

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA**

**DIPLOMSKO DELO**

**JAVNOFINANČNI TOKOVI MED PRORAČUNOM RS IN  
PRORAČUNOM EU**

**Ljubljana, december 2006**

**MATEJ GRABLJEVEC**

## **IZJAVA**

Študent **MATEJ GRABLJEVEC** izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom **prof. dr. Tineta STANOVNIKA**, in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

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

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

# KAZALO

<b>1</b>	<b>UVOD</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>PRORAČUN EVROPSKE UNIJE</b>	<b>2</b>
2.1	ZNAČILNOSTI EVROPSKEGA PRORAČUNA	3
2.1.1	<i>Kratek pregled zgodovine evropskega proračuna</i>	3
2.1.2	<i>Proračunski postopek</i>	4
2.1.3	<i>Evropski proračun in državni proračuni</i>	6
2.2	STRUKTURA EVROPSKEGA PRORAČUNA	9
2.2.1	<i>Prihodki proračuna EU</i>	9
2.2.2	<i>Odhodki proračuna EU</i>	13
<b>3</b>	<b>FINANČNA PERSPEKTIVA EU</b>	<b>16</b>
3.1	AGENDA 2000	17
3.2	NOVA FINANČNA PERSPEKTIVA 2007-2013	18
<b>4</b>	<b>PRORAČUNSKI POLOŽAJ PRORAČUNA RS DO PRORAČUNA EU V OBDOBJU OD LETA 2004 DO LETA 2006</b>	<b>21</b>
4.1	REALIZACIJA TOKOV V LETU 2004	26
4.2	REALIZACIJA TOKOV V LETU 2005	30
4.3	REALIZACIJA TOKOV V LETU 2006	32
<b>5</b>	<b>PLAČILA MED PRORAČUNOM RS IN PRORAČUNOM EU PO ČLANSTVU SLOVENIJE V EVROPSKI UNIJI</b>	<b>35</b>
5.1	NAKAZILA SREDSTEV NA RAČUNE MED PRORAČUNOM RS IN PRORAČUNOM EU	38
5.2	PRORAČUNSKA NAČELA PRI DODELITVI SREDSTEV IZ EU	39
5.2.1	<i>Načelo dodatnosti</i>	40
5.2.2	<i>Načelo sofinanciranja</i>	40
<b>6</b>	<b>SKLEP</b>	<b>41</b>
	<b>LITERATURA</b>	<b>43</b>
	<b>VIRI</b>	<b>44</b>
	<b>PRILOGE</b>	



# 1 UVOD

V desetletju in pol po osamosvojitvi Slovenije je le-ta prešla v sodobno, tržno gospodarstvo. Hkrati je Slovenija uspešno opravila tudi vse druge reforme, ki so ji 1. maja 2004 omogočile, da postane polnopravna članica Evropske unije (EU). V času predpristopnih pogajanj je uspešno uresničila potrebne kriterije, ki so bili pogoj za članstvo. Gospodarska rast je postala primerljiva vsem evropskim državam, jesenska napoved gospodarske rasti za leto 2006 pa Sloveniji napoveduje 4,7 odstotno rast BDP (v prvi polovici leta je bila 5 odstotna), kar je precej več od napovedi za Evro območje. Zanj se v letu 2006 napoveduje le 2,7 odstotna rast. Pri približevanju Slovenije EU je bilo potrebno uvesti vrsto sprememb na gospodarskem, političnem, pravnem in socialnem področju. Reforme na pravnem in socialnem področju so potekale razmeroma hitro in brez večjih težav, ključni ekonomski kazalci pa so pokazali dobro pripravljenost Slovenije za vstop v EU in dejstvo, da vstopa kot ena najbolj pripravljenih držav kandidatke. Vstop Slovenije v Evropsko monetarno unijo (EMU) je naslednji in drugi najpomembnejši cilj Slovenije. Za vstop je Slovenija pripravljena, saj zadostuje vsem potrebnim maastrichtskim konvergenčnim kriterijem. Skupaj z začetkom izvajanja nove finančne perspektive 2007–2013 bo Slovenija dobila novo, evropsko valuto, hkrati pa se bo morala odreči suverenosti pri izvajanju monetarne politike.

Aktualni politični napor in gospodarska pričakovanja so usmerjena v reformo davčnega sistema, vendar se politika in gospodarstvo zavedata, da je za Slovenijo nujna celovita reforma javnih financ. Skupno vsem spremembam na področju javnega sektorja je nenehno iskanje dogovora med predstavniki politike, gospodarstva in sindikati, kakšen sistem javnih financ bo za Slovenijo v prihodnje najprimernejši. Tu zavzema osrednjo vlogo proračun, ki predstavlja ožje področje javnih financ, njegova reforma pa je za uravnoteženost in stabilnost javnih financ v Sloveniji nujna. Državni proračun je namreč eden najpomembnejših instrumentov usmerjanja ekonomskih in socialnih prioritet države.

Ob vstopanju Slovenije v EU je postal zelo pomemben način plačil med proračunom EU, kot osrednjim subjektom, in državnim proračunom. Slovenija, kot polnopravna članica EU, vplačuje prispevke v proračun EU ter sofinancira določene ukrepe strukturne in skupne kmetijske politike, hkrati pa prejema sredstva iz evropskega proračuna. Splošni proračun EU se pogosto predstavlja kot »proračun izdatkov« v tem smislu, da se prihodkovna stran proračuna določa šele po celotni pripravi vseh izdatkov. V diplomskem delu sem se osredotočil na javnofinančne tokove, ki potekajo med državnim in evropskim proračunom. Ugotavljal sem predvsem, za katere namene so upravičena plačila med obema proračunoma, kako le-ta potekajo in v kakšnem obsegu potekajo plačila med proračunom RS in proračunom EU.

Odločitev za izbor teme diplomskega dela ni bila težka, saj je tema aktualna, v svoje delo pa sem vključil različne vire podatkov, literature ter zanimive članke. Diplomsko delo sem razdelil na tri temeljne vsebinske sklope. V prvem delu so predstavljene splošne značilnosti evropskega proračuna ter glavne značilnosti javnofinančnih tokov med evropskim in državnim proračunom.

V drugem delu diplomskega dela sem na kratko predstavil iztekajočo se Agendo 2000 in sprejeto novo finančno perspektivo, ki je veliko bolj kot Agenda 2000 usmerjena v zasledovanje ciljev lizbonske strategije. Zadnji, osrednji del diplomskega dela, je namenjen plačilom med proračunom RS in proračunom EU pred in po članstvu Slovenije v EU. Pri tem skušam dokazati, da bi Slovenija brez pavšalnih povračil v obdobju 2004-2006 dejansko dosegla oz. realizirala negativni neto proračunski položaj.

## 2 PRORAČUN EVROPSKE UNIJE

Evropska unija se po načinu financiranja bistveno razlikuje od tradicionalnih mednarodnih skupnosti. Do leta 1970 so se posamezne Evropske skupnosti (Evropska skupnost za premog in jeklo, Evropska gospodarska skupnost in Evropska skupnost za jedrsko energijo) financirale neposredno iz prispevkov držav članic. Po letu 1970 pa je bil uveden sistem virov lastnih sredstev, ki EU zagotavlja neodvisnost od prispevkov držav članic EU. Glavni vir prihodka evropskega proračuna so t. i. tradicionalna lastna sredstva (kmetijske dajatve, carine), sredstva na osnovi DDV ter članarina posameznih držav članic oziroma plačila držav članic. Le-ta se izračunavajo v sorazmerju z bruto nacionalnimi dohodki (BND) držav članic. V zadnjih letih so prav plačila držav članic največji vir lastnih sredstev evropskega proračuna, hkrati pa se najmočnejše članice oz. neto plačnice v mnogem pritožujejo zaradi »visokega« prispevka v evropski proračun. Med vire lastnih sredstev evropskega proračuna sodi še popravek proračunskega neravnovesja v korist Velike Britanije (VB). Višina proračuna se je v zgodovini EU pogosto spreminjala, predvsem zaradi rasti števila članic ter potreb po razvoju in vodenju skupne politike. V zadnjih letih obsega evropski proračun okrog 1 % BND EU oziroma okoli 120 mrd evrov letno. Največji delež izdatkov proračuna EU predstavljajo izdatki za kmetijsko ter strukturno in kohezijsko politiko.

Slovenija si je v predpristopnih pogajanjih z EU zagotovila relativno ugoden neto proračunski položaj. Že pred vstopom v EU si je ožja pogajalska skupina v t. i. finančnem svežnju pogajanj načrtala določene cilje oz. izzive, ki naj bi jih dosegla. Hkrati so bili dogovori, ki jih je Slovenija na pogajanjih dosegla, temelj pogajanj o novi finančni perspektivi 2007–2013, o kateri bom govoril v nadaljevanju. Zato je bilo pomembno, da je Slovenija pred vključevanjem v EU in po vstopu zasledovala predvsem naslednje tri cilje (Mrak, 2004, str. 60):

- zagotovitev položaja, ustreznega stopnji razvitosti v EU,
- dogovor o primerni zgornji stopnji izdatkov in
- uveljavitev fleksibilnih mehanizmov črpanja sredstev EU.

