot skupne finančne blagajne s prihodki in odhodki za državo ali skupnost držav. Proračun, tako nacionalni kot evropski, se sprejema na najvišji

ravni s soglasjem oziroma z največjo zahtevano večino glasov. Kot primer vsebinske podobnosti se je v Sloveniji v času pogajanj o prihodnji finančni perspektivi za obdobje od 2007 do 2013 pojavilo enačenje s potrjenima slovenskima proračunoma za leti 2006 in 2007. Po mnenju kritikov imata isto težavo, da je veliko proračunskega denarja namenjenega ne-razvojnim ciljem in premalo tehnološkemu razvoju, znanosti in raziskavam (Kovač, 2005, str. 1).

Med glavnimi razlikami je najbolj očitno, da ima proračun EU izjemno majhen obseg, saj je po višini omejen na 1,24% bruto nacionalnega dohodka EU. Nacionalni proračuni držav članic pa obsegajo od 25 do 40 odstotkov BND države (Priloga 5). Ta razlika je razumljiva posledica dejstva, da se iz proračuna EU financira le tiste politike in programe, za katere so se države članice predhodno dogovorile, da jih bodo izvajale na evropskem nivoju. Ob tem pa so tudi stroški za delovanje institucij EU manjši kot stroški javne uprave v posamezni državi članici. Okoli 85% izdatkov EU proračuna je namenjeno financiranju dveh skupnih politik, to sta skupna kmetijska politika in kohezijska politika<sup>19</sup> (Mrak, 2005a, str. 75).

Za proračun EU je zelo pomembno, da so strateški okviri za posamezna področja že določeni v finančni perspektivi, kar ne velja za nacionalne proračune. Nacionalne proračune v večini primerov države sprejemajo v parlamentu po različnih postopkih. Specifično za proračun EU je, da ga morata na podlagi predloga Evropske komisije obravnavati in potrditi Evropski parlament in Svet EU.

Razlika med proračunom EU in nacionalnim proračunom je tudi sestava finančnih virov. Nacionalni proračuni se financirajo predvsem z različnimi davki, medtem ko se je za potrebe delovanja proračuna EU razvil poseben Sistem virov lastnih sredstev. Proračun EU se je do leta 1970 financiral izključno na podlagi prispevkov držav članic. Z uvedbo Sistema virov lastnih sredstev so bili vpeljani finančni prihodki v obliki carin, kmetijskih dajatev in dela prejetega davka na dodano vrednost – VAT po izračunu na harmonizirano osnovo (Menendez, 2003, str. 4). Delež prihodka v proračun EU na osnovi DDV se je v devetdesetih letih povečeval in dosegel najvišji delež 72% lastnih sredstev v letu 1992. Po tem letu so se pojavljala večja neravnovesja med odhodkovnimi potrebami proračuna EU in finančnimi viri. Višina carin in kmetijskih dajatev se je zmanjševala in je predstavljala nefleksibilen del lastnih sredstev, medtem ko sredstva na osnovi DDV niso sledila povečevanju BND Unije. Zato je bil 1988 vpeljan nov vir lastnih sredstev proračuna EU, ki ga predstavljajo sredstva izračunana na osnovi BND držav članic (Begg, 2006, str. 2).

Obseg EU proračuna je že več let določen z zgornjo omejitvijo porabe. Sedaj veljavna omejitev višine sredstev ostaja na 1,24% bruto nacionalnega dohodka, kar

---

<sup>19</sup> Politika uravnoteženega razvoja regij v okviru EU

vpliva na to, da je letno spreminjanje obsega proračuna Skupnosti občutno bolj umirjeno kot rast nacionalnih proračunov.

### 3. FINANČNI VIRI PRORAČUNA EVROPSKE UNIJE

Financiranje proračuna EU se zagotavlja na podlagi 269. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in 173. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo in s tem so Evropski skupnosti dodeljena lastna sredstva v skladu z določenimi pravili. Pomembno pravilo je, da se proračun EU ne glede na druge prihodke v celoti financira iz lastnih sredstev Skupnosti. Skupni znesek lastnih sredstev, ki je dodeljen Skupnosti za pokrivanje odobrenih sredstev za prevzem obveznosti, ne sme presegati določenega deleža skupnega BND držav članic. Ta delež je izražen na dve decimalki natančno in je določen na 1,24% BND skupnosti po tržnih cenah (Svet Evropske unije, 2000, str. 1).

Evropski Svet je na zasedanju 24. in 25. marca 1999 v Berlinu med drugim sklenil, da mora biti sistem virov lastnih sredstev Skupnosti pravičen, pregleden, stroškovno učinkovit, preprost in da mora temeljiti na merilih, ki najbolje izražajo sposobnost prispevanja vsake posamezne države članice (Svet Evropske unije, 2000, str. 1). Sistem virov lastnih sredstev Skupnosti je namenjen temu, da zagotovi zadostna sredstva za urejen razvoj skupnih politik Skupnosti ob upoštevanju potrebe po strogi proračunski disciplini. V sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti je BND za posamezno leto določen po tržnih cenah, kakor to Komisija predvideva pri uporabi Evropskega sistema integriranih gospodarskih računov. V proračunu EU so prikazana proračunska sredstva po namenu oziroma po aktivnostih, da bi se zagotovila boljša preglednost pri upravljanju proračuna z upoštevanjem ciljev dobrega finančnega poslovanja ter zlasti učinkovitosti in uspešnosti (Enderlein, 2005, str. 6).

Tabela 3: PRIMERJAVA ZNESKOV PREDVIDENIH FINANČNIH ZNESKOV ZA LETO 2005 V AGENDI 2000 IN PRORAČUNU 2005

	AGENDA 2000 za leto 2005 (po cenah iz leta 1999)		AGENDA 2000 za leto 2005 (po cenah iz leta 2005)		PRORAČUN 2005	
	% BND	V EVRIH (v mio)	% BND	V EVRIH (v mio)	% BND	V EVRIH (v mio)
<b>ODOBRENA SREDSTVA ZA PLAČILA</b>	1,11%	91.125	1,09 %	114.060	1,004 %	106.300
<b>ZGORNJA MEJA</b>	1,24 %	101.600	1,24 %	129.757	1,24 %	132.339

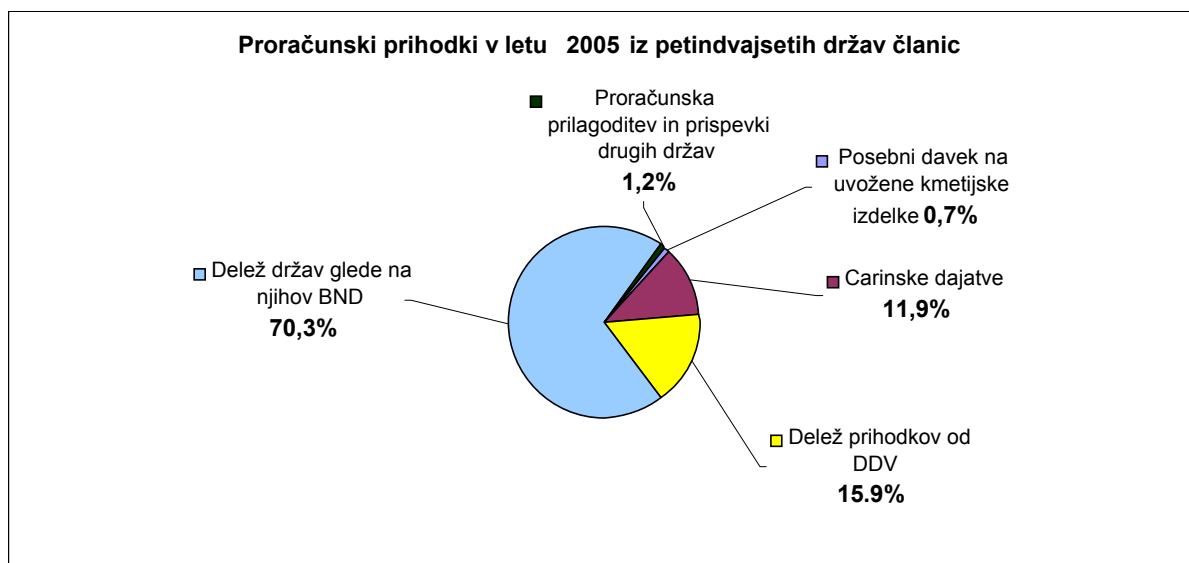
Vir: Evropska unija: Finančno poročilo 2005, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2006, str. 10.



Strateški okvirji oziroma omejitve za proračun 2005 so bile določene v Finančni perspektivi za obdobje od leta 2000 do leta 2006, ki so jo poimenovali Agenda 2000. V letu 2005 je znesek celotnega proračuna znašal 107.890 mio evrov, od tega so bila odobrena sredstva za plačila 106.300 mio evrov.

V letu 2005 so proračunski prihodki EU iz 25 držav članic znašali 101.144 milijonov evrov. Poleg tega so med proračunskimi prihodki šteti tudi prispevki tretjih držav (vključujoč EFTA<sup>20</sup>), drugi operativni dohodki, upoštevane so tudi letne proračunske prilagoditve. V celoti so znašali proračunski prihodki EU v letu 2005 107.890 milijonov evrov. Največji del prihodkov so prav lastna sredstva, ki se delijo na tradicionalne lastne vire (carine, kmetijske dajatve, prelevmani za sladkor), sredstva na osnovi DDV in sredstva na osnovi BND. Tradicionalni lastni viri predstavljajo 13,8% financiranja proračuna za leto 2005. Prihodek iz sredstev DDV predstavlja 15,9% in prihodki v zvezi z BND 70,3 %. Razmerja treh virov lastnih sredstev EU so predstavljena v Sliki 2.

Slika 2: RAZDELITEV VIROV FINANCIRANJA EVROPSKE UNIJE



Vir: Splošni proračun za leto 2005 (Uradni list EU, L60, 08.03.2005)

Evropska unija: Finančno poročilo 2005, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2006. str. 21.

Poglavje se v nadaljevanju osredotoča na celoten sistem virov lastnih sredstev. Podrobno so predstavljene kategorije tradicionalnih lastnih sredstev, sredstev na osnovi DDV in sredstev na osnovi BND ter načelo splošnega popravka. V drugem

<sup>20</sup> Evropska cona proste trgovine (European Free Trade Association) – članice so Islandija, Lihtenštajn, Norveška in Švica. EFTA ima sklenjene preferencialne sporazume z Evropsko skupnostjo, državami EGP in drugimi državami.

delu tega poglavja pa je predstavljen način zbiranja EU sredstev in kaj ta sistem prinaša Uniji v smislu različnih lastnosti prihodkov, finančne discipline in ravni pobiranja sredstev. Zavedati se moramo, da ima način zbiranja virov sredstev za financiranje EU politik zelo veliko vlogo pri tem, kako se države odločajo pri glasovanju in lobiranju za posamezne evropske cilje.

### **3.1. Sistem virov lastnih sredstev EU**

Poseben sistem financiranja proračuna EU, ki so ga poimenovali sistem virov lastnih sredstev EU, je stopil v veljavo leta 1970 s Sklepom Sveta EU o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti. V času od 1970 do 2005 se je sestava različnih virov financiranja spreminjala, tako kot so se spreminjale razmere v Evropi in Unija sama, ki se je razširila na 25 držav članic. Zadnja sprememba Sklepa Sveta EU o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti je bila potrjena na Evropskem svetu v Berlinu leta 1999 (Evropska komisija, 2004, str. 3).

Sistem virov lastnih sredstev je mogoče razdeliti v tri kategorije, ki so uporabljene za financiranje proračuna EU in si sledijo glede na porabo v navedenem vrstnem redu (Mrak, 2004b, str. 19). Delovanje sistema je zasnovano tako, da se sredstva najprej črpajo iz prve kategorije, nato iz druge kategorije, najkasneje pa iz tretje. Tretja kategorija lastnih sredstev se uporablja za vzpostavljanje ravnovesja proračuna s prilagajanjem njene višine v okviru predhodno določene zgornje meje lastnih sredstev.

Tri kategorije lastnih sredstev in načelo posebnega popravka so naslednji:

1. Tradicionalna lastna sredstva (TLS), kamor spadajo carinske dajatve, kmetijske dajatve in prispevki ureditve trga sladkorja. Delitev v proračunu za leto 2005 je bila naslednja:
  - prelevmani, premije, dopolnilni ali kompenzacijski zneski, dodatni zneski ali faktorji in druge dajatve, ki jih določijo ali jih bodo določile institucije Skupnosti za trgovino z državami nečlanicami v okviru skupne kmetijske politike, ter prispevki in druge dajatve, določene v okviru skupne ureditve trgov za sladkor.
  - dajatve skupne carinske tarife in druge dajatve, ki jih določijo ali jih bodo določile institucije Skupnosti za trgovino z državami nečlanicami, in carinske dajatve od proizvodov, ki spadajo v okvir Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo.
2. Sredstva, ki temeljijo na davku na dodano vrednost (DDV)
  - Izračun teh sredstev temelji na uporabi enotne stopnje od usklajenih osnov za odmero DDV, določene v skladu s pravili Skupnosti, ki velja

za vse države članice. Osnova za odmero DDV, ki se upošteva v ta namen, za posamezno državo članico ne sme biti višja od 50 % BND; v tem sklepu BND pomeni bruto nacionalni dohodek (BND) za tekoče leto po tržnih cenah.

### 3. Sredstva na osnovi bruto nacionalnega dohodka (BND)

- Delež se določi po proračunskem postopku glede na skupni znesek vseh drugih prihodkov - od vsote BND vseh držav članic.

### 4. Načelo splošnega popravka

- Sistem splošnega mehanizma popravkov je namenjen preprečevanju prekomernih negativnih proračunskih bilanc skupaj z zmanjševanjem razlik med neto plačniki na primerljivi ravni razvitosti.

Iz tabele 4 je razvidno gibanje oziroma spremembe sestave lastnih sredstev v letih od 1996 do 2005. V letu 2002 je razviden večji padec količine tradicionalnih sredstev, ki je povezan predvsem s spremembo zaračunavanja stroškov za pobiranje dajatev. Od tega leta dalje se je odstotek tradicionalnih lastnih sredstev, ki so ga države članice obdržale kot kompenzacijo za njihove stroške pobiranja, povečal iz 10 % na 25 %.

Tabela 4: SESTAVA LASTNIH SREDSTEV EU V LETIH OD 1996 DO 2005 (v odstotkih glede na celotna lastna sredstva)

LASTNA SREDSTVA	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tradicionalna lastna sredstva v %	19,1	18,8	17,2	16,8	17,4	18,1	11,9	13,0	12,9	13,8
Sredstva na osnovi DDV v %	51,3	45,5	40,3	37,8	39,9	38,7	28,8	25,4	14,6	15,9
Sredstva na osnovi BND v %	29,6	35,7	42,5	45,4	42,7	43,2	59,3	61,6	72,5	70,3
<b>Skupaj</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Vir: Poročilo Komisije o delovanju sistema virov lastnih sredstev: Financiranje Evropske unije, COM(2004) 505, 2004, str. 11.

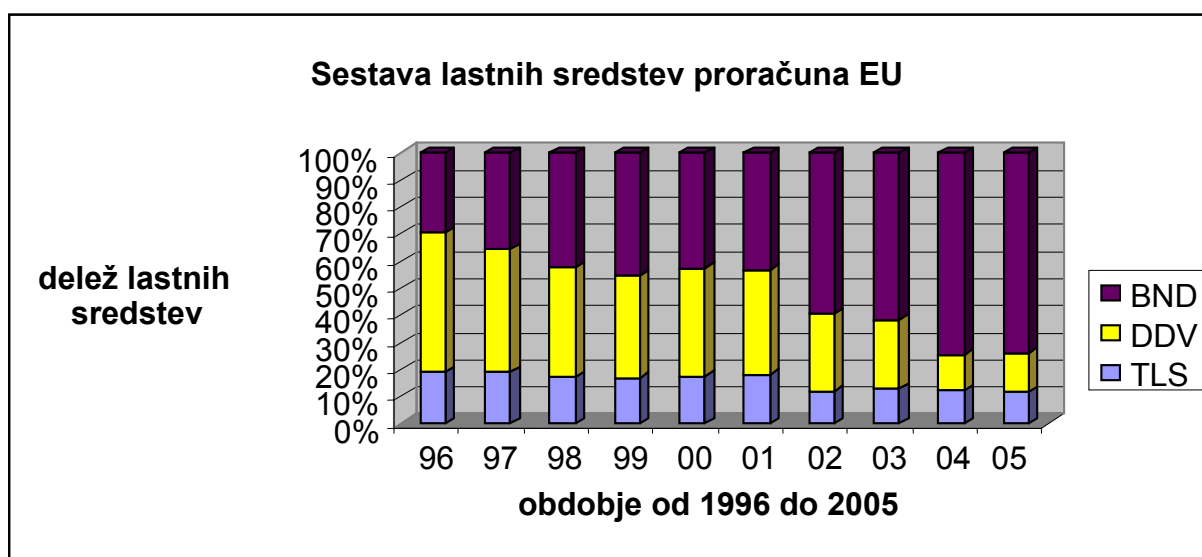
Evropska unija: Finančno poročilo 2004, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2005. str. 22.

Evropska unija: Finančno poročilo 2005, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2006. str. 23.

Tabela 4 nam razkriva tudi negativno gibanje višine deleža sredstev na podlagi DDV in rast višine sredstev na osnovi BND. V letih od 1996 do 2005 je delež zbranih sredstev na osnovi DDV postopoma padel iz 51% na le 14 %, delež sredstev, zbranih na osnovi BND, pa je v tem času narasel iz 29% na 74%. Glede na tri različne skupine prihodkov v proračun EU ima največji delež, ki znaša kar tri četrtine, prihodek izračunan na osnovi višine BND države. Prvi dve skupini sredstev proračuna EU (tradicionalna lastna sredstva in sredstva na podlagi DDV) imata v skupnih lastnih sredstvih v letu 2005 skupaj le malo čez četrtinski delež.

Zadnje spremembe sistema virov lastnih sredstev EU dogovorjene v letu 1999 so povzročile zaton tradicionalnih lastnih sredstev in lastnih sredstev na osnovi DDV ter na drugi strani porast relativnih deležev prispevkov na osnovi BND, kot je razvidno v tabeli 4. Te spremembe niso prinesle boljšega delovanja sistema virov lastnih sredstev in imajo negativen vpliv na oblikovanje in financiranje politik EU.

Slika 3: SESTAVA LASTNIH SREDSTEV EU V LETIH OD 1996 DO 2005



Vir: Poročilo Komisije o delovanju sistema virov lastnih sredstev: Financiranje Evropske unije, COM(2004) 505, 2004, str. 11.  
 Evropska unija: Finančno poročilo 2004 in Finančno poročilo 2005, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2005. str. 22 in 23.

### 3.1.1. Tradicionalna lastna sredstva

Tradicionalna lastna sredstva so v večjem delu carine<sup>21</sup>, ki jih države članice pobirajo v imenu EU. Med tradicionalna lastna sredstva štejemo tudi kmetijske

<sup>21</sup> Plačila za uvoz izdelkov v EU iz držav, ki niso članice EU. Carinska unija držav članic je ukinila carine na notranjih mejah in postopno je bil vzpostavljen enoten sistem za obdavčitev uvoza iz drugih držav.

dajatve in prelevmane <sup>22</sup>, določene s strani institucij evropskih skupnosti na podlagi trgovine z državami nečlanicami v okviru skupne kmetijske politike, in druge dajatve, določene na podlagi skupne organizacije trga s sladkorjem.

Tabela 5: ZNESKI TRADICIONALNIH LASTNIH SREDSTEV PO DRŽAVAH V LETIH 2004 IN 2005

Države članice	2004		2005	
	evri	%	evri	%
Avstrija	176.038.238	1,43	188.517.191	1,34
Belgija	1.278.878.008	10,39	1.373.194.617	9,76
Ciper	18.958.845	0,15	35.236.120	0,25
Češka	60.410.545	0,49	146.129.824	1,04
Danska	257.499.280	2,09	298.202.668	2,12
Estonija	7.092.067	0,06	16.004.063	0,11
Finska	94.646.676	0,77	112.719.411	0,80
Francija	1.134.901.306	9,22	1.337.260.736	9,51
Grčija	196.509.397	1,60	199.648.547	1,42
Irska	128.408.121	1,04	182.249.608	1,30
Italija	1.236.557.892	10,05	1.341.876.925	9,54
Latvija	7.847.867	0,06	20.353.457	0,14
Litva	14.360.176	0,12	34.136.442	0,24
Luksemburg	12.587.203	0,10	15.812.471	0,11
Madžarska	54.310.185	0,44	113.207.119	0,80
Malta	5.105.701	0,04	11.896.430	0,08
Nemčija	2.406.493.796	19,55	2.724.357.677	19,37
Nizozemska	1.377.043.705	11,19	1.484.302.730	10,55
Poljska	112.782.290	0,92	272.033.773	1,93
Portugalska	121.718.880	0,99	108.026.520	0,77
Slovenija	12.309.695	0,10	28.146.118	0,20
Slovaška	19.142.500	0,16	44.072.834	0,31
Španija	954.713.359	7,76	1.097.809.043	7,81
Švedska	315.219.262	2,56	351.034.756	2,50
Združeno kraljestvo	2.303.576.192	18,72	2.526.846.539	17,97
<b>Skupaj</b>	<b>12.307.111.186</b>	<b>100</b>	<b>14.063.075.619</b>	<b>100</b>

Vir: Evropska unija: Finančno poročilo 2004, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2005. str. 22.

Evropska unija: Finančno poročilo 2005, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2006. str. 23.

Carine in kmetijske dajatve plačujejo uvozniki državam članicam na podlagi uvoznih in prodajnih listin. Države članice pobrana sredstva nakazujejo v Evropski proračun, pri tem pa od pobranih carin obdržijo določen odstotek za poravnava stroškov, ki jih imajo zaradi njihovega pobiranja. V letu 2002 se je ta odstotek povečal iz 10% na 25% (Evropska komisija, 2004, str. 12).

Po uveljavitvi večstranskih trgovinskih sporazumov so se zabrisale materialne razlike med kmetijskimi dajatvami in carinami. Zato se s sprejemanjem novih

<sup>22</sup> Kmetijske dajatve oziroma prelevmani se plačujejo v okviru skupne kmetijske politike ob uvozu kmetijskih dobrin ter sladkorja iz tretjih držav, in pri proizvodnji ali skladiščenju sladkorja.

finančnih okvirov in letnih proračunov ta lastna sredstva ne zapisujejo več ločeno oziroma se razlikovanje postopno odpravlja.

### **3.1.2. Sredstva, ki temeljijo na davku na dodano vrednost**

Sredstva, ki temeljijo na DDV, se izračunavajo po posebnem postopku, s pomočjo katerega se različne sisteme držav članic postavi na enak imenovalec, kar naj bi predstavljal harmonizirani DDV<sup>23</sup>. Sredstva, ki temeljijo na DDV, se odmerijo na osnovi statistično harmoniziranega DDV držav članic, ki se izračuna na osnovi nacionalnih DDV računov. Statistični nacionalni DDV je izračunan tako, da se izravna razlika v nacionalnih DDV sistemih zaradi nepopolne harmonizacije DDV na evropski ravni (Evropska komisija, 2004, str. 9).

Nacionalna DDV osnova je izračunana za vsako državo članico in popravljena (popravek neto zbranega davka ali finančna izravnava davčne osnove) tako, da dobimo harmonizirano osnovo za vse države članice. Sredstva, ki temeljijo na DDV, se izračunavajo z uporabo enotne stopnje od usklajenih osnov za odmero DDV, določene v skladu s pravili Skupnosti, ki veljajo za vse države članice.

V času priprave na izvajanje Finančne perspektive za obdobje od 2000 do 2006 so si želele države članice zagotoviti, da bo vsaka država sposobna prispevati v sistem virov lastnih sredstev. Poleg tega so želeli odpraviti tudi regresivne vidike tedanjega sistema vsaj za manj uspešne države članice. Zato osnova za odmero DDV, ki se upošteva za državo članico, ne sme biti višja od 50 % BND vsake posamezne države članice. Finančna pravila<sup>24</sup> Unije so tudi določila, da se je najvišji delež za prevzete obveznosti iz sredstev DDV zmanjšal iz 1 % na 0,75 % v letih 2002 in 2003 in na 0,50 % od leta 2004 dalje (Svet Evropske unije, 2000, str. 3).

V letu 2005 je bil ukrep na osnovi zgoraj opisane omejitve 50% BND pri osnovi za odmero DDV upoštevan pri 13-ih državah članicah in sicer: Češki, Estoniji, Grčiji, Irski, Cipru, Litvi, Luksemburgu, Malti, Poljski, Portugalski, Sloveniji in Združenemu kraljestvu (Evropska unija, 2006, str. 22). V praksi se tako pri državah, za katere velja pravilo o zgornji omejitvi, lastna sredstva, prispevana v proračun EU na osnovi DDV, pretvorijo v lastna sredstva na osnovi BND. Za vse države, pri katerih se uporabi pravilo omejitve za osnovo DDV na 50 % BND, povečanje prejemkov iz

---

<sup>23</sup> Sredstva iz naslova DDV so definirana z uporabo enotne davčne stopnje na harmonizirano davčno osnovo. Glede na to, da je nabor dobrin, ki so obdavčene z DDV v posameznih državah članicah različen, je bila davčna osnova za prispevek v skupni proračun standardizirana in sicer tako, da so skupni neto prilivi iz naslova DDV v posamezni državi članici deljeni z ocenjenimi ponderiranimi povprečnimi stopnjami po posameznih obdavčenih dobrinah.

<sup>24</sup> S strani Unije določeni načini in postopki, s katerimi se proračunski prihodki, predvideni v ureditvi o lastnih sredstvih Unije, dajo na razpolago Evropski komisiji, in ukrepi, ki se po potrebi uporabljajo za zagotavljanje denarnih sredstev.

DDV ne bo imelo vpliva na lastna sredstva, prispevana v proračun EU na osnovi DDV, če se ob tem ne poveča tudi BND.

Tabela 6: ZNESKI SREDSTEV, KI TEMELJIJO NA DDV PO DRŽAVAH V LETIH 2004 IN 2005

Države članice	2004		2005	
	evri	%	evri	%
Avstrija	248.259.729	1,78	326.279.958	2,04
Belgija	338.500.979	2,43	422.810.665	2,64
Ciper	12.068.686	0,09	20.459.094	0,13
Češka	80.115.316	0,58	150.645.832	0,94
Danska	210.520.459	1,51	253.067.275	1,58
Estonija	7.666.096	0,06	14.907.226	0,09
Finska	203.762.641	1,46	214.129.270	1,34
Francija	2.233.303.721	16,05	2.655.486.340	16,58
Grčija	247.856.558	1,78	286.074.084	1,79
Irska	181.655.882	1,31	229.719.838	1,43
Italija	2.072.470.954	14,90	2.003.793.199	12,51
Latvija	8.467.997	0,06	17.113.961	0,11
Litva	15.273.514	0,11	29.823.786	0,19
Luksemburg	36.647.198	0,26	37.724.539	0,24
Madžarska	76.629.133	0,55	108.508.616	0,68
Malta	4.437.107	0,03	6.816.910	0,04
Nemčija	2.633.852.663	18,93	2.888.310.840	18,03
Nizozemska	666.169.429	4,79	757.954.347	4,73
Poljska	189.977.735	1,37	366.061.214	2,29
Portugalska	188.881.882	1,36	283.685.312	1,77
Slovenija	25.108.902	0,18	43.926.763	0,27
Slovaška	29.240.525	0,21	45.307.827	0,28
Španija	1.201.679.742	8,64	1.616.646.836	10,09
Švedska	375.698.468	2,70	338.188.099	2,11
Združeno kraljestvo	2.623.917.721	18,86	2.900.588.542	18,11
<b>Skupaj</b>	<b>13.912.163.037</b>	<b>100</b>	<b>16.018.030.373</b>	<b>100</b>

Vir: Evropska unija: Finančno poročilo 2004, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2005. str. 22.

