

UNIVERZA V LJUBLJANI

EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**FINANČNA PERSPEKTIVA EVROPSKE UNIJE 2007 - 2013 IN NJENA
PRIMERJAVA S PREDHODNIMI FINANČNIMI PERSPEKTIVAMI**

Ljubljana, december 2005

URBAN GORŠIČ

IZJAVA

Študent _____ izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom _____ in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1. FINANČNA PERSPEKTIVA IN PRORAČUN EU	1
1.1. RAZLOGI ZA VPELJAVO FINANČNE PERSPEKTIVE V FINANČNI SISTEM EU	2
1.2. PRORAČUN EU	2
1.2.1. Načela proračuna EU	2
1.2.2. Faze proračunskega postopka.....	3
1.3. PREJEMKI EVROPSKEGA PRORAČUNA	4
1.3.1. Tradicionalni lastni viri	4
1.3.2. DDV vir	4
1.3.3. BND vir	5
1.3.4. Popravek v korist Velike Britanije	5
1.4. IZDATKI PRORAČUNA EU.....	6
1.4.1. Obvezni izdatki Proračuna EU	7
1.4.2. Neobvezni izdatki.....	7
1.4.3. Izdatki za kmetijsko politiko	7
1.4.4. Sredstva za strukturno in kohezijsko politiko	8
1.4.5. Predpristopna pomoč	8
2. FINANČNA PERSPEKTIVA 1988 - 1992	9
2.1. REFORME SPREJETE LETA 1988	9
2.2. STRUKTURA FINANČNE PERSPEKTIVE 1988 - 1992.....	11
3. FINANČNA PERSPEKTIVA 1993 - 1999	13
3.1. POGAJANJA O NOVI FINANČNI PERSPEKTIVI ZA SKUPNOST 12-IH DRŽAV	13
3.2. POUČENJE V EDINBURGU SPREJETEGA FINANČNEGA OKVIRA	14
3.3. POGAJANJA O NOvem MEDINSTITUCIONALNEM DOGOVORU	15
3.4. PRILAGODITEV FINANČNE PERSPEKTIVE V PRID ŠIRITVE EU	16
4. FINANČNA PERSPEKTIVA 2000 - 2006	18
4.1. SESTAVA FINANČNE PERSPEKTIVE 2000 – 2006.....	19
4.2. NOVI MEDINSTITUCIONALNI DOGOVOR	19
5. FINANČNA PERSPEKTIVA 2007 - 2013	20
5.1. PRISTOP V POGAJANJIH	20
5.2. VIŠINA FINANČNE PERSPEKTIVE 2007 - 2013.....	22
5.3. STRUKTURA FINANČNE PERSPEKTIVE 2007 - 2013.....	22
5.3.1. Konkurenčnost za rast in zaposlovanje.....	24
5.3.2. Kohezija za rast in zaposlovanje.....	25
5.3.3. Upravljanje in varovanje naravnih virov.....	26
5.3.4. Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica.....	26
5.3.5. Evropska unija kot globalni partner	27
5.3.6. Lastni viri	27
5.4. PREDLOG LUKSEMBURŠKEGA PREDSEDSTVA ZA FINANČNO PERSPEKTIVO 2007 – 2013.....	27
5.4.1. Skupni odhodki EU-27 2007 - 2013	28
5.4.2. Konkurenčnost, ki služi rasti in zaposlovanju.....	28
5.4.3 Kohezija, ki služi rasti in zaposlovanju.....	28

5.4.4. Ohranjanje in upravljanje naravnih virov	29
5.4.5. Svoboda, varnost in pravica.....	30
5.4.6. Druge notranje politike.....	30
5.4.7. EU kot globalni partner	31
5.4.8. Uprava	31
5.4.9. Lastni viri.....	32
5.5. GLAVNI VZROKI ZA PROPAD POGAJANJ O NOVI FINANČNI PERSPEKTIVI	32
6. SKLEP.....	34
LITERATURA.....	36
VIRI.....	37

SEZNAM TABEL IN SLIK

Tabele:

Tabela 1: Struktura prejemkov in izdatkov proračuna EU v obdobju 2004 - 2006.....	3
Tabela 2: Kronologija dogodkov, povezanih s proračunom EU.....	10
Tabela 3: Prvotno sprejeta finančna perspektiva 1988 - 1992 po posameznih vrstah	12
Tabela 4: Končna finančna perspektiva 1988 - 1992 po posameznih vrstah.....	13
Tabela 5: Prvotno sprejeta finančna perspektiva 1993 - 1999 (v milijonih EUR; cene 1992)	18
Tabela 6: Končna finančna perspektiva 1993 – 1999 (v milijonih EUR; tekoče cene).....	18
Tabela 7: Finančna perspektiva 2000 - 2006 in njene prvotno načrtovane ter prilagojene	21
Tabela 8: Predlog Evropske komisije za finančno perspektivo 2007 - 2013.....	23
Tabela 9: Konkurenčnost, ki služi rasti in zaposlovanju (v milijonih EUR, cene 2004).....	28
Tabela 10: Kohezija, ki služi rasti in zaposlovanju (v milijonih EUR, cene 2004).....	28
Tabela 11: Ohranjanje in upravljanje naravnih virov (v milijonih EUR, cene 2004).....	29
Tabela 12: Svoboda, varnost in pravica (v milijonih EUR, cene 2004)	30
Tabela 13: Druge notranje politike (v milijonih EUR, cene 2004).....	31
Tabela 14: EU kot globalni partner (v milijonih EUR, cene 2004)	31
Tabela 15: Uprava (v milijonih EUR, cene 2004)	31

Slike:

Slika 1: Postopek sprejemanja evropskega proračuna	6
Slika 2: Predlog Evropske komisije: sprememba strukture izdatkov	24

UVOD

Propad pogajanj o novi finančni perspektivi na vrhu Evropske unije 16. in 17. junija 2005 v Bruslju jasno nakazuje na globoko "proračunsko krizo", v katero je zašla unija. Težavna področja, kot so izdatki za skupno kmetijsko politiko, popravek v korist Velike Britanije, nezadovoljstvo največjih neto plačnic v proračun in skupna poraba, so očitno bila pretrd oreh za doseg kompromisnega dogovora. Finančna perspektiva bo, po preteklih dveh (1988 - 1992, 1993 - 1999) in aktualni 2000 - 2006, četrta po vrsti in glede na dosednji potek dogodkov bodo pogajanja najbolj dolgotrajna in neizprosna.

Po zgodovinski širitvi Evropske unije na nekdanji "vzhodni blok" postaja čedalje očitneje, da je proračun Evropske unije močno zastarel in več ne služi prvotno postavljenim ciljem. Že samo dejstvo, da se kmetijstvu, nazadujoči in neperspektivni panogi z minimalno možnostjo zaposlitve, namenja dve petini celotnega proračuna, raziskavam in razvoju pa skromnih 15 odstotkov, je dovolj zgovorno in skrb zbujujoče.

Namen diplomskega dela je, da primerjam predloge nove finančne perspektive 2007 - 2013 s preteklimi finančnimi perspektivami in poskušam ugotoviti ali je Evropske unija pripravljena na korenit zasuk v strukturi njenega proračuna, ki bi ji pomagal iz krize v katero so zašle njene finance. Obstaja bojazen, da bi v želji po čimprejšnjem doseg kompromisnega dogovora, finančni okvir za obdobje med letoma 2007 do 2013 postal le "podaljšek" dosedanje finančne politike Evropske unije. Ali se torej lahko veljaki držav članic Evropske unije konstruktivno lotijo izziva in v proračun vpeljejo prepotrebne korenite spremembe?

V uvodnem poglavju diplomskega dela so podrobno predstavljene in opisane poglobitve značilnosti in struktura evropskega proračuna, proces sprejemanja, kot tudi njegova povezava s finančno perspektivo Evropske unije. Poglavja, ki sledijo pa so namenjena vsem dosedanjim finančnim perspektivam Evropske unije (1988 - 1992, 1993 - 1999, 2000 - 2006) in s temi povezanimi najpomembnejšimi dogodki. Sklepno poglavje proučuje dosedanje dogajanje v povezavi z novo finančno perspektivo za obdobje 2007 - 2013 in zajema tako prvotni predlog Evropske komisije kot tudi zadnji predlog luksemburškega predsedstva za naslednjo finančno perspektivo 2007 - 2013 pred neuspelim vrhom Evropske unije junija 2005 v Bruslju.

1. FINANČNA PERSPEKTIVA IN PRORAČUN EU

Finančna perspektiva ni večletni proračun Evropske unije, za sprejem tega je še vedno potrebna vsakoletna procedura, ampak zgolj dogovor o prednostih nalogah javnih financ Evropske unije in dogovor o zgornji meji javnofinančnih izdatkov EU (skupaj in po posameznih kategorijah). Finančna perspektiva je srednjeročni, trenutno sedemletni, planski dokument, ki predvideva izdatke letnih proračunov Evropske unije, skrbi za nemoteno proračunsko proceduro in omogoča disciplino sprejemanja proračuna.

1.1. Razlogi za vpeljavo finančne perspektive v finančni sistem EU

Politično in institucionalno ravnotežje finančne ureditve Evropske unije je v osemdesetih letih prejšnjega stoletja prišlo pod velik pritisk, ko je konfliktnost med dvema glavnima vejama proračunske oblasti (Evropskim parlamentom in Evropskim svetom) vse bolj oviralo letno proračunsko proceduro, kar je posledično vodilo do pomanjkanja virov financiranja naraščajočega obsega izdatkov ter neskladja v nacionalnih proračunih. Omenjeni razlogi so leta 1988 institucije Evropske unije pripeljali k sporazumu o uveljavitvi finančne perspektive, posebne metode, ki bi izboljšala proračunski postopek in uveljavila proračunsko disciplino.

1.2. Proračun EU

V nasprotju z nacionalnimi proračuni držav članic proračun Evropske unije ureja večje število predpisov, po obsegu je veliko manjši, struktura pritokov in odtokov pa je precej različna (glej Tabela 1, na str. 3).

1.2.1. Načela proračuna EU

Proračun Evropske unije temelji na naslednjih načelih (Griese, 1998, str. 6-7; Ardy, 2001, str. 6):

- 1.) *načelo časovne specialnosti proračuna*: vsako proračunsko obdobje zajema sestavo, kalkuliranje in realizacijo proračuna;
- 2.) *načelo stvarne specialnosti*: pritoke je treba načrtovati glede na temelj nastanka, izdatke pa glede na njihov namen;
- 3.) *načelo univerzalnosti proračuna*: pritoki se uporabljajo za zadovoljevanje celotnih potreb po izdatkih;
- 4.) *načelo enoletnosti proračuna*: proračun se sprejema letno, čeprav traja celotna proračunska doba finančne perspektive trenutno sedem let;
- 5.) *načelo uravnoteženosti proračuna*: odtoki in pritoki proračuna morajo biti uravnoteženi, manjši presežki in primanjkljaji se lahko pojavljajo, vendar se morajo že v naslednjem letu uravnati;
- 6.) *načelo enotnosti in popolnosti*: vsi pritoki in odtoki v proračunskem letu morajo biti zajeti v enem proračunu - s tem sta zagotovljena red in preglednost ekonomskih aktivnosti EU;
- 7.) *načelo prehodnosti proračuna*: načrt proračuna je narejen pred proračunskim letom;
- 8.) *druga načela*: načelo varčnosti in gospodarnosti in načelo bruto izkazovanja.

Tabela 1: Struktura prejemkov in izdatkov proračuna EU v obdobju 2004 - 2006

PREJEMKI EVROPSKEGA PRORAČUNA	IZDATKI EVROPSKEGA PRORAČUNA
<p>1. Tradicionalni lastni viri</p> <ul style="list-style-type: none"> • Carine • Antidumpinške in druge dajatve • Prelevmanske dajatve na uvoz kmetijskih proizvodov • Prelevmanske dajatve za sladkor, isoglukozo in inulin <p>2. DDV vir</p> <p>3. BND vir</p> <p>4. Popravek v korist Velike Britanije ("UK rebate")</p> <p>DRUGI VIRI: pritoki od obdavčitve osebja EU, obresti in poplačila, viri od glob in varščin</p>	<p>1. Kmetijska politika</p> <p>2. Strukturna in kohezijska politika (Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, Finančni instrument za usmerjanje ribištva; <i>kohezijski sklad</i>)</p> <p>3. Predpristopna pomoč</p> <ul style="list-style-type: none"> • PHARE • ISPA • SAPARD <p>4. Notranje politike</p> <p>5. Zunanje dejavnosti</p> <p>6. Administracija</p> <p>7. Rezerve</p> <p>8. Pavšalna plačila (za krepitev denarnega toka in proračunsko izravnavo)</p>

Vir: Kirbiš, 2005, str. 6.