Slovenija si kot polnopravna članica EU že od samega začetka prizadeva izkoristiti vse nove razvojne priložnosti, ki jih članstvo nudi, in hkrati poskuša obvladovati tveganja, ki so se pojavila po vstopu v EU. Na proračunskem področju je imel vstop Slovenije v EU sprva za posledico neposredne obveznosti do proračuna EU, hkrati pa je bilo omogočeno črpanje evropskih sredstev.

## 2.1 ZNAČILNOSTI EVROPSKEGA PRORAČUNA

### 2.1.1 Kratek pregled zgodovine evropskega proračuna

Vzporedno z nastajanjem in razvojem sodobne Evrope je nastajal in se razvijal tudi njen javno-finančni sistem. Sredi petdesetih let prejšnjega stoletja se je Evropa začela povezovati, evropska integracija je rasla iz leta v leto, v peti širitvi EU pa je tudi Slovenija postala članica EU. Skladno z vse večjo integracijo držav se je moral razvijati tudi javnofinančni sistem Skupnosti<sup>1</sup>. Poleg sredstev za lastno delovanje, predvsem administracijo, je Skupnost potrebovala vse več sredstev za izvajanje pristojnosti, ki so jih nanjo prenesle države članice. Finančni viri, ki so bili na voljo nekdanji Skupnosti, so odločujoče vplivali na razvoj, stabilnost in razsežnost evropskega povezovanja. Stabilnost javnofinančnega sistema Skupnosti in posameznih držav članic EU je cilj, ki je bil vedno jasno zastavljen ter pogoj uspešnosti Evrope v tekmi z večjimi gospodarstvi. Čeprav je stabilnost javnofinančnega sistema EU v interesu vseh držav članic in Unije, se pri tem kažejo nasprotujoči interesi. Neenotnost dokazujejo dolgotrajna in naporna pogajanja vrha EU o prihodnji finančni perspektivi, končana aprila 2006.

Z razvojem javnofinančnega sistema Evropske skupnosti se je začel razvijati tudi njen proračunski sistem. Skupni dogovori držav na področju gospodarskega sodelovanja so pomenili začetek evropskega združevanja. Z ustanovitvijo Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ<sup>2</sup>) leta 1951 v Parizu, nato pa še Evropske skupnosti za jedrsko energijo (EURATOM) in Evropske gospodarske skupnosti (EGS<sup>3</sup>) leta 1957 so bile določene tudi skupne politike posameznih skupnosti in njeni proračuni (Mrak, Mrak, Rant, 2004, str. 8).

Pogodba o ustanovitvi ESPJ je predvidevala dva različna proračuna, in sicer administrativnega in operativnega. Tudi pogodba o ustanovitvi EURATOM je vzpostavila dva proračuna, enega za raziskovanje in investicije ter administrativni proračun. Z Rimsko pogodbo ustanovljena EGS pa je imela en sam proračun, imenovani enotni proračun. Kasneje, leta 1965, sta bila s t. i. Spojitveno pogodbo enotnemu proračunu EGS pridružena administrativna proračuna ESPJ in EURATOM, Luksemburška pogodba pa je novemu enotnemu proračunu dodala še raziskovalni in investicijski proračun EURATOM. Končni rezultat procesa združevanja proračunov je bil oblikovanje dveh proračunov, skupnega ali splošnega proračuna EU in operativnega proračuna ESPJ. Prizadevanja, usmerjena v poenotenje proračunskih politik, so se končala leta 2002, ko se je pogodba o ESPJ iztekla, EU pa je dobila splošni proračun (Mrak, Mrak, Rant, 2004, str. 9).

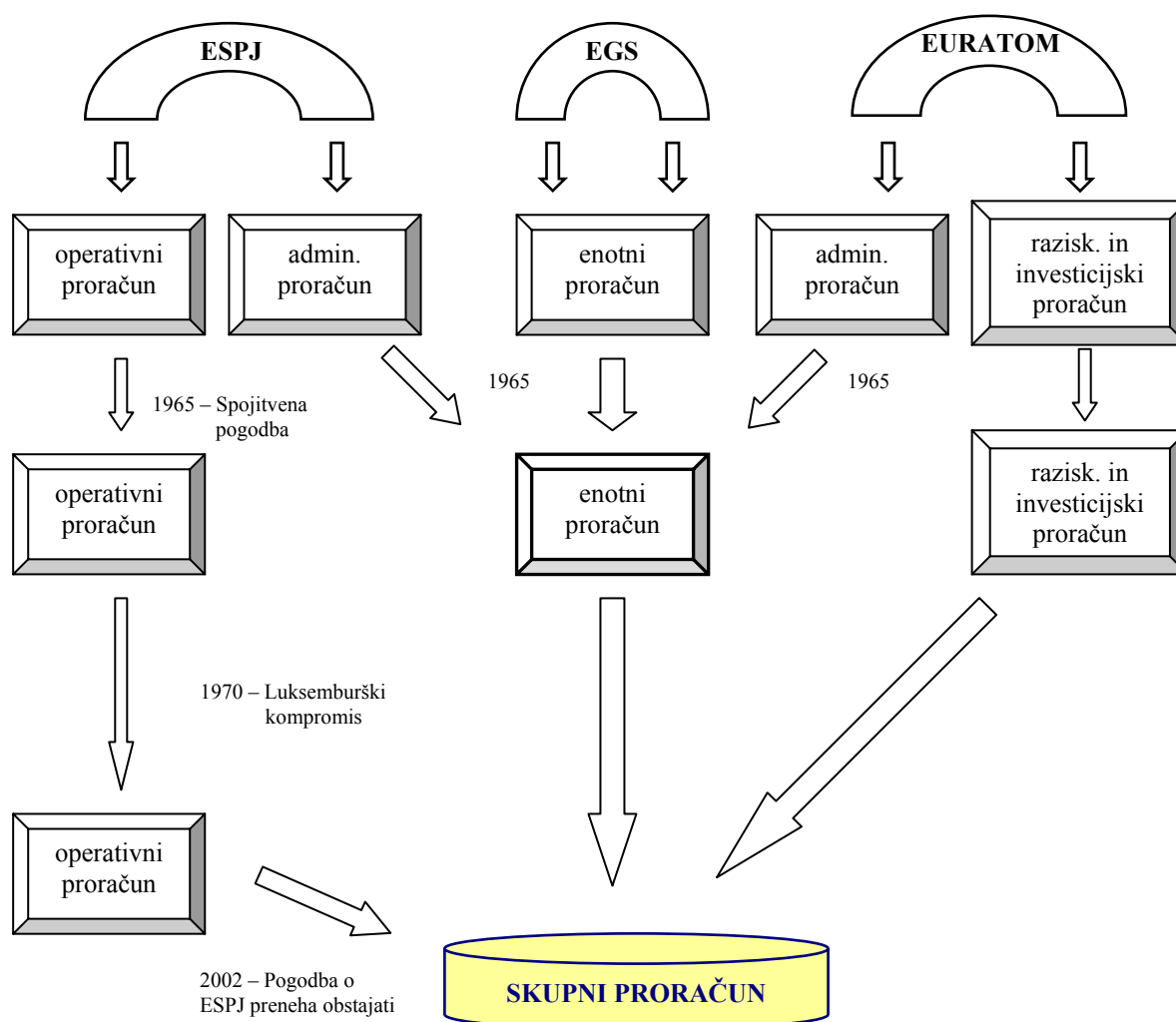
---

<sup>1</sup> Evropska skupnost oz. Skupnost; Spojitvena pogodba iz leta 1965 je poenostavila institucionalno strukturo vseh treh skupnosti: ESPJ, EGS in EURATOM.

<sup>2</sup> Pogodba o ustanovitvi ESPJ (Francija, Nemčija, Italija, Belgija, Nizozemska, Luksemburg) – delovanje skupnega trga za premog in jeklo je bilo zelo uspešno, kar je pomenilo združevanje tudi na drugih področjih gospodarskega sodelovanja. To pomeni ustanovitev EURATOM-a in EGS-a.

<sup>3</sup> EGS je omogočila skupni trg, uresničevanje prostega pretoka blaga, delavcev, storitev in kapitala (Rimska pogodba).

Slika 1: Postopek oblikovanja skupnega proračuna EU



Vir: Mrak, 2004, str. 10.

Proračun predstavlja ožje področje javnih financ. Z nastajanjem in sprejemanjem proračuna je imela Evropska skupnost od nekdaj težave. Evropska skupnost ter njene članice so se morale najprej sporazumeti o tem, ali Skupnost sploh potrebuje lastna proračunska sredstva. Skupaj so morale najprej razrešiti spore med Komisijo, Svetom in Parlamentom o njihovih proračunskih pristojnostih in načinu izvrševanja le-teh ter rešiti probleme, povezane z uravnoteženostjo samega proračuna. Proračun in z njim povezane težave, ki so nekajkrat povzročile celo večje proračunske krize, so imeli že od samega začetka velik vpliv na dogajanje v evropski integraciji (Mrak, Mrak, Rant, 2004, str. 7).