Evropska unija: Finančno poročilo 2005, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2006. str. 23.

Čeprav obstaja DDV v Evropski skupnosti približno štirideset let, doslej še niso bili uresničeni poskusi, da bi se popolnoma uskladila organizacija izračunavanja in nadzora DDV.

### 3.1.3. Sredstva na osnovi bruto nacionalnega dohodka

Sredstva na osnovi bruto nacionalnega dohodka (BND) se odmerijo kot enotna stopnja v sorazmerju z BND vsake države članice. Za to stopnjo ne velja nobena posebna omejitev razen omejitve lastnih sredstev, ki omejuje skupno vsoto vseh lastnih sredstev na največ 1,24 % BND Evropske unije.

Glavna naloga pri določanju višine sredstev na osnovi bruto nacionalnega dohodka v vsakoletni proračun je uravnavanje proračuna. Pomembna zahteva financiranja EU je uravnotežen proračun<sup>25</sup> in to vlogo sedaj opravljajo sredstva, prispevana na osnovi BND, zato se štejejo za končni vir uravnoteženja.

Prispevki sredstev na osnovi BND s strani držav članic so različni in odvisni od vplačila tradicionalnih lastnih sredstev, vplačila sredstev na osnovi DDV, višine 1,24% BND Evropske unije in višine BND posamezne države. V tabeli 7 so navedeni zneski, ki jih je plačala vsaka država članica EU v letu 2004 in letu 2005. Iz Tabel 5, 6 in 7 je tudi razvidno, da je deset novih držav članic v letu 2004 vplačalo ustrezno manjši znesek tradicionalnih lastnih sredstev, sredstev na osnovi DDV in sredstev na osnovi BND za članstvo od maja 2004 naprej.

Tabela 7: ZNESKI SREDSTEV NA OSNOVI BND PO DRŽAVAH V LETIH 2004 IN 2005

Države članice	2004		2005	
	evri	%	evri	%
Avstrija	1.596.823.358	2,31	1.588.908.338	2,24
Belgija	1.975.380.752	2,86	2.000.160.946	2,82
Ciper	56.182.544	0,08	83.418.950	0,12
Češka	373.005.068	0,54	614.632.972	0,87
Danska	1.311.326.916	1,90	1.289.260.860	1,82
Estonija	35.685.869	0,05	61.225.091	0,09
Finska	1.012.124.479	1,47	1.011.406.434	1,43
Francija	11.150.047.528	16,16	11.431.427.732	16,13
Grčija	1.148.396.013	1,66	1.173.594.284	1,66
Irska	833.697.161	1,21	923.538.527	1,30
Italija	9.257.541.539	13,42	9.092.984.303	12,83
Latvija	44.966.900	0,07	82.327.478	0,12
Litva	78.779.447	0,11	126.871.518	0,18
Luksemburg	161.994.239	0,23	153.613.894	0,22
Madžarska	356.735.626	0,52	540.850.792	0,76
Malta	20.652.905	0,03	27.680.325	0,04
Nemčija	14.838.271.272	21,51	14.153.712.793	19,97
Nizozemska	3.178.735.548	4,61	3.649.736.514	5,15
Poljska	884.990.473	1,28	1.495.712.197	2,11
Portugalska	902.115.970	1,31	1.025.315.912	1,45
Slovenija	116.901.083	0,17	179.511.791	0,25
Slovaška	150.406.503	0,22	238.806.003	0,34
Španija	5.510.651.678	7,99	6.075.331.845	8,57
Švedska	1.959.541.757	2,84	1.925.138.621	2,72
Združeno kraljestvo	12.026.159.768	17,43	11.915.424.337	16,82
<b>Skupaj</b>	<b>68.981.114.396</b>	<b>100</b>	<b>70.860.592.457</b>	<b>100</b>

Vir: Evropska unija: Finančno poročilo 2004, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2005. str. 22.

Evropska unija: Finančno poročilo 2005, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2006. str. 23.

<sup>25</sup> Načelo uravnoteženosti pravi, da morajo biti prihodki evropskega proračuna izenačeni z odhodki.



### **3.1.4. Načelo splošnega popravka**

V okviru zbiranja lastnih sredstev v proračun EU je sistem splošnega mehanizma popravkov namenjen preprečevanju prekomernih negativnih proračunskih bilanc v kombinaciji z zmanjševanjem razlik med državami neto plačniki na primerljivi ravni razvitosti. Ta mehanizem zagotavlja tudi, da se stroški financiranja posameznih popravkov za države članice obdržijo na razumni ravni.

Pomemben del sistema virov lastnih sredstev je poseben mehanizem popravkov proračunskih neravnotežij, ki ga uveljavlja Združeno kraljestvo<sup>26</sup>. Uveden je bil leta 1985 z namenom vzpostavljanja ravnotežja vplačil in izplačil za Združeno kraljestvo, ki je bilo ob vstopu v EU med najrevnejšimi državami članicami EU. Ko je bila dana možnost splošnega popravka in je bil poseben mehanizem popravkov proračunskih neravnotežij za Združeno kraljestvo vpisan v sistem virov lastnih sredstev EU, se morajo glede spremembe teh določil strinjati vse države članice (Enderlein, 2005, str. 7). Torej mora za ukinitve svojega popravka poleg vseh drugih držav članic glasovati tudi Združeno kraljestvo.

Osnovni princip mehanizma popravka za Združeno kraljestvo je vrnitev 66% njenega proračunskega neravnovesja. Mehanizem popravkov za Združeno kraljestvo je bil večkrat spremenjen, zato je mehanizem čedalje bolj zapleten in nepregleden. Močan argument za ukinitve tega popravka je tudi sedanja situacija razvitosti držav članic, ki ne opravičuje več uveljavljanja popravka s strani Združenega kraljestva, kar prikazuje Tabela 8.

Od uvedbe posebnega popravka za Združeno kraljestvo je minilo 21 let in v tem času so se s spremembami sestave odhodkov proračuna in z vstopom novih držav članic v Unijo spremenila razmerja razvitosti držav članic. Poleg tega se je oblikoval nov pogled na potrebo po čim bolj prijaznem reševanju neravnotežja med neto plačniki v evropski proračun in njihovo razvitostjo.

---

<sup>26</sup> Država članica EU je Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske, ki obsega Veliko Britanijo (Anglijo, Škotsko in Wales) in Severno Irsko. Pod suverenostjo Združenega kraljestva, čeprav ne njegov del, so tudi kronske odvisnosti Kanalskih otokov in otok Man in številne angleške kolonije.

Tabela 8: BRUTO NACIONALNI DOHODEK NA PREBIVALCA V STANDARDIH KUPNE MOČI<sup>27</sup> ZA LETI 1984 IN 2003 ZA 8 DRŽAV ČLANIC EU (Povprečje standarda kupne moči za EU =100)

STANDARD KUPNE MOČI	1984	2003
Združeno kraljestvo	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

Vir: Evropska komisija: Financiranje Evropske Unije: Poročilo Komisije o delovanju sistema virov lastnih sredstev, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. str 20.

Osem držav članic EU v Tabeli 8 je razvrščenih po razvitosti v letu 2003. V tem letu se je BND na prebivalca v standardih kupne moči, ki kaže stopnjo razvitosti države pri neto plačnikih v proračun EU, gibal med 97% in 111%. Stanje razvitosti leta 1984, ko je bil uveden mehanizem popravka za Združeno kraljestvo, kaže upravičenost te države do povračila dela sredstev. Popolnoma drugačna situacija primerjave razvitosti je obstajala med državami članicami v letu 2003. V tem letu je bilo Združeno kraljestvo med najrazvitejšimi po kriteriju merjenja standarda kupne moči.

Posebni mehanizem popravkov proračunskih neravnotežij Združenega kraljestva neposredno zmanjšuje plačilo lastnih sredstev s strani Združenega kraljestva in poveča plačila vseh drugih držav članic. S spremembami finančnih pravil v letu 2000 so se stroški zaradi popravka za Združeno kraljestvo ki jih plačujejo države članice za države Avstrijo, Nemčijo, Nizozemsko in Švedsko zmanjšale za 25% (Mrak, 2004b, str. 21). Da se lahko Združenemu kraljestvu povrne celotna sredstva iz naslova uveljavljenega popravka, pa mora sedaj ostalih 20 držav plačevati več.

<sup>27</sup> V indeksu izražena kupna moč prebivalstva določene države ali regije glede na kupno moč EU (EU = 100%).

Tabela 9: ZNESKI VPLAČIL ZARADI POPRAVKA ZA ZDRUŽENO KRALJESTVO PO DRŽAVAH V LETIH 2004 IN 2005

Države članice	2004		2005	
	evri	%	evri	%
Avstrija	25.368.351	0,48	40.327.233	0,78
Belgija	256.191.360	4,86	227.587.594	4,39
Ciper	7.772.757	0,15	10.891.043	0,21
Češka	51.639.716	0,98	78.784.207	1,52
Danska	106.829.172	2,03	148.488.377	2,86
Estonija	4.929.651	0,09	7.579.685	0,15
Finska	132.788.734	2,52	126.656.189	2,44
Francija	1.495.336.844	28,36	1.429.916.578	27,57
Grčija	149.463.986	2,84	142.237.984	2,74
Irska	106.716.377	2,02	106.961.354	2,06
Italija	1.219.517.324	23,13	1.108.008.384	21,37
Latvija	6.178.987	0,12	9.955.264	0,19
Litva	10.883.293	0,21	16.168.908	0,31
Luksemburg	20.017.675	0,38	19.879.068	0,38
Madžarska	49.381.190	0,94	70.567.374	1,36
Malta	2.851.184	0,05	3.748.006	0,07
Nemčija	351.324.023	6,66	369.925.177	7,13
Nizozemska	47.045.699	0,89	55.059.122	1,06
Poljska	123.099.335	2,33	193.428.582	3,73
Portugalska	119.696.446	2,27	109.951.135	2,12
Slovenija	16.142.328	0,31	23.160.725	0,45
Slovaška	20.773.757	0,39	30.797.591	0,59
Španija	716.164.028	13,58	685.129.043	13,21
Švedska	29.965.556	0,57	39.921.593	0,77
<b>Skupaj</b>	<b>5.070.077.773</b>	<b>96,17</b>	<b>5.055.130.216</b>	<b>97,48</b>
Združeno kraljestvo	-5.272.072.338	100,00	-5.185.794.482	100,00
<b>Razlika</b>	<b>-201.994.565</b>	<b>3,83</b>	<b>-130.664.266</b>	<b>2,52</b>

Vir: Evropska unija: Finančno poročilo 2004, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2005. str. 22.

Evropska unija: Finančno poročilo 2005, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2006. str. 23.

### 3.2. Načini zbiranja sredstev v evropski proračun

Pravila upravljanja proračunskega financiranja so določena v Sklepih o sistemu virov lastnih sredstev Evropske skupnosti<sup>28</sup> in so zavezujoča za vse države članice. Financiranje letnega proračuna je točno določeno s pravili o lastnih sredstvih EU, z večletnim finančnim okvirjem in določilom o nujnem proračunskem ravnovesju. Financiranje odhodkov evropskega proračuna mora biti zagotovljeno do zgornje meje lastnih sredstev, ki je določena v večletnem finančnem okvirju, in v času obravnave in sprejemanja letnega proračuna ne more biti spremenjena. S temi določili je evropskemu proračunu zagotovljena zadostnost za delovanje, ki pa je

<sup>28</sup> Sklep Sveta 2000/597/ES in Euratom z dne 29. septembra 2000 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske skupnosti, (Uradni list Evropske unije, L 253, 07.10.2000, str. 42).

popolnoma odvisna od nakazil finančnih sredstev s strani držav članic (Evropska komisija, 2004, str. 14).

Pri zbiranju sredstev v evropski proračun ločimo tradicionalna lastna sredstva, ki so v imenu EU zaračunana in zbrana s strani držav članic za EU v okviru enotne carinske unije. Drugačne lastnosti imajo sredstva, izračunana na podlagi DDV in BND, ki so nakazana v evropski proračun iz nacionalnih proračunov. Ta sredstva še vedno pomenijo večino sredstev in predstavljajo redne prispevke v evropski proračun. Države članice dajo sredstva v proračun EU in na razpolago Evropski komisiji, da na podlagi dogovorjenega sistema virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti z njimi upravlja, nadzira zbiranje in porabo (Svet Evropske unije, 2000, str. 2).

### **3.2.1. Fiskalni prihodek evropskega proračuna**

Pravi fiskalni prihodek evropskega proračuna predstavljajo tradicionalna lastna sredstva, ki jih pobirajo države članice v imenu EU. Ta sredstva so v večjem delu zaračunane carine in kmetijske dajatve, določene s strani institucij evropskih skupnosti na podlagi trgovine z državami nečlanicami ter prelevmani in druge dajatve. Po sklenjenem dogovoru države članice od pobranih tradicionalnih lastnih sredstev zadržijo 25% za potrebe pokrivanja stroškov, ki jih imajo s pobiranjem teh sredstev.

Tradicionalna lastna sredstva EU, ki predstavljajo trenutno edini fiskalni prihodek pomenijo po višini pritoka v evropski proračun le 12% celotnih lastnih sredstev, finančnih virov proračuna.

### **3.2.2. Prispevki držav članic**

Večino virov lastnih sredstev predstavljajo sredstva, ki so izračunana kot odstotek določenega statističnega agregata, kot sta nacionalna harmonizirana DDV osnova in bruto nacionalni dohodek. Navedena sredstva plačujejo države članice iz svojih nacionalnih blagajn na podlagi izračunov direktno Evropski komisiji. Višina teh vplačil je skoraj 90% vseh sredstev EU (Sapir, 2003, str. 162).

Tabela 10: ZNESKI VPLAČIL PO DRŽAVAH V LETU 2005 (v evrih)

Države članice	TLS	DDV	BND	Popravek VB	CELOTNA LASTNA SREDSTVA
Avstrija	188.517.191	326.279.958	1.588.908.338	40.327.233	2.144.032.720
Belgija	1.373.194.617	422.810.665	2.000.160.946	227.587.594	4.023.753.822
Ciper	35.236.120	20.459.094	83.418.950	10.891.043	150.005.207
Češka	146.129.824	150.645.832	614.632.972	78.784.207	990.192.835
Danska	298.202.668	253.067.275	1.289.260.860	148.488.377	1.989.019.180
Estonija	16.004.063	14.907.226	61.225.091	7.579.685	99.716.065
Finska	112.719.411	214.129.270	1.011.406.434	126.656.189	1.464.911.304
Francija	1.337.260.736	2.655.486.340	11.431.427.732	1.429.916.578	16.854.091.386
Grčija	199.648.547	286.074.084	1.173.594.284	142.237.984	1.801.554.899
Irska	182.249.608	229.719.838	923.538.527	106.961.354	1.442.469.327
Italija	1.341.876.925	2.003.793.199	9.092.984.303	1.108.008.384	13.546.662.811
Latvija	20.353.457	17.113.961	82.327.478	9.955.264	129.750.160
Litva	34.136.442	29.823.786	126.871.518	16.168.908	207.000.654
Luksemburg	15.812.471	37.724.539	153.613.894	19.879.068	227.029.972
Madžarska	113.207.119	108.508.616	540.850.792	70.567.374	833.133.901
Malta	11.896.430	6.816.910	27.680.325	3.748.006	50.141.671
Nemčija	2.724.357.677	2.888.310.840	14.153.712.793	369.925.177	20.136.306.487
Nizozemska	1.484.302.730	757.954.347	3.649.736.514	55.059.122	5.947.052.713
Poljska	272.033.773	366.061.214	1.495.712.197	193.428.582	2.327.235.766
Portugalska	108.026.520	283.685.312	1.025.315.912	109.951.135	1.526.978.879
Slovenija	28.146.118	43.926.763	179.511.791	23.160.725	274.745.397
Slovaška	44.072.834	45.307.827	238.806.003	30.797.591	358.984.255
Španija	1.097.809.043	1.616.646.836	6.075.331.845	685.129.043	9.474.916.767
Švedska	351.034.756	338.188.099	1.925.138.621	39.921.593	2.654.283.069
Združeno kraljestvo	2.526.846.539	2.900.588.542	11.915.424.337	-5.185.794.482	12.157.064.936
<b>Skupaj (evri)</b>	<b>14.063.075.619</b>	<b>16.018.030.373</b>	<b>70.860.592.457</b>	<b>-130.664.266</b>	<b>100.811.034.183</b>
<b>Skupaj (%)</b>	<b>13,95</b>	<b>15,89</b>	<b>70,29</b>	<b>-0,13</b>	<b>100,00</b>

Vir: Evropska unija: Finančno poročilo 2004, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2005. str. 22.

Evropska unija: Finančno poročilo 2005, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2006. str. 23.

Finančni vir, izračunan na osnovi BND, naj bi predstavljal ostanek, ki ga je potrebno vplačati za potrebe izravnave prave višine vseh lastnih sredstev in za zagotovitev proračunskega ravnotežja. Kljub temu, da je bila uvedba tega finančnega vira evropskega proračuna namenjena le uravnavanju zgornje meje vplačil s strani držav članic in skupnega zneska vplačil, pa ima sedaj tudi vlogo največjega vira sredstev v evropski proračun (predstavlja 70% vseh prihodkov EU). S tem je evropski sistem virov lastnih sredstev zelo odvisen od rednih vplačil prispevkov držav članic (Evropska komisija, 2004).

Ker je večina sredstev v proračun EU vplačanih kot izračunani prispevki držav članic, se z ugotavljanjem neto nacionalnih pozicij posamezne države članice povečuje pomembnost prizadevanj za pridobitev sredstev iz proračuna EU. Pri tem države članice sledijo nacionalnim interesom, namesto da bi si pri sprejemanju odločitev o financiranju evropskih politik prizadevale za skupne evropske cilje

(Becker, 2006, str. 2). Zato bi bilo potrebno povečati avtonomijo proračuna EU, torej večina prihodkov v lastna sredstva EU ne bi smela biti nakazana iz nacionalnih blagajn na podlagi različnih prilagojenih izračunov.

### **3.2.3. Pravila zagotavljanja discipline zbiranja lastnih sredstev**

Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo vsebuje glavna določila za zagotavljanje proračunske discipline in delovanja proračunskih postopkov. Na podlagi določil, ki se nanašajo na zbiranje sredstev v proračun EU, morajo države članice nakazati 75% pobranih tradicionalnih lastnih sredstev v določenem mesecu na račun Evropskih skupnosti najkasneje do prvega delovnega dne po 19-tem v drugem mesecu, ki je sledil mesecu, ko so bila sredstva pobrana. Sredstva, izračunana na podlagi zbranega DDV, in sredstva, izračunana na podlagi BND, morajo biti nakazana v dvanajstih v proračun Evropske skupnosti vsakega prvega v mesecu. Ravnovesja plačil sredstev, izračunanih na podlagi DDV in BND, se uskladijo vsako leto na prvi delovni dan v decembru (Evropska unija, 2002, str. 7).

Za zagotavljanje varnosti in kontrole zbiranja sredstev v proračun EU je potreben, vzpostavljen kontrolni sistem zbiranja sredstev že na nacionalni ravni. Države članice morajo pri zaračunavanju tradicionalnih lastnih sredstev in zagotavljanju sredstev, izračunanih na podlagi DDV in BND, upoštevati pravila Skupnosti, kar se mora nadzirati na nacionalni in evropski ravni. Evropska komisija ima nalogo izvajanja različnih kontrol zbiranja tradicionalnih lastnih sredstev s strani držav članic, posebej pa redno preverja, če je bil izračun nacionalnih strokovnjakov za sredstva na podlagi DDV izveden pravilno. Evropska komisija redno pripravlja poročila o kontroli zbiranja sredstev, ki jih skupaj s pripombami držav članic obravnava Svetovalni odbor za lastna sredstva pri Evropski komisiji. Zunanjo kontrolo zbiranja in porabe evropskih proračunskih sredstev izvajajo Računsko sodišče Evropskih skupnosti, Evropski parlament in Svet EU (Evropska unija, 2002).

Sredstva držav članic so v proračun EU nakazana preko računov pri centralnih bankah, ki jih ima odprte Evropska komisija. Nekatera sredstva so nakazana in vodena na teh računih v valuti Evro, druga pa v nacionalnih valutah, ki jih imajo države članice. Ko so sredstva vseh držav članic nakazana na račune Evropske skupnosti, so dana na razpolago Evropski komisiji. Sredstva se ne obrestujejo in stroškov vodenja računov se ne zaračunava. Evropska komisija lahko iz teh računov dvigne sredstva šele, ko nastane proračunska obveznost na strani porabe evropskih sredstev.

### **3.2.4. EU in nacionalna raven pobiranja sredstev v proračun**

Pobiranje sredstev v proračun na nacionalni in evropski ravni se razlikuje pri primerjanju. Razlika je predvsem v načinu zbiranja in izračunavanja sredstev in v lastnostih posameznih sredstev. Finančni viri nacionalnega proračuna so v večini različni davki, ki jih državljani in nadržavljeni plačujejo na podlagi nacionalnih predpisov. Na evropski ravni pa je vzpostavljen poseben sistem virov lastnih sredstev, ki določa financiranje evropskega proračuna s sredstvi držav članic.

Kot je razvidno, obstaja pomembna razlika, kdo plačuje v proračun in na kakšen način so sredstva zbrana, kar izhaja iz oblike posameznih sredstev. Prva pomembna razlika, ki se pojavlja pri vplačevanju v proračun je, da na nacionalni ravni davke plačujejo prebivalci države, na evropski ravni pa sredstva v evropski proračun vplačujejo države članice. Druga razlika med evropsko in nacionalno ravno pobiranja sredstev v proračun pa je, da se v nacionalni proračun pobirajo predvsem davki, v evropski proračun pa tradicionalna lastna sredstva (carine in kmetijske dajatve), sredstva, izračunana na osnovi harmonizirane DDV osnove, in izračunana sredstva na osnovi višine BND.

V letih priprave na novo finančno perspektivo, ki je bila sprejeta v letu 2006, so Evropska komisija in neodvisne institucije naredile več analiz na temo možnih sprememb virov financiranja evropskega proračuna in tudi analiz celotne sestave proračuna EU. Poleg preteklih dogovorov o razdelitvi odhodkov na njihovo sestavo vpliva tudi način plačevanja prispevkov oziroma prihodkov. Že nekaj let stara je ideja, da bi v evropski proračun plačevali državljani EU na podlagi katerega od davkov, ki ga imajo na nacionalni ravni vse države.

## **4. OCENA OBSTOJEČEGA SISTEMA FINANCIRANJA EU**

Evropska Skupnost si je že z Rimsko pogodbo zadala nalogo, da bo oblikovala evropski trg in vodila določene skupne politike, kar pa ni bilo mogoče doseči brez skupnega angažiranja in skupnih sredstev oziroma evropskega proračuna. Začelo se je s skupno kmetijsko politiko in nadaljevalo z dogovorjeno nalogo Evropske gospodarske skupnosti, da bo vzpostavila skupni notranji trg in postopno približevala oziroma usklajevala ekonomske politike držav članic v vsej Skupnosti. Da bi skupne politike lahko zaživele, je bilo potrebno ideje podkrepiti z različnimi ukrepi, ki pa so morali biti na nek način financirani. Tako je Evropska skupnost oblikovala evropski proračun, v njem zbirala sredstva držav in jih porabljala za dogovorjene ukrepe v okviru dogovorjene skupne politike (Sapir, 2003, str. 5).

Sedanji glavni cilji EU, za potrebe katerih se porabljajo EU sredstva, so spodbujanje skladnega razvoja gospodarskih dejavnosti, zagotavljanje stalne in uravnotežene gospodarske rasti, povečanje stabilnosti, pospešeno višanje življenjske ravni in vzpostavljanje tesnejših odnosov med državami. Ti cilji so v večji meri že doseženi, zahvaljujoč prostemu pretoku blaga, oseb, storitev in kapitala ter politiki EU o zagotavljanju poštene konkurence med podjetji in skrbi za varovanje interesov potrošnikov. Enotni trg je bil zaključen leta 1993, evro pa je prišel v obtok leta 2002. Tako kot so se v času razvoja Evropske Skupnosti in kasneje v EU spreminjali glavni cilji, tako se je moralo prilagajati tudi celotno financiranje oziroma sistem virov lastnih sredstev. Finančno podpiranje evropskih politik, za katere si prizadeva EU, je vedno večji izziv tudi pri oblikovanju finančnih perspektiv in letnega proračuna. Postopoma so se začele pojavljati težnje po prilagoditvah sistema financiranja evropskega proračuna, ki se v sedanjosti še stopnjujejo.

V tem poglavju je predstavljen obstoječi veljavni sistem virov lastnih sredstev in sicer njegov razvoj, dobre in slabe lastnosti sistema ter drugi pomembni vidiki in načela. Sistem virov lastnih sredstev mora po načelih svojega delovanja zagotavljati pravičnost, kar pa je zaradi različnih postopno sprejetih sprememb celotnega sistema zbiranja sredstev v zadnjih letih postalo vprašljivo (razvoj držav EU, predvsem Združenega kraljestva in seveda vstop novih članic v 2004 in 2007). Zadnje podpoglavje je posvečeno problematiki ohranjanja obstoječega sistema financiranja EU, ki se nadaljuje tudi v obdobju Nove finančne perspektive predvsem zaradi nezmožnosti sprejetja dogovora o spremembah, prilagoditvah in poenostavitvah sistema virov lastnih sredstev.

#### **4.1. Razvoj sistema financiranja Evropske unije**

Sistem financiranja EU ima za seboj več stopenj razvoja. V letih od 1958 do 1970 so se sredstva zbirala na osnovi prispevkov držav članic. Z letom 1971 je bil vpeljan sistem virov lastnih sredstev s pobiranjem carinskih in kmetijskih dajatev, tako imenovana tradicionalna lastna sredstva, ter izračunavanjem sredstev na osnovi harmoniziranega DDV. Medtem ko so bila tradicionalna lastna sredstva uspešno vpeljana, pa to ni veljalo za sredstva na osnovi harmoniziranega DDV. Zaradi težav pri postavitvi enotnega DDV sistema za vse države članice se je zbiranje teh sredstev uvedlo šele z letom 1979 (Evropska komisija, 2004).

Spremembe razmer v Evropi v obdobju od leta 1975 do 1987 so pripeljale do zmanjšanja zbranih carinskih in kmetijskih dajatev, okrepila pa se je pomembnost zbranih sredstev na osnovi harmoniziranega DDV. V tem času so se oblikovale nove politike, ki jih je bilo potrebno financirati, ob tem pa je skupna kmetijska politika ostajala večinski porabnik proračuna EU, sredstva za to politiko so se celo povečala zaradi vstopa novih članic (Grčija, Portugalska in Španija).