1.2.2. Faze proračunskega postopka

Proračunski postopek (glej Sliko 1, na str. 6) je določen v 272. členu Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (1958) in načeloma traja od 1. septembra do 31. decembra koledarskega leta pred letom, za katerega se proračun sprejme. Sprejemanje letnega proračuna Evropske unije poteka v več fazah, saj se odvija v vseh treh najpomembnejših organih EU. Postopek se začne na Evropski komisiji s tehnično prilagoditvijo finančne perspektive za prihodnje finančno leto v skladu z gibanji cen in BNP ter določitvijo zgornje stopnje rasti neobveznih izdatkov. Komisija nato na podlagi konsolidacije prejetih ocen prihodkov in izdatkov preostalih institucij pripravi prvi osnutek proračuna za prihodnje koledarsko leto in ga pošlje na Svet EU najpozneje do 15. junija, v praksi se to lahko zgodi tudi prej.

Po obravnavi proračunskega predloga na sestankih proračunskega odbora Sveta pripravi predsedstvo predlog proračuna, ga usklajuje z Evropskim parlamentom in opravi se prvo branje v Svetu. Ker je sprejem proračuna za naslednje leto načeloma domena države članice, ki predseduje v drugi polovici leta, se običajno ta faza proračunskega postopka dogaja ravno med zamenjavo predsedstev, se pravi približno sredi meseca julija. Parlament opravi prvo branje in ima 45 dni časa, da osnutek proračuna z morebitnimi dopolnitvami in spremembami pošlje nazaj na Svet, sicer je proračun sprejet. V primeru, da je osnutek s spremembami in dopolnitvami poslan nazaj na Svet, se tam opravi drugo branje in po potrditvi je poslan nazaj v Parlament. Pri drugem branju v Parlamentu so možne le še spremembe pri neobveznih izdatkih, potem pa predsednik Parlamenta razglasi, da je proračun sprejet.

Dejstvo je torej, da je vloga države, ki predseduje v drugi polovici leta pomembnejša od vloge države članice, ki predseduje v prvi polovici leta, bistvenega pomena pa je sodelovanje Sveta s Komisijo in Parlamentom pri pripravi predloga proračuna, ki ga pripravi Komisija in delo proračunskega odbora Sveta pri pripravi predloga proračuna za prvo branje v Svetu.

Na začetku vsakega koledarskega leta, predvidoma marca, pa se na podlagi poročila Evropskega računskega sodišča obravnava tudi tako imenovana razrešnica Evropski komisiji za izvrševanje proračuna za leto $n - 2$. Svet sprejme poročilo za razrešnico, razrešnico pa potem dokončno sprejme Parlament. Slovenija bo predsedovala Evropski uniji v prvi polovici leta 2008, njena naloga pa bo torej tudi obravnava predloga razrešnice Evropski komisiji za izvrševanje proračuna za leto 2006.

1.3. Prejemki evropskega proračuna

Proračun Evropske unije je sestavljen iz štirih glavnih postavk prejemkov (glej Tabelo 1, stran 3): tradicionalni lastni viri, DDV vir, sredstva iz BND vira ter popravek vrednosti v korist Velike Britanije. To so tako imenovana lastna sredstva in predstavljajo približno 99 odstotkov vseh prejemkov proračuna Evropske unije. Drugi prejemki zajemajo še davke od dohodkov osebja Evropske unije, obresti in poplačila ter globe, varščine in posojila. Skupni prihodki so leta 2004 znašali 99,72 milijarde evrov, kar je predstavljalo 0,98 odstotka bruto nacionalnega dohodka držav članic.

1.3.1. Tradicionalni lastni viri

Tradicionalne lastne vire sestavljajo carine, kmetijske dajatve ter dajatve na sladkor in glukozo. 25 odstotkov omenjenih prihodkov zadržijo države članice za pokritje stroškov zbiranja. Zaradi zunanjetrgovinske liberizacije v okviru Svetovne trgovinske organizacije in sklepanja prostotrgovinskih sporazumov EU s tretjimi državami se pritoki iz tradicionalnih lastnih virov znižujejo, to pa naj bi se zaradi širitve EU in povečanja deleža zbranih sredstev, ki ga države članice obdržijo kot nadomestilo za stroške pobiranja carin, nadaljevalo tudi v prihodnje.

1.3.2. DDV vir

Naslednja postavka je DDV, katerega pomen se v zadnjih letih zmanjšuje. DDV vir se za posamezno državo članico obračuna po enotni DDV stopnji. Davčna osnova je določena z DDV donosom posamezne države, konkretno s prodajo blaga in storitev ter uvozom blaga posamezne države, oziroma največ 50 odstotkov bruto nacionalnega dohodka države članice, kar imenujemo "capping". Davčna stopnja je še leta 2000 znašala 1 odstotek, leta 2002 že 0,75 odstotka, leta 2004 pa 0,50 odstotka. Zaradi "capping-a" in zniževanja davčne stopnje se je delež

DDV vira v evropskem proračunu z 69 odstotkov v letu 1986 zmanjšal na 25 odstotkov v letu 2003, leta 2006 pa naj bi znašal vsega 15 odstotkov.

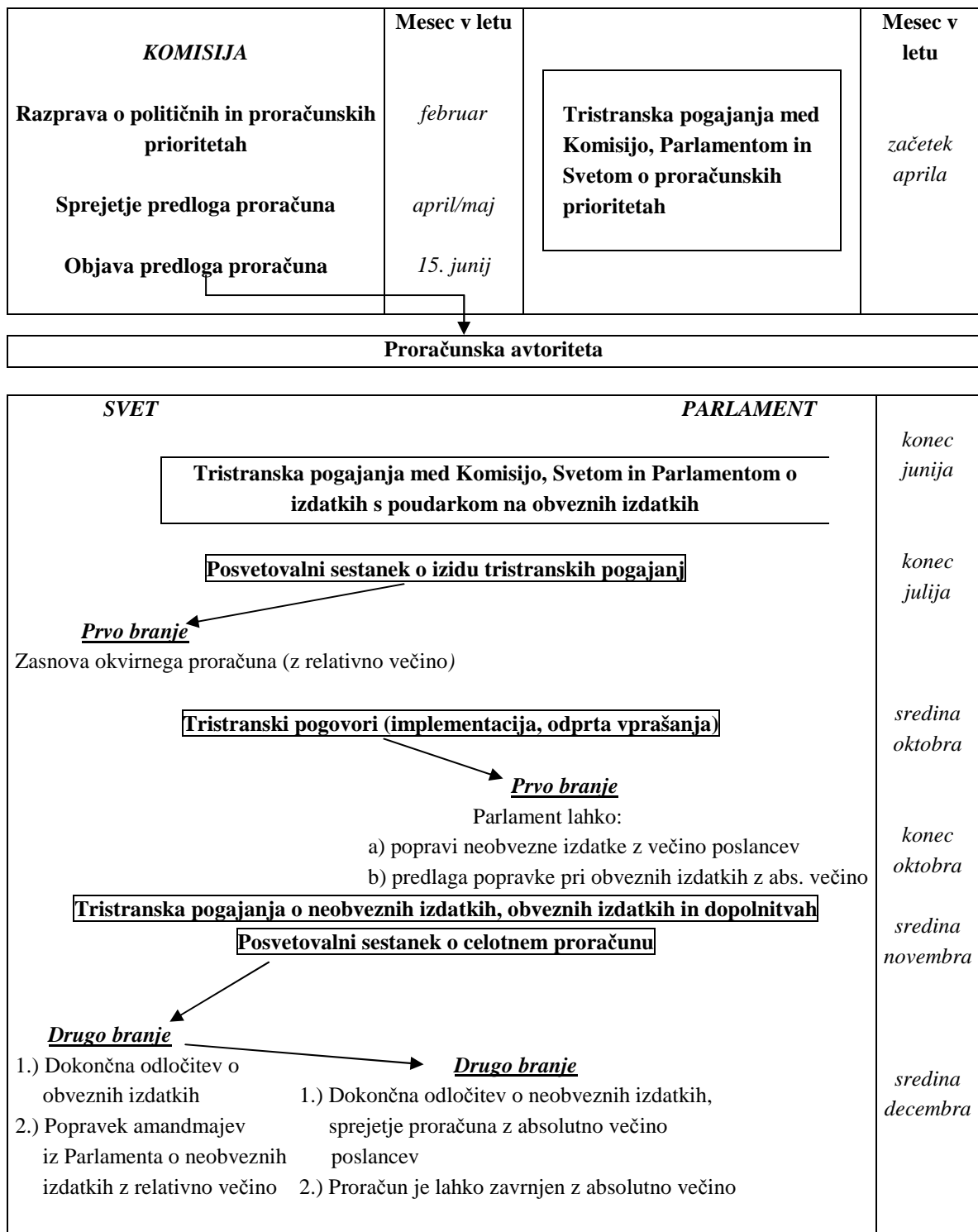
1.3.3. BND vir

Tretji vir je tako imenovano plačilo na podlagi bruto nacionalnega dohodka, ki se izračuna kot zmnožek enotne davčne stopnje in vsote BND držav članic. Omenjeni vir je tudi najboljši pokazatelj posamezne države članice, da prispeva v evropski proračun. Višina sredstev vira BND se izračuna kot zmnožek enotne davčne stopnje ter BND vseh držav članic, zato se enotna davčna stopnja spreminja letno, skladno s potrebami. Zaradi zmanjševanje deležev drugih virov evropskega proračuna se delež sredstev iz BND vira konstantno povečuje. Leta 2004 je delež omenjenega vira v strukturi evropskega proračuna znašal okrog 70 odstotkov.

1.3.4. Popravek v korist Velike Britanije

Posebna dajatev, ki se glasi "UK rebate" ali popravek v korist Velike Britanije, je bila uvedena na podlagi Fontainbleaujevega sporazuma iz leta 1984, in sicer zaradi dejstva, da je bila Velika Britanija v prvih letih članstva v Evropski uniji ena od največjih neto plačnic v proračun EU, njeni prejemki iz evropskega proračuna pa so bili minimalni. Razlog je v dejstvu, da dosega Velika Britanija v kmetijstvu relativno majhno dodano vrednost, od ostalih držav članic pa se tudi razlikuje po strukturi kmetijstva. S popravkom v korist Velike Britanije, se njena obveznost plačila prispevkov iz DDV in BND zmanjšuje in tako pozitivno vpliva na proračunsko ravnotežje. Obveznosti omenjenega popravka nosijo države članice, znesek za posamezno članico pa se določi s pomočjo deleža v BND Evropske unije.

Slika 1: Postopek sprejemanja evropskega proračuna



Vir: The Community Budget, 2000, str. 8.

1.4. Izdatki proračuna EU

Preglejmo na kratko še izdatke evropskega proračuna (glej Tabela 1, str. 3). Razdelimo jih lahko na predpristopno pomoč, sredstva za kmetijsko politiko, sredstva iz strukturnih skladov ter

kohezijskega sklada, sredstva za notranje politike, sredstva za zunanje dejavnosti, rezerve, administrativne stroške in pavšalna plačila.

Prvotno lahko izdatke proračuna Evropske unije razdelimo na obvezne in neobvezne. Razlika med enimi in drugimi je politična v smislu, da razmejujejo moč nad proračunom med Parlamentom in Svetom. Parlament ima zadnjo besedo pri določanju neobveznih izdatkov, medtem ko pri obveznih izdatkih to velja za Svet.

1.4.1. Obvezni izdatki Proračuna EU

Obvezni izdatki se nanašajo na tiste izdatke, ki izhajajo iz raznih sporazumov in aktov. Parlament glede teh izdatkov lahko zgolj predlaga popravke, o katerih pa ima zadnjo besedo Svet. Če predlogi Parlamenta ne pripeljejo do povečanja izdatkov posameznih kategorij izdatkov, mora Svet o njih glasovati in jih lahko zavrne samo z večino, sicer se predlogi sprejmejo. Ta dogovor omogoča Parlamentu, da uveljavi določeno moč tudi nad obveznimi izdatki proračuna. Obvezni izdatki trenutno pomenijo približno 45 odstotkov vseh izdatkov proračuna in so v glavnem povezani s področjema kmetijske politike in razvojne pomoči ter s povračili, povezanimi z zbiranjem lastnih virov.

1.4.2. Neobvezni izdatki

Parlament odloča o višini neobveznih izdatkov v smislu, da sprejme končno odločitev pri zadnjem branju amandmajev, ki jih je predhodno sprejel. Njegova moč pa je omejena z najvišjo možno stopnjo povečanja izdatkov. Posledično sme parlament osnutku proračuna, ki ga je sprejel Svet dodati največ polovico omenjene stopnje. Vseeno lahko Parlament, čeprav je Svet že povečal izdatke za več kot polovico stopnje, še vedno izkoristi svojo polovico.