### 2.1.2 Proračunski postopek

Proračunski proces je natančno določen v 272. členu sporazuma o EU<sup>4</sup>, s katerim je natančno določeno zaporedje dogodkov oz. urnik priprave proračuna. Pri sprejemanju proračuna

<sup>4</sup> Sporazum iz Nice, 26. februar 2001; Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community (2002) (2002/c 325/01).



sodelujejo tri glavne institucije EU, tj. Evropski parlament, Evropska komisija in Svet EU, vendar se postopek oblikovanja in sprejemanja evropskega proračuna de facto osredotoča le na Evropski parlament in Svet EU. Oba imata pri pristojnostih odločanja o proračunskih zadevah in pri sprejemanju proračuna natančno določeni vlogi, njune naloge pa se hkrati medsebojno dopolnjujejo.

Omenil sem, da ima vsaka izmed institucij svoje posebne naloge in obveznosti, in sicer (Kalčič, 2001, str. 25):

- **Evropski parlament**, ki ga sestavlja 732 poslancev s sedežem v Strasbourgu, ima kot parlament tri temeljne funkcije, in sicer zakonodajno, proračunsko in nadzorno. Zakonodajna oblast je zagotovo najpomembnejša funkcija Parlamenta, saj v sodelovanju s Svetom EU odloča o sprejetju vseh evropskih zakonov, običajno na pobudo Komisije. Parlament v primerjavi s Svetom EU vendarle ne odloča o vseh zakonih enakopravno, saj ima Svet EU večjo pristojnost odločati o vsebinah, ki se nanašajo na kmetijsko in raziskovalno politiko ter strukturno politiko (strukturni skladi). Na področju proračuna si Parlament, ravno tako kot na področju zakonodaje, deli pristojnosti s Svetom EU. Parlament sodeluje v celotnem proračunskem ciklusu, saj je udeležen že pri pripravi proračunskih smernic, določa tudi neobvezne izdatke Unije, kot so izdatki za šolstvo, izdatki za projekte, namenjene varstvu okolja, izdatki za humanitarne namene itd. Vsakoletni predlog proračuna Komisije proučujeta Parlament in Svet na dveh obravnavah, na katerih skušata uskladiti višino in namen porabe sredstev. Parlament sme zavrniti proračun, če meni, da ne ustreza potrebam Unije. V tem primeru se mora proračunski postopek začeti znova. Ko bo začela veljati Ustava za Evropo, bosta Parlament in Svet proračun obravnavala samo enkrat. Opravljeno bo razlikovanje med izdatki, pri katerih odloča Parlament, in tistimi, o katerih odloča Svet. Tako kot v zakonodajnem postopku bo stališča skušal zblížati Spravni odbor. Parlament bo obdržal zadnjo besedo pri sprejemanju proračuna kot celote. Slovenija je v Parlamentu zastopana s sedmimi poslanci, štirje pripadajo največji politični skupini (Skupina Evropska ljudska stranka - Krščanski demokrati in Evropski demokrati), eden poslanec drugi največji stranki (Skupina socialnih demokratov) ter dva poslanca tretji največji stranki v parlamentu, to je Skupini zaveznitva liberalcev in demokratov za Evropo.
- **Evropsko komisijo** sestavlja 25 komisarjev, eden iz vsake države članice, ki pokrivajo posamezna področja. Slovenski komisar je odgovoren za vodenje področja znanosti in raziskav, ki je v novi finančni perspektivi dobilo še večjo in pomembnejšo vlogo. Komisija predlaga zakone v sprejem Svetu EU in Parlamentu, odgovorna je za izvajanje zakonodaje EU in predstavlja EU v tretjih državah oz. nekaterih mednarodnih organizacijah. Na proračunskem področju je Komisija vsako leto odgovorna za celovito upravljanje evropskega proračuna, kar pomeni pripravo predloga proračuna, upravljanje z izdatki po sprejetju proračuna in izvajanje ostale proračunske politike, kot je skrb za izvajanje programov EU. Komisija predstavlja skupni interes vseh držav članic EU.
- **Svet EU** sestavljajo ministri držav članic. Svet ima zakonodajno funkcijo in se glede na obravnavane zadeve sestaja v devetih sestavah. Tako na primer Svet za splošne zadeve in zunanje odnose sestavljajo ministri za zunanje zadeve, Svet za pravosodje in notranje zadeve sestavljajo ministri za pravosodje in za notranje zadeve itd. Skupaj s Parlamentom je

zadolžen za sprejemanje predloga proračuna, predlaga spremembe k parlamentarnim neobveznim izdatkom in ima glavno besedo pri obveznih izdatkih (izdatkih za kmetijstvo, zunanjo politiko, itd.). Vsaka država članica predseduje Svetu EU 6 mesecev (od januarja do junija in od julija do decembra) po določenem vrstnem redu. Trenutno predseduje Svetu Finska, Slovenija pa bo to pomembno vlogo dobila v prvi polovici leta 2008. Predsedstvo opravlja glavno vlogo pri organiziranju Sveta, zlasti na zakonodajnem in političnem področju. Tako bo Slovenija kmalu imela odgovornost organizirati srečanja, sestanke, zasedanja najrazličnejših delovnih skupin in druge pomembne dogodke na ravni EU in hkrati priložnost sklepanja raznovrstnih dogovorov, ki se pogosto pripisujejo prav uspešnemu predsedovanju Sveta EU.

Proračun se pripravlja in izvršuje vsako leto, torej periodično, pri tem procesu nastajanja pa obstaja tudi neko sosledje ali zaporedje korakov, ki se izvajajo vsako leto in morajo biti skrbno pripravljene in načrtovane vse do konca proračunskega leta. Proračunsko leto je običajno enako koledarskemu, saj traja od 1. januarja do 31. decembra. Priprava proračuna se začne v začetku leta, ko posamezne institucije pripravljajo svoje finančne načrte, ki jih morajo oddati Evropski komisiji najkasneje do 1. julija. Ta na podlagi prejetih načrtov pripravi konsolidacijo prihodkov in odhodkov ter običajno spomladi (nekje v maju) pripravi prvi osnutek proračuna. Prvi osnutek določa glavne prioritete, pričakovane izdatke, načrtovane prihodke in druge ekonomske napovedi Komisije. Osnutek proračuna gre nato v prvo branje Svetu EU, le-ta ga lahko spremeni, nato ga kot predlog proračuna predstavi na srečanju Proračunskega sveta v juliju. Prvi osnutek mora biti predložen Parlamentu najkasneje do 5. oktobra. Naloga Parlamenta je, da prouči prvi osnutek proračuna, ki pripravi Komisija ter upošteva spremembe, ki jih pripravi Svet. Svoje predloge v zvezi s proračunom Parlament predstavi ob prvem branju proračuna konec oktobra. Po tej predstavitvi Svet opravi t. i. drugo branje predloga proračuna, med katerim zavzame stališče do prvega branja v Parlamentu. Proračunski postopek se konča v mesecu decembru, ko Parlament z drugim branjem sprejme proračun za prihodnje leto.

Ob pristojnostih Sveta EU in Parlamenta sem večkrat omenil obvezne in neobvezne izdatke ali odhodke EU. Pri sprejemanju proračuna je ta delitev porabe pomembna, v veliki meri pa gre za politično delitev. O višini obveznih izdatkov odloča in ima pristojnost Svet EU, pri neobveznih izdatkih pa ima glavno besedo Evropski parlament. Med obvezne izdatke sodijo na primer izdatki za skupno kmetijsko politiko, rezerve, administracijo in zunanje zadeve, med neobvezne izdatke pa sodijo med drugim kohezijska politika, raziskovalna in energetska politika ter ostale notranje politike. Nadzor nad proračunom izvaja Revizorsko sodišče EU (Mrak, Mrak, Rant, 2004, str. 25).

### **2.1.3 Evropski proračun in državni proračuni**

Primerjava evropskega proračuna z državnimi proračuni ni smiselna, saj evropski proračun zasleduje drugačne cilje in ima v prvi vrsti veliko manjšo vlogo, kot jo imajo državni proračuni oz. proračuni splošne države.

Državni proračun je akt države, ki izkazuje vse prihodke in vse izdatke centralne države v enem letu in je najpomembnejši vladni dokument. To velja za vse države EU, poleg tega pa imajo državni proračuni določene funkcije, ki poudarjajo glavne prioritete, cilje in usmeritve vladne politike na različnih področjih delovanja. Slovenski državni proračun vsako leta spremlja Zakon o izvrševanju proračuna (ZIPRO), ki natančno določa področja ter programe porabe sredstev sprejetega proračuna. Ima več funkcij, ki se nanašajo predvsem na delovanje državnih organov, na gospodarsko funkcijo (s katero se javnofinančni prihodki prelivajo preko proračuna nazaj v gospodarstvo, kar vpliva na gospodarski, družbeni in socialni razvoj), na politično funkcijo (saj je proračun rezultat interesov različnih političnih strank), hkrati pa državni proračun zasleduje še nekatere druge funkcije, kot so zagotavljanje javnega reda in varnosti, kontrolno funkcijo ter druge.