Začasna rešitev je bila sprejeta na Evropskem Svetu junija 1984 (the Fontainebleau European Council), ko so države članice sprejele povečanje najvišje stopnje za sredstva na osnovi harmoniziranega DDV na 1,4 % in osnovale sistem popravkov za proračunska neravnovesja. Od takrat naprej le Združeno kraljestvo uveljavlja svoj popravek proračunskega neravnovesja. Sprejete spremembe so začele veljati takoj, vendar so se kmalu pokazale za pomanjkljive, da bi lahko ustrezno vplivale na delovanje sistema virov lastnih sredstev. Zbranih finančnih sredstev v evropskem proračunu je bilo premalo zaradi upadanja višine tradicionalnih lastnih sredstev in počasni rasti sredstev na osnovi harmoniziranega DDV. Poleg tega je na drugi strani naraščala potreba po sredstvih za financiranje različne predvidene in dogovorjene porabe. Dodatno dogovorjene obveznosti so povzročale težave pri izvajanju kontrole porabljanja sredstev za skupno kmetijsko politiko, kar se je še poslabšalo ob vstopu Portugalske in Španije v EU.

Korenite reforme sistema virov lastnih sredstev so bile dogovorjene v letu 1988 in so postavile okvirje sistema, kot velja še danes. Na Evropskem Svetu v Bruslju junija 1988 je bil predstavljen in sprejet nov vir financiranja evropskega proračuna in sicer sredstva, izračunana na osnovi BND države članice. Ta nov finančni vir naj bi zagotovil, da bodo plačila v evropski proračun bolj usklajena z zmožnostmi plačevanja. V okviru teh reform je bil narejen tudi pomemben korak v oblikovanju celostne zgornje omejitve lastnih sredstev, ki bodo zbrana za financiranje porabe Skupnosti. S tem je bila omejena tudi poraba sredstev za delovanje EU, različne politike in druge namene. Zgornja omejitev lastnih sredstev je bila določena na 1,15% BND Evropskih Skupnosti v letu 1988 in predvideno je bilo postopno letno povečanje na 1,20 % BND do leta 1992. Ob tem je bila sprejeta tudi omejitev, da lahko znašajo zbrana sredstva na osnovi harmoniziranega DDV največ 55% BND, kar naj bi pozitivno vplivalo na pobiranje teh sredstev in posledično izničilo efekt zmanjševanja teh sredstev. Leta 1992 je bila sprejeta finančna perspektiva za obdobje 1993 – 1999, v kateri je bila zgornja meja lastnih sredstev dvignjena iz 1,20 na 1,27% BND. Največji delež v financiranju EU so prevzela sredstva na osnovi BND, saj so bili sprejeti dodatni ukrepi za zmanjševanje pomembnosti sredstev na osnovi harmoniziranega DDV v celotnem proračunu (Evropska komisija, 2004).

Po zadnji veliki širitvi EU, ko je med države članice vstopilo deset novih držav, je čas za nove prilagoditve sistema virov lastnih sredstev. Na strani porabe se bodo morale omejitvam prilagoditi politike, ki jih izvaja EU. Na strani virov lastnih sredstev pa so že bile izražene pobude po znižanju zgornje meje na 1,00% BND EU. Prva finančna perspektiva, ki jo je sprejelo vseh 25 držav članic, ne predvideva velikih sprememb niti na strani lastnih sredstev niti na strani porabe. Za večje spremembe bo potrebno počakati na revizijo celotnega finančnega sistema EU, ki jo narekuje

revizijska klavzula, vključena v sprejeto Novo finančno perspektivo (Begg, 2006, str. 4).

Sistem virov lastnih sredstev se postopoma prilagaja potrebam EU, vendar se težnje po spremembah pojavljajo vse pogosteje. Težnje, ki so se pojavile že v času oblikovanja finančne perspektive 2000 – 2006, so pokazale, da se mora tudi sistem financiranja evropskega proračuna prilagoditi potrebam EU in spoštovati zaveze evropskih voditeljev. Na žalost sedanjega sistema ne bi mogli označiti kot pravičnega in preprostega, za kar so se zavzemali že predsedniki držav članic na Evropskem Svetu v Berlinu leta 1999.

## **4.2. Dobre lastnosti obstoječega sistema virov lastnih sredstev**

Sistem virov lastnih sredstev omogoča, da EU zagotavlja vnaprej dogovorjena sredstva za urejen razvoj skupnih politik in sredstva za delovanje njenih institucij. Na Berlinskem Evropskem Svetu leta 1999 so predsedniki držav sprejeli določila, da mora biti sistem virov lastnih sredstev Skupnosti pravičen, pregleden, stroškovno učinkovit, preprost in da mora temeljiti na merilih, ki najbolje izražajo sposobnost prispevanja vsake posamezne države članice (Svet Evropske unije, 2000, str. 1).

Veljavni sistem virov lastnih sredstev proračuna EU je ocenjen z več kriteriji, ki izhajajo iz zgoraj navedenih zahtevanih lastnosti, ki naj bi jih sistem zagotavljal. Med dobre lastnosti lahko štejemo lastnosti obstoječega sistema glede na naslednje kriterije:

- zadostnost in stabilnost,
- ustreznost urejanja področja na EU ravni,
- zagotavljanje pravičnosti pri bruto plačilih.

Navedeni kriteriji označujejo lastnosti obstoječega sistema virov lastnih sredstev, ki kažejo na dobro zasnovo in delovanje sistema. Prav zaradi teh lastnosti se sistem ohranja v prvotnem okviru z manjšimi popravki in dodatki. V nadaljevanju so navedene lastnosti obrazložene z vidika njihovega dobrega vpliva na celotni sistem virov lastnih sredstev EU.

### **4.2.1. Zadostnost in stabilnost**

Sistem virov lastnih sredstev proračuna EU deluje dobro glede na kriterija zadostnosti in stabilnosti. Proračun se okvirno določi z odločitvijo o finančni perspektivi in je vsakoletno podrobneje določen, tako da zagotovi potrebno višino sredstev za dogovorjene ukrepe EU. Finančna disciplina pri vplačevanju in porabi se v Uniji zagotavlja na najvišji ravni in se sprotno nadzoruje, saj se kontrola

zagotavlja na nacionalni ravni, na ravni Evropske komisije in Računskega sodišča Evropske unije<sup>29</sup>.

Kriterij zadostnosti in stabilnosti prihodkov je eden ključnih dejavnikov sestave virov lastnih sredstev. Vsak izbrani finančni vir evropskega proračuna mora zagotoviti zadostne in dokaj stabilne prihodke v evropski proračun. Za zagotavljanje stabilnosti virov lastnih sredstev mora biti celoten sistem, torej vsi viri, v odnosu dopolnjevanja medsebojnih pomanjkljivosti (Cattoir, 2004, str. 8).

Financiranje proračuna EU zagotavljajo pravila, ki so obvezujoča za vse države članice in zagotavljajo stabilen pritok sredstev, ker poteka financiranje proračuna iz nacionalnih državnih blagajn. Veljavna določila financiranja proračuna EU o vplačevanju sredstev iz nacionalnih proračunov so zelo dobra pri zagotavljanju stabilnosti višine sredstev, po drugi strani pa je to dejstvo povezano z veliko odvisnostjo financiranja Unije od nacionalnih prispevkov (Menendez, 2003, str. 19).

Višina prihodkov je določena ob potrditvi finančne perspektive, s čimer so zagotovljena vsa potrebna sredstva, načrtovana za obdobje sedmih let, in tudi zagotovljena letna vplačila vseh držav članic so razporejena čez celo proračunsko leto. V Novi finančni perspektivi je enako kot v predhodni finančni perspektivi zadostnost sredstev določena z 1,24% BND Unije.

#### **4.2.2. Ustreznost urejanja področja na EU ravni**

Veljavni finančni viri Unije izhajajo iz skupne carinske in kmetijske politike, iz usklajenih določil o sredstvih na osnovi izračuna harmoniziranega DDV in iz višine prispevka na osnovi višine BND vsake države članice. Vsi ti različni viri so se postopno uvajali od leta 1970 dalje in so pomenili v tistem času logično izbiro za oblikovanje sredstev evropskega proračuna.

Veljavni sistem virov lastnih sredstev je enoten za vse države članice. Na ravni unije je urejeno pridobivanje tradicionalnih lastnih sredstev. Carinske in kmetijske dajatve se zaračunavajo po skupnih kriterijih EU za uvoznike, ki vstopajo na skupni notranji trg Unije. Drugi lastni vir financiranja proračuna EU ima osnovo v delni harmonizaciji davčne politike na ravni EU, in sicer za področje splošnega sistema davka na dodano vrednost. Najpomembnejša med viri lastnih sredstev po višini so sredstva na osnovi BND, kar z vidika skupnosti držav predstavlja enotno obravnavanje stopnje razvitosti, velikosti in posledično zmožnosti posamezne države članice za prispevanje v evropski proračun. Lastni vir financiranja na osnovi višine BND je ustrezen z vidika EU, ker ureja razmerja med državami članicami.

---

<sup>29</sup> Računsko sodišče je institucija EU, ki opravlja revizijo vseh prihodkov in odhodkov Unije in skrbi za dobro finančno poslovanje.

### **4.2.3. Zagotavljanje pravičnosti pri bruto plačilih**

Tematika pravičnosti sistema virov lastnih sredstev je vedno predmet razprave ob iskanju novih rešitev in obravnavi potrebnih sprememb sistema. Na ravni EU je sklenjeno, da mora biti finančni sistem Unije pravičen do vseh držav članic glede na izbrane kriterije in glede na izvajanje načela solidarnosti med različnimi regijami. Veljavni sistem lastnih virov sredstev zagotavlja pravičnost preko določene zgornje meje vplačil za posamezno državo članico na osnovi razvitosti, ki se izkazuje v višini BND. K zagotavljanju pravičnosti naj bi prispeval tudi posebni mehanizem splošnih popravkov proračunskih neravnotežij, ki omogoča državam članicam uveljavljanje popravkov višine potrebnih vplačil (Le Cacheux, 2005, str. 13).

V osnovi veljavni sistem virov lastnih sredstev zagotavlja pravičnost med državami članicami, vendar pa se to v praksi ne izkazuje z obstoječim popravkom proračunskih neravnotežij za Združeno kraljestvo. Sredstva na osnovi BND so tista, ki dopuščajo izračun zgornje meje vplačil vseh držav članic in sicer z omejitvijo na 1,24% BND države in torej v skupnem znesku na ravni EU 1,24% BND Unije. Zgornja meja velja za vse države članice, se pa celotno razmerje podre, ko se izračuna popravek za Združeno kraljestvo. Ta popravek vpliva na vplačila vseh drugih držav članic in iz tega izhajajo tudi posebne prilagoditve dela plačil za države, ki plačujejo največ in sicer za Avstrijo, Nemčijo, Nizozemsko in Švedsko (Begg, 2006, str. 5). Popravek negativnih proračunskih neravnovesij za Združeno kraljestvo tako povzroči, da morajo vse druge države članice Unije plačevati v evropski proračun več (zneski za leta 2004 in 2005 so navedeni v tabeli 9), kot je njihov delež glede na 1,24% BND.

### **4.3. Slabe lastnosti obstoječega sistema virov lastnih sredstev**

Celovit pregled veljavnega sistema virov lastnih sredstev je v letu 2004 pripravila Evropska komisija in pri tem izpostavila dva glavna elementa pomanjkljivosti veljavnega sistema virov lastnih sredstev, ki jima bo potrebno v prihodnosti posvetiti posebno pozornost. Ti dve pomembni pomanjkljivosti sta nezadostna preglednost sistema za državljane EU, ki je kombinirana z omejeno finančno avtonomijo proračuna Unije zaradi dodeljevanja sredstev iz nacionalnih državnih blagajn, in nujna potreba po prenovi obstoječega sistema popravkov negativnih proračunskih neravnovesij (Evropska komisija, 2004, str. 7).

Poleg teh dveh pomanjkljivosti lahko iz narejenih analiz in mnenj pomembnih predstavnikov evropskih institucij identificiramo več slabih lastnosti, ki jih v sebi nosi veljavni sistem virov lastnih sredstev.

Navedene slabe lastnosti sistema so med seboj povezane oziroma vplivajo ena na drugo:

- Zapletenost in nepreglednost. Sistem financiranja EU ne izpolnjuje zahtev po načelih razpoznavnosti in enostavnosti in je zato nezadostno povezan z državljani EU.
- Omejena finančna avtonomija proračuna EU pri odločanju o odhodkih zaradi plačevanja prihodkov iz nacionalnih državnih blagajn.
- Onemogočanje učinkovite razdelitve ekonomskih sredstev zaradi izračunavanja neto prejemkov in neto plačil držav, kar vodi do nacionalno preferenčnih odločitev na škodo usklajenega delovanja na evropski ravni.
- Neustrezna uporaba mehanizma popravkov negativnih proračunskih neravnovesij.

V sporazumih EU je zapisano, da je solidarnostna skupnost držav, pri kateri je večino sredstev evropskega proračuna rezerviranih za določene evropske cilje, ter namenjenih financiranju specifičnih potrjenih projektov oziroma programov EU. To dejstvo in dejstvo, da so vplačila v proračun EU bolj podobna prispevkom držav članic, kot pa fiskalnim virom, privede do izračunavanja neto vplačil. Znan je tudi izraz neto pozicije države članice v posameznem letu, kar pomeni razliko med vplačanimi sredstvi posamezne države v proračun EU in vsemi različnimi prilivi iz proračuna v državo članico (Mrak, 2005a, str. 75).

Vsi pregledi in analize veljavnega sistema virov lastnih sredstev proračuna EU, opravljeni po letu 2000, so pokazali, da je sprememba oziroma prilagoditev splošnega mehanizma popravkov nujna, s katero se moramo spopasti, saj obstoječi glavni problem popravka Združenega kraljestva nikakor ne ustreza več sedanjim razmeram razvitosti v Evropi. Nujnost spremembe strukture lastnih sredstev, ki bi bila učinkovita, pregledna in demokratična, pa izhaja predvsem iz tega, da sedanji sistem ne ustreza potrebam in dogovorjenim merilom pravičnosti, preglednosti, stroškovne učinkovitosti in preprostosti.

#### **4.3.1. Zapletenost in nepreglednost**

V času svojega razvoja je sistem financiranja EU postopoma postal tudi vse bolj zapleten, tako da malokdo razume njegovo delovanje. Vzpostavljen sistem financiranja EU ne izpolnjuje zahtev razpoznavnosti in enostavnosti (Lamassoure, 2007, str. 7). To se predvsem kaže v dejstvu, da malokdo razume sistem in vse njegove posebnosti oziroma omejitve. V primeru preučevanja sistema virov lastnih

sredstev EU mora posameznik pregledati ogromno razdrobljenih dokumentov, ki jih je sprejel Svet EU, sporočil in poročil Evropske komisije in odločitev Evropskega parlamenta.

Celoten sistem je za posameznega državljan EU v celoti nepredstavljen in zaradi zapletenosti je možno iz sredstev javnega obveščanja izvedeti le delne in izvedene podatke o financiranju posameznih programov ali projektov (npr. sredstva za Lizbonsko politiko, sredstva za raziskave, sredstva za regionalni razvoj) oziroma podatke o neto poziciji svoje države in koliko odstotkov sredstev od predvidenih je država uspela pridobiti iz proračuna EU v posameznem letu. Celotno plačevanje sredstev v evropski proračun poteka s strani držav članic, kar povzroča popolno odsotnost neposredne povezave z državljan EU (Evropska komisija, 2004, str. 7).

Nepreglednost razdelitve sredstev se kaže tudi v nerealni sliki izkazanih administrativnih stroškov, med katere se uvrščajo pokojnine in administrativni stroški institucij EU. Večji del stroškov delovanja Unije, potrebnih za izvedbo posameznih evropskih politik, je vključen v preostale postavke izdatkov, s čimer se povečuje nepreglednost finančne perspektive in letnega proračuna EU (Aristovnik, 2005, str. 1). Tak način izkazovanja različnih stroškov negativno vpliva na pozitivni pristop k vplačevanju sredstev v proračun in tudi na odnos in glasovanje držav ob razdeljevanju sredstev. Poleg tega so lahko podatki, ki jih dobijo državljan EU, zavajajoči.

#### **4.3.2. Finančna avtonomija**

Ker se sredstva, izračunana na osnovi DDV, in sredstva na osnovi BND plačujejo iz nacionalnih blagajn držav članic v proračun EU so evropska sredstva zelo odvisna od nakazovanja iz nacionalnih državnih blagajn. Vplačila v obliki prispevkov iz nacionalnih proračunov so bremenilna za veljavni sistem virov lastnih sredstev (Le Cacheux, 2006, str. 1).

Bolj neposredna finančna povezava med proračunom EU in državljan EU v primeru uveljavitve davčnega vira financiranja proračuna EU bi povečal finančno avtonomijo proračuna EU. Že v preteklem času vzpostavljanja sistema financiranja evropskega proračuna so se pojavile zahteve po znižanju deleža prispevkov držav članic in uveljavljanju fiskalnih finančnih virov. Vendar pa uvedba sredstev na podlagi harmoniziranega DDV ni prinesla zelenih učinkov. Ta sredstva so le izračunana na osnovi zbranega DDV posamezne države, izračunana višina sredstev pa se še vedno plačuje v evropski proračun iz nacionalne blagajne in so zato bolj podobna prispevkom držav, kot pa fiskalnemu viru evropskega proračuna.

### **4.3.3. Učinkovita razdelitev ekonomskih sredstev**

Sistem financiranja EU, ki bi bil bolj finančno avtonomen, bi lahko prispeval k preusmeritvi političnih razprav od ozkega osredotočanja na nacionalne prioritete k prednostnim politikam EU in splošnemu evropskemu interesu (Figueira, 2007, str. 9). Ker se natančno ve, koliko države plačajo v evropski proračun, se lahko redno ugotavljajo neto pozicije držav (neto plačnik ali neto prejemnik). Vsaka država se pri odločanju za podporo posameznim politikam Unije in programom odloča na podlagi vpliva razdeljenih sredstev na neto pozicijo države. To seveda vpliva na glasovanje države pri sprejemanju finančne perspektive in proračuna EU, kjer se zaznavajo izstopanja nacionalnih namesto evropskih interesov. Fiskalni vir ali več fiskalnih virov evropskega proračuna bi lahko v zadostni meri prispeval k bolj učinkoviti razporeditvi gospodarskih sredstev v EU (Sapir, 2003, str. 128).

### **4.3.4. Mehanizem popravkov negativnih proračunskih neravnovesij**

V okviru zagotavljanja pravičnosti na strani vplačil držav članic EU je v obstoječem sistemu vzpostavljen tudi posebni mehanizem popravkov negativnih proračunskih neravnovesij, poimenovan tudi sistem splošnega mehanizma popravkov. Namen tega mehanizma je preprečevanje prekomernih negativnih proračunskih bilanc v kombinaciji z zmanjševanjem razlik med državami neto plačnicami, ki so po razvitosti na primerljivi ravni. Ta mehanizem je bil vzpostavljen, da se zagotavlja razumna višina stroškov financiranja posameznih popravkov.

Mehanizem popravkov proračunskih neravnotežij ima zelo slabo lastnost, da se trenutno ne uporablja z namenom in usmeritvami njegovega obstoja. Nelogičnost uporabe popravka za Združeno kraljestvo je še bolj očitna od vstopa desetih novih članic v EU maja 2004, saj v obstoječih razmerah popravek na podlagi manjše razvitosti Združenega kraljestva ni več upravičen. Razmere slabo vplivajo na pogajanja v EU in s svojim obstojem popravek negativno vpliva na kriterij zagotavljanja pravičnosti pri bruto vplačilih v evropski proračun.

Težav ni pri samem mehanizmu popravkov, ki ga Unija omogoča, ampak pri postopku njegove uveljavitve in ukinitve. Za ukinitve popravka Združenega kraljestva je potrebno soglasje vseh držav članic, tudi Združenega kraljestva. To dejstvo se je v bližnji preteklosti izkazalo za močno pogajalsko izhodišče Združenega kraljestva, ki je bilo pripravljeno na ukinitve svojega popravka vplačil le na podlagi sprememb kmetijske politike v njihovo korist. Torej trenutni položaj ponovno slabo vpliva na zavzemanje za skupne evropske cilje in na zagotavljanje avtonomnosti proračuna EU.

#### 4.4. Ohranjanje sedanjega sistema financiranja v nespremenjeni obliki

Sedanji sistem financiranja zagotavlja nemoteno financiranje proračuna EU. Temelji predvsem na prispevkih držav, izračunanih na različnih podlagah. Te podlage so harmonizirani postopki izračuna obveznosti vplačil posamezne države članice iz naslova tradicionalnih lastnih sredstev, sredstev na osnovi DDV in sredstev na osnovi BND. Zaradi teh lastnosti obstoječega sistema je EU odvisna od prispevkov držav. Razmere v pogajanju in glasovanju držav članic jasno kažejo, da si vsaka država želi zagotoviti čim boljšo neto pozicijo države v razmerju vplačil in pridobljenih sredstev iz evropskega proračuna in s tem uveljavljati svoje nacionalne interese.

Obstoječi sistem deluje na osnovi treh skupin prihodkov v evropski proračun, osnovni okvir določajo tradicionalna lastna sredstva, izračun sredstev na osnovi harmoniziranega DDV in izračun sredstev na osnovi BND. Celotna sredstva, ki jih prejme evropski proračun, so omejena na 1,24% BND, vplačila vsake države članice pa so omejena na 1,24% BND države z dodatkom zaradi plačevanja stroškov popravka Združenega kraljestva. V času razvoja sistema lastnih sredstev so bile postopno uvedene dodatne omejitve za osnovo DDV, ki je določena na 50 % BND<sup>30</sup>. Posledica tegaje avtomatično zmanjšanje osnove DDV za izračun sredstev na osnovi DDV pri velikem številu držav članic. Ta dodatna omejitev povzroči, da dobijo sredstva na osnovi DDV značilnost prispevka, kot so to sredstva, izračunana na osnovi BND. Torej v primeru vzdrževanja obstoječega sistema virov lastnih sredstev in vzdrževanja sedanjega izračunavanja harmoniziranega DDV, povečanje deleža prejemkov iz naslova DDV ne bo imelo vpliva na značilnost lastnih sredstev prispevanih v proračun EU. Omenjena omejitev, ki velja za lastna sredstva na osnovi DDV, tudi ne dopušča povečanja deleža teh sredstev, če se ob tem ne poveča tudi BND v državah, pri katerih se uporabi pravilo o zgornji omejitvi (Evropska komisija, 2004, str. 45 in 46).

---

<sup>30</sup> Omejitev osnove DDV na 50 % BND velja za polovico držav članic EU.



Tabela 11: VRSTE PRIHODKOV V EVROPSKI PRORAČUN 2004 IN 2005

Vrsta prihodka	Proračun za leto 2004		Proračun za leto 2005	
	v mio evrih	%	v mio evrih	%
Tradicionalna lastna sredstva (kmetijske dajatve, prelevmani za sladkor in carine)	12.307	12,9	14.063	13,8
Viri, ki temeljijo na DDV	13.912	14,6	16.108	15,9
Viri, ki temeljijo na BND	68.981	72,5	70.861	70,3
<b>Skupaj</b>	<b>95.200</b>	<b>100,0</b>	<b>106.300,0</b>	<b>100,0</b>

Vir: Evropska unija: Finančno poročilo 2004, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2005. str. 22.

Evropska unija: Finančno poročilo 2005, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2006. str. 23.

Veliko breme obstoječega sistema virov lastnih sredstev je popravek proračunskih neravnovesij za Združeno kraljestvo, ki je s časom postal nepregleden in negativno vpliva na razumljivost samega sistema virov lastnih sredstev EU. Z vstopom novih članic v Unijo se je še bolj očitno pokazala nepravilnost odobrenega popravka proračunskih neravnovesij za Združeno kraljestvo do vseh drugih držav članic. Z vzdrževanjem takega nepravilnega sistema se bodo države članice še bolj potegovale za svoje pravice in glasovale v smeri zagotavljanja nacionalnih interesov, pri tem pa bo trpel skupni evropski interes<sup>31</sup>, torej interes državljanov EU in uspešno izvajanje skupnih evropskih politik.

Prav veljavni sistem, ki omogoča Združenemu kraljestvu izkoriščanje popravka, spodbuja tudi vse druge države članice, da se potegujejo za svoje interese. Jasno se slika pokaže pri glasovanju o skupni kmetijski politiki in finančnih sredstvih za posamezne ukrepe te politike. Pomembnost veljave skupne kmetijske politike dejavno ohranjajo predvsem Francija in tudi druge velike države z veliko kmetijskimi površinami. Tiste države, ki iz naslova različnih ukrepov skupne evropske kmetijske politike ne prejmejo dovolj denarja za svoje kmete in ruralni razvoj, se pri glasovanju zavzemajo za njih bolj pomembno politiko strukturnih in kohezijskih sredstev (Šaunik, 2006, str. 30). Pri razdelitvi teh sredstev pa je pomembno, v katero kategorijo razvitosti pokrajin oz. evropskih območij spada posamezno področje države. Vse opisane karakteristike glasovanja so pod močnim vplivom nacionalnih izračunov neto pozicije države članice.

<sup>31</sup> Povezano prispevati k miru, varnosti, trajnostnemu razvoju, solidarnosti in medsebojnemu spoštovanju med narodi, prosti in pravični trgovini, odpravi revščine in varstvu človekovih pravic. Evropska unija nudi svojim državljanom območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja in notranji trg s svobodno in neizkrivljeno konkurenco.

Razmere v pogajanju in glasovanju držav članic jasno kažejo, da si vsaka država želi zagotoviti čim boljše neto pozicijo v razmerju med vplačili in izplačili iz evropskega proračuna in s tem uveljavljati svoje nacionalne interese. Obstoječi sistem virov lastnih sredstev omogoča državam lahek izračun svoje neto pozicije predvsem zaradi narave vplačil v evropski proračun. V primeru ohranjanja obstoječega sistema bodo slabe lastnosti navedene v poglavju 4.3. vedno bolj problematične za delovanje v skupnem evropskem interesu.

## **5. MOŽNE REFORME SISTEMA VIROV LASTNIH SREDSTEV**

Veljavni sistem financiranja evropskega proračuna ne zagotavlja v popolnosti glavnih zahtev Unije, ki so enostavnost, preglednost, razumljivost in pravičnost. Sistem v obstoječi obliki nima neposredne povezave z državljani in proračunske posledice politik EU za splošno javnost ostajajo nepredstavljive. Poleg tega pa sistem dovoljuje uveljavljanje posebnega popravka na podlagi posebnega mehanizma popravkov proračunskih neravnovesij, ki postavlja države članice v nepravične položaje in v sedanjih razsežnostih ne omogoča pravičnega obravnavanja vseh držav, ki so neto plačnice v evropski proračun. Za potrebe spremembe veljavnega popravka proračunskih neravnotežij je na podlagi izdelane študije Evropska komisija predstavila predlog o direktni uporabi popravka pri vseh državah, ki so oziroma bodo neto plačnice v proračun Unije z avtomatskim omejevanjem višine presežka vplačila nad prejemki na razumen znesek.

Ob težnjah po izboljšanju obstoječega sistema virov lastnih sredstev se pojavljajo tudi novi predlogi ureditve financiranja EU. Pri tem ločimo predloge, ki vsebujejo le spremembo strukture obstoječih lastnih sredstev, in predloge, ki vsebujejo vpeljavo novega finančnega vira. V tem poglavju bom predstavila dve možni vrsti reforme sistema virov lastnih sredstev. Prva možnost je sprememba strukture obstoječih virov lastnih sredstev. Ta možnost bi pomenila predvsem zmanjšanje prevlade deleža sredstev zbranega na osnovi BND. Druga možna vrsta reforme sistema pa je uvedba pravega finančno davčnega vira lastnih sredstev, kar bi lahko dosegli s preoblikovanjem izračunanih harmoniziranih sredstev na osnovi DDV v pravi davek iz naslova DDV in tudi z uvedbo čisto novega finančnega vira, ki bi predstavljal evropski davek na podlagi primerne oblike že obstoječih nacionalnih davkov.