1.4.3. Izdatki za kmetijsko politiko

Skupna kmetijska politika EU (SKP) je bila osnovana leta 1957 v Rimu in je ena najstarejših in tudi najbolj ključnih skupnih politik držav članic EU, saj se kljub razvoju več skupnih politik, za kmetijsko politiko še vedno namenja največ sredstev, trenutno nekaj več kot 50 odstotkov vseh izdatkov iz evropskega proračuna.

Glavni cilji kmetijske politike so:

- zagotovitev primerne življenjske ravni za kmetijske pridelovalce,
- zagotovitev redne oskrbe z živili po sprejemljivih cenah za porabnike,
- povečanje storilnosti v kmetijski pridelavi,
- stabilizacija kmetijskih trgov.

Skupna kmetijska politika pa se izvaja na treh temeljnih načelih:

- prednost domači predelavi (tržno-cenovna zaščita),
- enotnost trga (prosta prodaja med državami članicami),
- finančna solidarnost (skupni proračun).

1.4.4. Sredstva za strukturno in kohezijsko politiko

35 odstotkov vseh izdatkov evropskega proračuna je namenjeno za izvajanje strukturne in kohezijske politike, do njih pa so upravičene regije EU, ki najbolj zaostajajo v razvoju.

Sredstva iz strukturnih skladov

Uresničevanje strukturne politike Evropske unije se večinoma izvaja prek štirih strukturnih skladov (ERDF – Evropski sklad za regionalni razvoj, ESF – Evropski socialni sklad, EAGGF – Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, FIFG – Finančni instrument za usmerjanje ribištva) ter štirih horizontalnih razvojnih pobud (URBAN, INTERREG, LEADER, EQUAL).

Sredstva iz kohezijskega sklada

Sredstva iz kohezijskega sklada se črpajo na podlagi maastrichtskega sporazuma, namenjena pa so državam, ki ne dosegajo 90 odstotkov povprečnega BDP na prebivalca v EU. Omenjena sredstva trenutno prejemajo Španija, Portugalska, Irska, Grčija in vse nove članice EU.

1.4.5. Predpristopna pomoč

Predpristopna pomoč je instrument Evropske unije, ki je namenjen državam srednje in vzhodne Evrope za pospešitev priključitve EU. Omenjeni instrument sestavlja več različni programov.

Phare

Ob ustanovitvi leta 1989 je bil program Phare namenjen za pomoč nekdanjim komunističnim državam pri uveljavljanju demokracije in tržnega gospodarstva. Slovenija je prva sredstva iz omenjenega sklada prejela leta 1992, do leta 1996 pa je skupaj za projekte, kot so reforma javne uprave, privatizacija, reforma finančnega sektorja, regionalni razvoj in razvoj človeških virov, prejela 69 milijonov evrov.

V današnjem času je progam Phare namenjen predvsem za projekte, kot sta gradnja institucij in uveljavljanje pravnega reda EU, kar nekaj omenjenih sredstev pa je namenjenih ekonomski in socialni koheziji, katerih glavni namen je odpravljanje neravnotežij med posameznimi sektorji, regijami in strukturami v gospodarstvu držav kandidatk.

Ispa

Leta 2000 uveden program je namenjen kot podpora državam kandidatkam pri uveljavljanju pravnega reda EU na področju transporta ter okolja in prispevanje k trajnosti razvoja držav.

Sapard

Posebni pristopni program Separd je namenjen za kmetijstvo in razvoj podeželja, natančneje za uveljavljanje pravnega reda EU na področju skupne kmetijske politike in pripadajočih politik in podporo izvajanju ukrepov za razvoj podeželja. Slovenija je leta 2004 iz omenjenega programa dobila 1,2 milijarde tolarjev, upravičenci do teh sredstev pa so kmetovalci, živilsko-predelovalna industrija in občine.

Tabela 2 na strani 10 prikazuje kronologijo najpomembnejših dogodkov v razvoju proračuna Evropske unije.

2. FINANČNA PERSPEKTIVA 1988 - 1992

Finančna perspektiva 1988-1992, imenovana tudi Delors¹, je za Evropsko unijo pomenila prvi medinstitucionalni dogovor o proračunski disciplini in izboljšanju proračunske procedure.

2.1. Reforme sprejete leta 1988

Tretja širitev Evropske unije, ki se je zgodila leta 1986, ko sta se pridružili Španija in Portugalska, je pripeljala do neizogibnih korenitih sprememb dotedanega finančnega sistema. Reforme so zajele sistem lastnih virov, proračunsko disciplino kot tudi sistem strukturnih skladov.

Sistem lastnih virov

Za učinkovitejše in pravičnejše zagotavljanje lastnih virov je bil leta 1988 uveden nov, četrti vir – BNP vir. BNP vir je v primerjavi z DDV virom, katerega narava je bolj regresivna, bolj proporcionalen z bogastvom posamezne države članice, saj se za izračun vsako leto, odvisno od predvidenih izdatkov, določi enotna stopnja. Leta 1988 je znašala 1,15 odstotka, leta 1992 pa 1,2 odstotka bruto nacionalnega proizvoda EU.

Proračunska disciplina

Izboljšanje proračunske discipline se je nanašalo na boljšo uravnoveženost med posameznimi kategorijami izdatkov in nadzorom višine posameznih izdatkov. Omenjeni ukrepi so bili zapisani v medinstitucionalnem dogovoru o proračunski disciplini in izboljšanju proračunske procedure, ki je stopil v veljavo 1. julija 1988 in v katerem je odgovornost za proračunsko disciplino razdeljena med Parlament, Svet in Komisijo.

Prav finančna perspektiva, ki je bila prvič predstavljena v dogovoru, naj bi bila glavno orodje za doseglo glavnih točk proračunske discipline. Smisel finančne perspektive je zagotoviti harmoničen in kontroliran razvoj posameznih postavk proračunskih izdatkov in hkrati vzpostaviti novo ravnotežje izdatkov, kar naj bi bilo v korist predvsem strukturni politiki.

Tabela 2: Kronologija dogodkov, povezanih s proračunom EU

1971: Sporazum o vzpostavitvi lastnih virov EU

1979: Vpeljava DDV vira - tretjega vira proračuna EU

zgodnja 80-a: Kriza v zvezi zahtevami Velike Britanije po zmanjšanju plačil v proračun

1984: Fontainbleaujev sporazum o vpeljavi popravka v korist Velike Britanije

srednja 80-a: Konflikti med Svetom in Parlamentom, ki se končajo z medinstitucionalnim sporazumom

1988: Vpeljava BND vira – 4. vira proračuna EU in prve finančne perspektive – Delors I

1992: Nova, druga finančna perspektiva Delors II; vpeljava Kohezijskega sklada

1997: Prvotni predlog Evropske komisije za novo finančno perspektivo – Agenda 2000, vključno z ukrepi za širitev Unije s 15 na 27 članic

1999: Svet v Berlinu dokončno potrdi finančno perspektivo 2000 - 2006; zavzemanje za krčenje DDV vira; ad hoc dogovori o zmanjševanju vplačil v proračun za dodatne štiri države članice

2004: Prvotni predlog Evropske Komisije za finančno perspektivo 2007-2013

2005: Predlog luksemburškega predsedstva o pogajalskem okviru za finančno perspektivo 2000-2013; propad pogajanj na bruseljskem vrhu 16. in 17. junija

Vir: Begg, 2005, str. 11.

Prvotni in najpomembnejši namen proračunske discipline je bil ureditev izdatkov za kmetijstvo. V ta namen je bila določena zgornja meja letne rasti omenjenih izdatkov, in sicer 74 odstotkov letne rasti BNP Evropske unije.

Reforma strukturnih skladov

Reforma strukturnih skladov se je nanašala na koordinacijo treh strukturnih skladov, ki jih financira EU, razjasnitev njihovih nalog ter povečanje njihove učinkovitosti.

Prav tako je bilo določeno dvakratno povečanje sredstev za leto 1993 v primerjavi z letom 1987, kar se je zrcalilo v dvigu zgornje meje izdatkov za strukturne dejavnosti v finančni perspektivi 1988-1992, ter usmeritev aktivnosti EU k naslednjim prednostnim nalogam: 1. Razvoj in strukturna prilagoditev zaostalih regij. 2. Pomoč regijam prizadetih zaradi zatona industrije. 3. Boj zoper dolgoročne brezposelnosti. 4. Udejstvovalna integracija mladih. 5a in b. Prilagoditev kmetijskih struktur in razvoj podeželja.

2.2. Struktura finančne perspektive 1988 - 1992

Prvotna finančna perspektiva 1988-1992 (glej Tabela 3, na str. 12) je vsebovala naslednjih šest naslovov izdatkov, imenovanih tudi "headingov":

- *Naslov 1:* Izdatki za skupno kmetijsko politiko in polovica rezerv
- *Naslov 2:* Strukturne dejavnosti, ki so se izvajale prek strukturnih skladov, kot tudi strukturni izdatki povezani z ribištvom, strukturni programi za posamezne geografske regije (na primer program za razvoj portugalske industrije), druga polovica rezerv in dohodkovna pomoč kmetom
- *Naslov 3:* Politike z večletno alokacijo, ki so pokrivale raziskave in integracijske sredozemske programe (IMP)
- *Naslov 4:* Druge politike, ki so jih predstavljali izdatki na področju transporta, okolja, avdio-vizualnih medijev, notranjem trgu in vseh zunanjih dejavnosti
- *Naslov 5:* Povračila in administracija, katerih glavnina izdatkov so sestavljali administracija in povračila državam članicam (Španiji in Portugalski v prvih letih članstva in povračila v zvezi z zmanjševanjem kmetijskih zalog)
- *Naslov 6:* Monetarne rezerve, za katere bi se sredstva črpala samo, če bi bilo to potrebno

V skladu z medinstitucionalnim dogovorom, se je finančna perspektiva, ki je bila osnovana na cenah iz leta 1988, skladno z rastjo cen letno prilagajala letno s strani Komisije. Prav tako so

finančno perspektivo lahko revidirali, da bi se s tem dvigovale ali zniževale najvišje možne vrednosti posameznih postavk izdatkov. Med letoma 1988 in 1992 je bilo sedem revizij finančne perspektive, večina je bila posledica dogajanj na domačih in tujih področjih, vplivale pa so na politiko notranje pomoči (združitvev obeh Nemčij) kot tudi na politiko zunanje pomoči (srednja in vzhodna Evropa, Skupnost neodvisnih držav, področje bivše Jugoslavije, zalivska vojna, kurdski begunci, boj zoper lakoto v Afriki).

V praksi se je pokazalo, da so se revizije finančne perspektive dogajale prepogosto, predvsem zaradi finančnega okvira, ki je bil preveč neprožen, da bi se lahko prilagodil mednarodnim krizam. Revizije so bile prav tako pogosto preveč zapletene za pogajanja in večkrat sprejete brez proračunskega postopka, kar je zmanjševalo pomen srednjeročnega finančnega okvira.

Tabeli 3 in Tabela 4 (na str. 13) prikazujeta prvotno finančno perspektivo 1988 - 1992 in končno finančno perspektivo v tekočih cenah, ki je bila posledica vseh popravkov in revizij v omenjenem obdobju.

Tabela 3: Prvotno sprejeta finančna perspektiva 1988 - 1992 po posameznih vrstah izdatkov (v milijonih EUR)

Sredstva za prevzem obveznosti	1988	1989	1990	1991	1992
1. Skupna kmetijska politika	27.500	27.700	28.400	29.000	29.600
2. Strukturni skladi	7.790	9.200	10.600	12.100	13.450
3. Politike z večletno alokacijo	1.210	1.650	1.900	2.150	2.400
4. Druge dejavnosti	2.103	2.385	2.500	2.700	2.800
od katerih: neobvezni izdatki	1.646	1.801	1.860	1.910	1.970
5. Povračila in administracija	5.700	4.950	4.500	4.000	3.550
od katerih: zmanjšanje zalog	1.240	1.400	1.400	1.400	1.400
6. Monetarne rezerve	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Skupaj	45.303	46.885	48.900	50.950	52.800

Vir: The Community Budget, 2000, str. 54.