Proračun EU se od državnih proračunov razlikuje predvsem po:

- večjem številu predpisov,
- veliko manjšem obsegu ter
- povsem drugačni strukturi pritokov in odtokov kot državni proračuni članic.

Najbolj opazna razlika evropskega proračuna v primerjavi z državnimi proračuni je njegova velikost. Kljub temu, da evropski proračun iz leta v leto raste, pa je v primerjavi s splošnim bogastvom evropskih držav relativno majhen. Razlogov za to je več, naj omenim nekatere (Rant, 2005):

- proračun EU ne zagotavlja izdatkov za izvajanje suverenih funkcij države,
- proračun EU ne namenja sredstev za zagotavljanje socialne varnosti državljanov EU,
- relativno malo izdatkov je v proračunu namenjenih financiranju nekaterih javnih dobrin (nekaj sredstev je zagotovljenih za infrastrukturo, raziskave in razvoj ter izobraževanje),
- prerazdeljevanje proračunskih sredstev se uresničuje le v omejenem obsegu (npr. pomoč kmetijstvu, pomoč manj razvitim regijam in državam),
- ni stroškov servisiranja dolga (velja načelo uravnoveženega proračuna).

Uravnoveženost evropskega proračuna, ki je med drugim tudi eno izmed proračunskih načel, je posebnost glede na državne proračune. Evropska skupnost je načelo uravnoveženosti proračuna uresničila že z Rimsko pogodbo in pomeni, da evropski proračun načeloma nikoli ne sme biti v primanjkljaju. Dolžniško financiranje za pokrivanje proračunskega primanjkljaja ni dovoljeno. To pomeni, da je evropski proračun nenehno v presežku, saj države vanj vplačajo več sredstev, kot je dejansko porabljenih. Presežek se nato državam vrne na podlagi ključa, s katerim so bili izračunani prispevki držav članic v proračun ali pa se bodoči prispevki v evropski proračun za to vsoto članicam ustrezno zmanjšajo. Robert Ackrill (1998, str. 25) govori o t. i. pravilu uravnoveženega proračuna, ki določa, da operativni odtoki (sredstva za kmetijstvo, strukturne namene, notranje politike ter nadomestila) v posameznem letu ne smejo presegati celotnih pritokov evropskega proračuna. Kljub temu, da ima EU možnost zadolževanja, na primer pri Evropski investicijski banki, tega ukrepa ne sme izkoristiti za financiranje morebitnega primanjkljaja.

Višina evropskega proračuna se okvirno določi že vnaprej, in sicer s t. i. večletnim finančnim okvirom oz. finančno perspektivo. Ta velja za srednjeročni planski dokument EU, ki določa zgornjo mejo posameznih kategorij izdatkov. Od teh je potem odvisna višina proračuna za posamezno leto. Zgornja meja proračuna EU pomeni maksimalno dovoljeno zgornjo mejo izdatkov proračuna EU oz. maksimalno dovoljeno zgornjo mejo lastnih sredstev EU. Z Agendo 2000–2006 je bil proračun EU omejen na največ 1,24 % bruto nacionalnega dohodka (BND) EU oziroma na 1,27 % bruto nacionalnega proizvoda (BNP) EU. Z novo finančno perspektivo 2007–2013 je ta meja postavljena na 1,05 % BND. Javnofinančni tokovi posameznih članic EU pa so po višini veliko večji in običajno predstavljajo 30 %-50 % BND države.

Tabela 1: Javnofinančni prihodki in odhodki po posameznih državah EU ter višina sprejetega proračuna EU

v mio EUR

država	leto 2005		% BDP v letu 2005		% BDP v letu 2004	
	javnofinančni		javnofinančni		javnofinančni	
	prihodki	odhodki	prihodki	odhodki	prihodki	odhodki
Evropski proračun*	116.554	116.554	1,00	1,00	1,01	1,01
EU-25	4.864.611	5.120.369	45,0	47,4	44,5	47,2
EU-15	4.638.089	4.877.934	45,3	47,6	44,7	47,4
EU-12	3.607.776	3.799.837	45,2	47,6	44,8	47,6
Belgija	149.320	149.478	50,1	50,1	49,4	49,5
Češka	40.804	43.381	41,5	44,1	41,7	44,6
Danska	119.113	110.874	57,2	53,3	56,8	55,1
Nemčija	974.750	1.049.250	43,4	46,7	43,2	46,9
Estonija	3.951	3.783	37,5	35,9	37,9	36,4
Grčija	75.678	83.582	41,8	46,2	42,0	48,8
Španija	355.686	345.885	39,3	38,2	38,7	38,8
Francija	869.426	919.102	51,2	54,2	49,9	53,6
Irška	56.982	55.346	35,5	34,5	35,2	33,7
Italija	623.471	683.737	44,0	48,2	44,3	47,8
Ciper	5.675	5.997	42,3	44,7	39,7	43,8
Latvija	4.651	4.629	36,4	36,2	34,9	35,9
Litva	6.823	6.931	33,1	33,7	31,9	33,4
Luksemburg	12.137	12.689	42,4	44,3	42,1	43,2
Madžarska	39.071	44.484	44,5	50,7	44,1	49,5
Malta	1.980	2.128	44,2	47,5	43,4	48,5
Nizozemska	227.992	229.437	45,4	45,7	44,5	46,6
Avstrija	118.202	122.198	48,0	49,6	48,8	50,0
Poljska	98.154	104.107	40,8	43,3	38,6	42,5
Portugalska	61.582	70.380	41,8	47,8	43,2	46,4
<b>Slovenija</b>	<b>12.644</b>	<b>13.031</b>	<b>45,8</b>	<b>47,2</b>	<b>45,1</b>	<b>47,4</b>
Slovaška	12.946	14.046	34,7	37,7	35,9	38,9
Finska	82.550	78.754	53,1	50,7	52,4	50,3
Švedska	170.127	162.469	59,1	56,4	58,3	56,7
VB	741.073	804.754	41,9	45,5	40,6	43,9

\* Sprejeti proračun za leto 2005, v cenah iz leta 2004 in % odobrenih sredstev za plačila v BND EU v letu 2004 in 2005.

Vir: General government expenditure and revenue: 2005 data, 2006, str. 2

Iz tabele lahko razberemo velikost javnih financ po posameznih državah EU ter velikost evropskega proračuna glede na ustvarjen BDP v Uniji. Kot lahko ugotovimo, se preko javnega financiranja preliva velik del BDP, njegov delež odraža gospodarsko, predvsem pa socialno strukturo družbe. Tako vidimo, da dajeta državi Švedska in Danska javnim financam največji pomen, saj med drugim veljata za najboljše socialno urejeni evropski državi, najmanjši odstotek javnih financ pa je značilen za Litvo in Irsko.

V Sloveniji je odstotek javnofinančnih prihodkov v BDP nižji od neponderiranega povprečja EU, podobno velja tudi za javnofinančne odhodke. Zagotovo je dobro, da Slovenija bistveno ne izstopa od EU povprečja, tj. da je pomen javnega sektorja v Sloveniji približno enak kot v državah članicah EU. Bistvena odstopanja navzgor bi lahko pomenila preveliko vlogo, bistvena odstopanja navzdol pa preskromno vlogo javnega sektorja, glede na ustaljeno prakso v Evropi (Stanovnik, 1999, str. 6, 7).

Vendar se proračun EU ne samo po velikosti ampak tudi po strukturi pritokov in odtokov močno razlikuje od nacionalnih proračunov. To pomeni, da je namen porabe sredstev drugačen in natančno določen. Sredstva iz evropskega proračuna so namreč namenjena financiranju strogo določenih področij, večina sredstev pa je namenjena izvajanju skupnih politik držav članic.

## **2.2 STRUKTURA EVROPSKEGA PRORAČUNA**

Višina evropskega proračuna je vsako leto na predlog Evropske komisije predmet predhodnih pogajanj med Parlamentom in Svetom EU oz. ministri držav članic. Ker proračun Unije ne sme biti v primanjkljaju, je večji del pogajanj in prizadevanj usmerjen v višino odhodkov proračuna, kar pomeni, da mora biti višina odhodkov primerna višini prejetih sredstev držav članic. Vsakoletni izdatki oz. odhodki evropskega proračuna so predhodno omejeni s srednjeročnim finančnim dogovorom oz. s finančno perspektivo, ki jo s pogodbo oz. dogovorom določijo Parlament, Svet in Komisija. Finančni sistem EU je zasnovan na t. i. sistemu lastnih sredstev, katerega glavni namen je tekoče financiranje Unije.

### **2.2.1 Prihodki proračuna EU**

Splošno delimo prihodke skupnega proračuna na dve kategoriji: na lastna sredstva in na ostale prihodke. Večji pomen ima sistem lastnih sredstev, saj je ostalih prihodkov relativno malo, zgolj kakšen odstotek. Glede višine skupnih prihodkov evropskega proračuna je zlasti pomembno, da le-ti ne presežejo zgornje meje, izražene v odstotku od BND Unije, o kateri so se sporazumele vse države EU (trenutno sprejeta zgornja meja skupnih plačil je 1,24 % BND, kar pomeni, kot zanimivost, da vsak državljan EU v proračun za leto 2006 v povprečju prispeva okoli 0,65 EUR na dan). Lastna sredstva predstavljajo prispevke, do katerih je EU upravičena in imajo značilnost, da se iz nacionalnih proračunov prelivajo v skupni, evropski proračun.