V analizi možnih davkov za uporabo na evropski ravni sem se odločila za delitev na dve različni možnosti uvedbe fiskalnega priliva v evropski proračun. Prva in največkrat preučevana možnost je popolna sprememba sedanjega sistema izračunavanja sredstev na osnovi harmoniziranega DDV v uvedbo pravega evropskega DDV. Na prednosti te možnosti kaže že izvedena delna harmonizacija tega področja davčne ureditve EU. Druga preučevana možnost, o kateri so

potekale že mnoge razprave, pa je uvedba novega evropskega davka. Na podlagi sprejetja harmonizacije zaračunavanja tega davka na nacionalnih ravneh in direktno vplačevanje dela ali celotnega davka v evropski proračun s strani državljanov ali podjetij EU.

V okviru razprav o spremembah financiranja evropskega proračuna se moramo zavedati, da mora EU soglasno uvesti spremembe zbiranja lastnih sredstev v proračun EU. Torej mora biti predlog za spremembo bolj pravičen od sedanjega za vse države članice in tudi bolj pregleden za javnost oziroma razumljiv za državljanje EU. Vprašanje, če je zadostna sredstva možno zagotoviti le s pobiranjem sredstev, ki temeljijo na DDV, in ali je mogoče vzpostaviti sistem pobiranja evropskega davka na dodano vrednost, ki bi bil pravičen do vseh držav članic, je bilo že večkrat odprto. Različne analize so pokazale nekatere prednosti in tudi pomanjkljivosti predlogov, opisanih v tem poglavju. V vseh analizah pa je jasno sporočilo, da je potrebno čim prej odpraviti poseben popravek, ki ga uveljavlja Združeno kraljestvo.

### **5.1. Sprememba strukture obstoječih virov lastnih sredstev**

V okviru strukture obstoječih virov lastnih sredstev je bilo obravnavanih več idej, kako prilagoditi strukturo lastnih sredstev, da bo bolj ustrezala razmeram in potrebam v razvijajoči se Uniji. Evropska komisija je v svojem Poročilu o delovanju sistema virov lastnih sredstev predstavila nekaj možnosti, s katerimi bi lahko izboljšali delovanje sedanjega sistema financiranja EU. Nekateri predlogi Evropske komisije ohranjajo obstoječo strukturo lastnih sredstev s tem, da ohranjajo tradicionalna lastna sredstva v obstoječi obliki in ohranjajo izračunavanje višine skupnih lastnih sredstev na osnovi BND. Preoblikovati pa bi bilo potrebno vir na podlagi sredstev izračuna DDV na podlagi harmonizirane DDV osnove. Predlog spremembe strukture obstoječih virov lastnih sredstev vsebuje iniciativo povečanja deleža sredstev na osnovi harmoniziranega DDV (Evropska komisija, 2004, str. 45).

V nadaljevanju so predstavljene lastnosti posamezne vrste lastnih sredstev in možnosti povečanja deleža tradicionalnih lastnih sredstev in sredstev na osnovi DDV, ob zmanjšanju deleža sredstev, izračunanih na osnovi BND, in manjši prevladi teh sredstev v razmerju do prvih dveh.

#### **5.1.1. *Financiranje s tradicionalnimi lastnimi sredstvi***

Tradicionalna lastna sredstva se zbirajo na osnovi skupne carinske unije držav članic. Ta sredstva so zaračunana na podlagi carinskih tarif in kmetijskih dajatev, kar urejajo predpisi o uvozu blaga v EU in predpisi o urejanju posameznih trgov kmetijskih proizvodov (skupna kmetijska politika in skupna ureditev trga za sladkor). Tradicionalna lastna sredstva predstavljajo le malo več kot 10% vseh lastnih

sredstev in edina predstavljajo fiskalni prihodek evropskega proračuna, ki ga države članice pobirajo za EU od oseb, ki uvažajo blago v EU.

Na žalost so sredstva zbrana na podlagi carin in kmetijskih dajatev v upadanju, kar pomeni, da se vsako leto zbere manj teh sredstev v proračunu EU in ni možnosti povečanja višine sredstev iz tega naslova. Postopno zmanjševanje višine teh sredstev je posledica politike Unije do drugih držav sveta na področju trgovinskih pogajanj<sup>32</sup>. Trgovinski mednarodni sporazumi so usmerjeni v zmanjševanje ovir, trošarin in carin za uvoz in izvoz blaga. Tradicionalna lastna sredstva so prva sredstva, ki so bila uvedena s sistemom virov lastnih sredstev in bodo ostala v sistemu zaradi svojih pozitivnih lastnosti preglednosti, enostavnosti in pravičnosti. Tradicionalna lastna sredstva so instrument skupne trgovinske politike in zagotavljajo naravni donos Unije.

### **5.1.2. *Financiranje s sredstvi na osnovi DDV***

V sedanjem sistemu izračunavanja sredstev na osnovi DDV in veljavne davčne politike EU naj bi z uvedbo enotnega sistema harmoniziranega DDV po eni strani zagotovil najvišjo možno stopnjo poenostavitve in nevtralnosti pri zbiranju sredstev v evropski proračun. Po drugi strani pa s takim posrednim obdavčenjem zajamemo obdavčenje vseh transakcij, ki se opravijo v prometu z blagom in storitvami. Glede na razmere je sedanji sistem DDV primeren tudi za vzpostavljanje posredne povezave z vsakodnevno potrošnjo in državljanji EU.

Povečanje deleža sredstev na osnovi DDV v evropskem proračunu bo možno le s sprejetjem nekaterih sprememb obstoječih omejitev. Med temi je zelo pomembna omejitev osnove za odmero DDV, ki ne sme biti višja od 50 % BND vsake posamezne države članice (Svet Evropske unije, 2000, str. 2). Odprava te omejitve bi omogočila, da se delež sredstev na osnovi DDV, vplačanih v EU proračun, povečajo. Delež teh sredstev bi se moral povečati vsaj na nivo, ki so ga dosegla v letu 1996, ko je bil 51% (Evropska komisija, 2004a, str. 11).

Poleg ukinitve sedanjih omejitev sistema lastnih sredstev, med njimi tudi preoblikovanje splošnega mehanizma popravkov, je ob vztrajanju pri obstoječih oblikah virov lastnih sredstev potrebno vzpostaviti učinkovito informiranje državljanov EU. Predvsem bi morala promocija in poročanje medijev biti bolj usmerjena v obveščanje evropskih državljanov o njihovem prispevanju v evropski proračun ob nakupu izdelka ali storitve. Pri komunikaciji z mediji bi bilo pomembno tudi to, da se pri komentiranju proračuna EU in finančnih perspektiv informacije ne bi

---

<sup>32</sup> Trgovinska pogajanja v okviru Svetovne trgovinske organizacije (WTO)

omejevale le na neto pozicijo oziroma položaj države in da se uspešnost države v okvirju EU ne bi dokazovale le s tem podatkom.

### **5.1.3. *Financiranje s sredstvi na osnovi BND***

Delež sredstev, ki ga države članice financirajo v evropski proračun na osnovi BND, ima lastnost prispevka oziroma nekakšne članarine. Trenutni prevladujoč položaj teh sredstev med viri lastnih sredstev ne ustreza konceptu EU, zato bi bilo bolj primerno, da se delež teh sredstev zmanjša. Obstoja vira sredstev na osnovi izračuna 1,24% BND opravičuje odločitev o omejevanju celotnih sredstev proračuna EU in zagotavljanja pravičnosti vplačil s strani držav članic.

Med možnimi preoblikovanji sistema virov lastnih sredstev se je pojavil tudi predlog, da bi sistem financiranja temeljil izključno na BND. Sistem financiranja, ki bi temeljil izključno na sredstvih na osnovi BND, ima prednosti v tem, da bi bil enostaven, popolnoma razumljiv in bi imel nizke operativne stroške. Vendar pa bi tudi pomenil popolno odvisnost EU od prispevkov držav članic. Tak sistem bi najverjetneje še poslabšal razmere v postopku odločanja. Prizadevanja, da bi zaživela prava evropska pobuda skupnega razvoja in vzajemnega delovanja držav članic v primeru takega sistema financiranja nimajo možnosti za uspeh.

## **5.2. Uvedba novega davčnega vira lastnih sredstev v obliki evropskega DDV**

Sistem virov lastnih sredstev v okviru obstoječih treh virov ne dopušča večje prilagodljivosti deležev, ne da bi se pojavili tudi negativni učinki. Povečanje deleža sredstev na osnovi DDV je vprašljiv zaradi obstoječih omejitev, ki so bile sprejete, da bi zagotovile stabilnost vplačevanja teh sredstev s strani nekaterih držav članic v evropski proračun (Kostanjevec, 2000, str. 53). Prevlada sredstev na osnovi BND pa s seboj nosi izrazit negativen vpliv na glasovanje v procesu odločanja.

Navedeni razlogi nas logično usmerjajo v iskanje novih virov sredstev za evropski proračun. Po zgledu delovanja nacionalnih proračunov bi evropski proračun potreboval večino sredstev iz naslova davčnih zavez državljanov ali podjetij EU. V obdobju obravnave Nove finančne perspektive so različni strokovnjaki in predstavniki evropskih institucij predlagali že kar nekaj možnih evropskih davkov. Zelo resno mesto med predlogi davkov za evropski davek zaseda DDV, ki je na evropski ravni že delno harmoniziran, bi pa bilo potrebno popolnoma spremeniti dosedanje izračunavanje in ukiniti dodatne omejitve in ugodnosti za države članice. Uvedba evropskega DDV zahteva popolno harmonizacijo davčne osnove, kar je v EU delno že doseženo. Dogovor pa bi bil potreben o različnih možnostih dveh stopenj in ničelne davčne stopnje (Cattoir, 2004, str. 14).

V sedanjem sistemu davčne politike EU naj bi z uvedbo enotnega sistema DDV po eni strani zagotovil najvišjo možno stopnjo poenostavitve in nevtralnosti pri pobiranju davkov, po drugi strani pa naj bi z obdavčenjem zajemal vse transakcije, ki se opravijo v posameznem prometu blaga in storitev in tako neposredno vključeval vse državljane EU. Sistem davka na dodano vrednost naj bi tako temeljil na principu, da se s splošnim davkom na porabo na evropski ravni obdavči promet blaga in storitev in da je zaračunani davek vedno sorazmeren ceni ne glede na število prometa v proizvodnem in prodajnem procesu (Smith, 1996, str. 389).

Iz sedanjega vira financiranja evropskega proračuna, ki se izračunava na osnovi harmoniziranega DDV, bi bilo potrebno razviti pravi evropski DDV, ki bi ga v evropsko blagajno plačevali državljani EU in podjetja. DDV kot fiskalni vir evropskega proračuna bi moral imeti določeno evropsko stopnjo, kot je določena nacionalna stopnja DDV, ki ga plačujejo davkoplačevalci. Stopnja bi se lahko odmerila skupaj z nacionalno stopnjo na isti obdavčljivi osnovi. Državljanom tako ne bi bilo potrebno nositi še dodatnega davčnega bremena, saj bi se na ravni EU določena stopnja izravnala z enakim zmanjšanjem nacionalne stopnje DDV. Tako bi se na primer nacionalna davčna stopnja, ki je prej znašala 21 %, ob stopnji EU 1 %, zmanjšala na 20 %. Skupna obračunana stopnja DDV za potrošnika bi tako še naprej bila 21 %. Za namene razpoznavnosti, bi morala biti evropski DDV in nacionalni DDV na računu, ki ga davčni zavezanec izstavi svoji stranki, navedena kot dva ločena davka.ocene kažejo da bi stopnja v višini 1 % zadostovala za pokritje približno polovice potreb financiranja proračuna EU (Evropska komisija, 2004, str. 54).

Harmonizacija davčne osnove na področju DDV v vseh državah članicah je precej težka naloga. Tehnično bi bilo mogoče uvesti DDV na evropski ravni, ki bi pomenil vir za financiranje EU, v sorazmerno kratkem času (najkasneje v 6 letih). Možne težave, ki bi se lahko pojavile v zvezi s tem predlogom, so povezane s sedaj obstoječo nepopolno harmonizacijo sistemov DDV v državah članicah. Razlike se pojavljajo predvsem pri določitvah blaga, obdavčenega z nižano in nično stopnjo. Druga možna težava bi lahko izvirala iz različnega deleža DDV v nacionalnem dohodku držav članic (tako imenovana regresivnost DDV<sup>33</sup>), ki že od leta 1988 sili države članice k zmanjšanju tega deleža v lastnih sredstvih (Evropska komisija, 2004, str. 55-57).

Evropski davek na dodano vrednost bi predstavljal zadosten in stabilen vir prihodkov evropskega proračuna. S fiskalnim virom sredstev na podlagi DDV bi

---

<sup>33</sup>Do davčne regresivnosti pride, ko ljudje, ki bolje zaslužijo, vseh svojih dohodkov ne porabijo takoj za potrošnjo. To pomeni, da si "bogatejši" ljudje davčni odpustek pri davku kupijo s tem, da varčujejo oziroma vlagajo svoj denar v naložbe, ki niso obdavčene. V večini držav skušajo problem rešiti tako, da nujne življenjske potrebščine obdavčijo z nižjo stopnjo, vendar ob tem v večini primerov ponovno bolj olajšajo nakupe bogatejšim, kot revnim.

lahko naredili financiranje EU zelo razpoznavno za državljane EU. Povečanje deleža na davkih temelječih lastnih sredstev financiranja EU bi bilo tudi razvojno usmerjeno, saj bi pomenilo prenovo obstoječih določb in ne uvedbe nekega povsem novega vira sredstev (Kocbek, 2004, str. 1). Sprememba zbiranja sredstev na osnovi DDV v pravi evropski davek bi pomenila okrepitev neposredne povezave med državljani in proračunom in bi obenem pripomogla tudi k temu, da bi se razprave o izdatkih odslej bolj osredotočile na njihovo vsebino.

### **5.3. Uvedba popolnoma novega evropskega davka**

Uvedba novega evropskega davka s pomočjo preoblikovanja enega od že obstoječih nacionalnih davkov je ideja, ki predstavlja nov izziv za oblikovanje davčne politike na ravni EU. Davčna politika je kot celota ostala v domeni držav članic, vendar pa so se nekateri predpisi sprejeli tudi na evropski ravni predvsem za potrebe harmonizacije števila davčnih stopenj in DDV. Eden od davkov, ki že obstaja na nacionalnih ravneh, pomeni direktno vplačevanje v proračun in bi torej na evropski ravni zagotavljal tesno povezavo z državljani EU in tudi pregledno in enostavno zaračunavanje. Pomembno pri izbiri pravega evropskega davka in pripravi dobrih EU predpisov je, da se izbere davek, ki bo zagotovil zadostna sredstva (vsaj 50% vseh potrebnih lastnih sredstev) in ne bo povzročal dodatnih razlik med državami članicami glede višine vplačanih sredstev.

Uvedba enega ali več evropskih davkov bi pomenila uvedbo novega fiskalnega vira evropskega proračuna, kar bi zmanjšalo odvisnost EU finančnih sredstev od prispevkov iz nacionalnih blagajn. Povečevanje deleža lastnih sredstev v proračunu EU, ki so pridobljena z davki, ne bi smelo zahtevati nobenih novih davkov za državljane ali podjetja (Lamassoure, 2006, str. 1). Na ravni EU bi bilo potrebno predhodno sprejeti le odločitev in pravne predpise o delitvi bodisi davčnih prihodkov bodisi davčnih stopenj med nacionalno in evropsko ravni. Delež EU bi bil lahko odmerjen kot del nacionalne davčne stopnje, ki jo plačujejo davkoplačevalci. S tem se celotni evropski proračun, ki ima omejen delež lastnih sredstev na največ 1,24 % BND Evropske unije, ne bi povečal, saj bi se lahko prihodki od davkov poračunali z ustreznim zmanjšanjem sedanjih sredstev na osnovi BND (Evropska komisija, 2004, str. 49).

Sistem financiranja EU z evropskim davkom bi pomenilo povečanje razpoznavnosti in pripadnosti EU. Večja prepoznavnost bi povečala zaupanje v finance EU. Evropska komisija je napovedala, da bi lahko bil po opravljeni reviziji in sprejetju postopnega sprejemanja preoblikovanja finančnega sistema EU, harmonizacija in uvedba davka na evropski ravni realno mogoča do leta 2014 (Zagorac, 2004, str. 9).

To podpoglavje je namenjeno predstavitvi nekaterih najresnejših kandidatov za evropski davek, ki bi bili primerni za harmonizacijo na evropski ravni. Do sedaj izvedene analize in institucionalna obravnava so podale več idej, kateri so možni davki na evropski ravni, ki bi lahko postali delno ali v celoti evropski davki (Cattoir, 2004, str. 6). Pri tem se največkrat pojavljajo naslednji davki, ki so podrobneje opisani v nadaljevanju tega poglavja:

- davek na potrošnjo energije,
- davek na motorno gorivo za cestni promet,
- davek na letalsko gorivo,
- davek na onesnaževanje / CO<sub>2</sub>,
- davek na tobak in alkohol,
- davek na dobiček poslovnih družb,
- telekomunikacijski davek.

Predlogi za evropski davek so predvsem tisti davki, ki imajo nekatere ali vse pogoje uveljavitve na ravni EU. Predvsem pa je predlog za evropski davek dober v primeru, če uvedba takega davka (npr. katerega od predlaganih in opisanih v tem poglavju) rešuje oziroma omili težave, ki jih ima obstoječi sistem virov lastnih sredstev. Noben od predlogov za evropski davek nima idealnih značilnosti, saj se pri vsakem najdejo dobre in slabe strani uveljavitve na evropski ravni. Posamezen predlog za evropski davek si lahko ogledamo le v okviru natančne posamične obravnave vsakega od predlaganih davkov, kar sledi v nadaljevanju tega poglavja.

### **5.3.1. Davek na potrošnjo energije**

V skladu z novo direktivo o obdavčevanju energetskih proizvodov in elektrike je večina energijskih proizvodov podvrženih obdavčitvi Skupnosti, ki je stopila v veljavo z 1. januarjem 2004. Čeprav sprejeta direktiva o obdavčevanju energije ni bila pripravljena z namenom uvajanja novih lastnih sredstev, pa s harmonizacijo davčnih osnov in določanjem najnižjih stopenj kljub temu ustvarja za to ugodne pogoje. Z upravnega vidika bi bila uvedba evropskega davka na določen energetski proizvod na evropski ravni sorazmerno enostavna, saj je davčna osnova na ravni EU že harmonizirana (Evropska komisija, 2004a, str. 50).

Za fiskalni vir se lahko izbere splošni davek na energetske potrošnje in zavzame obdavčitve vseh energetskih proizvodov (zemeljski plin, elektrika, premog, naftni derivati...) ali pa se izbere za finančni vir lastnih sredstev davek, ki predstavlja le enega ali dva od energentov. Zadostovalo bi omejeno pobiranje davka na davčno osnovo povezano s prodanim motornim bencinom za potrebe cestnega prometa. Ta davek je opisan v nadaljevanju med predlogi za evropski davek na motorno gorivo za cestni promet (Cattoir, 2004, str. 20).



Direktiva o obdavčevanju energetskih proizvodov in elektrike ponuja tudi možnosti davčne diferenciacije. Bistvene odločitve bi bile v zvezi s stopnjami, ki naj bi se uporabljale in možnimi variacijami glede proizvodov in uporabe. S tehničnega vidika bi bilo mogoče uvesti fiskalni vir, temelječ na obdavčevanju energetskih proizvodov in elektrike v približno v treh do šestih letih (Evropska komisija, 2004a, str. 53).

Posameznih najprimernejših kandidatov za energetski evropski davek je več in so lahko uporabljeni tudi samostojno. Zato sta v nadaljevanju podrobno predstavljena tudi davek na motorno gorivo za cestni promet in davek na letalsko gorivo. Višina porabe energetskih proizvodov je v Evropi konstantna in dokaj neelastična, kar potrjuje primernost uvedbe zadostnega in stabilnega vira lastnih sredstev v obliki evropskega davka.

### **5.3.2. Davek na motorno gorivo za cestni promet**

Evropska stopnja davka, ki bi se uporabila za zbiranje fiskalnega vira lastnih sredstev, ne bi bila višja od minimalne stopnje, določene za energetske proizvode v direktivi o obdavčenju energije. Stopnja davka, ki bi že zadostovala za zagotavljanje polovice potrebnih lastnih sredstev EU, bi bila lahko le polovica sedanje minimalne stopnje davka na motorno gorivo za cestni promet. Kot je prikazano v tabeli 12, bi davek na motorno gorivo, katerega stopnja bi bila samo 0,33% oziroma bi znašal 330 Evrov za 1000 litrov goriva (0,33 Evra za liter goriva) zadostoval za cca. 90% lastnih sredstev evropskega proračuna (Evropska komisija, 2004a, str. 54).

Primerjava v tabeli 12 kaže, da delež prodanega goriva v eni državi članici glede na celotno EU ni primerljiv z deležem BND države glede na BND EU. Visok odstotek v osmem stolpcu Tabele 12 kaže na to, da je prodaja goriva v nekaterih državah večja (Luksemburg, Estonija, Češka, Litva, Latvija, Slovaška,...). Na primeru Luksemburga je enostavno razložiti, da veliko nerezidentov v tej državi kupuje gorivo zaradi manjše obdavčenosti in posledično nižje cene goriva. Subjekti na notranjem trgu EU se obnašajo v mednarodnem prevozu racionalno in kupujejo gorivo tam, kjer je cenejše. Temu sledi tudi poraba goriva (predvsem dizelskega), ki je med državami članicami zelo različna.

Tabela 12: VPLIV UVEDBE FINANČNEGA VIRA - DAVKA NA CESTNO PREVOZNO GORIVO NA BND SREDSTVA PRORAČUNA (podatki za leto 2002)

Države članice	BND (v mio Evrih)	Delež v BND	Poraba bencina (mil. litri)	Poraba dizelskega goriva (mil. litri)	Davek EU 330 € / 1000 litrov goriva (v mio Evrih)	Delež plačil davka EU na motorno gorivo za cestni promet	Razlika med deležem plačil na gorivo in BND (v % točkah)	Razlika med deležem plačil na gorivo in BND (v %)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3+4)*0,33	(6)	(7)= 6 - 2	(8) = 7 / 2
Avstrija	216.342,8	2,26	2.695,2	4.432,8	2.352,3	2,14	-0,11	-5,09
Belgija	265.967,0	2,77	2.819,5	6.471,2	3.065,9	2,79	0,02	0,62
Ciper	10.783,4	0,11	309,4	390,7	231,0	0,21	0,10	87,00
Češka	74.123,8	0,77	2.602,0	2.898,9	1.815,3	1,65	0,88	113,77
Danska	180.333,9	1,88	2.583,1	1.963,6	1.500,4	1,37	-0,51	-27,37
Estonija	7.122,7	0,07	413,4	303,3	236,5	0,22	0,14	189,86
Finska	139.583,0	1,46	2.468,3	2.141,7	1.521,3	1,38	-0,07	-4,87
Francija	1.527.794,0	15,93	17.153,6	33.279,6	16.643,0	15,15	-0,78	-4,91
Grčija	829.119,7	8,65	15.805,3	24.271,5	13.225,4	12,04	3,40	79,96
Irska	104.691,0	1,09	2.141,3	2.129,1	1.409,2	1,28	0,19	17,50
Italija	1.250.823,1	13,05	21.590,3	22.172,3	14.441,7	13,15	0,10	0,78
Latvija	9.787,1	0,10	459,3	434,3	294,9	0,27	0,17	163,02
Litva	14.739,8	0,15	483,7	622,8	365,1	0,33	0,18	116,22
Luksemburg	20.212,2	0,21	751,2	1.309,9	680,1	0,62	0,41	193,72
Madžarska	65.131,6	0,68	1.800,9	1.944,1	1.235,8	1,13	0,45	65,63
Malta	4.084,2	0,04	68,9	135,6	67,5	0,06	0,02	44,22
Nemčija	2.108.830,0	21,99	36.436,5	29.767,1	21.847,2	19,89	-2,10	-9,57
Nizozemska	435.501,0	4,54	5.632,3	6.580,3	4.030,2	3,67	-0,87	-19,22
Poljska	200.501,5	2,09	5.691,8	3.056,3	2.886,9	2,63	0,54	25,68
Portugalska	127.291,4	1,33	2.792,5	4.577,6	2.432,1	2,21	0,89	66,78
Slovenija	23.343,6	0,24	1.036,2	577,9	532,7	0,48	0,24	99,18
Slovaška	25.195,4	0,26	967,3	1.055,9	667,7	0,61	0,35	131,31
Švedska	255.205,7	2,66	5.522,9	2.861,0	2.766,7	2,52	-0,14	-5,37
VB	1.691.687,7	17,64	27.698,2	19.564,0	15.596,5	14,20	-3,44	-19,52
<b>Skupaj</b>	<b>9.588.195,6</b>	<b>100,0</b>	<b>159.923,3</b>	<b>172.941,7</b>	<b>109.845,5</b>	<b>100,00</b>	<b>/</b>	<b>/</b>

Vir: Poročilo Komisije o delovanju sistema virov lastnih sredstev: Financiranje Evropske unije, COM(2004) 505, 2004, str. 51.

Z uveljavitvijo evropskega davka na motorno gorivo za cestni promet bi poenotili višino tega davka na notranjem trgu EU, plačevali bi ga porabniki goriva in ne države članice. Za vse porabnike goriva bi bila davčna obremenitev enaka, s čimer bi bila zagotovljena pravičnost pri zbiranju tega finančnega vira v evropski proračun. Pravičnost pa ne bi bila zagotovljena, če bi primerjali države članice oziroma koliko davka je pobrano v posamezni državi članici glede na postavljen cilj prispevanja v skupno blagajno, ki je omejen na 1,24% BND.

### 5.3.3. Davek na letalsko gorivo

Evropski davek na porabo letalskega goriva – kerozina je naslednji možni skupni davek na energetske proizvode, ki bi lahko predstavljal finančni vir evropskega proračuna. Letalski promet se izvaja po celotni Evropi in na druge kontinente, kar pomeni veliko povezanost različnih letalskih prevoznikov z različnimi dobavitelji goriva v različnih državah. Letalski promet se ne more izvajati znotraj meja ene države članice in zato predstavlja promet na evropski in svetovni ravni.

Posebnost pri obdavčevanju goriva je, da je trenutno letalsko gorivo izvzeto iz obdavčevanja pri čezmejnih poletih. To predstavlja težavo za uvajanje evropskega davka, saj bi povečal obstoječo obdavčitev oziroma povečal davčno breme za letalske prevoznike, namesto da bi le nadomestil dosedanje obdavčitve na nacionalni ravni. Poleg tega bi bilo v kratkem času možno obdavčiti letalsko gorivo za polete znotraj EU, saj je potrebno pri uvajanju obdavčitve letalskega goriva za polete iz EU v druge države upoštevati tudi veljavne sporazume o letalskih storitvah, ki veljajo med posameznimi državami.

#### **5.3.4. Davek na onesnaževanje / CO<sub>2</sub>**

Odkar se je v družbi povečalo zavedanje o hudih škodljivih vplivih na okolje s spuščanjem ogljikovega dioksida v ozračje, se je odprla tudi razprava v EU o ukrepih za zmanjšanje teh izpustov s strani industrije in potrošnikov. V letu 1991 si je EU zastavila cilj, da se morajo izpusti ogljikovega dioksida v ozračje do leta 2000 umiriti in ne preseči raven onesnaževanja ozračja v letu 1990 (Smith, 1992, str. 112). Z vidika držav članic je onesnaževanje problem vseh, saj se ne ustavi na meji med dvema državama. Stopnja onesnaževanja v eni državi vpliva tudi na onesnaženost v sosednjih državah, torej je potrebno skupaj pristopiti problemu in ga reševati na evropski in svetovni ravni. Uveljavitev davka na onesnaževanje je v skladu s politiko Unije po ohranjanju naravnega okolja (Cattoir, 2004, str. 35).