Tabela 4: Končna finančna perspektiva 1988 - 1992 po posameznih vrstah izdatkov (v milijonih EUR, tekoče cene)

Sredstva za prevzem obveznosti	1988	1989	1990	1991	1992
1. Skupna kmetijska politika	27.500	28.613	30.700	33.000	35.039
2. Strukturni skladi	7.790	9.522	11.555	14.804	18.109
3. Politike z večletno alokacijo	1.210	1.708	2.071	2.466	2.905
4. Druge dejavnosti, od katerih: neobvezni izdatki	2.103 1.646	2.468 1.864	3.229 2.523	5.648 4.738	5.936 5.029
5. Povračila in administracija od katerih: zmanjšanje zalog	5.700 1.240	5.153 1.449	4.930 1.523	4.559 1.375	3.893 810
6. Monetarne rezerve	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Skupaj	45.303	48.464	53.485	61.477	66.882

Vir: The Community Budget, 2000, str. 56.

3. FINANČNA PERSPEKTIVA 1993 - 1999

Evropska komisija je leta 1992 predložila nov predlog finančne perspektive. Glede na to, da je bila ekonomija v globlji depresiji, kot je bilo pričakovano, se je Komisija odločila, predvsem zaradi lažje izpolnitve postavljenih ciljev, da obdobje finančne perspektive podaljša za dve leti, torej na sedem let.

3.1. Pogajanja o novi finančni perspektivi za skupnost 12-ih držav

Predlog Komisije se je torej nanašal na obdobje od leta 1993 do leta 1999. Na splošno je predlog poudarjal kontinuiteto izpolnjevanja reform iz leta 1988, predvsem kar se zadeva strukturne sklade, proračunsko disciplino ter lastne vire. Do nekaterih sprememb pa je v primerjavi s predhodno finančno perspektivo vendarle prišlo.

Finančno perspektivo 1993 - 1999 so po predhodnih pogajanjih in nekaterih spremembah predloga Komisije sprejeli decembra 1992 v Edinburgu. Kot je bilo opredeljeno že v predlogu, je bila prednostna naloga pomoč strukturno najbolj zaostalim regijam EU. Posebna pozornost je bila prav tako posvečena zunanji politiki. Povečali so se tudi izdatki za notranje dejavnosti, čeprav manj kot je, predvsem za vzpostavitev bolj konkurenčnega gospodarstva, načrtovala Komisija.

V primerjavi s predhodnim obdobjem se je po načelu večje proporcionalnosti virov proračuna stopnja DDV vira postopoma zniževala, posledično pa se je dvigovala stopnja BND vira.

Finančna perspektiva je bila sestavljena iz šestih vrst izdatkov, ki so bili, glede na predhodno finančno perspektivo, nekoliko spremenjeni:

- *Naslov 1:* Skupna kmetijska politika, ki vsebuje tudi spremljajoča merila, vso pomoč za nujne primere, socialno pomoč kmetom ter Garancijski sklad za ribištvo;
- *Naslov 2:* Ekonomska in socialna kohezijska merila, ki poleg operacij Strukturnega sklada in Finančnega instrumenta za ribištvo, zajema Kohezijski sklad, ustanovljen z sporazumom o Evropski uniji;
- *Naslov 3:* Notranje politike (raziskave, tehnološki razvoj, medevropske mreže);
- *Naslov 4:* Zunanje aktivnosti: operacije v določenih geografskih regijah, izdatki za pomoč v obliki hrane, humanitarna in krizna pomoč ter določene aktivnosti zunanje politike EU (ribištvo, okolje);
- *Naslov 5:* Administrativni izdatki evropskih institucij;
- *Naslov 6:* Rezerve.

Zaradi kontinuitete je bil predlog Komisije precej podoben prvi finančni perspektivi. Poleg drobnih popravkov v vsebini posameznih postavk odhodkov je bila glavna sprememba razdvojitvev 4. naslova na dva nova – Notranja politika in Zunanje aktivnosti. Tako je bil odpravljen stari naslov Politike z večletno alokacijo, razvoj je bil vključen v notranjo politiko, rezerve pa so se razširile in poleg kmetijske monetarne rezerve za kmetijstvo zajele še rezerve za zunanjo pomoč ter jamstva za odobrena posojila državam nečlanicam.

Vpeljeva dveh novih vrst rezerv je omogočala nova sredstva proračuna, katerih črpanje je bilo preprosto in omogočeno skozi vse leto, namenjena pa so bila za nepredvidljive izdatke. Zaradi preteklih izkušenj, povezanih s pogostimi revizijami, je bila njihova funkcija tudi omejitev njihovega števila v primerjavi s finančno perspektivo 1988 - 1992.

3.2. Poudarki v Edinburgu sprejetega finančnega okvira

Skupna kmetijska politika

Reforme iz leta 1988 so bile tudi v naslednji finančni perspektivi podlaga za izvajanje kmetijske politike. Narekovale so povečanje izdatkov za kmetijstvo, največ do 74 odstotkov rasti BND Skupnosti na leto.

Ekonomska in socialna kohezija

Sredstva Strukturnega sklada so se med letoma 1988 in 1993 podvojila, Evropska skupnost pa je tudi v finančni perspektivi 1993 - 1999 nadaljevala politiko regionalnega in socialnega razvoja. Še več sredstev je bilo namenjenih najmanj razvitim regijam, kjer BND na prebivalca ne dosega 75 odstotkov povprečja EU.

Cilj Kohezijskega sklada za države, katerih BND na prebivalca ne dosega 90 odstotkov povprečja EU (Grčija, Španija, Irska in Portugalska) je bil financirati okoljske projekte in prometno infrastrukturo. Omenjene štiri države so bile leta 1999 v primerjavi z letom 1992 upravičene do podvojitve dodeljenih sredstev iz Kohezijskega sklada.

Notranja politika

Glede na sklepe Evropskega sveta je bilo pričakovati okoli 30-odstotno povečanje izdatkov v obdobju 1993-1999. Poseben poudarek finančnega okvira v Edinburgu se je nanašal na raziskave in evropske povezave.

V nasprotju s predlogi Evropske komisije, ki je poseben pomen namenjala raziskavam, naj bi izdatki v tem sektorju naraščali v skladu s preostankom naslova 3. Kot dogovorjeno v Edinburgu, naj bi bilo za raziskave še vedno namenjeno med polovico in dvema tretjinama vseh izdatkov naslova 3 in tako naj bi omenjena postavka ostala najpomembnejša v notranji politiki. Najvišja stopnja rasti med izdatki za notranjo politiko je bila namenjena medevropskim povezavam.

Zunanja politika

Izdatki za zunanje dejavnosti unije so se v obdobju povečali za več kot 40 odstotkov, kar je bila predvsem posledica uvedbe rezerve za nujno pomoč in rezerve za jamstva posojil. Posebna pozornost Unije je bila usmerjena na sosednje države, torej vzhodnoevropske države in na območje Sredozemlja.

3.3. Pogajanja o novem medinstitucionalnem dogovoru

Sklepi Evropskega sveta v Edinburgu se niso mogli začeti izvajati dokler se Parlament ni zavezal držati določenih zgornjih meja izdatkov. To je bil tudi razlog za pogajanja med Parlamentom, Svetom in Komisijo, ki so pripeljala do novega medinstitucionalnega dogovora.

Novi dogovor je bil podpisan 29. oktobra 1993 in je vseboval, kar zadeva upravljanja finančne perspektive, enaka temeljna načela kot predhodni dogovor. Na področju medinstitucionalnega sodelovanja in proračunske discipline pa so uvedli številne izboljšave.

Na dveh ravneh proračunskega postopka so uvedli nov postopek sodelovanja:

- 1.) Po tehničnem popravku finančne perspektive in pred odločitvijo Komisije o okvirnem proračunu, mora priti do tristranskega srečanja, kjer se razpravlja o morebitnih prednostnih nalogah za prihodnje finančno leto.
- 2.) Vpeljan je bi tudi ad hoc postopek za sporazum o obveznih izdatkih, ki naj bi zagotavljal dogovor med dvema vejama proračunske avtoritete. Postopek narekuje tristransko srečanje, do katerega mora priti najpozneje na dan, ko Svet sprejme okvirni proračuna. Parlament lahko tako neposredno obvesti Svet o smernicah za obvezne izdatke. Na moč dveh proračunskih avtoritet ta postopek nima vpliva. Če Svet in Parlament ne zavrneta predloga oziroma ne dosežeta skupnega dogovora o popravku obvelja predlog Komisije.

Novi medinstitucionalni dogovor je prav tako vseboval številna načela za izboljšanje proračunske discipline:

- Načela deklaracije iz leta 1982 morajo biti spoštovana (proračunski osnutki se ne smejo sprejeti, če še ni sprejeta zakonska podlaga).
- Možnost prerazporeditve osnutkov prilagoditev, vsaj v okviru naslova, naj bo upoštevana ob reviziji finančne perspektive ali pri črpanju sredstev iz rezerv za nujno pomoč.
- Ko je proračun sprejet, naj bodo vrednosti posameznih naslovov manjše od najvišjih možnih, tako da se lahko brez revizij dodajo prilagoditve.
- Posamezne postavke izdatkov, katerih vrednosti so zanemarljive, naj bodo izvzete iz proračuna kar se da dolgo.

3.4. Prilagoditev finančne perspektive v prid širitve EU

Na tristranskem srečanju 29. novembra 1994 so Parlament, Svet in Komisija na podlagi 24. odstavka medinstitucionalnega dogovor iz oktobra 1993 sprejeli finančno perspektivo za razširjeno Evropsko unijo, ki so se ji pridružile Avstrija, Švedska in Finska. Novi finančni okvir je 5. decembra potrdil Svet in nato 13. decembra še Parlament. Rezultat je omogočal ohranitev medinstitucionalnega dogovora in pravočasno sprejetje proračuna za leto 1995 za petnajsterico držav članic.

Največje vrednosti postavk izdatkov 1 do 5 so bile zvišane za pokritje zahtev širitve Evropske skupnosti:

- Skupna kmetijska politika: povišanje za 74 odstotkov relativnega BND treh novih članic;

- Strukturne dejavnosti: obseg strukturnih skladov se je povečal v skladu pridružitvenim aktom. Nov cilj je bil uveden za regije, katerih gostota prebivalstva ne presega osem prebivalcev na kvadratni kilometer. Proračun Evropske unije je prav tako kril prispevek novih članic k finančnemu mehanizmu EEA (Evropski ekonomski prostor);
- Notranja politika: Najvišja vrednost se je povišala za 7 odstotkov, v skladu z relativnim BND pridruženih članic;
- Zunanja politika: Vrhnja vrednost izdatkov za zunanje dejavnosti se je zvišala za 6,3 odstotka, v sorazmerju z relativnim številom prebivalstva novih članic;
- Administrativni izdatki: v obdobju med letoma 1995 in 1999 naj bi se omenjeni izdatki povišali za 4.66 odstotka, predvidevali pa so možnost prilagoditve omenjenih izdatkov za financiranje infrastrukture in osebja Evropskih institucij za nove članice.

Nova, sedma postavka izdatkov je bila dodana za kompenzacijo, ki je bila novim članicam odobrena kot del kmetijskega paketa in jim je bila izplačana v obdobju od leta 1995 do leta 1999. Kompenzacija je bila odobrena, ker Avstrija, Finska in Švedska leta 1995 niso dobile nikakršne neposredne pomoči za pridelke, govedo ter teletino in za pomoč pri prilagajanju cen evropski ravni.

Evropske institucije so prav tako izkoristile prilagajanje finančne perspektive za določene zadeve, ki niso bile v neposredni povezavi s širitvijo Evropske unije:

- Vrednost strukturnih dejavnosti (naslov 2) se je v letih 1995 in 1997 povečala za 200 milijonov evrov za financiranje severnoirskega mirovnega sporazuma.
- Povišanje vrednosti postavke notranje politike (naslov 3) za 400 milijonov evrov je bila posledica financiranja programa modernizacije portugalske tekstilne industrije.

Tabela 5 (na str. 18) prikazuje prvotno sprejeto finančno perspektivo za obdobje od leta 1993 do leta 1999, medtem ko lahko dokončno, popravljeno finančno perspektivo vidimo v Tabeli 6 (na str. 18).

Tabela 5: Prvotno sprejeta finančna perspektiva 1993 - 1999 (v milijonih EUR; cene 1992)

Sredstva za prevzem obveznosti	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Skupna kmetijska politika	35.230	35.095	35.772	36.364	37.023	37.697	38.389
2. Strukturni skladi	21.277	21.885	23.480	24.990	26.526	28.240	30.000
2.1. Strukturni skladi	19.777	20.135	21.480	22.740	24.026	25.690	27.400
2.2. Kohezijski skladi	1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.590	2.600
3. Notranja politika	3.900	4.084	4.323	4.520	4.710	4.910	5.100
4. Zunanje dejavnosti	3.950	4.000	4.280	4.560	4.830	5.180	5.600
5. Administrativni izdatki	3.280	3.380	3.580	3.690	3.800	3.850	3.900
6. Rezerve	1.500	1.500	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Skupaj	69.177	69.944	72.485	75.224	77.989	80.977	84.089

Vir: The Community Budget, 2000, str. 65.