Sistem lastnih sredstev je bil prvič predstavljen leta 1970 v Berlinu, zadnjo prilagoditev sistema pa je Svet EU potrdil leta 1999, uporabljati pa se je začela leta 2000 oz. s finančno perspektivo Agenda 2000. Sedanji sistem lastnih proračunskih sredstev je razdeljen na tri kategorije, to so:

1. tradicionalna lastna sredstva – carinske dajatve in kmetijski prispevki,
2. viri na osnovi DDV, pobranega v državah članicah in
3. viri na osnovi BNP oz. BND<sup>5</sup> držav članic.

Zelo pomembna lastnost sistema lastnih virov se nanaša na črpanje teh sredstev, saj je natančno določeno, kdaj se lahko uporablja oz. črpa sredstva posamezne kategorije. Tako je financiranje proračuna EU najprej zagotovljen iz tradicionalnih lastnih virov, nato iz DDV vira in nazadnje iz vira BND držav članic, ki predstavlja tudi najprožnejši ter najpomembnejši sistem financiranja evropskega proračuna.

### **Tradicionalna lastna sredstva**

Tradicionalni lastna sredstva so sredstva, ki predstavljajo primarni prihodek Unije in so po obsegu najnižja, saj znašajo le dobro desetino vseh lastnih sredstev. Tvorijo jih: carine, antidumpinške in druge uvozne dajatve na uvoz proizvodov iz tretjih držav, prelevmanske dajatve na uvoz kmetijskih proizvodov iz tretjih držav in prelevmanske dajatve na sladkor, isoglukoza in inulin (dajatve na sladkor, isoglukoza in inulin so dajatev proizvajalcev v sektorju sladkorja in se namenjajo in uporabljajo zgolj za pokrivanje izdatkov v tem sektorju).

Glavna značilnost financiranja tradicionalnih lastnih sredstev je, da so se le-ta v strukturi evropskega proračuna iz leta v leto manjša, predvsem zaradi vse več sklenjenih prostotrgovinskih sporazumov med EU in tretjimi državami ter zaradi vse večje liberalizacije mednarodne trgovine v okviru Svetovne trgovinske organizacije. Temu sledi, da širjenje EU pomeni relativno manj zbranih sredstev iz tega naslova, kar lahko pričakujemo tudi v prihodnje.

Vsaka država članica EU je zadolžena, da t. i. tradicionalna lastna sredstva (kot so carine in druge dajatve) zbira, pobira, obračunava in posreduje Komisiji, njihova naloga je tudi, da skrbi za nadzor zbiranja teh sredstev. Evropska komisija na podlagi evropskega pravnega reda natančno spremlja administracijo vsake države članice. Višina tradicionalnih lastnih sredstev, ki jo država članica posreduje v evropsko blagajno, ne obsega vseh pobranih sredstev, ampak si članica določen znesek sredstev obdrži kot nadomestilo za strošek pobiranja carin. Države članice trenutno v evropsko blagajno namenijo 75 odstotkov teh sredstev, 25 odstotkov pa obdržijo kot nadomestilo za stroške in zbiranje teh sredstev<sup>6</sup>.

### **Sredstva na osnovi DDV**

DDV viri so drugi najpomembnejši prihodki proračuna EU (obsegajo približno četrtino vseh virov lastnih sredstev), pomembnejši so le prihodki na osnovi BND države članice. Sredstva na osnovi DDV virov se določijo s pomočjo t. i. usklajene osnove za odmero DDV in enotne davčne stopnje, ki velja za vse države članice. Enotni postopek izračuna usklajene DDV osnove

---

<sup>5</sup> Sistem evropskih plačil 1995 (ESA 1995) na novo predvideva uporabo kategorije BND v sistemu lastnih sredstev oz. v proračunu EU. Prejšnji sistem (ESA 79) je nalagal uporabo koncepta BNP.

<sup>6</sup> Berlinska odločitev, po kateri države članice za pokrivanje stroškov pobiranja carin lahko po letu 2001 zadržijo 25 % pobranih sredstev od tedanjih 10 %.

je sicer natančno določen v Uredbi Sveta EU, poenostavljeno pa pomeni, da se osnova za DDV članice določi na podlagi prodaje blaga in storitev znotraj države ter njenega uvoza, posamezne države članice pa lahko pri izračunu davčne osnove ne upoštevajo prometa blaga in storitev davčnih zavezancev, katerih letni promet ne presega 10.000 EUR (večina malih podjetij v Sloveniji z letnim prometom pod 5 mio SIT oz. približno 21.000 EUR je izvzetih iz obdavčenja). Usklajeno davčno osnovo izračunamo tako, da neto prihodke iz DDV vira delimo s tehtano povprečno stopnjo DDV. Rezultat, ki pomeni vmesno osnovo, prilagodimo za negativne in pozitivne izravnave, tak izračun pa nam na koncu da usklajeno DDV osnovo, ki zagotavlja pravično obremenitev vseh držav članic, ne glede na to, da v njih veljajo različne davčne stopnje in meje glede obdavčitev letnega prometa blaga in storitev.

Če usklajena davčna osnova države članice za odmero obveznosti iz DDV presega polovico njenega BND, kar velja tudi za Slovenijo, se pri odmeri upošteva le polovica njenega BND<sup>7</sup> (običajno predstavlja davčna osnova za odmero DDV višji odstotek BND v manj razvitih državah, v Sloveniji predstavlja v vseh letih članstva okrog 55 % BND). V preteklosti so te države pogosto prispevale v evropski proračun več kot ostale, razvitejše članice. To je tudi razlog, da je EU postopoma uvedla »capping«, ki pripomore k zmanjšanju oziroma odpravi možnih nepravilnosti pri izračunu davčne osnove za odmero DDV. Maksimalna stopnja, ki je do leta 2001 znašala 1 % davčne osnove za odmero DDV, je bila v letih 2002 in 2003 znižana na 0,75 %, od leta 2004 pa znaša 0,5 %. Pomen DDV vira se v zadnjih letih zmanjšuje. Tako je leta 1986 delež tega vira v celotnih pritokih evropskega proračuna znašal kar 69 %, medtem ko se je do leta 2003 znižal na samo 25 %. Leta 2006 bo delež DDV vira v celotnih pritokih EU predvidoma znašal le še 15 %. Omenjene spremembe so predvsem posledica reform v letih 1988 in 1994, ki so uvedle »capping« DDV osnove in nižanje maksimalne stopnje od 1,4 % v letu 1995 na 1 % v letu 1999 ter na 0,5 % od leta 2004 naprej (Kirbiš, 2005, str. 8).

### **Sredstva na osnovi BND**

Vsak država članica mora v evropski proračun prispevati tudi svoj delež iz naslova BND sredstev. Za prihodke iz naslova BND je značilno, da se uporabljajo za pokrivanje izdatkov Unije v primerih, ko so vsi ostali viri financiranja izčrpani. To je razlog, da se je delež tega vira v preteklosti postopoma povečeval, saj je bilo prihodkov iz vira DDV in tradicionalnih lastnih virov vsako leto manj, kar lahko vidimo v spodnji tabeli. Višina prispevka je izračunana na podlagi višine BND posamezne članice, zato imajo najbolj razvite države članice (Nemčija, VB, Francija in Italija) največje obveznosti do proračuna. Obseg sredstev iz BND vira se izračuna kot zmnožek enotne davčne stopnje in vsote BND vseh držav članic. Zaradi tega se enotna davčna stopnja na letni ravni spreminja skladno s potrebami. Izračune BND po tržnih cenah, ki jih naredijo države članice, preverja Eurostat.

Viri iz BND zagotavljajo redno financiranje EU, stabilizacijo prihodkov proračuna in kot taki pokrivajo razliko med ostalimi viri in zgornjo mejo proračuna EU. Hkrati pa so ta sredstva lahko

---

<sup>7</sup> Temu pravimo tudi »capping«, davčna obveznost pa je v tem primeru izračunana po formuli:

$DDV\ osnova \times DDV\ stopnja = (0,5 \times BND) \times 0,5\%$ .

najboljši pokazatelj sposobnosti posamezne države članice, koliko lahko prispevajo v evropski proračun.