Evropski davek ali taksa na onesnaževanje bi vplival predvsem na poslovanje velikih industrijskih podjetij, ki je potrebno prisiliti v vlaganja za izboljšanje tehnologije, ki bo bolj prijazna okolju. Industrijska podjetja, ki do danes niso mogla uvesti izboljšav postopka v smislu ekonomičnosti in ohranjanja narave, imajo že sedaj težave pri svojem poslovanju. Zato je takim onesnaževalcem okolja težko naložiti dodatna davčna bremena, če jim ob tem ne pomagamo pri vlaganjih v izboljšanje industrijskega procesa.

Davek na evropski ravni naj bi le zamenjal dosedanje davčne obremenitve. V evropskih državah se vedno bolj razvija pobuda zmanjševanja davčnih obveznosti na zaposlovanje, ki jih plačujejo podjetja. Zamenjali bi jih z drugimi davki, kot je recimo davek na onesnaževanje. Glavni cilj obdavčenja onesnaževanja je vpliv na zmanjšanje le tega in spodbujanje vlaganj v okolju bolj prijazne tehnologije. Torej bi lahko tako obdavčevanje omogočalo tudi davčne olajšave v primerih vlaganj v izboljšave, kar pa pomeni, da bi bilo tako obdavčenje na evropski ravni lahko le nestabilen vir financiranja evropskega proračuna.

### **5.3.5. Davek na tobak in alkohol**

Obdavčenje prodaje oziroma porabe točno določenih izdelkov je široko prisotno v vseh državah članicah s posrednimi davki ali trošarinami. Takšne obdavčitve se zelo razlikujejo po višini in tudi po vrstah izdelkov, vse države pa imajo obdavčen tobak in alkohol. Obdavčevanje tobaka in alkohola je povezano tudi z zdravstveno in socialno politiko, ko jo izvaja posamezna država. Davki in trošarine, ki jih država zbere od prodaje tobaka in alkohola, so v nekaterih primerih direktno namenjene v zagotavljanje zdravljenja bolezni, ki so posledica kajenja in alkoholizma (Cattoir, 2004, str. 23).

Uvedba evropskega davka na tobak in alkohol bi bila enostavna in bi zagotovila povezanost davkoplačevalcev z evropskim proračunom. Pri uvedbi bi bilo potrebno le del nacionalne obdavčitve prenesti na evropsko raven in se s tem davčno breme ne bi povečalo. Konstantna poraba tobaka in alkohola ob danih cenah izpolnjuje zahtevo po zadostnem stabilnem viru financiranja evropskega proračuna. Tendenco z vidika zdravstvenih razlogov je višanje cen teh proizvodov, kar bi negativno vplivalo na porabo na dolgi rok in torej tudi na višino finančnega vira evropskega proračuna na podlagi davka na tobak in alkohol.

Harmonizacijo davčnih osnov in davčnih stopenj, nacionalne in evropske, bi bilo lahko enostavno in hitro določiti. Ob tem pa moramo upoštevati, da bi sprememba davčne stopnje glede na obstoječe obdavčenje spremenila obnašanje potrošnikov glede na višino in smer spremembe končne cene proizvoda. Obdavčenje prodaje in porabe tobaka in alkohola ne kaže posebnih izboljšanj pri urejanju na evropski ravni in je zato mogoče bolje to obdavčenje prepustiti nacionalnim oblastem, ki jo s pridom izkoriščajo za spopadanje z zdravstvenimi in socialnimi problemi. Povezanost z državljani EU bi uvedba takega davka omogočila le v omejeni obliki, saj ne kadijo in ne pijejo alkohola vsi državljani in tega ne počnejo v primerljivem obsegu.

### **5.3.6. Davek na dobiček poslovnih družb**

Pomemben prihodek vseh nacionalnih proračunov držav članic EU je davek na dobiček poslovnih družb, ki predstavlja v povprečju več kot 2,5% celotnega BND EU. Torej bi morali za zamenjavo obstoječega finančnega vira proračuna EU na osnovi DDV davčni zavezanci nakazati manj kot četrtno tega zneska. Dodaten argument za začetek razprave o davku na dobiček poslovnih družb kot delno evropskem davku temelji na izmenjavi koristi za plačila (Evropska komisija, 2004a, str. 58).

Podjetja v EU lahko izkoriščajo ugodnosti uveljavljanja notranjega trga EU na področjih prostega pretoka blaga, storitev, kapitala in delavcev in uveljavljanja EMU.

Iz tega vidika je tudi najbolj pravično, da podjetja plačujejo v evropski proračun sredstva, s katerimi lahko EU zagotavlja in razvija skupne politike. Z uvedbo takega davka na evropski ravni bi v EU okrepili delovanje notranjega trga na področju poslovanja podjetij, ki bi tako imela z vidika davka na dobiček enake možnosti v vseh državah članicah. Pomembno je poudariti, da evropski davek na dobiček ne bo vplival na vse državljane in potrošnike, ampak bodo njegov vpliv čutili najbolj lastniki podjetij.

Trenutna dejavnost v zvezi z razumljivo prenovo obdavčitve gospodarskih družb je osredotočena na koncept skupne konsolidirane davčne osnove, po vsej verjetnosti za podskupino zainteresiranih držav članic, ki bi bile pripravljene odpraviti davčne ovire na notranjem trgu (Fortuna, 2006, str. 34). Vendar pa dosedanja obravnava harmonizacije davčne osnove ni imela namena, da bi posegala na področje davčnih stopenj niti ni predvidena za metodo povečanja prihodkov proračuna EU. V preteklih letih je bil trend davčnih stopenj za davek od dobička v upadanju predvsem zaradi mednarodne konkurence za privabljanje tujih investicij v državo. Z namenom ustvarjanja ugodnega zakonodajnega oziroma davčnega okolja za podjetja si države tega davka ne želijo povišati, lahko pa bi ga del odstopile evropskemu proračunu in zaradi tega plačevale manj prispevkov na osnovi BND in harmoniziranega DDV.

Pogoj za uveljavitev fiskalnega vira evropskega proračuna, ki bi temeljil na dobičku družb, je predhodna določitev skupne (konsolidirane) davčne osnove podobno kot v dosedanjih primerih. Davčna osnova za davek na dobiček se zelo razlikuje med državami članicami, zaradi česar moramo predvideti težja usklajevanja pri harmonizaciji tega davčnega področja v EU kot v drugih predlogih za evropski davek. Pozitivna stran harmonizacije davčne osnove v vseh državah članicah je uporaba enake davčne osnove za vse gospodarske družbe in bi prispevala k ustreznemu delovanju notranjega trga in k bolj učinkoviti razporeditvi gospodarskih sredstev, ki jih trenutno motijo različni čezmejni vplivi. Danes obstaja 25 ločenih nacionalnih davčnih sistemov in posledično obstaja veliko davčnih zakonov, konvencij in praks, kar predstavlja samo po sebi oviro za čezmejno gospodarsko aktivnost. Družbe, ki v EU poslujejo preko meje, imajo zaradi tega precejšnje stroške prilagajanja, obenem pa to vodi tudi do številnih vrzeli v davčnem sistemu (Evropska komisija, 2004a, str. 59).

Po obstoječih ocenah bi bila najprimernejša osnova dobiček ali izguba, ki je izračunana iz razlike vseh prihodkov in odhodkov. Vse podrobnosti in izjeme pri izračunavanju oziroma mednarodnih računovodskih standardov bo potrebno dogovoriti v času pogajanj. Tudi zelo majhne spremembe v davčni ureditvi bodo močno vplivale na lastnike podjetij, vpliv sprememb pa bo različen po državah članicah.

Kljub temu, da ima predlog davka na dobiček za evropski davek veliko pozitivnih argumentov, pa podrobnih analiz še ni bilo izdelanih ravno zaradi težavnosti harmonizacije davčnih osnov in variabilnosti prihodkov od davka na dobiček v proračune. Glede na trenutno stanje bi bilo za izvedbo te možnosti potrebno obdobje daljše od petih let, in sicer tako s političnega kot tudi z upravnega vidika. Uveljavitev evropskega davka na dobiček bi zahteval veliko administrativnih priprav, stroškov spremljanja in kontrole na nacionalni ravni.

Tabela 13: PRIHODEK DRŽAVNIH PRORAČUNOV NA OSNOVI DAVKA NA DOBIČEK POSLOVNIH DRUŽB

Države članice	2001	2002	Povprečje 1995-2002
	% BND	% BND	% BND
Avstrija	3,37	3,10	2,4
Belgija	3,14	3,05	2,98
Ciper	4,99	4,98	4,57
Češka	4,30	n.p.	4,08
Danska	3,19	2,90	2,67
Estonija	n.p.	1,28	1,28
Finska	4,33	4,29	4,06
Francija	3,10	2,62	2,44
Grčija	3,76	3,75	3,23
Irska	4,25	4,59	3,39
Italija	3,02	2,64	3,12
Latvija	1,93	1,96	1,99
Litva	0,54	0,60	1,02
Luksemburg	8,07	9,53	7,84
Madžarska	n.p.	n.p.	n.p.
Malta	n.p.	n.p.	n.p.
Nemčija	0,59	0,59	1,15
Nizozemska	4,42	3,80	4,12
Poljska	2,00	1,95	2,63
Portugalska	3,65	3,83	3,47
Slovenija	1,20	1,37	1,00
Slovaška	n.p.	n.p.	3,87
Španija	3,03	3,49	2,77
Švedska	3,04	2,57	2,96
Združeno kraljestvo	3,27	2,68	3,27
<b>EU 25</b>	<b>2,63</b>	<b>2,35</b>	<b>2,55</b>

Vir: Poročilo Komisije o delovanju sistema virov lastnih sredstev: Financiranje Evropske unije, COM(2004) 505, 2004, str. 51.

### 5.3.7. Obdavčitev telekomunikacij

Razvoj novih ponudnikov telekomunikacijskih storitev in sodelovanje med obstoječimi podjetji kaže na razcvet notranjega trga na področju telekomunikacij. Na nacionalni ravni je davčni prihodek od te vrste storitev v zadnjih letih vztrajno naraščal, predvsem zaradi razvoja trga telekomunikacijskih storitev, naraščanja potreb oziroma povpraševanja po teh storitvah in postopne liberalizacije evropskega trga.

Obdavčitev komunikacijskih storitev je na nacionalnih ravneh v večini povezano s splošnim davkom na opravljeno storitev, pri tem lahko zajamemo storitve stacionarne telefonije, mobilne telefonije, storitve oddajanja in predvajanja. Dobra stran tega predloga za evropski davek je močna korelacijska povezava z BND in bi zato bilo tako zaračunavanje davka vidno vsem državljanom EU. Problem uvajanja evropskega davka na telekomunikacijske storitve je nujna predhodna harmonizacija davčne osnove in delna harmonizacija davčnih stopenj. Prav tako pa bi tak davek v primeru, da se v evropski proračun pobere obstoječa povprečna davčna stopnja na telekomunikacijske storitve v državah članicah (ocenjeno povprečje davčne stopnje v državah članicah EU bi bilo 16%), premajhen vir lastnih sredstev, da bi lahko pokrival sedanjí delež sredstev na osnovi DDV. Uvedba evropskega davka na telekomunikacije bi za evropski proračun pomenila priliv v višini največ 10%, torej bi tak davek lahko uvedli le v paketu s še katerim drugim davkom na evropski ravni (Begg, 1998, str. 69).

Pri preučitvi možnosti uvedbe davka na telekomunikacijske storitve najdemo tudi dve dodatni težavi. To sta administrativna zapletenost oziroma stroški in težja sledljivost plačil, ki jih prispeva posamezna država članica v evropski proračun. Celotni sistem virov lastnih sredstev temelji na izračunanem znesku, ki ga vplača država članica na podlagi višine svojega BND, kar v sedanjem sistemu ohranja pravično zagotavljanje sredstev v proračun EU. Administrativna zapletenost uvedbe evropskega davka na telekomunikacije ne bi bila večja, kot pri katerem drugem davku, ki je že uveden na nacionalni ravni. Vendar pa se predvideva večja zapletenost in administrativni stroški zaradi potrebe po uvedbi enega ali dveh davkov poleg evropskega davka na telekomunikacijske storitve.

## **6. ANALIZA UVEDBE DAVČNEGA VIRA LASTNIH SREDSTEV**

Financiranje proračuna EU zagotavlja sedanjí veljavni sistem virov lastnih sredstev EU. V tretjem poglavju z naslovom Finančni viri proračuna Evropske unije je predstavljen sedanjí sistem in njegove dobre in slabe lastnosti. Sistem virov lastnih sredstev ima nalogo, da zbira evropska sredstva za urejen razvoj skupnih politik in sredstva za delovanje njenih institucij v naprej dogovorjeni višini, kar zagotavlja stabilnost in predvidljivost. Zadnja sprememba obstoječega sistema virov lastnih sredstev Skupnosti je bila sprejeta v letu 1999. Sistem virov lastnih sredstev se mora postopoma prilagajati potrebam EU, ki potrebuje pravičen, pregleden in stroškovno učinkovit sistem financiranja, za kakršnega so se zavzeli evropski voditelji na Evropskem Svetu v Berlinu leta 1999 (Svet Evropske unije, 2000, str. 1).

Sedanjí sistem virov lastnih sredstev EU pa ne izpolnjuje teh zahtev, predvsem zato, ker je v času svojega razvoja postopoma postal vse bolj zapleten in je njegovo

delovanje težko razumeti. Na podlagi pregleda obstoječega sistema virov lastnih sredstev je bilo izpostavljenih več pomanjkljivosti, ki so navedene in opisane v poglavju 4.3. Najbolj očitni slabosti veljavnega sistema pa sta nezadostna preglednost ter posledična nepovezanost z državljani EU in neustreznost obstoječega sistema popravkov negativnih proračunskih neravnovesij (Evropska komisija, 2004, str. 7).

Z analizo predlogov za evropski davek želim ugotoviti ali bi uvedba katerega od opisanih davkov v poglavjih 5.2. in 5.3. pomenila izboljšanje sistema. Menim, da bi lahko dosegli bolj neposredno finančno povezavo med proračunom EU in državljani EU v primeru uveljavitve pravega davčnega vira proračuna EU. Analiza uvedbe pravega fiskalnega vira evropskega proračuna je v nadaljevanju sestavljena iz primerjave predlogov za evropski davek, predloga najboljše sestave lastnih virov sredstev in predstavitve prednosti in nevarnosti uvedbe evropskega davka.

### **6.1. Metodologija analize predlogov za evropski davek**

Izbrani evropski davek bi moral izpolnjevati večino zahtev, ki vodijo k večji preglednosti, boljši neposredni finančni povezavi med proračunom EU in državljani EU, ekonomičnosti zbiranja davka, večji finančni neodvisnosti EU od prispevkov držav članic in ustreznosti uvedbe nekega davka na evropski ravni (Le Cacheux, 2006, str. 1). Na podlagi teh zahtev sem oblikovala metodologijo analize obstoječega sistema virov lastnih sredstev in opisanih predlogov za evropski davek, ki vsebuje izbrane pomembne kriterije in oceno vsakega posameznega predloga davka.

Vsaka možna ureditev finančnega sistema je v analizi in ocenjevanju po posameznih kriterijih zajeta celovito ob določenih predpostavkah:

- V primeru uvedbe davčnega vira v obliki evropskega DDV le-ta v sistemu virov lastnih sredstev nadomesti dosedanji vir lastnih sredstev na osnovi harmoniziranega DDV,
- V primeru uvedbe enega od predlogov za evropski davek se v sistemu virov lastnih sredstev doda novi vir ali pa nadomesti dosedanji vir lastnih sredstev na osnovi harmoniziranega DDV,
- Zgornja omejitev sredstev evropskega proračuna ostaja 1,24% BND Unije,
- Predpostavlja se popolna prenova mehanizma popravkov proračunskih neravnovesij.

V nadaljevanju poglavja sledi primerjava navedenih davkov, ki bi lahko postali delno ali v celoti evropski davki. Primerjava možnih evropskih davkov temelji na sprejetih zahtevah, ki bi jih moral izpolnjevati sistem virov lastnih sredstev, in zato bom vsak predlagani davek ocenila glede na naslednje kriterije:



- razpoznavnost in enostavnost:
- zadostnost in stabilnost prihodkov,
- finančna avtonomija,
- učinkovitost upravnih stroškov,
- ustreznost urejanja področja na evropski ravni,
- prispevek k učinkoviti razdelitvi ekonomskih sredstev,
- pravičnost pri bruto plačilih.

**a) razpoznavnost in enostavnost:**

Razpoznavnost nekega vira lastnih sredstev se predvsem vidi v seznanjenosti javnosti z obveznostjo vplačevanja sredstev v evropski proračun in z informacijo za katere namene se zbrani denar porablja. Za povečanje stopnje razpoznavnosti je nujno zagotoviti enostavnost, saj je drugače sistem težko predstaviti širši javnosti, ne le strokovnjakom (Lamassoure, 2007, str. 13).

**b) zadostnost in stabilnost prihodkov:**

Kriterij zadostnosti in stabilnosti prihodkov je eden ključnih pri spreminjanju sestave virov lastnih sredstev. V primeru odločitve za spremembo mora novi finančni vir evropskega proračuna zagotoviti zadostne in dokaj stabilne prihodke evropskega proračuna. Jasno je, da ne more biti izbran katerikoli evropski davek, za katerega se predvideva padanje davčne osnove v prihodnosti. Izbrani viri lastnih sredstev morajo dolgoročno zagotavljati vnaprej določeno višino sredstev. Za zagotavljanje stabilnosti virov lastnih sredstev se mora celoten sistem virov lastnih sredstev, torej vsi viri med seboj dopolnjevati v medsebojnih pomanjkljivosti. (Cattoir, 2004, str. 8).

**c) finančna avtonomija:**

Večja fiskalna avtonomija evropskega proračuna pomeni tudi več finančne avtonomije pri namenjanju sredstev za različne politike EU. Lastnosti virov lastnih sredstev in način vplačevanja v evropski proračun močno vplivajo na glasovanje in sprejete odločitve o odhodkih evropskega proračuna.

**d) učinkovitost upravnih stroškov:**

Ureditev sistema virov lastnih sredstev zahteva nekatere upravne storitve s strani nacionalnih oblasti in evropske administracije. Sedanji stroški so sprejemljivi v okviru izračunavanj in preverjanj vplačil. Predvsem pri posebnih obravnavah pa EU lahko ravna stroškovno bolj učinkovito, torej se je potrebno v duhu poenostavljanja zavzemati za boljše upravljanje pri izvajanju financiranja (Cattoir, 2004, str. 10).

**e) ustreznost urejanja področja na evropski ravni:**

Stopnja ustreznosti urejanja nekega področja na ravni EU je odvisna predvsem od možne večje učinkovitosti, ko se rezultat lažje doseže z ukrepanjem na ravni EU. Ukrepi EU so lahko v primeru sinergije boljši na evropski ravni v primeru

medsebojnega dopolnjevanja, spodbujanja in sprožanja dodatnih ugodnosti za Unijo in državljane (Böge, 2005, str. 7).

**f) prispevek k učinkoviti razdelitvi ekonomskih sredstev:**

Učinkovitost se kaže v tem, da se enak ali boljši cilj doseže z manj ali enako količino virov. Pri primerjavi nacionalnih in evropskih rešitev nas pri ugotavljanju učinkovitosti zanima predvsem če rešitve na evropski ravni upravičujejo postopek harmonizacije in če z delovanjem na ravni EU vodijo k izboljšanju razmer na evropski ravni in za večino držav članic (Le Cacheux, 2005, str. 18).

**g) pravičnost pri bruto plačilih:**

Evropski proračun po veljavnih določilih zagotavlja enako obravnavo vseh držav članic z instrumentom omejitve celotnih sredstev na 1,24% BND. Če se določila o višini skupnih sredstev in popolnem ravnotežju evropskega proračuna ne bodo spreminjala, potem tudi uvedba novega finančnega vira proračuna ne bo vplivala na pravičnost pri bruto plačilih. K zagotavljanju pravičnosti mora prispevati tudi posebni mehanizem splošnih popravkov proračunskih neravnotežij, ki omogoča državam članicam uveljavljanje popravkov višine potrebnih vplačil.

Ocene izpolnjevanja kriterijev v tabelah so stopenjske in obrazložene glede na vpliv na sestavo in lastnosti sistema virov lastnih sredstev v primeru, če se sprememba uvede. Ocene se gibljejo po lestvici od 1 do 5. Posamezna ocena na lestvici pomeni:

- ocena 1 pomeni izrazito negativen vpliv,
- ocena 2 pomeni delno negativen vpliv,
- ocena 3 pomeni da ni vpliva,
- ocena 4 pomeni delno pozitiven vpliv,
- ocena 5 pomeni izrazito pozitiven vpliv.

V nadaljevanju sem izdelala oceno sedaj veljavnega sistema virov lastnih sredstev, oceno ustreznosti DDV kot evropskega davka in oceno primernosti novih predlogov za evropski davek glede na izbrane kriterije. Na podlagi teh ocen sem naredila analizo primernosti posameznega predloga.

## **6.2. Analiza predlogov za evropski davek**

Značilnosti obstoječega sistema virov lastnih sredstev in možni predlogi za evropski davek so posamično predstavljeni v petem poglavju. Opisani davki imajo različne lastnosti in različno izpolnjujejo zahteve za evropski davek. Izbrani evropski davek bi moral izpolnjevati večino zahtev, ki vodijo k večji preglednosti, boljši neposredni finančni povezavi med proračunom EU in državljani EU, ekonomičnosti zbiranja

davka, večji finančni neodvisnosti EU od prispevkov držav članic in ustreznosti uvedbe nekega davka na evropski ravni (Le Cacheux, 2006, str. 1).

Za potrebe izvedbe analize predlogov za evropski davek sem pripravila tudi analizo obstoječega sistema virov lastnih sredstev z ocenami po izbranih kriterijih. Ta ocena in analiza služi kot osnova za analize predlogov za evropski davek. Razlog je ta, da bo vsaka uvedba evropskega davka spremenila obstoječi sistem virov lastnih sredstev, ne bo pa ta sistem postavljen čisto na novo. Torej sem morala pri nadaljnjih analizah upoštevati vključevanje evropskega davka v obstoječi sistem virov lastnih sredstev v obliki zamenjave katerega od virov ali pa kot dodatni vir evropskega proračuna. Skladno z dosedanjo predstavitvijo sistema in novih rešitev v predhodnih poglavjih sem posamično za potrebe analize izvedla ocenjevanje lastnosti obstoječega sistema in vsakega od podanih predlogov.

### **6.2.1. Analiza obstoječega sistema virov lastnih sredstev**

Obstoječi sistem deluje dobro glede na kriterije zadostnosti in stabilnosti, vendar pa ne izpolnjuje zahtev po razpoznavnosti in enostavnosti. Veljavni sistem ne prispeva v zadostni meri k bolj učinkoviti razporeditvi gospodarskih sredstev v EU. Sistem financiranja je postopoma postal vse bolj zapleten, tako da celo zainteresiran državljan težko razume njegovo delovanje. Kljub temu, da financiranje proračuna zagotavljajo pravila, ki so obvezujoča za vse države članice, pa med financiranjem proračuna in državljanji oziroma davkoplačevalci praktično ni neposredne zveze. Dejstvo je, da poteka financiranje proračuna iz nacionalnih državnih blagajn, kar posledično povzroči omejenost in manjšo finančno avtonomijo EU proračuna (Evropska komisija, 2004, str. 11).

Pravičnost razmerij med državami članicami, ki jo zagotavlja obstoječi sistem, je zagotovljena z določitvijo enakopravnih pravil glede na razvitost in velikost držav članic. Na žalost je zaradi načina uveljavljanja popravka za Združeno kraljestvo in posledične neupravičene zapletenosti veljavnega mehanizma popravkov proračunskih neravnotežij zagotavljanje pravičnosti delno onemogočeno. Veljavni sistem virov lastnih sredstev zaradi tega ni slab, ne omogoča pa vzvodov sprotnega prilagajanja. Težava z zagotavljanjem pravičnosti in neupravičena zapletenost se pojavlja zaradi trenutno nujno potrebnih posebnih izračunov na nacionalni in evropski ravni za ugotavljanje obveznosti držav članic (Sapir, 2003, str. 89).

Tabela 14: OCENITEV IN OBRAZLOŽITEV OCENITVE OBSTOJEČEGA SISTEMA VIROV LASTNIH SREDSTEV

IZBRANI KRITERIJI	OCENA	OBRAZLOŽITEV
Razpoznavnost in enostavnost	1	Obstoječi sistem je zelo slabo razpoznaven in ni enostaven.
Zadostnost in stabilnost prihodkov	5	Zagotovljena je zadostnost in stabilnost sredstev
Finančna avtonomija	1	Pridobivanje sredstev je skoraj v celoti odvisno od nakazil iz nacionalnih blagajn
Učinkovitost upravnih stroškov	3	Države članice imajo malo stroškov z izračunavanjem in izvedbo plačil v evropski proračun. Večjo administrativno težavo povzroča izračunavanje posebnega mehanizma popravka za Združeno kraljestvo.
Ustreznost urejanja področja na evropski ravni	4	Sedanji finančni viri EU izhajajo iz skupne carinske in kmetijske politike, iz usklajenih določil o harmonizaciji DDV in iz višine BND vsake države članice.
Prispevek k učinkoviti razdelitvi ekonomskih sredstev	1	Plačevanje sredstev v evropski proračun je skoraj v celoti odvisno od nakazil iz nacionalnih blagajn, kar močno vpliva na odločitve držav članic pri glasovanju.
Pravičnost pri bruto plačilih	4	Obveznost vplačila sredstev v evropski proračun je določena glede na višino BND, kar odraža sposobnosti posamezne države za prispevanje sredstev v skupne cilje in delovanje EU.
<b>Seštevek ocen</b>	<b>19</b>	

Vir: lastna zasnova

Sedaj veljavni sistem nujno potrebuje nekatere spremembe, ki so vidne iz izdelane analize. Iz tabele 14 je jasno vidno, da je potrebno sistem virov lastnih sredstev izboljšati v razpoznavnosti in enostavnosti, v zagotavljanju večje finančne avtonomije in v učinkovitosti razdelitve ekonomskih sredstev. Ob uvedbi sprememb sistema virov lastnih sredstev pa bi morali obdržati dobre lastnosti.

Glede na izbrane kriterije je obstoječi sistem virov lastnih sredstev dober z vidika zadostnosti in stabilnosti prihodkov ter zagotavlja pravičnost pri bruto plačilih z določilom, da vsaka država plača največ 1,24% BND v proračun EU. Zavedati pa se moramo, da se pri sedaj veljavnem sistemu virov lastnih sredstev slika popači z izračunavanjem posebnega popravka vplačil za Združeno kraljestvo.