Tabela 6: Končna finančna perspektiva 1993 – 1999 (v milijonih EUR; tekoče cene)

Sredstva za prevzem obveznosti	12 članic		15 članic				
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Skupna kmetijska politika	36.657	36.456	37.944	40.828	41.805	43.263	45.205
2. Strukturni skladi							
2.1. Strukturni skladi	22.192	23.176	26.329	29.131	31.477	33.461	39.025
2.2. Kohezijski skladi	20.627	21.323	24.069	26.579	28.620	30.482	35.902
2.3. Finančni mehanizem EEA	1.565	1.853	2.152 108	2.444 108	2.749 108	2.871 108	3.118 5
3. Notranja politika	4.109	4.370	5.060	5.337	5.603	6.003	6.386
4. Zunanje dejavnosti	4.120	4.311	4.895	5.264	5.622	6.201	6.870
5. Administrativni izdatki	3.421	3.634	4.022	4.191	4.352	4.541	4.723
6. Rezerve	1.522	1.530	1.146	1.152	1.158	1.176	1.192
Monetarne rezerve	1.000	1.000	500	500	500	500	500
Rezerve za garancije	313	318	323	326	329	338	346
Rezerve za nujno pomoč	209	212	323	326	329	338	346
7. Kompenzacija			1.547	701	212	99	0
Skupaj	72.021	73.486	80.943	86.604	90.229	94.744	103.401

Vir: The Community Budget, 2000, str. 68.

4. FINANČNA PERSPEKTIVA 2000 - 2006

Evropska komisija je julija 1997 izdala publikacijo z naslovom Agenda 2000: Za močnejšo in večjo Evropsko unijo, ki je obravnavala reformo skupne kmetijske politike, predpristopno pomoč, prihodnost ekonomske in socialne kohezijske politike, posledice prihodnje širitve in

financiranje Evropske skupnosti. Marca 1998 je Komisija predstavila predlog za novo finančno perspektivo za obdobje od 2000 do 2006.

Glavne elemente Agende 2000 je Svet sprejel v Berlinu 24. in 25. marca 1999, po zadnjem krogu pogajanj 6. maja pa je Parlament potrdil novi medinstitucionalni dogovor, ki je obravnaval finančno perspektivo za obdobje od leta 2000 do leta 2006 in naj bi Evropsko unijo v mejah rigoroznega finančnega okvira razširil in okrepil.

4.1. Sestava finančne perspektive 2000 – 2006

Splošni finančni okvir za finančno perspektivo 2000 – 2006 se je ohranil, vpeljanih pa je bilo tudi kar nekaj sprememb:

V prid strožji proračunski disciplini se je v skladu s sprejetimi reformami zgornja meja izdatkov za kmetijstvo določala s predvideno rastjo dejanskih izdatkov. Kmetijska direktiva se je ohranila, področje kmetijskih izdatkov pa se je, upoštevaje skorajšnjo vnovično širitev Evropske unije, s skupne kmetijske politike držav članic, razširilo tudi na kmetijsko predpristopno pomoč. Približno desetino izdatkov za kmetijstvo naj bi namenili za razvoj podeželja.

Najpomembnejša sprememba pri postavki rezerve je odprava monetarnih rezerv v letu 2003, medtem ko bodo rezerve za nujno pomoč in jamstva za posojila ostala konstantna do konca sedemletnega obdobja.

Uvedena je bila postavka izdatkov Predpristopna pomoč za kritje treh na novo uvedenih prepristopnih programov za države kandidatke: SAPARD – kmetijski program, ISPA – strukturni program ter izpopolnjeni program Phare.

Prav tako zaradi širitve EU v letu 2004, je bil na vrhu v Københavnu 12. in 13. decembra 2002 sprejet sklep o uvedbi nove postavke znotraj finančne perspektive, in sicer gre za postavko Nadomestila, prek katere deseterica novih članic za tranzicijsko obdobje prejema proračunska nadomestila.

4.2. Novi medinstitucionalni dogovor

Novi medinstitucionalni dogovor iz maja 1999 je dopuščal uporabo določenih mehanizmov, ki omogočajo revizijo finančne perspektive s skupnim dogovorom za to pooblaščenih evropskih institucij (Parlamenta, Komisije) in na predlog Evropske komisije.

Kot v preteklih verzijah medinstitucionalnega dogovora, tudi nova verzija dopušča vsakoletne tehnične popravke skladno s cenami in bruto domačim dohodkom, hkrati pa vsebuje določila za revizijo zgornjih meja posameznih izdatkov v primeru nepredvidenih okoliščin.

Revizija se lahko pojavi v obliki prerazporeditve predvidenih izdatkov med različnimi kategorijami oziroma podkategorijami izdatkov. Vsote izdatkov kategorij od 1 do 6 se ne smejo v nobenem primeru uporabiti za predpristopno pomoč. Izdatki petnajsterice držav članic so bili pred letom 2004 torej strogo ločeni od izdatkov za predpristopno pomoč desetim državam kandidatkam.

Tri kategorije rezerv (monetarna ukinjena leta 2003) so predvidene za boljšo prožnost finančnega sistema Evropske unije. Z monetarnimi rezervami so se uravnavala nepredvidena gibanja paritete evra v primerjavi z dolarjem, rezerve za jamstva posojil državam kandidatkam so bile namenjene za Jamstveni sklad, rezerve za nujno pomoč pa so bile namenjene nepredvidenim potrebam po pomoči držav kandidatk.

Decembra 1999 je bil predstavljen nov fleksibilnostni instrument, ki naj bi služil za vsakoletno kritje 200 milijonov evrov specifičnih izdatkov, ki jih ni mogoče razvrstiti v okvire zgornjih meja ene ali več postavk izdatkov. Predlog za omenjeni instrument je podala Komisija, potrdila pa sta ga Svet in Parlament. Velja pravilo, da se naj ta sredstva ne bi črpala za isti namen dve leti zapored.

Tabela 7 na strani 20 prikazuje finančno perspektivo 2000 - 2006 in njene izdatke po posameznih postavkah. Od leta 2004 so prikazane tudi prilagoditve posameznih postavk, ki jih je povzročila širitev Evropske unije.

5. FINANČNA PERSPEKTIVA 2007 - 2013

"... Pogajanja o naslednji finančni perspektivi Evropske unije, ki bo evropske proračune uravnavala od začetka leta 2007 do izteka leta 2013, bodo trenutek resnice za članice povezave o tem, ali so pripravljene stopiti na novo pot. Zasuk strukture evropskega proračuna je namreč nujen ..." (Potočnik, 2005, str. 3)

Pogajanja o novi finančni perspektivi, ki bo določala prednostne naloge Evropske unije v obdobju od leta 2007 do leta 2013 so ob dogodkih okoli dvojne zavrnitve evropske ustave trenutno najbolj žgoča tema med 25-imi državami članicami. Pričakovati je bilo, da bo dogovor o naslednji finančni perspektivi sprejet na bruseljskem vrhu sredi junija 2005, vendar so pogajanja, vsaj začasno, zaradi prevelikih razhajanj na mrtvi točki, zato je potrebno podrobno pregledati dosedanje dogodke okoli nove finančne perspektive.

5.1. Pristop v pogajanjih

Države članice, ki so neto plačnice v evropski proračun, so se od samega začetka pogajanj zavzemale za tako imenovani "top-down" pristop pri oblikovanju naslednje finančne perspektive. Pri omenjenem pristopu naj bi se prvotno določila razpoložljiva sredstva za obravnavano

obdobje in se šele naknadno razporedila med prednostne kategorije izdatkov. Večina preostalih članic kot tudi Evropska komisija pa so podpirale "bottom up", ki bi pomenil določitev dejanskega obsega finančnih sredstev šele na podlagi predhodno določenih prednostnih nalog.

Dejansko je razprava v okviru Sveta EU potekala s pomočjo metode t.i. zidakov ("building-blocks"), kjer se je za posamezno postavko finančne perspektive določilo večje število alternativnih zidakov, ki so vsebovali določene vsebinske cilje in opredeljevali potrebna finančna sredstva za njihovo doseg. Prvi zidak za določen del finančne perspektive je praviloma bil okvirni predlog Komisije, vsak nadaljnji pa je bil alternativni predlog posamezne države ali skupine držav članic. Omenjeni način pogajanja o naslednji finančni perspektivi naj bi bolj nazorno razkril stališča posameznih držav članic do posameznih delov finančne perspektive, prav tako bi se izpostavile morebitne koalicije, obenem pa bi bilo lažje povezati podporo posameznim zidakom z odprtimi vprašanji na prihodkovni strani.

Tabela 7: Finančna perspektiva 2000 - 2006 in njene prvotno načrtovane ter prilagojene najvišje vrednosti izdatkov ob širitvi v letu 2004 (v milijonih EUR; cene 1999)

Sredstva za prevzem obveznosti (mio EUR)	15 članic				25 članic		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Skupna kmetijska politika	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760 / 44.657	41.930 / 45.677	41.660/ 45.807
2. Strukturne dejavnosti	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595 / 35.665	29.595 / 36.502	29.170/ 37.940
3. Notranje politike	5.930	6.040	6.150	6.260	6.370 / 7.877	6.480 / 8.098	6.600 / 8.212
4. Zunanje dejavnosti	4.550	4.560	4.570	4.580	4590	4600	4610
5. Administracija	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900 / 5.403	5.000 / 5.558	5100 / 5712
6. Rezerve	900	900	650	400	400	400	400
7. Predpristopna pomoč	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
8. Nadomestila	0	0	0	0	0 / 1.273	0 / 1173	0 / 940

Vir: Rant, 2005, str. 26.

5.2. Višina finančne perspektive 2007 - 2013

Poudarek pogajanj o naslednji finančni perspektivi je bil na skupnem obsegu sredstev. Šesterica neto plačnic, Avstrija, Francija, Nizozemska, Nemčija, Švedska in Velika Britanija, je decembra 2003 v skupnem pismu izrazila zahtevo, da odhodki v obdobju od leta 2007 do leta 2013 ne bi presegli 1,0 odstotka BND. Evropska komisija, ki je predlagala obseg sredstev v vrednosti 1,14 odstotka ter bodoče neto prejemnice (Španija, Madžarska, Poljska, Slovaška, Slovenija, ...) so zahtevo označile za nesprejemljivo. Tri sredozijske kohezijske države, Grčija, Portugalska in Španija so oktobra 2004 napovedale skupno stališče pri pogajanjih o naslednji finančni perspektivi, še posebno na področju kohezijske politike. Omenjenemu stališču je bila blizu tudi deseterica novih držav članic, skupina držav pa naj bi si prizadevala, da se obseg sredstev ne omeji do stopnje, ki jo zahteva šesterica neto plačnic. Trojica sredozijskih držav je svojo podporo predlogu Komisije izrazila v pismu predsedniku Manuelu Barrosu.

5.3. Struktura finančne perspektive 2007 - 2013

V prid boljši prilagodljivosti naslednje finančne perspektive je Evropska komisija predlagala zmanjšanje števila naslovov, t.i. "headingov", s šest na vsega štiri in dodatnega za horizontalne administrativne izdatke (preostali naj bi bili že upoštevani v drugih štirih naslovih). Z omenjeno strukturo naj bi Komisija poskušala bolj poudariti vsebinske cilje v obravnavanem obdobju, združena sredstva v naslovu Trajnostna rast in preimenovanje kmetijskega naslova v Upravljanje in varovanje naravnih virov pa naj bi zmanjšala več kot očitno prevlado skupne kmetijske politike v proračunu Evropske unije.

Tabela 8 na strani 23 prikazuje predlog finančne perspektive 2007 – 2013 Evropske Komisije. Poleg prenovljenega razvrščanja naslovov je mogoče opaziti tudi spreminjanje obsega sredstev, namenjenih posameznim politikam. Na Sliki 2 (stran 24) je prikazana načrtovana sprememba strukture izdatkov za kmetijstvo v primerjavi z izdatki za vzdržno rast za obravnavano obdobje.

Predlog Komisije nakazuje zgolj nominalno rast obsega sredstev skupne kmetijske politike, medtem ko realno obseg vendarle upada. V letih od 2007 do 2013 naj bi sredstva prvega stebra skupne kmetijske politike dosegla 29 odstotkov vseh sredstev, skupaj s sredstvi za razvoj podeželja in varstvo okolja pa 37 odstotkov. Omenjena sredstva v sedanji finančni perspektivi (2000-2006) pomenijo 45 odstotkov vseh sredstev, zmanjšanje pa je posledica odločitve Evropskega sveta iz jeseni 2002, da se izdatki prvega stebra skupne kmetijske politike (na pobudo nemškega kanclerja Schröderja in francoskega predsednika Chiraca) v obdobju do leta 2013 omejijo na odstotek nominalne rasti.