Tabela 2: Sestava lastnih virov EU po posameznih letih in v odstotku od skupnih virov

LASTNA SREDSTVA 1997-2005									
	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>1</sup>	2003	2004 <sup>2</sup>	2005 <sup>3</sup>
Tradic. lastna sredstva	18.8 %	17.2 %	16.8 %	17.4 %	18.1 %	11.9 %	13.0 %	12.0 %	11.4 %
DDV	45.5 %	40.3 %	37.8 %	39.9 %	38.7 %	28.8 %	25.4 %	14.6 %	14.1 %
BDP/BND	35.7 %	42.5 %	45.4 %	42.7 %	43.2 %	59.3 %	61.6 %	73.4 %	74.5 %
<b>SKUPAJ LASTNI VIRI (v mrd EUR)</b>	<b>75,3</b>	<b>82,2</b>	<b>82,5</b>	<b>88,0</b>	<b>80,7</b>	<b>77,7</b>	<b>83,6</b>	<b>93,3</b>	<b>108,5</b>

<sup>1</sup> V letu 2002 je bil že upoštevan popravek višine % iz 10 % na 25 %, ki si ga države članice pripišejo kot kompenzacijo za stroške zbiranja sredstev. Ta razlika je npr. v letu 2002 znašala okrog 2,2 mrd EUR, prav tako v letu 2003.

<sup>2</sup> Predhodni osnutek proračuna 8/2004 (EU-25).

<sup>3</sup> Predhodni osnutek proračuna za leto 2005.

Vir: Financing the European Union, 2004, str 32.

### Popravek v korist Velike Britanije

Evropska unija temelji na izvajanju skupnih politik, ki zasledujejo skupne cilje Unije, temu pa je prilagojeno financiranje oz. njen proračun. Zaradi zagotovitve ustreznega financiranja naprej določenih programov EU ter drugih specifičnih ciljev (kohezija) bodo vedno obstajali neto prejemniki iz proračuna EU in neto plačniki v proračun EU. Posledica take politike EU predstavlja korist, ki pozitivno vpliva na celotno Unijo.

Na podlagi odločbe o lastnih sredstvih je leta 1984 v Fontainebleauju Evropski svet uvedel popravek za Veliko Britanijo (VB), ki je temeljil na splošnem načelu: *“Katera koli država članica, ki nosi čezmerno proračunsko breme v primerjavi z relativno kakovostjo življenja, lahko ob ustreznem času uporabi popravek.”* Razlog za posebno dodelitev popravka VB je bil predvsem ta, da je bila VB v prvih letih članstva v EU ena od večjih neto plačnic v evropski proračun, iz njega pa je prejela relativno malo sredstev. VB je takrat veljala za najbolj nerazvito članico izmed neto plačnic v proračun. Predvsem na področju kmetijstva se je ukvarjala z vrsto težav, saj se je njeno kmetijstvo močno razlikovalo od drugih držav članic, hkrati pa ni bilo dobičkonosno. Ekskluzivna pravica do popravka danes VB omogoča, da v evropski proračun namenja manj sredstev iz BND in DDV vira, kar ugodno vpliva na njeno neto proračunsko bilanco. Relativna razvitost VB pa je danes mnogo višja v primerjavi s situacijo iz leta 1984.

Danes je položaj VB v primerjavi z ostalimi neto plačniki povsem drugačen. VB je iz tega naslova deležna okrog 66 % njenih neto plačil, ki jih preko mehanizma financirajo vse države članice v skladu s svojimi deleži v BND z naslednjima izjemama: VB ni udeležena pri financiranju lastnega popravka, delež Nemčije, Nizozemske, Avstrije in Švedske pa je omejen na



25 % njihovih normalnih deležev. Zelo pomemben dejavnik pri ocenjevanju obstoječega mehanizma popravkov je vpliv širitve. Kolikor bi veljavni mehanizem popravkov še nadalje ostal v veljavi, bi se popravek po ocenah Komisije, narejenih na podlagi predloga Komisije za finančno perspektivo 2007 - 2013, povečal za več kot 50 %.

Komisija razmišlja o odpravi popravka v korist Velike Britanije, namesto njega pa bi uvedla splošni korekcijski mehanizem, s katerim bi preprečili previsoke prispevke največjih plačnic v evropski proračun in od katerega bi imele korist vse države, tudi neto prejemnice. Uvajanje takšnega sistema in ukinitev popravka je ukrep, do katerega verjetno ne bo prišlo kmalu, saj zahteva predvsem veliko politične volje in solidarnosti znotraj EU.

## **2.2.2 Odhodki proračuna EU**

Na strani izdatkov proračuna je v obdobju 2000-2006 predvidenih naslednjih osem večjih področij porabe (Mrak, 2004, str. 11): skupna kmetijska politika, strukturne politike, notranje politike, zunanje zadeve, administracija, rezerve, predpristopna pomoč in širitev (po sprejemu 10-ih kandidatk leta 2004 je bila postavka ukinjena, namesto nje je bila oblikovana nova, imenovana nadomestilo).

Vendar pa vsa področja porabe niso enakovredna. Med obvezne izdatke, o katerih odloča Svet EU, sodijo sredstva skupne kmetijske politike, rezerve, zunanje zadeve in sredstva za administracijo. Med t. i. neobvezne izdatke pa sodijo sredstva, namenjena koheziji, raziskovanju, energiji in notranji politiki, o teh odloča Parlament. V nadaljevanju na kratko predstavljam splošne značilnosti največjih dveh politik, to sta SKP in strukturna in kohezijska politika ter področje predpristopne pomoči, iz katerega je Slovenija pred vstopom v EU črpala pomembna razvojna sredstva.

### **Skupna kmetijska politika**

Skupna kmetijska politika EU je ena izmed najstarejših evropskih politik. Več desetletij je bilo kmetijstvo področje, ki je bilo najbolj enotno urejeno in je najbolj povezovalo države članice. Danes pa je o skupni kmetijski politiki pogosto govora kot o interesni politiki, ki prinaša koristi le delu kmetijskega prebivalstva in najbolj bremeni predvsem neto plačnice v evropski proračun (Erjavec, 2004, str. 109). Ne glede na to, da se danes veliko sredstev nameni za razvoj drugih politik in področij, pa kmetijstvo ostaja najpomembnejše, saj se zanj nameni več kot polovica proračuna EU. V okviru kmetijske politike predstavljajo najpomembnejši delež neposredna plačila<sup>8</sup>, v okvir skupne kmetijske politike sodijo še sredstva za izvajanje tržnih ukrepov, vse pomembnejšo vlogo pa dobivajo programi, namenjeni razvoju podeželja in varstvu okolja.

### **Kohezijska politika / Strukturna politika**

V povezavi s kohezijsko politiko EU se poleg izraza kohezijska politika pogosto uporabljata tudi izraza strukturna politika in regionalna politika. Kadar se uporabljajo v kontekstu skupnih

---

<sup>8</sup> Neposredna plačila so plačila na hektar kmetijske površine ali na glavo živali.

evropskih politik, vsi trije izrazi govorijo o isti politiki, ki zasleduje iste cilje, a zanjo različni avtorji uporabljajo različna imena.

Sredstva za strukturno in kohezijsko politiko predstavljajo preko 35 % izdatkov evropskega proračuna in so namenjena tistim evropskim regijam, ki najbolj zaostajajo v razvoju. Uresničevanje strukturne in kohezijske politike poteka preko treh instrumentov: strukturnih skladov, kohezijskega sklada in razvojnih pobud.

Strukturni skladi so finančni instrumenti, preko katerih se regionalne oz. strukturne politike EU uresničujejo. Podpirajo razvoj tistih evropskih regij, ki zaradi različnih vzrokov zaostajajo v razvoju. Njihov cilj je zmanjšati te razlike in ustvariti okolje za enakomeren in uravnotežen razvoj vseh držav in regij EU. Pod skupnim imenom strukturni skladi obstajajo štiri skladi:

- **Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)** - prispeva k zmanjševanju razlik v gospodarski in socialni razvitosti evropskih regij, tako da podpira vlaganja v proizvodnjo in infrastrukturo, zdravstvo in izobraževanje.
- **Evropski socialni sklad (ESS)** je finančni instrument, ki je namenjen vlaganju v korist ljudi. Njegovo poslanstvo je zmanjševanje nezaposlenosti, spodbujanje zaposljivosti in razvijanje podjetniškega duha, vlaganje v znanje, skrb za enake možnosti in socialno vključenost vseh v trg delovne sile.
- **Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS)** - podpira gospodarsko prestrukturiranje kmetijstva in razvoj podeželja.
- **Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR)** podpira prizadevanja za ravnovesje med ribolovnimi viri in njihovim izkoriščanjem, pomaga ohranjati konkurenčnost ribištva in oživlja območja, odvisna od ribištva.

Ob njih obstajajo še štiri, t. i. pobude skupnosti: **Interreg** (podpira projekte čezmejnega sodelovanja), **Equal** (je pobuda za boj proti neenakosti in diskriminaciji pri dostopu do trga delovne sile), **Leader** (pod pobudo Leader obstaja kar 13 pobud za koordinacijo in razvoj kmetijstva) in **Urban** (se nanaša na problematična mestna območja). Te pobude delujejo na področjih, ki zadevajo EU kot celoto in niso omejena na posamezno državo. Vsaka pobuda deluje v okviru enega od skladov, z njimi pa se rešujejo posebne težave v Uniji.