Zagotavljanje pravičnosti na evropski ravni zahteva spremembo celotnega mehanizma popravkov proračunskih neravnotežij in celovito obravnavanje sistema virov lastnih sredstev. Dosedanji popravki so bili narejeni v majhnem obsegu in le za delno reševanje posameznih problemov, ne pa celostne postavitve in uskladitve sistema z evropskimi načeli. Napredek na področju usklajevanja vidika evropskega

financiranja se je pokazal v razpravah pred sprejetjem Nove finančne perspektive za obdobje od 2007 do 2013, kjer je bilo veliko govora o nujnih celostnih spremembah sistema virov lastnih sredstev. Ker pred sprejetjem Nove finančne perspektive ni bilo možno opraviti podrobne obravnave predlaganih sprememb Evropske komisije in se je s sprejetjem finančne perspektive mudilo, so sklenili, da se revizija sistema virov lastnih sredstev in celotnega evropskega proračuna naredi do leta 2008 oziroma 2009 (Le Cacheux, 2006, str. 1). Tako bo za obravnavo predloga sprememb in za vse pobude držav članic dovolj štiriletno obdobje usklajevanj in sprejetje sprememb sistema virov lastnih sredstev, ki bi lahko začelo veljati s sprejemom finančne perspektive za leta od 2014 naprej.

Več kot jasno je, da je potrebno sedaj veljavni sistem prenoviti in s tem zagotoviti preglednost, povezavo z državljanji EU in zagotoviti pravično zbiranje in porabo evropskih sredstev. Največjo vlogo pri odločanju o spremembah sedanjega sistema virov lastnih sredstev ima Svet EU, saj je tudi edini, ki lahko spremeni obstoječi mehanizem popravkov proračunskih neravnotežij. Z vidika skrbi za državljane Evropske unije ima Evropski parlament v tej smeri zelo majhen vpliv<sup>34</sup> na odločitve glede razdelitve sredstev evropskega proračuna, medtem ko pa ima lahko velik vpliv v času razprave na usklajevanje predloga sprememb sistema virov lastnih sredstev in v času soustvarjanja medinstitucionalnega sporazuma o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju<sup>35</sup>.

### **6.2.2. Ustreznost DDV kot evropskega davka**

Pomanjkljivosti sedanjih sredstev na osnovi harmoniziranega DDV je mogoče odpraviti z harmonizacijo zaračunavanja DDV v državah članicah, ter uvedbo pravega fiskalnega vira proračuna na osnovi evropskega davka na dodano vrednost. To pomeni, da bi se lahko del sedaj zaračunanega DDV v državah članicah namenjal direktno v evropski proračun kot evropski DDV. Enotni sistem DDV naj bi po eni strani zagotovil visoko stopnjo poenostavitve in nevtralnosti pri pobiranju davka, po drugi strani pa bi s poenotenim obdavčenjem zajemal vse transakcije, ki se opravijo v posameznem prometu blaga in storitev.

Sistem davka na dodano vrednost bi lahko temeljil na principu, da se s splošnim davkom na porabo obdavči promet blaga in storitev in da je zaračunani davek vedno sorazmeren ceni ne glede na število prometa v proizvodnem in prodajnem procesu. Glede na razmere je sedanji sistem davka na dodano vrednost tudi zaradi

---

<sup>34</sup> Po obstoječih predpisih lahko Evropski Parlament spreminja predlog evropskega proračuna, ki mu ga predloži Svet EU le v segmentu, ki se nanaša na neobvezne izdatke.

<sup>35</sup> Veljavni Medinstitucionalni sporazum o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju je bil sprejet leta 2006.

neposredne povezave z vsakodnevno potrošnjo in vsakim posameznim državljanom primeren za vzpostavitev neposredne povezave s financiranjem proračuna EU.

Tabela 15: ANALIZA DDV KOT FISKALNEGA VIRA LASTNIH SREDSTEV EVROPSKEGA PRORAČUNA

IZBRANI KRITERIJI	OCENA	OBRAZLOŽITEV
Razpoznavnost in enostavnost	5	Dobro razpoznaven za vse državljane in enostaven za razumevanje.
Zadostnost in stabilnost prihodkov	5	DDV zaračunan na blago in storitve zagotavlja zadostnost in stabilnost sredstev.
Finančna avtonomija	5	S spremembo sedanjih sredstev na osnovi harmoniziranega DDV v fiskalni prihodek na podlagi določenega odstotka DDV bi izboljšali finančno avtonomijo evropskega proračuna.
Učinkovitost upravnih stroškov	2	Potrebna bi bila uvedba upravnega spremljanja in nadziranja zavezancev za plačilo evropskega davka na dodano vrednost.
Ustreznost urejanja področja na evropski ravni	5	Področje DDV je do neke mere že predpisano na evropski ravni in bi lahko bilo popolnoma harmonizirano EU področje. S tem bi prispevali k lažjemu čezmejnemu poslovanju in krepitvi notranjega trga EU.
Prispevek k učinkoviti razdelitvi ekonomskih sredstev	5	V primeru spremembe sedanjih sredstev na osnovi DDV v fiskalni vir DDV ne bi bilo plačevanje sredstev v evropski proračun toliko odvisno od nakazil iz nacionalnih blagajn, kar vpliva na glasovanje o razdelitvi ekonomskih sredstev.
Pravičnost pri bruto plačilih	1	Obveznost vplačila sredstev v evropski proračun je določena glede na višino BND, kar odraža sposobnosti posamezne države za prispevanje sredstev v skupne cilje in delovanje EU, in to se s uvedbo pravega davčnega vira iz naslova DDV ne bi spremenilo.
<b>Seštevek ocen</b>	<b>28</b>	

Vir: lastna zasnova

Izdelana analiza možnega evropskega DDV, ki bi predstavljal fiskalni vir lastnih sredstev evropskega proračuna, nam pokaže, da je DDV kot predlog za evropski davek po navedenih kriterijih ocenjen veliko bolje kot obstoječi sistem virov lastnih sredstev, katerega sestavni del so sredstva na osnovi harmoniziranega DDV. Popolna sprememba vira sredstev na osnovi DDV se je tako izkazala za možen dober ukrep predvsem z vidika izboljšanja razpoznavnosti in enostavnosti. Zagotovljena bi bila stabilnost in zadostnost prihodkov na osnovi zaračunavanja evropskega DDV in s tem bi se povečala finančna avtonomija in učinkovitost pri razdelitvi ekonomskih sredstev.

### **6.2.3. Primerjava novih predlogov za evropski davek**

Med predloge za evropski davek smo obravnavali davke, ki so trenutno veljavni le na nacionalnih ravneh in v večini primerov predpisani v različnih oblikah in višinah.

V poglavju 5.3. sem opisala značilnosti in možnosti, ki jih ponujajo naslednji davki:

- davek na potrošnjo energije,
- davek na motorno gorivo za cestni promet,
- davek na letalsko gorivo,
- davek na onesnaževanje s CO<sub>2</sub>,
- davek na tobak in alkohol,
- davek na dobiček poslovnih družb,
- davek na telekomunikacijske storitve.

Ob ocenjevanju kriterijev moramo vedeti, da bi v primeru uvedbe vsi predlagani davki z vidika zavezancev ostali enaki, ob delni ali celotni spremembi iz nacionalnih v evropski davek. Edina izjema je davek na letalsko gorivo.

Skupne točke vseh predlogov davkov so v tabeli 16 vidne pri dveh značilnostih in sicer pozitiven vpliv na finančno avtonomijo in v večini primerov pozitiven prispevek k učinkoviti razdelitvi ekonomskih sredstev. Ta dva kriterija sta do določene mere tudi povezana v smislu zagotovitve večje finančne avtonomije evropskega proračuna, kar vpliva na odločanje v EU institucijah v smeri bolj zavzetega zagovarjanja skupnih evropskih ciljev. Pravi davčni vir proračuna EU bi nedvomno pomenil okrepitev avtonomije evropskega proračuna, ki ne bi bil več toliko odvisen od vplačil prispevkov s strani držav članic.

Iz primerjalne tabele je razvidna negativna ocena zagotavljanja pravičnosti pri bruto plačilih držav članic glede na sedaj določen sistem izračunavanja zgornje meje in prispevkov držav članic na osnovi BND. Vpeljava pravega davčnega vira financiranja evropskega proračuna v vseh primerih ne zagotavlja možnosti izračunavanja vplačil držav članic in bi za opravljanje te vloge tudi v prihodnje še vedno morali obdržati del virov v obliki lastnih finančnih sredstev evropskega proračuna na osnovi BND.

Tabela 16: PRIMERJALNA TABELA PODANIH PREDLOGOV ZA EVROPSKI DAVEK

IZBRANI KRITERIJI	OCENA						
	davek na potrošnjo energije	davek na motorno gorivo za cestni promet	davek na letalsko gorivo	davek na onesnaževanje s CO <sub>2</sub>	davek na tobak in alkohol	davek na dobiček poslovnih družb	davek na telekomunikacijske storitve
Razpoznavnost in enostavnost	4	5	2	2	5	4	5
Zadostnost in stabilnost prihodkov	5	5	5	1	4	5	1
Finančna avtonomija	5	5	5	5	5	5	5
Učinkovitost upravnih stroškov	1	3	2	3	3	3	2
Ustreznost urejanja področja na evropski ravni	3	5	5	4	3	5	4
Prispevek k učinkoviti razdelitvi ekonomskih sredstev	5	5	4	3	5	5	5
Pravičnost pri bruto plačilih	1	1	1	1	1	1	1
<b>Seštevek ocen</b>	<b>24</b>	<b>29</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>26</b>	<b>28</b>	<b>23</b>

Vir: lastna zasnova

Predlog davka na potrošnjo energije za evropski davek je podan v smislu splošnega vseobsežnega davka na potrošnjo energije, torej davka na prodajo velikega števila energentov. Upravni stroški za zaračunavanje tega davka bodo visoki, saj bo treba urediti in slediti zaračunavanje davka, ki je sedaj urejen na različnih davčnih osnovah in z različnimi davčnimi stopnjami. Predvsem bi bil tak davek uspešen na evropski ravni v primeru popolne harmonizacije. Ta predlog je slabše ocenjen glede ustreznosti urejanja na ravni EU, saj niso razvidne dodatne ugodnosti oziroma prednosti, ki bi jih lahko prenos zaračunavanja teh davkov iz nacionalne ravni na evropsko lahko prinesel.

Evropski davek na motorno gorivo za cestni promet bi v primeru uvedbe pomenil popolno harmonizacijo zaračunavanja tega davka v vseh državah članicah. Zaračunavanje takega davka bi občutili vsi porabniki goriva za cestni promet, kar pomeni, da bi bil finančni vir evropskega proračuna razpoznaven državljanom EU in enostavno določen. Trenutna poraba goriva za cestni promet in sedaj veljavni davki zadostujejo za potrebe zagotavljanja zadostnega in stabilnega finančnega vira proračuna EU. V primeru uveljavitve evropskega davka na motorno gorivo za cestni



promet bi se morala posebej okrepiti administrativna podpora zaračunavanju tega davka, zaradi česar se bodo povečali upravni stroški v državah članicah v primerjavi s sedanjim sistemom financiranja EU. Obdavčitev vseh porabnikov motornega goriva za cestni promet bo lahko enaka le po sprejeti popolni harmonizaciji in bo s tem zagotavljala pravičnost pobiranja davka. Pravičnost pri pobiranju davka na motorna goriva pa ne bo zagotavljala pravičnosti z vidika določanja višine plačil posamezne države v proračun EU na podlagi BND.

Davek na letalsko gorivo bi kot finančni vir evropskega proračuna pozitivno vplival na finančno avtonomijo Unije. Letalski prevozi in poraba letalskega goriva presegajo nacionalne okvirje in je smiselno, da so urejeni na evropski ravni. Vendar pa ima ta predlog evropskega davka veliko pomanjkljivost glede na druge predloge. Čezmejni poleti so sedaj izvzeti iz obdavčenja in v veljavi so različni mednarodni sporazumi o letalskih storitvah, ki jih je sklenila EU oziroma države članice z drugimi državami.

Davek na onesnaževanje s CO<sub>2</sub> ne kaže potrebne značilnosti razpoznavnosti in enostavnosti ter ne predvideva pozitivnega prispevka k učinkoviti razdelitvi ekonomskih sredstev. S takim evropskim davkom ne bodo imeli opravka vsi državljani, ampak ga bodo plačevala le podjetja, ki onesnažujejo okolje s izpuščanjem CO<sub>2</sub> v ozračje. Prizadevanja za ohranjanje narave gredo v smeri zmanjševanja onesnaževanja, kar pomeni da se bo zniževal tudi davek, ki pa že sedaj po pripravljenih projekcijah ne bi zadostoval za samostojni finančni vir EU proračuna. Dejstvo je, da je onesnaževanje globalni problem, ki se ne ustavi na meji ene države in ga je potrebno reševati na evropski in svetovni ravni.

Davek na tobak in alkohol je kot predlog za evropski davek zelo dobro ocenjen in bi prinesel ob uvedbi pozitivne vplive na razpoznavnost in enostavnost, na zadostnost in stabilnost, ter na finančno avtonomijo proračuna in bi prispeval k učinkovitejši razdelitvi ekonomskih sredstev. Plačevanje takega evropskega davka bi občutili skoraj vsi državljani, razen tistih, ki ne kadijo in ne pijejo nič alkohola. Pri uvedbi davka na tobak in alkohol bi bilo predhodno potrebno zagotoviti upravno spremljanje zaračunavanja tega davka, prav tako pa kljub zadostnosti davek ne bi zagotavljal pravičnosti pri bruto plačilih držav članic.

Davek na dobiček poslovnih družb bi bil na evropski ravni podjetjem prepoznaven, zadosten in stabilen prihodek proračuna EU. Kot pri vseh uvedbah evropskih davkov na podlagi spremembe nacionalnega davka se bo tudi pri tem davku povečala administrativna obremenitev v državah članicah, ki bodo morale transparentno zaračunavati evropski davek na dobiček poslovnih družb in nadzorovati finančno disciplino zavezancev. Uvedba takega evropskega davka bi pozitivno vplivala tudi na učinkovitejšo razdelitev ekonomskih sredstev in urejanje področja davka na dobiček poslovnih družb na evropski ravni je ustrezno. Predvsem

pri tem davku bi imelo urejanje na ravni EU zaradi harmonizacije področja pozitivne učinke na delovanje notranjega trga, kar utemeljuje ustreznost urejanja področja na evropski ravni (Cattoir, 2004, str. 10).

Davek na telekomunikacijske storitve bi bil v primeru uvedbe na evropski ravni razpoznaven vsem državljanom EU, vendar se pri harmonizaciji področja zaračunavanja tega davka v vseh državah članicah pojavlja težja prepreka zaradi različne obravnave različnih telekomunikacijskih storitev oziroma različnih obdavčitev teh storitev. Kljub naraščajoči uporabi telekomunikacijskih storitev pa predlagani davek ne izpolnjuje pozitivno kriterija zadostnosti (Begg, 1998, str. 71).

#### **6.2.4. Ugotovitve na podlagi primerjave predlogov za evropski davek**

Po opravljeni primerjavi šestih predlogov davkov za evropski davek lahko ugotovimo, da je nemogoče, da bi posamezni finančni vir izpolnjeval vse ocenjevalne kriterije. Logični zaključek opisanih značilnosti posameznih virov lastnih sredstev in predlogov za evropski davek ter opravljenih primerjav je, da lahko le sistem virov lastnih sredstev, ki temelji na kombinaciji različnih virov sredstev, izpolnjuje bistvene zahtevane kriterije.

Za evropski davek se izbere predloge, ki so se najbolj odrezali v primerjavi po izbranih kriterijih. Po kriterijih razpoznavnosti, zadostnosti in stabilnosti, finančni avtonomiji, vplivu na upravne stroške, smiselnost urejanja na evropski ravni, učinkovita razdelitev sredstev in pravičnost plačil so najboljši predlogi davkov za evropski davek naslednji:

- davek na motorno gorivo za cestni promet,
- davek na dodano vrednost,
- davek na dobiček poslovnih družb,
- davek na tobak in alkohol.

Izdelana analiza možnega evropskega DDV v podpoglavju 6.2.2. in možnih drugih evropskih davkov v podpoglavju 6.2.3. kaže na to, da je po izbranih kriterijih davek na motorno gorivo za cestni promet ocenjen za točko bolje od davka na dodano vrednost in davka na dobiček poslovnih družb. Davek na motorno gorivo za cestni promet in davek na dobiček poslovnih družb sta ocenjena za točko bolje od DDV pri kriteriju učinkovitost upravnih stroškov, saj bi pri zaračunavanju in nadzorovanju potrebovala manj administracijskih zahtev, kot DDV. Davek na dobiček poslovnih družb je v primerjavi z drugima dvema izgubil točko pri kriteriju razpoznavnost in enostavnost, ker ne bo viden prav vsem državljanom EU, saj ga bodo plačevala podjetja.

Davki, zaračunani na blago ali storitev in dobiček, imajo podobne lastnosti in bi bili primerni za finančni vir evropskega proračuna. Torej je potrebno prednosti posameznega predloga za evropski davek iskati tudi v pogojih harmonizacije posameznega davka in možnostih za politični sprejem odločitve za evropski davek. Davek na motorno gorivo za cestni promet in davek na tobak in alkohol sta zelo podobna, le zaračunata se na različno potrošniško blago. Evropski davek na motorno gorivo bi plačevali vsi uporabniki avtomobilov in drugih cestnih prevoznih sredstev, tako kot doslej plačujejo nacionalni davek. Podobno bi pomenilo za evropski davek na tobak in alkohol, ki bi ga plačevali vsi potrošniki tobaka in alkohola ob nakupu, tako kot plačujejo sedaj nacionalni davek.

Poleg lastnosti posameznega davka moramo pri ugotavljanju primernosti upoštevati tudi lastnosti in trend razvoja prodaje izdelka, na katerega se zaračunava evropski davek. Trenutne razmere na trgu naftnih derivatov kažejo, da postaja obdavčenje motornega goriva v EU postopno vprašljivo, saj se cene surove nafte že nekaj časa dvigujejo in zato se draži cena motornega goriva. Poleg tega je cena motornega goriva na evropskem kontinentu občutno višja od cene motornega goriva v ZDA. Pri obravnavi predloga evropskega davka na tobak in alkohol se soočamo s povsem drugačno situacijo. V primeru porabe tobaka in alkohola se iz zdravstvenih vidikov na splošno teži k temu, da bi se to blago s pomočjo obdavčitve podražilo in tako ne bi bilo več toliko privlačno za uporabnike. Razmere na trgu nas silijo, da se pri odločanju za evropski davek oziramo tudi na razvoj družbe in upoštevamo situacijo porabe neobnovljivih naravnih virov.

### **6.3. Predlog najboljše sestave lastnih virov sredstev na podlagi izdelane analize**

Eno glavnih načel proračunskega postopka je ravnotežje med prihodki in odhodki proračuna EU in ta zahteva se mora tako kot doslej pregledno in enostavno izpolnjevati z izračunavanjem sredstev na osnovi BND, ki določajo zgornjo mejo lastnih sredstev Evropske unije. Financiranje proračuna EU, ki bi v celoti temeljilo na davkih, ne bi bilo popolnoma ustrezno ob sedanjih merilih plačevanja sredstev v evropski proračun. To je razvidno iz izdelane primerjave v tabeli 15, saj so vsi predlogi za evropski davek ocenjeni z oceno 1 pri kriteriju zagotavljanja pravičnosti pri bruto plačilih.

Ena glavnih zahtev financiranja EU je uravnotežen proračun in to vlogo sedaj opravljajo sredstva prispevana na osnovi BND. Ukinitvev sredstev na podlagi BND bi bila možna le v primeru, da se spremeni celotni veljavni koncept najvišje meje sredstev evropskega proračuna in se določi kakšna druga možnost zagotavljanja pravičnega prispevanja sredstev v EU s strani vseh držav članic. V sedaj veljavnem sistemu je zgornja meja vseh sredstev proračuna EU določena s pomočjo BND in

tudi višina prispevkov držav članic se izračunava na osnovi BND. Za zagotovitev pravičnosti pri bruto plačilih bi težko našli drug vir lastnih sredstev, ki bi imel boljše lastnosti kot sredstva na osnovi BND in bi lahko predstavljal končni vir uravnoteženja proračuna.

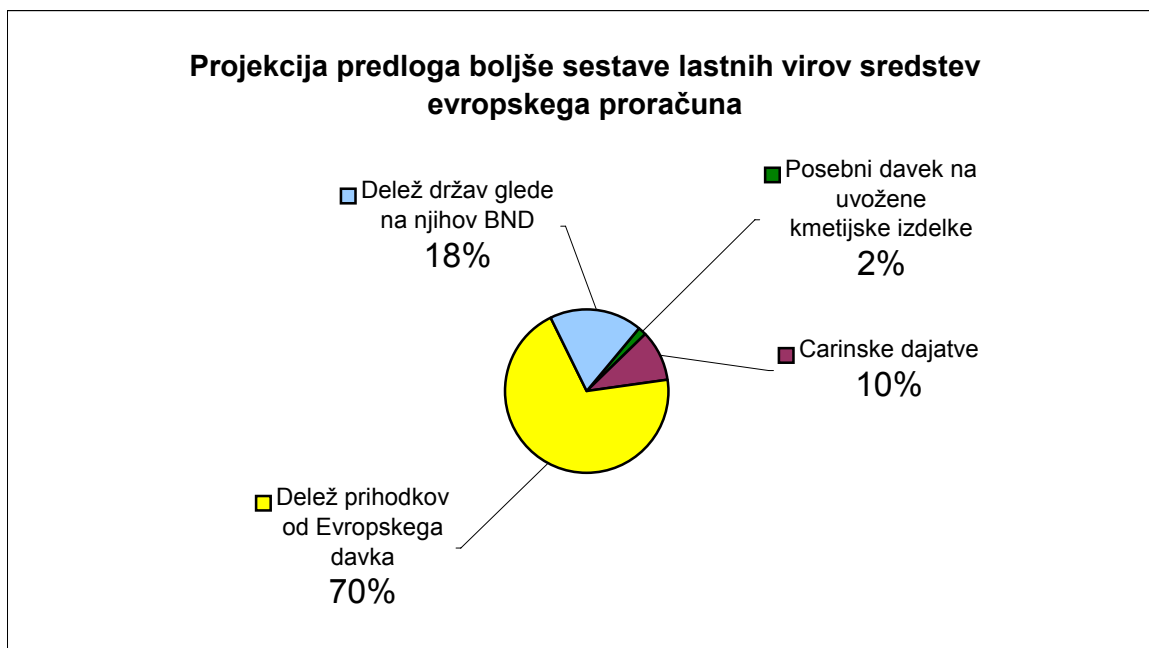
Sredstva na osnovi BND so v veljavnem sistemu virov lastnih sredstev pomemben instrument za določanje zgornje meje proračunskih sredstev in zagotavljanje pravičnosti pobiranja sredstev med državami članicami EU. Vendar se mora pomembnost oziroma višina teh sredstev primerno zmanjšati in prepustiti glavnino zbranih sredstev nekemu drugemu finančnemu viru, če želimo v največji možni meri zagotoviti izpolnjevanje načela večje finančne avtonomnosti evropskega proračuna. Načela financiranja evropskega proračuna in zagotavljanje proračunske discipline na prihodkovni in odhodkovni strani so spodbuda za iskanje evropskega davčnega vira, ki bi zagotovil večjo avtonomnost evropskih financ in bil bolj razpoznaven za državljane EU.

Za popolno nadomestitev sredstev na osnovi BND bi moral sistem financiranja v celoti temeljiti na davkih in bi moral vključevati bodisi spremenljivo davčno stopnjo v skladu s proračunskimi zahtevami, bodisi bi zahteval večjo prilagodljivost na strani odhodkov, kot jo dopušča sedanji okvir finančne perspektive in medinstitucionalni sporazum. Vendar pa pogosto spreminjanje davčne stopnje ne bi naletelo na odobravanje davkoplačevalcev (pravna negotovost, tehnično nerodni postopki). Prav tako pa bi bil tak sistem lahko v nasprotju z nacionalnim obdavčevanjem.

V obstoječih razmerah se kaže bolj primeren progresivni pristop k strukturi lastnih virov sredstev EU, pri katerem bi ohranili zagotavljanje zgornje meje s pomočjo sredstev bruto nacionalnega odhodka. V sestavi lastnih virov sredstev bi bilo potrebno povečati delež davčnih sredstev, obenem pa zmanjšati delež sredstev na osnovi BND. Prenova strukture lastnih sredstev bi se tako lahko osredotočila na uvedbo zbiranja večine lastnih sredstev na osnovi davkov, ki bi morali predstavljati več kot polovico prihodkov proračuna EU.

Predlog boljše sestave lastnih virov sredstev vsebuje zmanjšanje količine sredstev na osnovi BND in povečanje fiskalnih virov sredstev v evropski proračun. Ob minimalnih spremembah obstoječega sistema virov lastnih sredstev EU je možno spremeniti sestavo prihodkov v evropski proračun, s čimer bi lahko najbolj enostavno zagotovili večjo avtonomnost evropskih financ in boljše razpoznavnost za državljane EU.

Slika 4: PROJEKCIJA PREDLOGA BOLJŠE SESTAVE LASTNIH VIROV SREDSTEV EVROPSKEGA PRORAČUNA



Vir: lastna zasnova

### 6.3.1. Prednosti uvedbe evropskega davka

Prenova sistema financiranja bi se morala lotiti pomanjkljivosti sedaj veljavnega sistema, to je odsotnosti neposredne povezave z državljani EU, odvisnosti od odobritev iz nacionalnih državnih blagajn in neupravičene zapletenosti. Na drugi strani pa bi morala v največji možni meri prispevati k učinkoviti razporeditvi sredstev. Iz razloga pravičnosti do državljanov v različnih državah članicah bi bilo potrebno pred uvedbo novih fiskalnih sredstev v zadostni meri predhodno uskladiti davčno osnovo. Prav od dejanske stopnje harmonizacije davčne stopnje pa je odvisna izbira najbolj primerne sredstva na osnovi davkov.

Prednosti uvedbe evropskega davka so vidne iz narejene analize obstoječega sistema virov lastnih sredstev in analize vseh predlogov za evropski davek, vključno z DDV. Boljšo oceno in seveda prednost v primeru uvedbe imajo predlogi za evropski davek pri naslednjih kriterijih:

- razpoznavnost in enostavnost,
- finančna avtonomija,
- ustreznost urejanja področja na evropski ravni,
- prispevek k učinkoviti razdelitvi ekonomskih sredstev,

Predlogi evropskega davka na motorna goriva za cestni promet, davka na tobak in alkohol, davka na dobiček poslovnih družb, davka na telekomunikacijske storitve in

davka na dodano vrednost imajo največje prednosti pred sedanjim sistemom virov lastnih sredstev pri zagotavljanju razpoznavnosti in enostavnosti, pri zagotavljanju večje finančne avtonomije in pri prispevku k učinkoviti razdelitvi ekonomskih sredstev.

Vsi predlogi evropskega davka so dobro ocenjeni glede na kriterij ustreznosti urejanja področja na evropski ravni. Prednost pa pri tem kriteriju nudita predloga evropskega davka na letalsko gorivo in davka na dobiček poslovnih družb. Sestava virov sredstev evropskega proračuna ima vpliv tudi na odločanje o posameznih politikah, saj države upoštevajo svoja plačila v EU pri glasovanju o politikah s finančnimi posledicami. Na ta problem bi imelo pozitiven vpliv zmanjšanje višine sredstev zagotovljenih na osnovi BND, katere bi v precejšnji meri zamenjal evropski davek.

Predvsem je pri ugotavljanju prednosti uvedbe določenega evropskega davka potrebno gledati celostni vpliv na sistem virov lastnih sredstev. Najboljše razmerje in prednosti uvedbe evropskega davka izkoristimo pri uvedbi evropskega davka na dodano vrednost. Zelo dobro celostno prednost v primeru uvedbe kažeta predvsem davek na motorna vozila in davek na dobiček poslovnih družb.