Tabela 8: Predlog Evropske komisije za finančno perspektivo 2007 - 2013
(v milijonih EUR, cene 2004)

Sredstva za prevzem obveznosti	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Trajnostna rast	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.785
a. Konkurenčnost za rast in zaposlovanje	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825
b. Kohezija za rast in zaposlovanje	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960
2. Varovanje in upravljanje naravnih virov	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805
3. Državljanstvo, svoboda, varnost in pravičnost	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620
4. EU kot globalni partner	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740
5. Administracija	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500
Skupaj	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450

Vir: Rant, 2005, str. 56.

Največji delež posameznih izdatkov v naslednji finančni perspektivi je kohezijska politika, ki pomeni 33-odstotni delež vseh izdatkov, realna rast omenjenih izdatkov pa naj bi v obravnavanem obdobju dosegla 31 odstotkov.

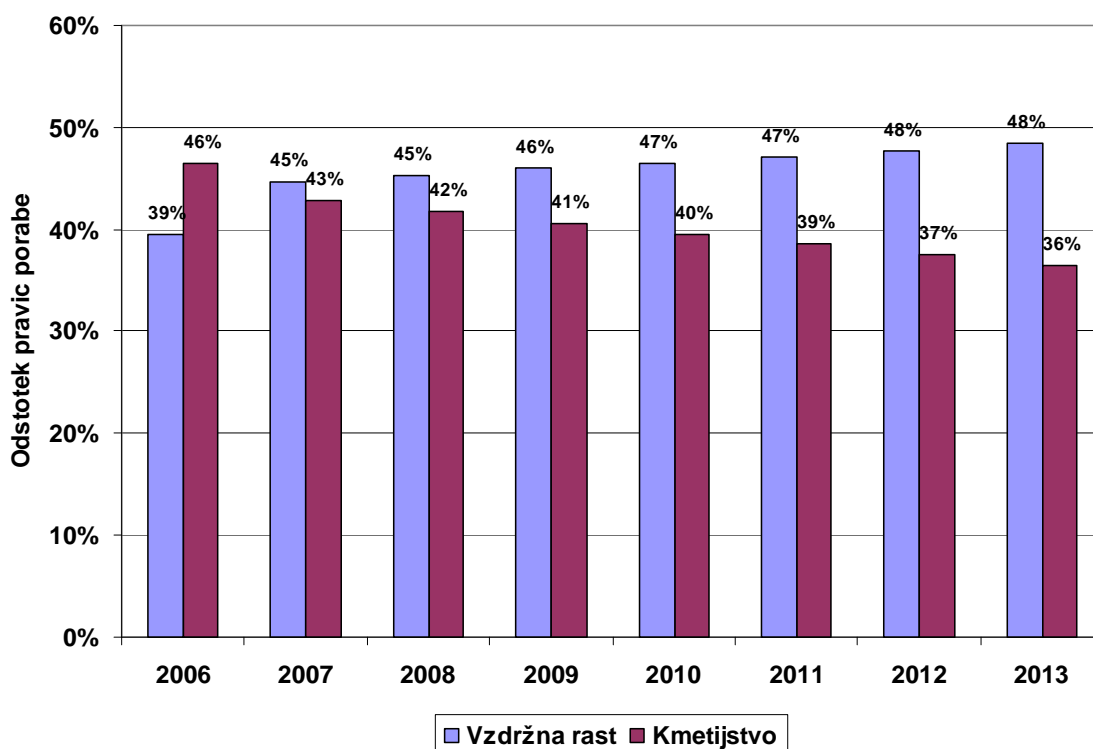
Sredstva, povezana z uresničevanjem lizbonske strategije (inovacije, produktivnost, gospodarska rast), naj bi v omenjenem obdobju dosegala največjo rast, leta 2013 naj bi pomenila že 16 odstotkov vseh sredstev. Potrebno je tudi poudariti, da naj bi se sredstva za kohezijo vse bolj usmerjala v uresničevanje lizbonskih ciljev. Visoko relativno porast sredstev je mogoče opaziti tudi na področjih pravosodja, spodbujanja evropskega državljanstva ter notranjih in zunanjih zadev.

Poglavitne novosti so med drugim usmerjene tudi v izboljšanje prilagodljivosti finančne perspektive:

- zmanjšanje števila naslovov ("headingov"),
- letna ocena potreb v obliki tristranskega dialoga med Komisijo, Svetom in Parlamentom pred predstavitvijo predhodnega predloga proračuna,
- zamenjava instrumenta prilagodljivosti z novo prilagodljivostjo za razporeditev sredstev,

- vzpostavitev Sklada za usklajevanje rasti, ki bi dopolnjeval druge lizbonske in kohezijske ukrepe.

Slika 2: Predlog Evropske komisije: sprememba strukture izdatkov



Vir: Rant, 2005, str. 57.

Kar nekaj držav članic, zlasti neto plačnice v evropski proračun, nasprotuje posameznim ukrepom izboljšanja prilagodljivosti. Največ kritik je glede Sklada za usklajevanje rasti, za katerega je Komisija predlagala, da bi obsegal 2 milijardi evrov. Ob tem bi se deloma polnil tudi na podlagi neporabljenih kohezijskih sredstev, namenjen pa naj bi bil dodatnemu financiranju ("top-up") preostalih programov lizbonske strategije.

5.3.1. Konkurenčnost za rast in zaposlovanje

Sredstva v okviru naslova Konkurenčnost za rast in zaposlovanje so namenjena za trajnostno povečanje blaginje Evropske unije. Omenjeni cilj naj bi se uresničeval v skladu z lizbonsko strategijo, torej z uveljavljanjem Evropske unije kot dinamičnega, na znanju temelječega gospodarstva in prizadevanjem za večjo kohezijo razširjene Unije s pomočjo finančnih instrumentov, ki so v aktualni finančni perspektivi (2000 - 2006) predmet naslova notranje politike:

- instrumenti, vezani na delovanje notranjega trga,
- prizadevanja na področju raziskav in tehnološkega razvoja skozi vpeljevanje Evropskega raziskovalnega prostora,

- vseevropska mreža (TEN)
- izboljšanje kakovosti izobraževanja in usposabljanja in
- socialne politike.

Nekatere države, predvsem države neto plačnice so izrazile nestrinjanje glede strukture in obsega tega podnaslova. Omenjene države namreč zagovarjajo stališče, da bi bilo določene strukturne ukrepe iz lizbonske strategije primerneje uresničevati v okviru nacionalnih proračunov, namesto da se za ta namen povečujejo sredstva iz evropskega proračuna. Preostale države zagovarjajo nasprotno stališče, torej povečevanje izdatkov iz evropskega proračuna, predvsem zaradi sinergijskih učinkov in usmerjenosti v čezmejne dejavnosti.

V okviru tega poglavja se pojavlja tudi vprašanje dostopa do programov, predvsem na področju raziskav in razvoja. Večina starih članic in Komisija podpirata tako imenovano načelo odličnosti, nove članice pa so zaskrbljene, da bo to načelo povzročilo, da bi se ta sredstva usmerjala le v najbolj razvite države, zato se zavzemajo za vzpostavitev mehanizmov, ki bi izboljšali sposobnosti novih članic za sodelovanje v izvajanju omenjenih politik.

5.3.2. Kohezija za rast in zaposlovanje

Kohezijska sredstva so sredstva za zmanjševanje regionalnih razlik v Evropi. Predlog Komisije daje poseben pomen tako imenovanemu statističnemu učinku širitve in ponuja regijam, ki so zaradi učinka širitve presegle zgornjo mejo upravičenosti do kohezijskih sredstev (75 odstotkov BDP EU-25) iz naslova približevanje višjo podporo kot regijam, ki so to mejo presegle po naravni poti, upošteva zgolj povprečno razvitost petnajsterice. Statistično prizadete regije naj bi po predlogu Komisije v letih 2007 in 2008 prejemale 85 odstotkov sredstev, do katerih so bile polno upravičene, medtem ko bi regije, ki so mejo presegle po naravni poti, prejemale zgolj 40 odstotkov sredstev. Do leta 2013 naj bi se obseg teh sredstev postopno zmanjševal.

Pri omenjenem naslovu izdatkov se pojavljata dve odprti vprašanji, in sicer najprej nizka intenzivnost pomoči regijam novih držav članic in potem še razdelitev omenjenih sredstev, ki je odstotno gledano 52 odstotkov proti 48 odstotkov v prid starim članicam. Ti dve vprašanji spodbujata razprave o smislu obstoja 4 odstotnega BDP kot zgornje meje sredstev, ki jih posamezna država lahko dobi v ta namen in predloga posebne ureditve, ki naj bi veljala za statistično prizadete regije, ki jo podpirajo države, v katerih so te regije, preostale pa podpirajo ustrezno prilagoditev pravila o 4 odstotkih.

5.3.3. Upravljanje in varovanje naravnih virov

Izdatki iz omenjenega naslova služijo zagotavljanju kakovosti in varnosti prehrane ter varstva okolja. Naslov namreč združuje sredstva namenjena skupni kmetijski politiki, kupni ribiški politiki ter okoljske finančne instrumente.

Bruseljski dogovor iz oktobra 2002 je bil podlaga katero, ki jo je Komisija upoštevala pri določanju zgornje meje izdatkov prvega stebra skupne kmetijske politike. Prvo vprašanje v zvezi z omenjenimi sredstvi se nanaša na morebitno povišanje te meje zaradi priključitev Romunije in Bolgarije, kar je tudi predlagala Komisija, oziroma ohranitev omenjene meje. Drugo vprašanje pa zadeva vpliv pogajanj v okviru Svetovne trgovinske organizacije na skupno kmetijsko politiko. Pogajanja bi namreč lahko rezultirala v zmanjšanju izvoznih nadomestil, države članice pa se ne strinjajo glede tega, kje naj bi se izražala omenjena sprememba – nekatere zagovarjajo predlog, da se zmanjšanje izvoznih nadomestil kaže v zmanjšanju sredstev skupne kmetijske politike, medtem ko druge zagovarjajo zgolj preusmeritev sredstev iz izvoznih nadomestil v neposredna plačila.

5.3.4. Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica

Sredstva EU znotraj tega naslova služijo zagotavljanju uspešnega soočanja z izzivi kot so priseljevanje, azil, kriminal in terorizem. V okviru uresničevanja koncepta evropskega državljanstva je predvidena podpora evropskemu kulturnemu sodelovanju, avdiovizualni industriji, izmenjavi mladih ljudi ter prostovoljnimi službam, neformalnemu učenju ter učenju jezikov.

Posamezne države so izpostavile smiselnost same strukture naslova, ki zajema zelo raznovrstne ukrepe. Komisija je naslov pripravila v okviru pogodbe o ustavi za Evropo, vseeno pa se ustvari pomislek glede povezovanja ukrepov mladinske in kulturne politike s področij pravosodja in notranjih zadev.

Naslov pod omenjeno točko pa je odvisen tudi od programa vzpostavitve območja svobode, varnosti in pravice, tako imenovani haaški program, ki ga je novembra 2004 sprejel Evropski svet.

V okviru omenjenega naslova pa so predvidena tudi sredstva za varovanje zunanje meje Evropske unije in glede na to, da je večina te meje v okviru novih članic, se te zavzemajo za pridobitev čim več omenjenih sredstev.

Evropska komisija predlaga tudi proračunizacijo solidarnostnega sklada. Instrument omenjenega sklada je namenjen odpravljanju posledic naravnih nesreč in je za zdaj izključen iz proračuna EU. Kljub posledičnim povečanjem proračuna, predviden obseg sklada je milijarda evrov na leto, se večina držav članic strinja z integracijo omenjenega sklada v finančno perspektivo.

5.3.5. Evropska unija kot globalni partner

Za nadomestitev več kot 100 različnih instrumentov, ki se zdaj uporabljajo na področju zunanjih odnosov, predlaga Komisija poenostavitev omenjene strukture. Dva nova instrumenta bosta pokrivala temeljni funkciji, in sicer gospodarsko sodelovanje in razvoj ter mir in varnost. Komisija prav tako predlaga nadomestitev veljavnih programov PHARE, ISPA in SAPARD z novim predpristopnim instrumentom, četrti instrument bi skrbel za čezmejno sodelovanje med razširjeno Unijo in njenimi sosedami, medtem ko naj bi se instrumenta za človekoljubno in makro-finančno pomoč ne bi spremenila.