Pri strukturnih skladih je pomembno sodelovanje med Unijo ter nacionalnimi in regionalnimi oblastmi. Da bi bilo nepravilnosti pri načrtovanju programov strukturnih skladov čim manj, sodelovanje med institucijami pa čim boljše, politika strukturnih skladov temelji na uresničevanju štirih načel strukturnih skladov (dopolnjevanja, partnerstva, načrtovanja in osredotočanja). Zelo pomembno je načelo dopolnjevanja, ki pravi, da morajo biti projekti, ki dobijo pomoč Unije novi in se jih države članice same ne bi bile pripravljene uresničiti. Vendar mora nacionalna podpora prevladovati, pomoč Unije pa jo samo dopolnjuje.

**Kohezijski sklad** je sklad, ki namenja sredstva za krepitev ekonomske in socialne kohezije. To pomeni, da sofinancira projekte s področja okolja in prometne infrastrukture v tistih državah članicah, katerih BDP na prebivalca je manjši od 90 % povprečja EU. Ustanovljen je bil leta

1994. Sloveniji so bila iz naslova Kohezijskega sklada za obdobje 2004-2006 dodeljena sredstva v višini 190,6 mio EUR. Sredstva se delijo med področje okolja in prometa v razmerju 50-50. Kohezijska strategija je formalno definirana v dokumentu, imenovanem Referenčni okvir za kohezijski sklad.

Sredstva iz strukturnih skladov so razdeljena med države članice skladno z njihovo upravičenostjo, ki se ugotavlja s pomočjo opredeljenih kriterijev za vsakega izmed zastavljenih ciljev posebej. Na podlagi teritorialnega načela in vsebine je strukturna pomoč razdeljena na tri ciljna območja (Evropski parlament, str. 3):

- Cilj 1<sup>9</sup> - NUTS II regije - regije, ki zaostajajo v razvoju. Do teh sredstev so upravičene vse regije, katerih BDP je nižji od 75 % povprečja BDP EU, cilj je pomagati regijam, da dohitijo druge na področju konkurenčnosti,
- Cilj 2 - področja, ki jih je prizadelo socialno-gospodarsko prestrukturiranje; gre za socialno-ekonomsko preoblikovanje industrijskih, mestnih in podeželskih področij ali področij, odvisnih od ribištva,
- Cilj 3 – regije, ki jih ne pokriva Cilj 1: izboljšanje možnosti usposabljanja in zaposlovanja (regionalni programi Cilja 1 že vključujejo tovrstne ukrepe).

Slovenija je v prvem obdobju (2000–2006) obravnavana kot ena sama regija in je upravičena do sredstev iz strukturnih skladov na podlagi Cilja 1, kar pomeni, da na celotnem ozemlju Slovenije dosega manj kot 75 % BDP EU po kupni moči na prebivalca (vse do leta 2003). V letih 2003, 2004 in 2005 pa Slovenija dosega raven nad povprečjem Unije, okrog 80 % povprečja EU (glej prilogo). V tem obdobju Slovenija prejema pomoč iz vseh štirih strukturnih skladov, kohezijskega sklada in dveh pobud skupnosti: Interreg III in Equal.

## **Predpristopna pomoč**

Predpristopna pomoč je instrument EU, ki je bil v preteklih letih namenjen učinkovitejšemu in lažjemu izvajanju priprav držav kandidatk iz srednje in vzhodne Evrope za priključitev EU. Leta 1989 je bil uveden prvi izmed instrumentov finančne pomoči, t.j. program PHARE, katerega namen je bil izvedba začetnih reform. V okviru Agende 2000 sta bila ustanovljena še dva dodatna programa predpristopne pomoči, in sicer ISPA, ki je namenjen izgradnji ter izboljšavam na področju okoljske in prometne infrastrukture, ter SAPARD namenjen razvoju kmetijstva in podeželja. Vseh deset srednje in vzhodnoevropskih držav kandidatk je bilo upravičenih do pomoči iz omenjenih programov<sup>10</sup> (Kirbiš, 2005, str. 11).

Slovenija prejema pomoč EU iz programa Phare od leta 1992. Do leta 2004 ji je bilo tako odobreno 339 mio evrov. Slaba polovica tega je bila namenjena krepitvi institucij na vseh področjih in ravneh. Sredstva EU so bila med drugim porabljena za projekte infrastrukture, okolja, prometa in energetike, šolstva in izobraževanja. Ustanovljene so bile tudi potrebne institucije za učinkovito izvajanje programov Phare, in sicer nacionalni koordinator pomoči,

<sup>9</sup> V EU je v Cilj 1 vključenih 22 % prebivalstva iz približno 50 regij, za njihov razvoj pa je bilo v proračunu EU za leto 2004 namenjenih kar 64 % vseh sredstev za strukturno politiko oziroma okrog 22 mrd EUR.

<sup>10</sup> Države, ki so postale članice EU 1. maja 2004, so zadnje pogodbe, na osnovi katerih prejemale predpristopno pomoč za izvedbo dogovorjenih programov ali projektov, sklepale v letu 2003, plačila na podlagi omenjenih pogodb pa se bodo izvajala še v naslednjih letih

nacionalni sklad ter osrednja finančna in pogodbeno enota.

### 3 FINANČNA PERSPEKTIVA EU

Finančno perspektivo bi opredelil kot instrument za srednjeročno javnofinančno načrtovanje EU. Je rezultat dogovora o proračunskih prioritetah in hkrati pospešuje postopek oblikovanja proračuna ter olajša vodenje različnih programov. Finančna perspektiva v grobem omogoča predvidljivost razvoja izdatkov EU (Mrak, Mrak, Rant, 2004, str. 13).

Današnji koncept sistema javnih financ EU se je razvil leta 1988 in temelji na finančni perspektivi EU in na proračunu EU. Zaradi dotedanega neustreznega sistema javnih financ je prišlo do oblikovanja finančne perspektive kot instrumenta predvsem iz naslednjih razlogov: težav pri načrtovanju in nadzoru proračuna EU, konfliktnosti med institucijami (Svet, Parlament, Komisija), pomanjkanja virov financiranja naraščajočega obsega izdatkov ter neskladja v nacionalnih proračunih – problem VB.

Finančna perspektiva srednjeročni (trenutno 7-letni) planski dokument, ki povečuje predvidljivost izdatkov proračuna EU, olajšuje upravljanje programov, omogoča tekočo proračunsko proceduro in zagotavlja proračunsko disciplino. V njenem okviru so dogovorjene zgornje meje po posameznih skupinah izdatkov («expenditure headings») in za proračun kot celoto. Zgornja meja predvidenih celotnih izdatkov proračuna mora biti manjša od zgornje meje predvidenih lastnih sredstev («own resources ceiling») v določenem obdobju. Finančna perspektiva je sprejeta na podlagi medinstitucionalnega dogovora med Komisijo, Parlamentom in Svetom. Pozorni moramo biti na ločevanja med finančno perspektivo in proračunom EU, saj finančna perspektiva ne pomeni večletnega proračuna, ampak je za dejansko koriščenje sredstev še vedno potreben vsakoletni postopek sprejemanja proračuna za naslednje leto (Mrak, Mrak, Rant, 2004, str. 13).

Prva reforma javnih financ EU, imenovana Delors I (1988–1992), je bila zelo uspešna, saj je uresničila glavne zastavljene cilje, med drugim: reformo SKP, povečanje sredstev strukturnih skladov, vpeljava proračunskega vira na osnovi BNP/BND, povečanje zgornje meje lastnih virov na 1,2 % BNP leta 1992 ter sklenitev prvega medinstitucionalnega dogovora, s katerim so se vnaprej določile prioritete EU. Delorsu I je sledila reforma Delors II, ki je v letih od 1993 do 1999 dosegla naslednje cilje: reforma SKP – vpeljava sistema direktnih plačil, oblikovanje kohezijskega sklada, povečanje zgornje meje lastnih virov na 1,27 % BNP, prišlo je do ponovne sklenitve medinstitucionalnega dogovora.

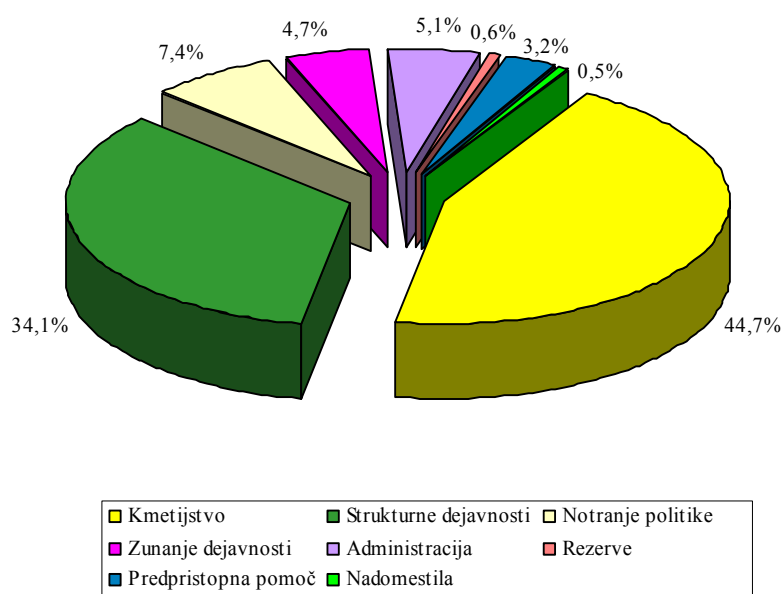
V nadaljevanju na kratko predstavljam še trenutno veljavno reformo oz. finančno perspektivo Agendo 2000 (2000–2006) ter v maju sprejeto novo finančno perspektivo 2007–2013.