EU si zadnjih pet let prizadeva postati bolj dostopna svojim državljanom na vseh področjih svojega delovanja. Študije evropskih virov sredstev so potrdile, da financiranje proračuna EU ni v nikakršni povezavi z državljanom, kar pa ne pripomore k transparentnosti in splošnemu razumevanju delovanja EU. Pomemben aspekt oziroma prednost uvedbe evropskega davka je predvideni vpliv na vse državljane EU, ki bodo ta evropski davek plačevali.

### **6.3.2. Nevarnosti uvedbe evropskega davka**

Veljavni sistem virov lastnih sredstev nam ponuja rešitev zbiranja sredstev v evropski proračun, ki je rezultat zgodovinskega razvoja EU in prav zaradi tega ohranja nekatere značilnosti, ki ne ustrezajo spreminjajočim se razmeram in potrebam. Tendence, ki spodbujajo razvoj sistema virov lastnih sredstev k temu, da se zagotovi pravi davčni vir evropskega proračuna, se pojavljajo predvsem zaradi poenostavitve in zagotavljanja finančne avtonomije sistema virov lastnih sredstev.

V analizi se je največja nevarnost uvedbe evropskega davka pokazala pri kriteriju zagotavljanja pravičnosti pri bruto plačilih. Prav vsi predlogi za evropski davek so pri tem kriteriju pokazali na negativen vpliv, če bi morali s tem davkom zagotavljati tudi pravična vplačila držav članic. Zato se je potrebno posebej spoprijeti z nevarnostjo negativnega vpliva zagotavljanja pravičnosti plačil s strani držav članic. Ob uvedbi katerega koli predlaganega evropskega davka sistem virov lastnih sredstev ne bi

več zagotavljal pravičnosti pri bruto plačilih, če ne bi v sistemu obdržali tudi del sredstev na osnovi BND. Eno od proračunskih načel pravi, da mora sistem virov lastnih sredstev zagotavljati pravičnost pri plačilih držav članic v evropski proračun in ker ta kriterij ne more uspešno izpolnjevati eden od davčnih virov, ga morajo zagotavljati sredstva na osnovi BND. Pravična skupna višina vplačila države članice se ugotavlja na podlagi BND države, ki se je izkazal za najbolj pravičnega pokazatelja razvitosti države (Menendez, 2003, str. 25).

Večjo finančno avtonomnost bi bilo potrebno zagotoviti s spremembami sistema virov lastnih sredstev, s čimer bi prispevali k preusmeritvi političnih razprav k evropskim prednostnim politikam, evropskemu interesu in evropskim ciljem. Z uvedbo evropskega davka in z ohranitvijo zagotavljanja pravičnosti plačil s sredstvi na osnovi BND bi države članice posredno še vedno vedele, koliko plačujejo v evropski proračun. Če bodo države zagotavljale manjši znesek sredstev na osnovi BND iz nacionalnih proračunov, kot sedaj, bo uvedba evropskega davka le delno pozitivno vplivala na evropske dogovore, še zdaleč pa ne bo zagotavljala popolne finančne avtonomnosti evropskega proračuna. Neodvisni fiskalni vir ali več različnih fiskalnih virov evropskega proračuna bi lahko prispevali k zadostni meri neodvisnosti od nakazil iz nacionalnih blagajn in k bolj učinkoviti razporeditvi gospodarskih sredstev v EU.

Veliko napora je vloženo v zagotavljanje pravičnosti pri bruto plačilih v evropski proračun, vendar še vedno v obstoječem sistemu virov lastnih sredstev velja posebna obravnava Združenega kraljestva. Popravek proračunskih neravnovesij za Združeno kraljestvo je veliko breme obstoječega sistema virov lastnih sredstev, saj je zapleten in je s časom postal neutemeljen. Zaradi teh svojih lastnosti popravke za Združeno kraljestvo negativno vpliva na razumljivost samega sistema virov lastnih sredstev EU in ima tudi negativen vpliv na solidarnost držav članic. Razmere v EU so se v preteklih letih razvoja kontinenta in vstopa novih držav članic v EU, močno spremenile in Združeno kraljestvo ni več med najmanj razvitimi državami članicami. Z vstopom novih članic v Unijo se je še bolj očitno pokazala nepravičnost odobrenega popravka proračunskih neravnovesij za Združeno kraljestvo do vseh drugih držav članic. Z vzdrževanjem sedaj neutemeljenega sistema se ruši načelo pravičnosti in ob tem trpi skupni evropski interes. Iz tega sledi, da bo pred spreminjanjem sestave sistema virov lastnih sredstev nujno potrebno doseči strinjanje o ukinitvi popravka za Združeno kraljestvo.

## **7. DRUGI ELEMENTI CELOVITE SPREMEMBE FINANČNEGA SISTEMA**

Spremembe gospodarskega okolja in razmer med državami v Evropi in svetu ter vstop novih članic v Unijo so razlog za potrebo po temeljitem premisleku o uvajanju

novih ukrepov v prilagoditve ureditve EU in posledično tudi celotnega finančnega delovanja EU. Na evropski ravni je bilo že pred sprejetjem Nove finančne perspektive jasno, da je potrebno prilagoditi dosedanje dogovore za sodelovanje evropskih institucij in obstoječe sklepe, ki urejajo proračun Unije. Za zagotavljanje ugodnih gospodarskih razmer in dobrega pozicioniranja Unije v svetu mora EU delovati homogeno in si prizadevati za že zastavljene skupne evropske cilje.

Sklenjene evropske pogodbe in veljavna zakonodaja Skupnosti ne predvideva oziroma ne predpisuje sklepanja finančnih okvirjev (finančnih perspektiv), vendar pa bi to lahko uredili z novo Ustavo za Evropo. Formalno so odnosi med institucijami EU dogovorjeni z medinstitucionalnim sporazumom, ki je podlaga za soglasje o delovanju Evropskega parlamenta, Sveta EU in Evropske komisije in daje finančnim mehanizmom ustrezno legitimnost. Sklenjeni Medinstitucionalni sporazum zagotavlja v Uniji potrebno proračunsko disciplino in odpravlja možnosti konfliktnih pogajanj o letnih proračunih (Böge, 2005, str. 3 in str. 29).

V obdobju od leta 2007 do 2009 je po mnenju voditeljev držav članic in predstavnikov v Evropskem parlamentu ter tudi predstavnikov Evropske komisije pravi čas za izdelavo temeljitega pregleda možnih rešitev in novih predlogov za ureditev celotnega finančnega sistema Unije. Kot sem že navedla skozi pregled stanja in analizo bo potrebno pregledati in prilagoditi sistem virov lastnih sredstev (vključno s spremembo splošnega mehanizma popravkov proračunskih neravnovesij), prilagoditi sestavo odhodkov proračuna zastavljenim evropskim ciljem, v nekem delu harmonizirati davčno zakonodajo na ravni EU in seveda doseči o vsem tem politični dogovor.

Evropska unija v letu 2007 praznuje tri pomembne obletnice in sicer 50 let od podpisa Rimske pogodbe, 20 let sklepanja finančnih perspektiv in 5 let enotne valute. Tudi to bo vplivalo na prizadevanja za izpolnjevanje zadanih ciljev, za krepitev izkušenj ter soočenje s prihodnjimi izzivi (Böge, 2005, str. 4).

V nadaljevanju poglavja so predstavljeni pomembni elementi sistema virov lastnih sredstev, ki bodo tudi morali biti zajeti v celovito prenovo finančnega sistema EU. Ti pomembni elementi so splošni mehanizem popravkov proračunskih neravnovesij, potrebna sprememba davčna politika EU in možnost za politični sprejem sprememb sistema virov lastnih sredstev Skupnosti.

### **7.1. Predlog spremembe splošnega mehanizma popravkov proračunskih neravnovesij**

Splošni mehanizem popravkov je zapisan v Sklepih o sistemu virov lastnih sredstev Evropske skupnosti in del tega je tudi določilo, da je Združeno kraljestvo upravičeno



do popravka vplačil v proračun EU. Sprememba sklepov v sistemu virov lastnih sredstev Evropske skupnosti je možna le ob soglasju vseh držav članic. Sistem splošnega mehanizma popravkov je bil uveden z namenom preprečevanja prekomernih negativnih proračunskih bilanc, s katerim bi dosegli zmanjšanje razlik med neto plačniki. Mehanizem bi moral tudi zagotavljati pravičnost pri vplačilih v evropski proračun, pri katerem se upošteva stopnja razvitosti države. V celotnem sistemu bi se morali stroški financiranja posameznih popravkov obdržati na razumni ravni.

Veljavni popravek za Združeno kraljestvo deluje tako, da se zmanjša vplačilo Združenega kraljestva v evropski proračun in zato se posledično povečajo plačila vseh drugih držav članic. Osnovni princip mehanizma popravka za Združeno kraljestvo je vrnitev 66% njenega proračunskega neravnovesja. Mehanizem je bil večkrat spremenjen in je postajal z vsakim dodatkom bolj zapleten in nepregleden.

V Evropski uniji prihaja do velikih razlik med neto plačniki in neto prejemniki. Po opravljenih analizah pred sprejetjem Nove finančne perspektive v letu 2006 so največji neto plačniki Nizozemska, Nemčija, Švedska in Avstrija. Prav zaradi teh razlik je sprememba posebnega mehanizma popravka nujno potrebna in bo pomenila korak k zagotavljanju večje pravičnosti med državami članicami. Vzpostavljen sistem trenutno deluje v škodo 26-im državam EU, ki morajo pokrivati stroške popravka ene države. Nepravično je tudi to, da vse države, ki so se vključile v EU po sprejetju posebnega popravka za Združeno kraljestvo do sedaj še niso mogle odločiti o tem. V novi finančni perspektivi je predvideno, da se popravek Združenemu kraljestvu v letih od 2007 do 2013 postopno zmanjšuje, tako da tudi Združeno kraljestvo postopoma prevzame svoj del bremena financiranja strukturnih ukrepov Unije (Becker, 2006, str. 5).

Po izdelanih analizah, kako bi moral delovati splošni mehanizem popravkov v EU, bi bilo potrebno najprej ukiniti posebno obravnavanje Združenega kraljestva in potem za vse države, ki so neto plačnice v Evropski proračun, sprejeti ustrezen dogovor o uravnavanju nerazumnih razlik pri plačevanju glede na razvitost države in velikost oziroma število prebivalcev. Zadnji podani predlog s strani Evropske komisije leta 2005 o preoblikovanju mehanizma proračunskih neravnovesij je vseboval splošen instrument popravka, ki naj bi ga uporabili, ko bi država preseгла 0,35 odstotka svojega BND z neto vplačili. V primeru presežka bi se lahko državi vrnilo dve tretjini te prekoračitve (Aristovnik, 2005, str. 2).

S pozitivnim odnosom do evropskih sredstev, ki jih s prekoračitvijo države članice namenjajo v solidarnostno sodelovanje, bi z enako omejitvijo največjega možnega neto vplačevanja dosegli za vse pravičnost in višjo stopnjo razumevanja s strani državljanov EU. Ob tem se moramo zavedati, da se bo vedno pojavljal skepticizem

o pravičnosti vplačevanja in razdeljevanja sredstev EU in bodo države članice pred solidarnostjo gledale predvsem na svoj nacionalni interes.

## **7.2. Spremembe davčne politike EU**

Uvajanje evropskega davka je tesno povezano z davčno politiko EU. Pravna podlaga za nastanek evropske davčne zakonodaje so smernice EU. Na osnovi zahtev, določenih v 99. členu Rimskega sporazuma med državami članicami EU, je Svet ministrov sprejel smernice EU, ki določajo enotni sistem davka na dodano vrednost. Prva smernica je bila sprejeta šele leta 1967 in je vplivala tudi na uvedbo lastnih sredstev na osnovi harmoniziranega DDV (Stanovnik, 2004, str. 759).

Sedanja davčna politika EU prepušča davčno zakonodajo v domeni nacionalnih politik, določa pa le nekatere okvire davka na dodano vrednost. Po sedanjem sistemu strukture davčnih stopenj (Šesta smernica harmoniziranja sistema davka na dodano vrednost) so države članice dolžne uporabljati eno splošno davčno stopnjo, ki ne sme biti nižja od 15 odstotkov, lahko pa uveljavijo največ dve nižji davčni stopnji za kategorije blaga in storitev, od katerih nobena ne sme biti nižja od 5 odstotkov. Veljavna ureditev Šeste direktive omogoča tudi uveljavitev nižjih stopenj DDV za dodatne kategorije blaga oz. storitev, kar predstavlja fleksibilni pristop k oblikovanju davčnih zahtev na podlagi davka na dodano vrednost (Kostanjevec, 2000, str. 52).

V smislu zagotavljanja štirih temeljnih svoboščin se davčna politika EU bolj usmerja na področje posrednih davkov (DDV in trošarin), medtem ko na področju neposrednih davkov stremijo predvsem k odpravljanju škodljivih davčnih praks. Eno temeljnih načel, ki ga zasleduje davčna politika EU na področju posrednih davkov, je spoštovanje pravila fiskalne nevtralnosti, to pomeni zagotovitev enake obdavčitve za blago domače proizvodnje in za blago uvoženo iz tujine ali iz drugih članic EU. Na enotnem trgu je namreč treba zagotoviti popolnoma prost pretok, da pa bi to dosegli, mora biti blago obdavčeno v državi, iz katere izvira, ali pa v državi, v katero je namenjeno (Evropska komisija 2004a, str. 23).

Z opisanimi veljavnimi določili je opravljena harmonizacija davčnih določil na evropski ravni le za davek na dodano vrednost, ki ima v tem pogledu najboljše možnosti, da postane pravi evropski davek. Harmonizacija davčne osnove za DDV je precej napredna in omogoča sedanje financiranje s sredstvi na osnovi DDV, potrebno pa bi bilo ta finančni vir nadgraditi v pravi davčni vir evropskega proračuna, ki bi ga plačevali državljani EU oziroma vsi potrošniki. Evropski DDV bi lahko predstavljal zadosten in stabilen vir prihodkov.

Odločitev o uvedbi evropskega davka s seboj prinese tudi nekatere ekonomske stroške za vpletene strani in stroške podpore tranzicije nacionalnega davka v

evropski davek. Ekonomski stroški spreminjanja evropske ureditve bodo nastali v času priprave in usklajevanj pravnih podlag za uvedbo novega finančnega vira evropskega proračuna. Stroški podpore preoblikovanja enega nacionalnega davka v evropski davek pa se bodo pojavili v času uvajanja sprememb in tudi pri uvajanju novih postopkov vplačevanja v evropski proračun. Navedeni stroški so eden od argumentov pri sprejemanju odločitve o uvedbi evropskega davka, saj mora skupni pozitivni učinek prevladati nad proceduralnimi težavami in stroški (Cattoir, 2004, str. 7).

Financiranje s katerim od predlaganih evropskih davkov bi bilo razvojno naravnano, če se za uvedbo evropskega davka popolnoma harmonizira davčne osnove v vseh državah članicah. Harmonizacija davčne osnove pomeni uvedbo različnih določil odvisno od izbranega davčnega vira proračuna EU. Prenova obstoječih določb ali uvedba novih določb davčne politike EU je mogoča po obravnavi in sprejetju novih aktov na področju davčne politike EU. Izbrani evropski davek ali več davkov bi moralo z ustrezno davčno stopnjo zagotoviti zadostna sredstva za financiranje evropskega proračuna.

### **7.3. Pripravljenost EU na sprejetje predpisov za uvedbo evropskega davka**

Priprava, usklajevanje in uvedba evropskega davka so tesno povezani z določili evropskih pogodb in davčno politiko EU. Vsak nov vir proračuna EU mora biti ne samo soglasno sprejet v Svetu, pač pa ga morajo ratificirati tudi parlamenti vseh držav članic. Za pripravo na tak proces sprememb davčne politike za potrebe spremembe financiranja EU je potrebna politična usmerjenost k pripravi pogojev za prenovo strukture obstoječih lastnih sredstev. Med dosedanjimi pogajanjmi v okviru evropskih institucij se vsi vpleteni še niso dovolj zavedali, da je reforma celotnega finančnega sistema Unije nujna za napredek EU (Becker, 2006, str. 7).

Države članice EU se zelo borijo za področja, ki so jih kljub vstopu v EU obdržala pod nacionalnimi določbami in o njih odločajo suvereno. Eno od teh področij je tudi davčna politika oziroma odločanje o vrstah in stopnjah davkov v posamezni državi. Na evropski ravni je že prišlo do ugotovitve, da bi morale za zagotavljanje ugodnih gospodarskih razmer in za spodbujanje razvoja države članice tudi čim bolj uskladiti tudi davčne obveznosti za podjetja. V tem primeru ne bi prihajalo do razlik pri čezmejnem primerjanju in selitve sedežev podjetij v države z bolj ugodno davčno politiko.

Evropski parlament je v svojih dokumentih iz zasedanj zapisal, da se zavzema za zagotovitev optimalne ravni financiranja in za nadaljnje reforme, ki bi podprle uresničitev zastavljenih ambicij EU. Odpraviti bi bilo potrebno pomanjkljivosti, ki so že bile ugotovljene med rednimi proračunskimi postopki in reformirati zlasti sistem

virov lastnih sredstev. Da bi se v bodoče lahko izognili ponovnemu nacionalnemu barantanju o finančni perspektivi, bo potrebno višino sredstev in okvire ter podrobnejše razdelitve odhodkov čim bolj uskladiti s sprejetimi cilji in programi Unije (Böge, 2006, str. 7).

Dogovor ob potrditvi Nove finančne perspektive za obdobje od leta 2007 do 2013 vključuje revizijsko klavzulo, v okviru katere se predvideva priprava celovitega pregleda celotnega finančnega sistema EU in priprava novega predloga za spremembe prihodkovnih in odhodkovnih postavk. Dogovor o reviziji financiranja Unije temelji na tem, da se bodo spremembe obravnavale in spreminjale celostno za prihodkovno in odhodkovno stran proračuna.

### ***7.3.1. Izračunavanje neto pozicije države članice***

Način vplačevanja sredstev v proračun EU, ki se izvaja bolj v obliki prispevkov držav članic, navaja posamezne države na izračunavanje neto nacionalnih pozicij. Izračunavanje neto pozicije, kot razlike med vplačanimi sredstvi države v evropski proračun in pridobljenimi sredstvi iz EU proračuna, povečuje pomembnost prizadevanj pri uveljavljanju nacionalnih interesov in angažiranja pri pridobivanju sredstev iz proračuna EU.

Koncept neto finančne pozicije države do proračuna EU se interpretira na dva pomembna načina. Prvi je predvidena neto finančna pozicija, kjer se predvidena vplačila v proračun EU v obdobju enega leta primerjajo z obsegom sredstev iz proračuna EU, ki ga bo predvidoma črpala država v istem obdobju. Ta oblika neto pozicije je znana vsaki državi takoj po sklenitvi pogajanj o prihodkovni in odhodkovni strani evropskega proračuna. Druga oblika pa je dejanska neto finančna pozicija države članice, kjer se primerjajo dejanski finančni tokovi med proračunoma države in EU. Ta oblika neto pozicije države je znana šele po zaključku obravnavanega obdobja. Torej je dejanska finančna pozicija odvisna od izida pogajanj in predvsem od sposobnosti države članice za črpanje sredstev, ki so ji na razpolago v proračunu EU (Ferluga, 2005, str.11).

Sprejemanje odločitev na podlagi pritiska različnih nacionalnih interesov držav članic ne vodi v smeri skupnih evropskih ciljev, za doseg katerih naj bi evropski proračun namenjal finančna sredstva. V okviru problema uveljavljanja različnih nacionalnih interesov je spodbudna težnja v razvoju finančnega sistema EU, da se poveča avtonomnost proračuna EU. Pri zagotavljanju učinkovitosti porabe evropskih sredstev pa ne bo narejenega napredka, če se bodo države članice na vsak način zavzemale za kompromise, ki jim zagotavljajo ugodno finančno pozicijo, namesto da bi se zavzemale za sprejete evropske cilje (Begg, 2006, str. 5).

### **7.3.2. Veljavne podlage za doseg političnih kompromisov**

V okviru Rimske pogodbe, podpisane 27. marca 1957, je bilo sprejeto, da se Evropska skupnost le prehodno financira z nacionalnimi prispevki in sicer do popolne vzpostavitve sistema virov lastnih sredstev. Leta 1970 je Evropski svet v Luksemburgu sprejel sklep o ukinitvi nacionalnih prispevkov in uvedbi novega sistema financiranja, temelječega na treh dejanskih virih lastnih sredstev (kmetijske dajatve, carine in vir na osnovi DDV). V tistem času so bila neuspešna prizadevanja, da bi pri sredstvih iz vira DDV uporabljali dejanske dohodke od DDV namesto usklajene osnove, izračunane na podlagi povprečne ponderirane stopnje za skupne neto prihodke. To dejstvo doprinese k temu, da je vir sredstev, izračunan na osnovi DDV, le orodje za računanje prispevkov držav članic. Leta 1988 je bil uveden četrti "dodatni" vir na osnovi BND, iz katerega bi se črpala sredstva le v primeru, da sredstva iz drugih treh virov ne bi zadoščala za kritje finančnih obveznosti Unije. Sedaj veljavni sistem virov lastnih sredstev, kjer zagotavlja vir na osnovi BND prevladujoč delež vseh sredstev, ne izpolnjuje svojega poslanstva in je v nasprotju z določbami in duhom Rimske pogodbe (Lamassoure, 2007, str. 4 in 7).

Doseganje skladnih stališč in sprejemanje dogovorov je odvisno predvsem od delovne metode obravnave predlogov finančnega sistema Unije v institucijah EU. Pomembno je, da se spoštuje pristop, ki na podlagi določenih političnih prednostnih nalog za prihodnost in nalog, določenih na osnovi obstoječih programov, gradi celotno strukturo delovanja finančnih instrumentov EU. Politični kompromis o urejanju finančnega sistema Unije mora biti dosežen s posebnim dialogom med Evropsko Komisijo, Svetom EU in Evropskim parlamentom (Böge, 2005, str. 8).

EU temelji na solidarnosti in izmenjavi izkušenj. Istočasno doseganje določenih ključnih ciljev zahteva sinergijo med sklepi o sistemu virov lastnih sredstev in odločitvami o odhodkih na ravni EU, na nacionalni in na regionalni ravni. Lizbonska strategija ali zunanji ukrepi EU lepo ponazarjajo nastali problem neuresničenih ali slabo uresničenih zadanih evropskih ciljev, katerih izvedba še vedno ni dovolj podprta tudi z evropskimi sredstvi in prizadevanji za skupni napredek na nacionalnih ravneh. Z dopolnjevanjem in vzpodbujanjem nacionalnih prizadevanj za pospešitev gospodarskega razvoja lahko Unija izboljša učinkovitost nacionalnih ukrepov in pokaže solidarnost. Odpravljanje neskladij pomeni, da mora EU ukrepati kot pobudnik, da bi dvignila standarde in določila nove postopke.

Ena od možnosti za doseganje boljših političnih odločitev o evropskih sredstvih in evropskih davkih bi bila lahko povečanje pomembnosti odločitev Evropskega parlamenta o finančni perspektivi in letnem proračunu. Poslanci v Evropskem parlamentu zastopajo vse državljane EU in bi se lahko z boljšo pogajalsko pozicijo nasproti Svetu EU in nacionalnim interesom držav članic zavzemali za evropske

cilje. Evropski parlament ima sedaj premajhen vpliv na odločitve glede razdelitve sredstev evropskega proračuna (parlament ima nekaj manevrskega prostora le za izboljšanje neobveznih izdatkov). Davčna politika ostaja v domeni nacionalnih oblasti in je zato vprašanje uvajanja evropskega davka odvisno predvsem od držav članic. Delna rešitev se ponuja tako, da se v Medinstitucionalnem dogovoru o delovanju institucij EU na področju finančnih zadev EU podeli večjo vlogo Evropskemu parlamentu (Lamassoure, 2007, str. 33).

Novi politični kompromis bo potrebno skleniti po opravljeni reviziji stanja finančnega sistema EU in sicer s spremembami Medinstitucionalnega sporazuma in Sklepa Sveta EU o sistemu virov lastnih sredstev. Novi dogovor mora biti v ravnovesju med zakonodajnimi prednostnimi nalogami in proračunskimi sredstvi. Dogovor bo potrebno doseči med voditelji vseh držav članic v Svetu EU in tudi v Evropskem parlamentu (Becker, 2006, str. 1).

Pri sprejemanju odločitev o finančnem sistemu EU velja načelo, da ni nič dogovorjeno, dokler ni dogovorjeno vse. Spremenjene razmere na evropskem in drugih svetovnih trgih kličejo po nujni prilagoditvi veljavnega sistema financiranja EU, do katere bo prišlo v prihodnosti. Z napovedano revizijo obstoječega sistema lastnih virov sredstev in sistema razdelitve odhodkov ter preučitvijo različnih predlogov o evropskem davku bo v prihodnosti prišlo do obravnave in sprejetja sprememb, ki bodo urejela neravnovesja na prihodkovni strani in prilagoditve višine odhodkov glede na strateške usmeritve Unije.

## **8. SKLEP**

Financiranje Evropskega proračuna je široka tematika, na katero vplivajo določila v evropskih pogodbah, sklepih o proračunskih prihodkih, odhodkih in proračunskem postopku, usklajevanja o finančni perspektivi in letnem proračunu, carinske določbe, kmetijska in davčna politika ter proračunska kontrola. Veljavni sistem financiranja Evropskega proračuna zagotavlja potrebna sredstva, vendar ima kar nekaj pomanjkljivosti. Sistem virov lastnih sredstev EU je nastajal od leta 1957 naprej in se je postopno spreminjal z uvedbo tradicionalnih lastnih sredstev namesto dela prispevkov držav, z uvedbo sredstev na osnovi DDV in sredstev na osnovi BND ter s sprejetjem odločitve o pripravah dolgoročnih finančnih perspektiv.

EU definira svoje proračunske zahteve na podlagi dolgoročno zastavljenih ciljev in omejitev v finančni perspektivi in v letnem proračunu. Finančno perspektivo in letni proračun se pripravlja, uskladi, sprejme in izvršuje v skladu z najpomembnejšimi proračunskimi načeli enotnosti, točnosti, enoletnosti, uravnoveženosti, univerzalnosti, dobrega finančnega poslovanja in preglednosti proračuna. Sistem

virov lastnih sredstev predstavljajo proračunski prihodki, ki so razdeljeni na tradicionalna lastna sredstva (carine, kmetijske dajatve, prelevmani za sladkor), sredstva na osnovi DDV in sredstva na osnovi BND.

Sedanji sistem virov lastnih sredstev proračuna EU deluje dobro po kriterijih zadostnosti in stabilnosti, vendar pa nikakor ne izpolnjuje zahtev kot sta razpoznavnost in enostavnost. Poleg tega bi lahko sistem zbiranja sredstev EU prispeval tudi k bolj učinkoviti razporeditvi finančnih sredstev v EU. Prenova sistema financiranja bi se morala celostno lotiti pomanjkljivosti veljavnega sistema, ki se kažejo v odsotnosti neposredne povezave z državljani EU, v odvisnosti od odobritev sredstev iz nacionalnih državnih blagajn ter v neupravičeni zapletenosti zaradi splošnega mehanizma popravkov proračunskih neravnovesij.