Poleg obsega sredstev je pri tem naslovu pomembno tudi vprašanje predlagane povečane pristojnosti Komisije glede razporejanja sredstev znotraj posameznih instrumentov, predvsem v okviru predpristopnega instrumenta in instrumenta novega sosedstva. Vprašanje je še toliko bolj pomembno zaradi poenostavitve, združitve in zmanjšanja števila finančnih instrumentov bi namreč imel Svet manjše pristojnosti pri razporejanju sredstev.

Še eno pomembno vprašanje znotraj okvira zgoraj navedenega naslova je predlagana proračunizacija Evropskega razvojnega sklada (približno 0,04 odstotka BND na leto), vendar se države članice niso strinjale, tako da je Komisija že sprožila priprave na zunajproračunsko polnjenje omenjenega sklada.

5.3.6. Lastni viri

Lastne vire pomenijo vplačila v proračun Evropske unije. Na tem področju sta najaktualnejši vprašanji preoblikovanja popravka v korist Velike Britanije v splošni korekcijski mehanizem in predvidena uvedba novega evropskega davka. Neto plačnice na čelu z Veliko Britanijo si prizadevajo izboljšati svoj neto proračunski položaj in ker je odvisen od odhodkovne strani, predlagajo da se dogovor o lastnih virih doseže po predhodnem dogovoru o odhodkih evropskega proračuna.

5.4. Predlog luksemburškega predsedstva za finančno perspektivo 2007 – 2013

Luksemburško predsedstvo je za zasedanje Evropskega sveta 16. in 17. junija v Bruslju delegacijam držav članic predložilo novo revidirano različico "pogajalske škatle" za finančno perspektivo 2007 - 2013, kar je bilo tudi zadnje upanje za dosega kompromisa v predvidenem roku. Opaziti je določene dopolnitve in spremembe pri posameznih postavkah in podpostavkah.

5.4.1. Skupni odhodki EU-27 2007 - 2013

Luksemburško predsedstvo je v nasprotju z Evropsko komisijo, ki je predlagala skupne odhodke v vrednosti 1,14 odstotka BND EU (čemer so nasprotovale neto plačnice Avstrija, Francija, Nizozemska, Nemčija, Švedska in Velika Britanija, po mnenju katerih skupni odhodki ne bi smeli presegati 1,0 odstotka BND EU) predlagalo odobritve za prevzem obveznosti v vrednosti 1,06 odstotka BND EU, oziroma odobritve za plačila v vrednosti 1,00 odstotka.

5.4.2. Konkurenčnost, ki služi rasti in zaposlovanju

Stopnja obveznosti omenjene podpostavke, namenjene zagotavljanju ustreznega financiranja pobud, ki vodijo k uresničevanju ciljev lizbonske strategije, pomeni 7,5 odstotne letne rasti v primerjavi z letom 2006 in ne sme presegati naslednjih vrednosti:

Tabela 9: Konkurenčnost, ki služi rasti in zaposlovanju (v milijonih EUR, cene 2004)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
8.230	8.840	9.490	10.180	10.930	11.740	12.600

Vir: Finančna perspektiva za obdobje 2007 – 2013, 2005, str. 5.

5.4.3 Kohezija, ki služi rasti in zaposlovanju

Za strukturne sklade in Kohezijski sklad je luksemburško predsedstvo predlagalo odobritev naslednje vrednosti sredstev za prevzem obveznosti:

Tabela 10: Kohezija, ki služi rasti in zaposlovanju (v milijonih EUR, cene 2004)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
42.427	42.863	42.983	43.785	44.090	44.827	45.533

Vir: Finančna perspektiva za obdobje 2007 – 2013, 2005, str. 6.

Za uresničevanje ciljev o dosegu gospodarske in socialne kohezije v razširjeni Uniji bi bila po mnenju predsedstva za obdobje od leta 2007 do leta 2013 potrebna stopnja finančnih obveznosti v vrednosti 0,37 odstotka BND razširjene skupnosti 27 članic (vključno z Romunijo in Bolgarijo, ki naj bi se Uniji pridružili leta 2007)

82,30 odstotka (252.249 milijonov evrov) sredstev bi se dodelilo konvergenčnemu cilju, konkretno 24,56 odstotka (61.953 milijonov evrov) Kohezijskemu skladu, 4,84 odstotka (12.202 milijonov evrov) pa regijam in državam članicam, ki so v obdobju "postopnega izločanja".

46.758 milijonov evrov ali 15,26 odstotkov sredstev bo dodeljenih cilju regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja, od česar je 20,30 odstotka (9.494 milijonov evrov) namenjenih regijam, ki so v obdobju "postopnega uvajanja".

Za doseganje cilja ozemeljskega sodelovanja bo dodeljenih 2,45 odstotka (7500 milijonov evrov) sredstev iz tega naslova.

Celotni prenosi v katerokoli državo članico iz skladov, ki podpirajo kohezijo, vključno s sredstvi, ki so bila prenesena v nove instrumente za razvoj podeželja in ribištva, tako kot v sedanjem finančnem okviru ne smejo preseči 4 odstotkov BDP te države članice. S tem se upošteva omejena zmožnost, da države članice učinkovito izrabljajo obstoječa sredstva.

Do sredstev iz strukturnih skladov so zdaj upravičene regije, ki ustrezajo ravni NUTS II in katerih BDP na prebivalca, merjen po paritetah kupne moči in izračunan na podlagi zneskov Skupnosti za obdobje 2000 – 2002, ne presega 75 odstotkov povprečja EU-25.

Sredstva iz Kohezijskega sklada so namenjena tistim državam članicam, katerih BNP na prebivalca, merjen po paritetah kupne moči in izračunan na podlagi zneskov Skupnosti za obdobje 2001–2003, ne presega 90 odstotkov povprečja EU-25 in imajo obenem načrt za izpolnjevanje ekonomskih konvergenčnih meril.

5.4.4. Ohranjanje in upravljanje naravnih virov

Sredstva za prevzem obveznosti pod postavko Ohranjanje in upravljanje naravnih virov, znotraj katerih se nahajajo kmetijstvo, razvoj podeželja, ribištvo in novi finančni instrument za okolje in ki vključuje sredstva, prenesena iz podpostavke 1b, ne smejo presegati naslednje ravni:

Tabela 11: Ohranjanje in upravljanje naravnih virov (v milijonih EUR, cene 2004)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ohranjanje in upravljanje naravnih virov	54.502	54.483	54.421	53.916	53.630	53.483	53.366
od tega odhodki in neposredna plačila, povezana s kmetijskimi trgi	43.120	42.797	42.429	42.114	41.753	41.547	41.345

Vir: Finančna perspektiva za obdobje 2007 – 2013, 2005, str. 18.

Raven odhodkov in neposrednih plačil za omenjeno postavko ustreza odhodkom, ki so bili določeni na Evropskem svetu oktobra 2002, cene pa so prilagojene glede na upoštevanje predvidenega pristopa Bolgarije in Romunije.

Nov instrument za razvoj podeželja, ki ga v glavnem sestavljajo zneski, preneseni iz skladov, ki podpirajo regionalno komponento konvergenčnega cilja, ter zneski, trenutno izplačani v skladu z jamstvenim skladom EKUJS, bodo znašali 74 milijard evrov.

Za instrument ribištvo bodo sredstva, ki jih sestavljajo predvsem zneski, preneseni iz skladov, ki podpirajo regionalno komponento konvergenčnega cilja in cilj regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja, znašala 3,9 milijarde evrov.

Zneske, ki so bili preneseni v instrumente regionalnega razvoja in ribištva iz skladov, ki podpirajo regionalno komponento konvergenčnega cilja, je določila vsaka država članica po posvetu s Komisijo, pri čemer se bo oprla na pretekle odstotne deleže izdatkov na teh področjih v obdobju 2000–2006 (2004–2006 za nove države članice). Omenjeni zneski ne bodo vnovič porazdeljeni.

5.4.5. Svoboda, varnost in pravica

Svoboda, varnost in pravice so področje, ki zajema nešteto zadev in je izrazito povezano z zaščito in pravicami državljanov članic EU. Področje vključuje oblikovanje skupne politike o priseljevanju, azilu, in nadzoru meja. Ob tem pa se oblikuje tudi bolj učinkovit, skupen pristop do čezmejne problematike, kamor sodi nezakonito priseljevanje in tihotapljenje ljudi ter trgovanje z njimi, kot tudi terorizem in organizirani kriminal, spodbujanje temeljnih pravic in razvijanje pravosodnega sodelovanja v civilnih in kazenskih zadevah. Področje svobode, varnosti in pravic bo gotovo čedalje pomembnejše ob podpori ukrepov držav članic. Stopnja obveznosti predstavlja 15 odstotkov letne realne rasti v primerjavi z letom 2006 in ne sme biti višja od:

Tabela 12: Svoboda, varnost in pravica (v milijonih EUR, cene 2004)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
600	690	790	910	1.050	1.200	1.390

Vir: Finančna perspektiva za obdobje 2007 – 2013, 2005, str. 19.

5.4.6. Druge notranje politike

Druge notranje politike zadevajo predvsem kulturo, mladino, avdiovizualne zadeve ter varstvo zdravja in porabnikov. Na teh področjih je Unija v vlogi pobudnice za ukrepe držav članic. Stopnja obveznosti pomeni 4,5 odstotka letne realne rasti v primerjavi z letom 2006 in sme presegati:

Tabela 13: Druge notranje politike (v milijonih EUR, cene 2004)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
550	570	600	620	650	680	700

Vir: Finančna perspektiva za obdobje 2007 – 2013, 2005, str. 20.

5.4.7. EU kot globalni partner

Glede na to, daje Evropska unija globalna igralka s širokim razponom instrumentov, ki so ji na voljo, mora biti mora pripravljena na delitev odgovornosti glede globalne varnosti in gradnje boljšega sveta, za kar pa so seveda potrebna adekvatna finančna sredstva. Postavka 4 vsebuje zunanje ukrepe in politiko Unije, razvrščeni pa so v skupine znotraj šestih instrumentov: stabilnost, predpristopni instrument, razvojno in gospodarsko sodelovanje, evropski sosedski in partnerski instrument, humanitarna pomoč in makrofinančne pomoči. Stopnja obveznosti pomeni skoraj 4,5 odstotka letne realne rasti v primerjavi z letom 2006 in ne sme presežati:

Tabela 14: EU kot globalni partner (v milijonih EUR, cene 2004)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
6.280	6.550	6.830	7.120	7.420	7.740	8.070

Vir: Finančna perspektiva za obdobje 2007 – 2013, 2005, str. 20.

5.4.8. Uprava

Omenjena postavka bo določila zgornjo mejo odhodkov za poslovanje vseh institucij EU. Upoštevaje dejavnike, ki določajo trenutno raven odhodkov za poslovanje, odhodke v zvezi s širitvijo, povečane operativne dejavnosti in učinek novega statuta ter prihrankov zaradi večje učinkovitosti in ekonomije obsega, stopnja obveznosti za odhodke za upravo Unije ne sme biti višja od:

Tabela 15: Uprava (v milijonih EUR, cene 2004)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
6660	6830	7000	7180	7360	7540	7730

Vir: Finančna perspektiva za obdobje 2007 – 2013, 2005, str. 22.

5.4.9. Lastni viri

Za lastna sredstva bodo zgornje meje ohranjene na trenutni ravni 1,31 odstotka BND EU (odobritve za prevzem obveznosti) in 1,24 odstotka BND EU (odobritve za plačila).

Splošni cilji ureditve lastnih sredstev so preprostost, preglednost in pravičnost, ob tem pa bi se morale upoštevati bistvene spremembe od Fontainebleauja dalje, na primer znatno zmanjševanje izdatkov za kmetijstvo kot deleža proračuna, povečanje kohezijskih izdatkov, kar je posledica širitve na države z znatno nižjo stopnjo uspešnosti, in vzpon sorazmerne uspešnosti Velike Britanije med vodilne v Evropski uniji. Zagotoviti je treba tudi, da nobena od držav članic ne obdrži proračunske obremenitve, ki je čezmerna glede na njeno sorazmerno uspešnost, in glede na to vključiti določbe, ki pokrivajo določene države članice. Posledično je treba uvesti štiri spremembe:

- 1) delež prevzetih obveznosti iz sredstev DDV se zamrzne na 0,30 odstotka;
- 2) trenutni mehanizem za izračun proračunskih popravkov Velike Britanije (UK Rebate) bo nadomeščen s sistemom, pri katerem je nominalni znesek popravkov financiran od leta 2007 in ustreza nominalnemu povprečju obdobja sedmih let pred zadnjo širitvijo, torej od leta 1997 do leta 2003;
- 3) stopnja prevzete obveznosti iz sredstev DDV za Nemčijo, Nizozemsko in Švedsko je za obdobje 2007–2013 0,15 %;
- 4) Nizozemski in Švedski bo na stroške pobiranja, ki so predvideni glede odločitve o lastnih sredstvih za obdobje v letih 2007–2013 dovoljeno, da zadržita dodatne ugodnosti.