Sistem financiranja proračuna EU je možno izboljšati in sicer z uvedbo nekaterih sprememb, ki bi odpravile nepravilnost obstoječega popravka za Združeno kraljestvo in povečale delež davčnega vira v sistemu virov lastnih sredstev. S pomočjo analize sem ugotovila, da sedanja sredstva na osnovi harmoniziranega DDV niso sredstva na podlagi davka v pravem pomenu besede. To so izvedena, posebej izračunana sredstva, ki so po lastnostih podobna prispevku držav članic v evropski proračun. V proračun EU se kot prispevek plačujejo sredstva na osnovi DDV in sredstva na osnovi BND, kar predstavlja več kot 85% vseh virov lastnih sredstev. Prav zaradi tega se je skozi izdelano analizo pokazalo, da bi za razvoj evropske finančne ureditve bilo potrebno preoblikovati strukturo virov, spremeniti lastnosti posameznih virov ali pa uvesti nove vire lastnih sredstev evropskega proračuna. Fiskalni vir evropskega proračuna bi lahko v veliki meri pozitivno vplival na razpoznavnost med državljani EU in zmanjšanje odvisnosti od odobritev sredstev iz nacionalnih blagajn držav članic.

Analizo uvedbe fiskalnega vira evropskega proračuna oziroma evropskega davka sem izvedla na podlagi ocenjevanja kandidatov za evropski davek glede na izpolnjevanje kriterijev razpoznavnost in enostavnost, zadostnost in stabilnost prihodkov, finančne avtonomije, učinkovitosti upravnih stroškov, ustreznosti urejanja področja na evropski ravni, prispevanja k učinkoviti razdelitvi ekonomskih sredstev in pravičnosti pri bruto plačilih. Iz analize je razvidno, da so najprimernejši možni kandidati za evropski davek davek na motorno gorivo za cestni promet, davek na dodano vrednost, davek na dobiček poslovnih družb in davek na tobak in alkohol.

Realno možnost uvedbe samostojnega evropskega davčnega vira predstavljajo vsi štirje predlogi za evropski davek. Vsak od predlaganih davčnih virov lastnih sredstev je splošno uveden davek na nacionalnih ravneh v državah članicah in bi z uvedbo na evropski ravni pomenil okrepitev neposredne povezave med državljani in proračunom Unije. Prav tako bi uvedba samostojnega davčnega vira lahko

prispevala k boljši razporeditvi gospodarskih sredstev v EU. Uvedba evropskega davka, ki bi zagotovil večinski delež sredstev, bi pomenila tudi zmanjšanje sredstev na osnovi BND, ki jih morajo države članice plačevati v evropski proračun. Sredstva na osnovi BND bi morala v virih evropskega proračuna predstavljati manjši delež v skupnih lastnih sredstvih, kot ga predstavljajo sedaj. Vendar pa bodo morala ta sredstva še naprej ohraniti pomembno vlogo postavljanja zgornje meje celotnih sredstev proračuna EU in zagotavljanja pravičnosti pri bruto plačilih držav članic v proračun Unije.

Zakonodajni okvir EU potrebuje za učinkovito uvedbo evropskega davka uskladitev in sprejem določil za večjo harmonizacijo na izbranih področjih davčne politike. Nekateri davčne zahteve so na evropski ravni že usklajene, bo pa potrebno ob izbiri evropskega davka določiti evropske stopnje in vzpostaviti dobro administrativno sodelovanje vseh davčnih uradov držav članic za spremljanje in nadzor plačevanja evropskega davka.

Za sprejetje najpomembnejših določil glede financiranja EU se mora doseči v Svetu EU soglasje. V Svetu EU države članice ne glasujejo samo glede na opravljene študije in strokovne analize neodvisnih institucij ter predlogov in priporočil Evropske komisije, ampak pri svojih odločitvah upoštevajo nacionalne in evropske vplive. Vsako usklajevanje spreminjanja sistema virov lastnih sredstev in Medinstitucionalnega sporazuma o proračunski disciplini in izboljšanju proračunskega postopka ima za posledico težka pogajanja in sklepanje kompromisov pri oblikovanju sklepov.

Celotna zgodba uvedbe evropskega davka je močno odvisna od politične volje v Svetu EU in Evropskem Parlamentu, usmerjene v spremembo strukture finančnih virov evropskega proračuna. Države članice želijo na nekaterih področjih ohraniti suverenost in davčna politika spada med ta nacionalna področja. V prid potrebnim spremembam sistema virov lastnih sredstev EU je predvsem prevelika neracionalnost v primeru izrabe splošnega mehanizma popravkov proračunskih neravnovesij. Bistvene spremembe se ne bodo začele obravnavati, dokler vsi sodelujoči pri določanju proračuna EU ne bodo pripravljeni na sprejem preoblikovanja obstoječega sistema. V preteklih letih so se pojavila resna opominjanja na slabosti, ki jih ima obstoječi sistem, in da potrebuje korenito spremembo. Vendar več kot do nepovezanih pobud na najvišji ravni ni prišlo.

Časovni okvir možnih sprememb je s sprejetjem Finančne perspektive za obdobje od leta 2007 do 2013 določen z zavezo o pripravi celovitega pregleda finančnega sistema Unije in priprava predloga za spremembe prihodkovne in odhodkovne strani proračuna s strani Evropske komisije do leta 2008/2009. Izvedba finančne revizije evropskega proračuna bo zahtevala poleg sprememb določil o sistemu virov lastnih



sredstev tudi dogovor o spremembi sestave odhodkov evropskega proračuna, kar bo potrebno predlagati, uskladiti in sprejeti najkasneje do leta 2012. Glede na zaostrena pogajanja o finančnem okvirju v letu 2006 je za uspešna nadaljnja pogajanja nujno, da se sprejemajo kompromisi za celotni evropski finančni sistem. To pomeni, da bo do dogovora prišlo le v primeru, da se ugodno prilagodijo določbe na prihodkovni strani proračuna in okvirji na odhodkovni strani proračuna v skladu z evropskimi cilji.

Uvedba popolnoma novega vira lastnih sredstev, temelječega na davku na motorno gorivo za cestni promet in davka na tobak in alkohol, je izvedljiva v predvidenem obdobju, medtem ko je fiskalni vir iz naslova DDV in davka na dobiček družb precej dolgoročnejši projekt. Za začetek procesa celostne posodobitve in poenostavitve sistema virov lastnih sredstev vključno z uvedbo evropskega davka je potrebna sprejeta zaveza s strani predsednikov držav članic na zasedanju Evropskega sveta, ki bo sledila za leto 2008 napovedanemu pregledu in predlogu Evropske komisije. Na podlagi zaveze bo lahko Evropska komisija pripravila podrobne predloge za spremembe sedanjih določil v Medinstitucionalnem sporazumu, Sklepu o sistemu virov lastnih sredstev in Finančni perspektivi.

Tudi v primeru izbire davka za financiranje evropskega proračuna je potrebno upoštevati, da mora celotni sistem virov lastnih sredstev EU zagotoviti sistemsko popolno enakost držav in državljanov. Pri tej zahtevi ugotovimo, da jo lahko načelno izpolnujemo, vendar v praksi noben sistem ne bo zagotavljal popolne pravičnosti. Vedno bodo nekatere države plačevale v evropski proračun več, kot bodo lahko črpale iz njega, ter druge države, ki bodo potrebovale in porabile več evropskih sredstev, kot jih bodo vplačale. Evropska integracija pomeni, da imajo države članice prednost zaradi povezovanja in so medsebojno tudi solidarne, kar prav tako velja pri finančnem poslovanju Unije. Skupne politike Unije morajo biti podprte s finančnimi sredstvi in opravičevati posredovanje na ravni EU z doseganjem večje učinkovitosti kot na nacionalni ravni. Ekonomija obsega na ravni EU postaja vse pomembnejša in ugodnosti čezmejnega povezovanja vse jasnejše. Vse države EU si želijo čim večje povezanosti, večje učinkovitosti in poenostavitve v medsebojnem delovanju.

## 9. LITERATURA

1. Aristovnik Aleksander, Kešeljević Aleksandar: Nova finančna perspektiva. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 2005, 2, 10.01.2005, str. 28 – 30.
2. Becker Peter: More Money for Europe. Berlin: German Institute for International and Security affairs, 2006. 8 str.
3. Begg Iain et al.: The Own Resources of the European Union – Analysis and Possible Developments. Brussels: European Commission, 1998. 155 str.
4. Begg Iain, Heinemann Friedrich: New Budget, Old Dilemmas. London: Centre for European reform, 2006. 6 str.
5. Böge Reimer: Report on Policy Challenges and Budgetary Means of the enlarged Union 2007-2013. [URL: <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/reports=EN>], 19.05.2005.
6. Böge Reimer: Poročilo o Medinstitucionalnem sporazumu o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju. [URL: <http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/reports=SL>], 27.04.2006.
7. Cattoir Philippe: Tax-based EU own resources. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. 45 str.
8. Čok Mitja et al.: Javne finance v Sloveniji. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2005. 84 str.
9. Enderlein Henrik et al.: The EU Budget – How Much Scope for Institutional Reform? Frankfurt: European Central Bank, 2005. 31 str.
10. Fortuna Marko: Harmonizacija davka od dohodka pravnih oseb v Evropski uniji. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2006. 94 str.
11. Ferluga Irena: Reforma javnih financ bo trd oreh. Večer, Maribor, 2005, 21.01.2005, str. 11.
12. Figueira Filipa: How to Reform the EU Budget? Going Beyond Fiscal Federalism. Utrecht: Utrecht University, 2007. 18 str.
13. Hoeller Peter et al.: Fiscal relations within the European Union. Paris: OECD Economics department, 1996. 72 str.
14. Kocbek Darja: Del davkov bi šel neposredno v Bruselj. Delo, Ljubljana, 2004, 18.07.2004, str. 14.
15. Kostanjevec Boris: Nekatere dileme o mednarodnem poenotenju davka na dodano vrednost v Evropski uniji. Podjetje in delo, Ljubljana, 2000, 10.02.2000, str. 47-67.
16. Kovač Stanislav: Predindustrijski proračun EU in Slovenije. Finance, Ljubljana, 2005, 20.12.2005, str. 8.
17. Lamassoure Alain: Clarification on the premise of the introduction of special taxation on the new communication services. [URL: [http://www.alainlamassoure.eu/actualite.php?id\\_categorie](http://www.alainlamassoure.eu/actualite.php?id_categorie)], 01.07.2006.

18. Lamassoure Alain: Poročilo o prihodnosti lastnih sredstev Evropske unije. Bruselj: Evropski parlament, 2007. 54 str.
19. Le Cacheux Jacques: European Budget - the poisonous budget rebate debate. Brussels: Notre Europe, 2005. 31 str.
20. Le Cacheux Jacques: Funding the EU with a Genuine Own Resource. [URL: <http://www.notre-europe.eu/en/axes/cooperation-competition-solidarite/travaux/publication/eu-budget/>], 15.10.2006.
21. Menendez Agustin Jose: Taxing Europe - Two cases for a European power to tax. Oslo: Arena University of Oslo, 2003. 52 str.
22. Mrak Mojmir: Proračun EU. Primath, Ljubljana, 2004, str. 737-754.
23. Mrak Mojmir: Vsebinski izzivi razširjene EU in nova finančna perspektiva. Bančni Vestnik, Ljubljana, 2004a, št. 5, str. 117-125.
24. Mrak Mojmir et al.: Kohezijska politika Evropske unije. Ljubljana: samozaložba, 2004b. 160 str.
25. Mrak Mojmir: Finančna perspektiva EU in neto proračunski položaj Slovenije. Delo, Ljubljana, 2005, 12.05.2005, str. 5.
26. Mrak Mojmir: Naslednja srednjeročna finančna perspektiva Evropske unije in Slovenija. Ljubljana: Urad predsednika Republike Slovenije, 2005a. str. 74-89.
27. Sapir André et al.: An Agenda for a Growing Europe. Brussels: European Commission, 2003. 168 str.
28. Smith Stephen: Financing the European Community: a review of options for the future. Fiscal Studies, London, 1992. št. 13, str. 98 – 127.
29. Smith Stephen, Michael Keen: The future of Value Added Tax in the European Union. Economic Policy, London, 1996, št. 23, str. 375 – 420.
30. Stanovnik Tine: Davčna harmonizacija v Evropski uniji. Ljubljana: Primath, 2004, str. 755–769.
31. Šaunik Tomaž: Proračun kot kolateralna sreča, pogovor z dr. Mrakom. Mladina, Ljubljana, 2006, 01.01.2006, str. 30 – 32.
32. Zagorac Željka: Leta 2014 se napoveduje evropski davek. Finance, Ljubljana, 2004, 29.07.2004. str. 9.

## 10. VIRI

1. Bilten Slovenskega gospodarskega in raziskovalnega združenja v Bruslju. Bruselj: Slovensko gospodarsko združenje, Letnik VI, 2005, št.6, 43 str.
2. Consolidated version of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community (EU Official Journal, C325/1, 24.12.2002).
3. Davčna politika evropske unije. [URL: [http://europa.eu.int/pol/financ/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/financ/index_en.htm)], Evropska komisija, 16.05.2006.
4. Davek na dodano vrednost. [URL: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/repert/0930.htm>], Evropska komisija, 12.05.2006.
5. Directive 2003/96/EC of 27.10.2003 of the Council restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity (EU Official Journal, L283, 31.10.2003).
6. Ekonomska in monetarna unija. [URL: <http://evropa.gov.si/evropomocnik>], Evropska komisija, 01.02.2006
7. Ekonomske in finančne zadeve [URL: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/index_en.htm)], Evropska komisija, 18.01.2006.
8. European Commission: Agenda 2000 - Financing the European Union. Brussels: Bulletin of the European Union, 1998. 29. str.
9. European Commission: Commission proposal for a Council directive to introduce special tax arrangements for diesel fuel used for commercial purposes. Brussels: European Commission, 2002, COM (2002) 410 final, 24.07.2002, 56 str.
10. European Commission: Financing the European Union: Commission report on the operation of the own resources system, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. 92 str.
11. European Commission: Proposal for a Council decision on the system of the European Communities' own resources. Brussels: European Commission, 2004a. 5 str.
12. European Commission: The budget of the European Union. Brussels: European Commission, 2000. 19 str.
13. European Commission: The Community Budget – The facts in figures. Brussels: European Commission, 2001. 27 str.
14. European Commission: VAT rates applied in the Member States of the European Community. Brussels: European Commission, 2005. 35 str.
15. European Commission: Working document on Proposal for renewal of the Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure. Brussels: European Commission, 2004b. 26 str.
16. European Council: Financial Perspective 2007 – 2013, Brussels: Council of the European Union, 15915/05, 19.12.2005, 35 str.

17. European Parliament: Fact Sheets on the European Union. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 277 str.
18. European Union: Public Finance, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. 360 str.
19. Evropska komisija: Davek na dodano vrednost - Študija metod obdavčenja finančnih in zavarovalnih storitev. Bruselj: Evropska komisija, 1998. 193 str.
20. Evropska komisija: Predlog odločbe Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti. Bruselj: Evropska komisija, 2004, KOM(2004) 501 končno, 14.07.2004, 7 str.
21. Evropska komisija: Predlog Uredbe o izvajanju ukrepov za korekcijo proračunskih neskladij z obrazložitvenim memorandumom. Bruselj: Evropska komisija, 2004, KOM(2004) 501, 14.07.2004, 27 str.
22. Evropska komisija: Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Finančna perspektiva 2007 – 2013. Bruselj: Evropska komisija, 2004. 28 str.
23. Evropska unija: Finančno poročilo 2004, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2005. 163 str.
24. Evropska unija: Finančno poročilo 2005, Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2006. 163 str.
25. Evropska unija: Predlog Pogodbe o Ustavi za Evropo. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2004, 29.10.2004, 482 str.
26. Evropski sporazum o pridružitvi. Zakon o ratifikaciji evropskega sporazuma o pridružitvi med RS na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru EU na drugi strani (Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 13'97).
27. Final report of the discussion circle on own resources. Brussels: The European Convention, 08.05.2003. 7 str.
28. Financiranje evropskega proračuna. [URL: [http://www.europa.eu.int/comm/budget/financialfrwk/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/budget/financialfrwk/index_en.htm)], Evropska komisija, 04.05.2006.
29. Gradiva Ministrstva za finance, 2006.
30. Laszlo Kovacs: The Future of EU Taxation Policy. Speech to Tax Directors' Institute, London, 08.12.2005.
31. Medinstitucionalni sporazum o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju. (Uradni list Evropske unije, 14.06.2006).
32. Mnenje Evropskega ekonomsko – socialnega odbora o predlogu za sklep Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti. Bruselj, 20.05.2005. 10 str.
33. Presidency Conclusions: Nice European Council Meeting. Nice: European Council, 2000. 47 str.
34. Price Waterhouse Coopers: Descriptive Report on the Simplification and modernisation of VAT Obligations for the European Commission, Brussels: European Commission, 2002. 41 str.

35. Proračun EU, Generalni direktorat za proračun [URL: [http://ec.europa.eu/budget/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm)], Evropska komisija, 15.09.2006
36. Proračun, Finančna perspektiva [URL: [http://europa.eu.int/comm/financial\\_perspective](http://europa.eu.int/comm/financial_perspective)], Evropska komisija, 19.01.2006.
37. Sklep Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. septembra 2005 o reviziji Finančne perspektive 2000 – 2006 (Uradni list Evropske unije, L269, 14.10.2005).
38. Sklep Sveta 2000/597/ES in Euratom z dne 29. septembra 2000 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske skupnosti (Uradni list Evropske unije, L253, 07.10.2000).
39. Splošni proračun za leto 2005 (Uradni list Evropske unije, L60, 08.03.2005).
40. Šesta direktiva (77/388/EGS) z dne 17. maja 1977 o usklajevanju zakonodaj držav članic o prometnih davkih – splošni sistem davka na dodano vrednost (Uradni list Evropske unije, L145, 13.06.1977).
41. Zakon o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 89/1998).
42. Zakon o ratifikaciji Večletnega sporazuma o financiranju med Komisijo Evropskih skupnosti v imenu Evropske skupnosti in Vlado Republike Slovenije (Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, št. 19/01)

## 11. SLOVARČEK KRATIC IN SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV

BND	bruto nacionalni dohodek
BNP	bruto nacionalni proizvod
CAP - Common Agriculture Policy	Skupna kmetijska politika
Ceiling	zgornja meja
Consolidated Version of the Treaty on European Union	Konsolidirana verzija sporazuma o Evropski uniji
Council of the EU	Svet Evropske unije
Court of Auditors	Računsko sodišče Evropskih skupnosti
ECB	Evropska centralna banka
EFTA - European Free Trade Association	Evropska cona proste trgovine
ESR 95	Evropski sistem integriranih ekonomskih računov
EUR-Lex	brezplačni internetni dostop do prava Evropske Unije
European Council	Evropski Svet označuje periodična srečanja voditeljev držav članic
EU - European Union	Evropska unija
Heading	naslovi oziroma poglavja na katera so razdeljeni odhodki v proračunu
Mio.	milijon
n.p.	ni podatka
R&D - Research and development	Raziskave in razvoj
VAT - Value added tax	Davek na dodano vrednost
VIES - VAT Information Exchange System	Informacijski sistem za izmenjavo informacij o DDV
The Advisory Committee on Own Resources	Svetovalni odbor za lastna sredstva pri Evropski komisiji
WTO – World trade organization	Svetovna trgovinska organizacija

## 12. PRILOGE



Priloga 1: Seznam stopenj davka na dodano vrednost v državah članicah v veljavi za leto 2006

**I. LIST OF VAT RATES APPLIED IN THE MEMBER STATES**

Member States	Code	Super Reduced Rate	Reduced Rate	Standard Rate	Parking Rate
Belgium	BE	-	6	21	12
Czech Republic	CZ	-	5	19	-
Denmark	DK	-	-	25	-
Germany	DE	-	7	16	-
Estonia	EE	-	5	18	-
Greece	EL	4.5	9	19	-
Spain	ES	4	7	16	-
France	FR	2.1	5.5	19.6	-
Ireland	IE	4.4	13.5	21	13.5
Italy	IT	4	10	20	-
Cyprus	CY	-	5 / 8	15	-
Latvia	LV	-	5	18	-
Lithuania	LT	-	5 / 9	18	-
Luxembourg	LU	3	6	15	12
Hungary	HU	-	5	20	-
Malta	MT	-	5	18	-
Netherlands	NL	-	6	19	-
Austria	AT	-	10	20	12
Poland	PL	3	7	22	-
Portugal	PT	-	5 / 12	21	-
Slovenia	SI	-	8.5	20	-
Slovakia	SK	-	-	19	-
Finland	FI	-	8 / 17	22	-
Sweden	SE	-	6 / 12	25	-
United Kingdom	UK	-	5	17.5	-

N.B.: Exemptions with a refund of tax paid at preceding stages (zero rates) are not included above (see section V)

Vir: European Commission: VAT rates applied in the Member States of the European Community. Brussels: European Commission, 2005. str. 3.

## Priloga 2: Pregled Nove finančne perspektive 2007 - 2013

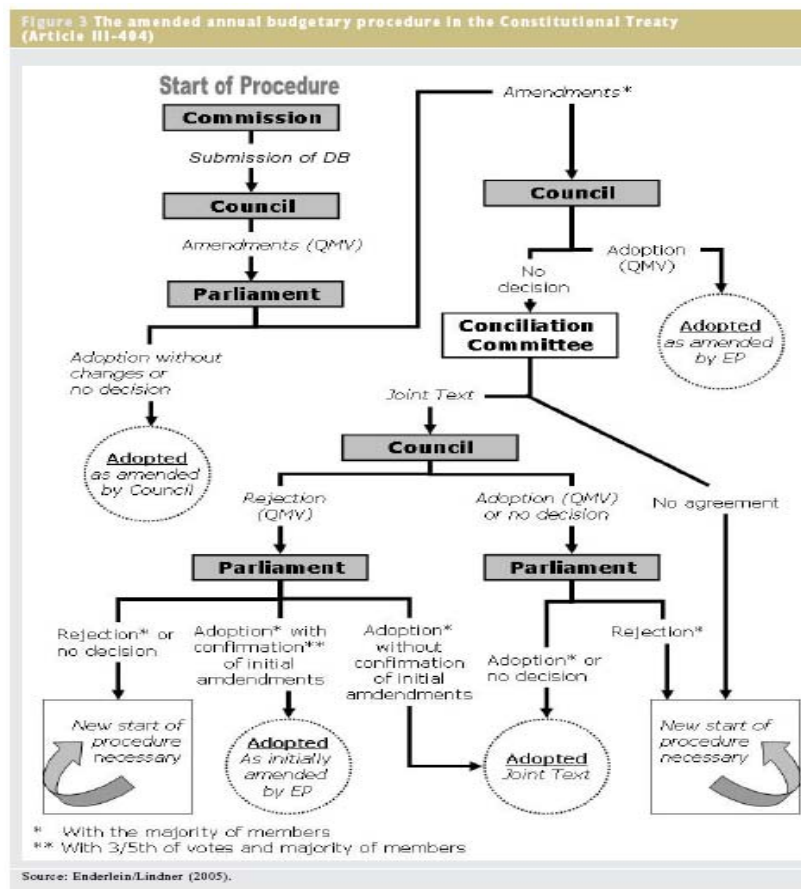
### OVERVIEW OF THE NEW FINANCIAL PERSPECTIVE 2007-2013

All figures are shown in 2004 prices. EUR Billion

Commitments Appropriations	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
1. Sustainable Growth	51,090	52,148	53,330	54,001	54,945	56,384	57,841	379,739
1a Competitiveness for Growth and Employment	8,250	8,860	9,510	10,200	10,950	11,760	12,600	72,120
1b Cohesion for Growth and Employment	42,840	43,288	43,820	43,801	43,995	44,634	45,241	307,619
2. Preservation and Management of Natural Resources	54,972	54,308	53,652	53,021	52,386	51,761	51,145	371,244
of which: market related expenditure and direct payments	43,120	42,697	42,279	41,864	41,453	41,047	40,645	293,105
3. Citizenship, freedom, security and justice	1,120	1,210	1,310	1,430	1,570	1,720	1,910	10,270
3a Freedom, Security and Justice	0,800	0,890	0,790	0,910	1,050	1,200	1,390	6,830
3b Citizenship	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	3,640
4. EU as a global player	6,280	6,550	6,830	7,120	7,420	7,740	8,070	50,010
5. Administration	6,720	6,900	7,050	7,180	7,320	7,450	7,680	50,300
6. Compensations	0,419	0,191	0,190					0,800
Total appropriations for commitments as a percentage of GNI	120,601 1,10%	121,307 1,08%	122,362 1,06%	122,752 1,04%	123,641 1,03%	125,055 1,02%	126,646 1,00%	862,363 1,045%
Total appropriations for payments as a percentage of GNI	116,650 1,06%	119,535 1,06%	111,830 0,97%	118,080 1,00%	115,595 0,96%	119,070 0,97%	118,620 0,94%	819,380 0,99%
Margin available	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,25%
Own Resources Ceiling as a percentage of GNI	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Vir: European Council: financial Perspective 2007 – 2013, Brussels: Council of the European Union, 15915/05, 19.12.2005, str. 33.

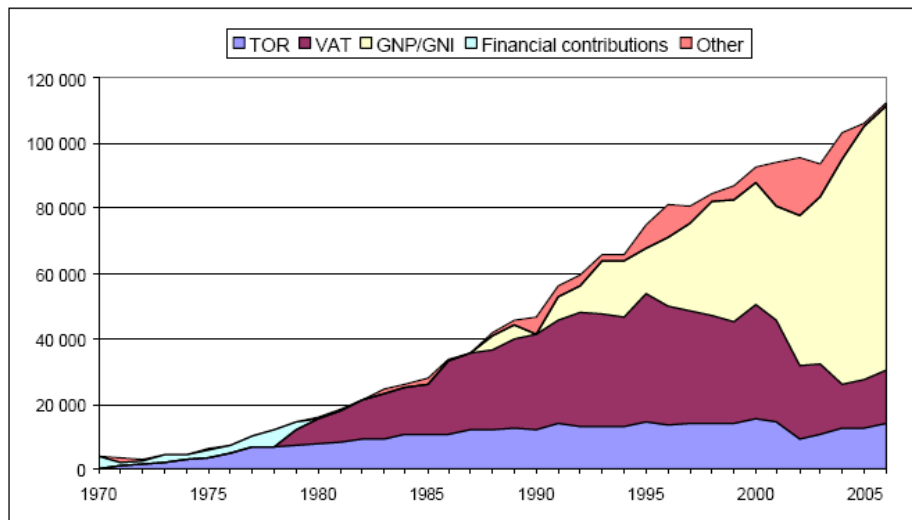
Priloga 3: Skica postopka sprejemanja evropskega proračuna



Vir: Enderlein Henrik et al.: The EU Budget – How Much Scope for Institutional Reform?  
 Frankfurt: European Central Bank, 2005. str. 24.

Priloga 4: Slikovni prikaz deleža posameznih virov lastnih sredstev v proračunu EU v letih od 1970 do 2006

Chart 2. European budgetary revenue 1970-2006: aggregate amounts and breakdown



Source: European Commission.

Vir: Le Cacheux Jacques: European Budget: the poisonous budget rebate debate. Brussels: Notre Europe, 15.06.2005. str. 4.

## Priloga 5: Primerjava obsega evropskega in nacionalnih proračunov

### EU vs. nacionalne javne finance

Obseg (izdatki v letih 2001-2003)

<i>(v mrd EUR)</i>	2001	2002	2003
Nacionalni proračuni EU-25 (skupaj)	4.388,2	4.594,8	4.727,4
Proračun Evropske unije	92,6	95,7	97,5

<i>(kot % BDP EU-25)</i>	2001	2002	2003
Nacionalni proračuni EU-25 (skupaj)	47,23%	45,57%	48,47%
Proračun Evropske unije	1,00%	0,99%	1,00%

Vir: Mrak Mojmir: Gradivo za predavanja. [URL: <http://www.ef.uni-lj.si/predmeti/struktura/izpis.asp?vrsta=gradivo&id=11501>], Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 04.04.2007.