Problem proračunskih neskladij je treba rešiti s pomočjo politike izdatkov. Poglavitni element za doseganje večje konvergence med državami članicami s podobnimi stopnjami uspešnosti v prihodnosti je boljše ravnotežje strukture izdatkov v splošnem proračunu. Morebitne spremembe stopnje proračunskih popravkov Velike Britanije po letu 2013 bodo odvisne predvsem od razvoja izdatkov, ki so povezani s trgovino, in neposrednih plačil za SKP 2013.

Komisijo pozivajo, da leta 2011, ob upoštevanju razvoja strukture izdatkov, predstavi splošno oceno lastnih sistemov sredstev z možnostjo preoblikovanja strukture lastnih sredstev in oblikovanjem novih avtonomnih lastnih sredstev. S tem naj bi omogočili napredek sistema večje trajnosti.

5.5. Glavni vzroki za propad pogajanj o novi finančni perspektivi

"Želeli smo zagotoviti dogovor o novi perspektivi. A smo pogoreli. Evropa ni v krizi. Evropa je v globoki krizi" (Razočaranje po propadu pogajanj, 2005). Razočaranje predsedujočega,

luksemburškega premier Jean-Claude Junckerja, po končanem vrhu EU v Bruslju 16. in 17. junija 2005 je bilo očitno. Vrh na katerem naj bi dosegli dogovor o naslednji finančni perspektivi in ki naj bi Evropski uniji po dvojni zavrnitvi evropske ustave dal nov zagon je Evropo popeljal v še globljo krizo.

Kompromisni dogovor je bil po besedah Junckerja blizu, izhodišča nekaterih držav pa so bila pretrd oreh. Velika Britanija, Nizozemska, Švedska, Španija in Finska so namreč zavrnille vse kompromisne ponudbe predsedujočega. Britanski premier Tony Blair je bil še posebno neomajen pri rabatu. "*Če hočemo odstraniti britanski rabat, moramo odstraniti razloge zanj*" (Razočaranje po propadu pogajanj, 2005). S tem je mislil na temeljito reformo po njegovem zastarelega proračuna Unije, ki kmetijstvu odmerja visokih 46 odstotkov, inovacijam, izobraževanju in raziskavam pa zgolj 15 % denarja. S svojo nepopustljivostjo si je tako Blair prislužil precej kritik drugih članic, še zlasti Nemčije in Francije. Gerhard Schröder in Jacques Chirac sta še posebej izpostavila "sebičnost" Londona.

Največ napetosti na vrhu je bilo čutiti med Francijo in Veliko Britanijo. Zadnja je vztrajno poudarjala, da se je o rabatu, ki bo za leto 2005 znašal približno pet milijard evrov, pripravljena pogovarjati le ob jasnem zagotovitvi o začetku reforme strukture proračuna, še posebno njenega kmetijskega dela, ki pa je do leta 2013 zamrznjen že od oktobra 2002.

Po dejansko propadlih pogajanjih, so se za dosego kompromisnega dogovora malce presenetljivo odločile tudi nove države članice (Višegrajske in baltske države). Starim državam članicam so ponudile, da se v zameno za dogovor odpovedo delu svojih sredstev. Besede Junckerja so bile dovolj zgovorne: "*Sram me je bilo, ko sem slišal, da celo nove države članice, ena revnejša kot druga, pravijo, da so se za dogovor pripravljene odpovedati delu svojih sredstev. Res me je bilo sram.*" (Razočaranje po propadu pogajanj, 2005)

Slovenija je v pogajanjih zastopala luksemburški kompromis, vendar se ni pridružila skupini novih članic, ki so po propadu pogajanj kot gesto za zagotovitev dogovora ponudile znižanje lastnih zagotovljenih sredstev, ker naj bi si s tem po besedah slovenskega premiera poslabšala pogajalski položaj v prihodnje.

Julija 2005 je predsedovanje Uniji za pol leta prevzela Velika Britanija, njen zunanji minister Jack Straw pa je poudaril, da si bo London prizadeval za dogovor do konca leta 2005, kar pa bo po besedah Junckerja težko dosegljivo. Juncker dodaja, da je kompromisni dogovor najverjetneje dosegljiv v začetku leta 2006 in da se le-ta po njegovem mnenju ne bo bistveno razlikoval od luksemburškega kompromisa.

Po besedah slovenskega premiera Janeza Janše bodo za Slovenijo po neuspešnem poskusu oblikovanja dogovora o novi finančni perspektivi Evropske unije odločilna pogajanja za delitev na statistične regije, da bi si s tem zagotovila čim boljše izhodišče za dogovarjanja v prihajajočem obdobju.

6. SKLEP

Obdobje od 2007 do 2013 bo odločilno za prihodnost Evropske unije, saj bo pokazalo, ali je sposobna premagati veliko večje razlike v razvitosti med članicami po širitvi v letu 2004 in dodatni predvideni širitvi leta 2007. Uspešen konec pogajanj o novi finančni perspektivi je torej nujen. Nove članice bodo morale dokazovati upravičenost porabe na novo pridobljenih sredstev iz evropskega proračuna in samo zadovoljiva zmožnost črpanja sredstev ter občutni pozitivni učinki na gospodarstvo novih članic lahko upravičijo breme, ki ga nosijo neto plačnice. Napačni kompromisi pri pogajanjih o novi finančni perspektivi in nezadovoljiva absorpcijska realizacija novih članic lahko pomenita smrt za nadaljnjo širitev Evropske unije. Na drugi strani bi prave odločitve lahko pripeljale do demonstrativnega učinka "srečne Evrope", postavile Evropo na pravo pot za uresničitev cilja o najbolj konkurenčnem gospodarstvu in ji tako s konkretnimi dokazi omogočale odgovoriti obema Amerikama in Aziji na retorično vprašanje: "Zakaj sploh Evropska unija?"

Predlog luksemburškega predsedstva o zmanjšanju skupne porabe na 1,06 odstotka BND EU očitno ni padel na plodna tla, saj je bilo izhodišče šesterice največjih neto plačnic postavljeno na 1 odstotek. Dejstvo je, da bi lahko imelo zmanjšanje skupne porabe za petino v primerjavi s sedanjo usodne posledice. Čeprav bi se pri zniževanju izdatkov uporabila tako imenovana metoda kosilnice, po kateri bi se enakovredno znižale vse postavke odhodkov, bi to lahko pripeljalo do nezmožnosti uresničevanja postavljenih konvergenčnih ciljev za manj razvite, predvsem nove države članice. V tem primeru bi namreč nove države članice dobile veliko manj sredstev kot v obdobju pred širitvijo ali pa bi se morale manj razvite stare države članice odpovedati skoraj vsej podpori. Prav tako bi se lahko razblinili ambiciozni cilji o uresničevanju ciljev lizbonske strategije. Evropa bi se po takem scenariju lahko zgolj vprašala: Več kohezije ali več konkurenčnosti? Drugo z drugim ob omenjenem obsegu sredstev zagotovo ne.

Skupna kmetijska politika je od samega začetka, vsaj kar zadeva odstotek v skupnih izdatkih, najmanj fleksibilna postavka in hkrati tudi ena najbolj kritičnih točk v pogajanjih o novi finančni perspektivi. Dogovor o zamrznitvi zgornje meje izdatkov za skupno kmetijsko politiko do leta 2013 napoveduje neomajno kontinuiteto skozi sedemletno obdobje. Samo korenita sprememba v izdatkih za skupno kmetijsko politiko lahko pozitivnih premikov pri preostalih izdatkih evropskega proračuna. Najbolj logični teoretični rešitvi iz začaranega kroga bi bili reforma skupne kmetijske politike v zameno za opustitev popravka v korist Velike Britanije ali preprosto povečanje stopnje skupnih izdatkov. Oboje se glede na dosedanji potek dogodkov v praksi zdi znanstvena fantastika.

S prevzemom predsedovanja je Velika Britanija "podedovala" tudi reševanje krize v zvezi s sprejetjem kompromisa o naslednji finančni perspektivi. Za Veliko Britanijo bodo nadaljnja pogajanja še posebno neugodna. Na eni strani zaradi dejstva, da so nekateri argumenti za odpravo popravka postali precej neizpodbitni, saj nagnjenost njenih ministrov h graji preostalih držav članic o njihovih prepočasnih strukturnih reformah in posledični počasni rasti poudarja njeno gospodarsko prevlado, kar podpira dejstvo, da bi prispevek Velike Britanije v evropski

proračun moral biti večji. Na drugi strani pa zadnji podatki, kot na primer stopnja izdatkov za skupno kmetijsko politiko, ki je do Velike Britanije diskriminatorna, še vedno podajajo razloge za obstoj popravka. Navsezadnje tudi predvidena uporaba korekcijskega instrumenta (predlagala jo je Komisija) kaže na to, da bi Velika Britanija zopet postala največja neto plačnica v proračun.

Na podlagi navedenih dejstev lahko sklenem, da Evropa očitno še ni zrela za korenito spremembo strukture proračuna in vse kaže na to, da bo finančna perspektiva 2007 - 2013 zgolj tranzicijska, tako da radikalne reforme lahko pričakujemo šele v finančnem okviru za obdobje po letu 2013.

LITERATURA

1. Ardy Brian: The EU Budget and EMU. London : European Institute, 2001. 28 str.
2. Begg Iain: Funding the European Union. London : London School of Economics, 2005. 49 str.
3. Begg Iain: Reshaping the EU Budget: Yet Another Missed Opportunity. London : South Bank University, Business School, 1999. 22 str.
4. Griese Antonia: Die Finanzierung der Europäischen Union – Bestandsaufnahme und Ausblick. Europarecht, Bonn, 1998, 4, str. 462-477.
5. Gros Daniel, Micossi Stefano: A Better Budget for the European Union. Bruselj : Centre for European Policy Studies, 2005. 24 str.
6. Kirbiš Monika: Javnofinančni denarni tokovi v Evropski Uniji in likvidnost državnega proračuna. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2005. 84 str.
7. Kovač Bogomir: Poglejmo okoli sebe in sezimo v žep. Delo (Sobotna priloga), Ljubljana, 16.4.2005, str. 12-13.
8. Laffan Brigid: The finances of the European union. New York : St. Martin's Press, 1997. 293 str.
9. Lefebvre Maxime et al.: What Kind of European Budget for 2013. Pariz : Institute francais des relations internationales, 2005. 149 str.
10. Mally Igor: Konec pogajanj o finančni perspektivi 2007-2013 je v interesu celotne Unije. Finance, Ljubljana, 10.03.2005, str. 29-30.
11. Mayhew Alan: The Financial Framework of the European Union. Sussex : Sussex European Institute, 2004. 44 str.
12. Mrak Mojmir, Rant Vasja: Vsebinski izzivi razširjene EU in nova finančna perspektiva. Bančni vestnik, Ljubljana, 53(2004), 5, str. 117-125.
13. Potočnik Janez: Pogajanja o finančni perspektivi trenutek resnice za EU. Delo, Ljubljana, 09.02.2005, str. 3.
14. Richter Sandor: Scenarios for the Financial Redistribution across Member States in the European Union in 2007 – 2013. Dunaj : The Vienna Institute for International Economic

Studies, 2005. 131 str.

15. Rant Vasja: Javne finance Evropske unije. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2005.

VIRI

1. Building Our Common Future – Policy Challenges and Budgetary Means of the 2007-2013 Enlarged Union. Brussels : European Commission, 2004. 38 str.
2. European Union Public Finance. Luksemburg : EC: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. 360 str.
3. Finančna perspektiva za obdobje 2007-2013; Pogajalska škatla. Bruselj : Evropski svet, 2005. 26 str.
4. Kohezijska politika Evropske unije: Kaj je nova finančna perspektiva.
[URL: http://miha.ef.uni-lj.si/rcef/kpeu/index.asp?pg=prihodnost/kaj_je], 25.8.2005.
5. New interinstitutional agreement and financial perspective (2000-2006).
[URL: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l34003.htm>], 25.5.2004.
6. Razočaranje po propadu pogajanj. [URL: http://24ur.com/bin/article.php?article_id=2057914], 18.6.2005.
7. Review of the Financial Perspective 2007-2013 and Its Implications for the European Action against Poverty. Brussels : European Anti Poverty Network, 2004. 9 str.
8. The Community Budget: Facts in Figures. Luksemburg : Office for Official Publications of the European Communities, 2000. 128 str
9. The European Union's financial framework.
[URL: http://europa.eu.int/comm/budget/financialfrwk/index_en.htm], 25.8.2005.