### 3.1 AGENDA 2000

Agenda 2000 je finančni načrt za obdobje med leti 2000 in 2006, ki je bil sprejet marca 1999 na evropskem vrhu v Berlinu. Obsega osem glavnih področij: kmetijstvo, strukturne dejavnosti, notranje politike, zunanje politike, administrativne izdatke, rezerve, nadomestila in predpristopno pomoč (2000-2006 predpristopna pomoč za države kandidatke). Z Agendo 2000 je Komisija na področju financiranja EU dosegla dogovor, ki je pomenil nekaj ključnih sprememb in novosti za to srednjeročno obdobje. Glavni elementi oz. spremembe glede na Delors II so povzete v naslednjih točkah (Kalčič, 2001, str. 29):

- sprememba 1,27 % zgornje meje za lastna sredstva na 1,24 % BND EU,
- povečanje stopnje zadržanja tradicionalnih lastnih virov iz 10 % na 25 %,
- postopno zmanjševanje zgornje meje DDV z 1 % na 0,75 % (leta 2002) in nato na 0,50 % (leta 2004),
- države članice EU, ki so neto plačniki v EU proračun, bodo financirale le 25 % svojih obveznosti do rabata VB (Nemčija, Nizozemska, Avstrija, Švedska).

Slika 1: Agenda 2000 - deleži porabe sredstev po posameznih področjih



Vir: Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure (OJ nr. C 172 of 18/06/1999), 2006, str. 3

Z Agendo 2000 je Unija dala prioriteto predvsem kmetijski ter kohezijski politiki (slika 1); kar 78,8 % vseh sredstev je namenjenih za SKP ter ekonomsko in socialno kohezijo. Skupni finančni okvir za to sedemletno obdobje znaša 687,5 mrd EUR, od tega za SKP in kohezijo 541,75 mrd EUR. Med največje države plačnice v evropski proračun se uvrščajo Nemčija, Nizozemska, Belgija, Luksemburg, Francija, Švedska, VB, Avstrija in Danska, čeprav so nekatere od njih (Danska, Finska, Nizozemska) bile v določenih letih celo neto prejemnice. Stalne prejemnice evropskih sredstev so Irska, Grčija, Portugalska, Španija ter vse novo pridružene članice v letu 2004, za katere velja, da morajo ostati neto prejemnice v obdobju 2004–2006.

Slovenija je z Agendo 2000 deležna sredstev s področij kmetijstva, strukturnih ukrepov, notranje politike, širitve ter predpristopne pomoči. Predviden obseg pravic črpanja v obdobju 2004–2006 je bil določen na skupno 1,423 mrd EUR, vendar je dejanski obseg prejemkov odvisen od sposobnosti črpanja evropskih sredstev. Na strani plačil v proračun EU oz. prispevka med vire lastnih sredstev Slovenija v obdobju 2004–2006 skupaj namenja 858,1 mio EUR.

Nova finančna perspektiva EU je bila sprejeta šele letos, zato je bilo zadnji dve leti v okviru EU veliko energije usmerjeno v iskanje soglasja glede nove strukture izdatkov za obdobje 2007–2013.

### **3.2 NOVA FINANČNA PERSPEKTIVA 2007-2013<sup>11</sup>**

Finančna perspektiva 2007–2013 je bila sprejeta 17. maja letos s podpisom medinstitucionalnega dogovora (Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and sound financial management) med Komisijo, Parlamentom in Svetom. Institucije so sklenile, da mora biti naslednje sedemletno obdobje usmerjeno v zagotovitev treh glavnih prioritet:

1. enotnega evropskega trga, ki bo zagotavljal trajnostno rast in razvoj, učinkovito ekonomsko, socialno in naravovarstveno politiko,
2. pomena evropskega državljanstva s poudarkom na svobodi, varnosti in pravicah vseh državljanov EU ter
3. vloge EU kot globalnega partnerja.

V primerjavi z Agendo 2000 je za novo finančno perspektivo značilno, da se je zmanjšalo število glavnih kategorij izdatkov oz. t. i. naslovov z osem na pet, kar naj bi pomenilo bolj učinkovit in hkrati manj rigiden sistem financiranja v EU. Zgornja meja lastnih sredstev ostaja v naslednjem sedemletnem obdobju enaka, na ravni 1,24 % BND, države članice pa bodo v evropski proračun v povprečju prispevale 1,00 % BND, iz njega dobile 1,05 % BND EU.

Pri pogajanjih o novi finančni perspektivi so bila v ospredju nestrinjanja o zgornji meji izdatkov EU (neto plačnice so predlagale mejo 750 mrd EUR), veliko nesoglasja je bilo izrečenega tudi na račun popusta v korist VB (predvsem Francije) in pri sredstvih SKP. Če institucije ne bi dosegle dogovora do konca leta 2006, bi imele od leta 2007, ko se bo iztekla sedanja finančna perspektiva, na voljo dve možnosti: obstoječi medinstitucionalni dogovor bi se lahko podaljšal (struktura sedanje finančne perspektive bi se ohranila, osnove pa bi se izračunale glede na zneske v letu 2006) ali pa bi se medinstitucionalni dogovor prekinil: ponovno bi veljale določbe, predvidene s pogodbo o letnem proračunskem postopku. Dogovor vrha EU je bil mogoč šele, ko je VB privolila v znižanje proračunskega popusta. Ta se bo v prihodnjem sedemletnem obdobju znižal za največ 10,5 mrd EUR. Najkasneje leta 2013 naj bi VB tudi povsem prevzela vse stroške širitve EU po 1. maju 2004 z izjemo porabe za SKP. Zelo pomemben rezultat pogajanj je

---

<sup>11</sup> Pogajanja o finančni perspektivi so se pričela februarja 2004 in se zaradi precejšnjih razhajanj med članicami zavlekla, tako da je Evropski svet politični dogovor sprejel šele decembra 2005, dokončno soglasje pa je bilo doseženo na zasedanju Svet, 4. aprila 2006. Na zahtevo in vztrajanje Evropskega parlamenta je ta dogovor nekoliko povečal obseg izdatkov, ki so ga decembra potrdile države članice ter mu dodal tudi vrsto določb glede upravljanja s sredstvi in načinom nadzora porabe.

tudi dogovor o tem, da bo prišlo do postopne modernizacije proračuna, ki bo veljal za obdobje 2014-2020.

Finančna perspektiva 2007–2013 obsega skupaj 864,4 mrd EUR, celoten obseg sredstev pa je razdeljen na več političnih prioritet oz. t. i. naslovov (»headings«). Največ sredstev naj bi bilo v naslednjem finančnem obdobju usmerjenih v Naslov 1 - poglavje konkurenčnosti in kohezije. Večina sredstev Naslova 1 bo usmerjenih v zmanjševanje razvojnih razlik v EU, saj bo kohezijska politika obsegala 308 mrd EUR sredstev (priloga 3, str. 2). Preostali del sredstev Naslova 1 obsega sredstva, neposredno usmerjena v izvajanje lizbonske strategije. Drugo največje področje – Naslov 2, obsega sredstva, namenjena varovanju in upravljanju naravnih virov. Ta Naslov obsega 371,3 mrd EUR, od katerih je največ sredstev namenjenih reformirani SKP. Preostala sredstva Naslova 2 pokrivajo instrumente ribiške politike in varovanja okolja. Naslov 3 nove finančne perspektive obsega sredstva, namenjena spodbujanju koncepta državljanstva, svobode, varnosti in pravice. V okviru programov svobode, varnosti in pravic so sredstva namenjena notranji in pravosodni politiki EU, programi spodbujanja državljanstva pa obsegajo sredstva varovanja zdravja in razvoja potrošnikov, kulture in mladinske politike. Velik del sredstev bo nadalje namenjen Naslovu 4 - krepitvi vloge EU kot globalnega partnerja, saj naj bi bilo finančnim instrumentom zunanjih odnosov EU namenjenih nekaj več kot 49 mrd EUR. V okviru teh sredstev je tudi Enotni predpristopni instrument, ki združuje in nadomešča sedanjo predpristopno pomoč (Phare, Ispa in Sapard) in tako namenja sredstva državam kandidatkam in potencialnim kandidatkam za lažji vstop v EU<sup>12</sup>. Preostali del oz. nekaj manj kot 50 mrd EUR naj bi bilo namenjenih administraciji – Naslov 5, manj kot milijardo EUR pa Naslovu 6 – kompenzacijam.

Tabela 3: Finančna perspektiva 2007–2013 (v mio EUR)

v cenah iz leta 2004

<b>Odobritve za prevzem obveznosti v mio EUR</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Skupaj 2007-2013</b>
<b>Naslov 1 - Konkurenčnost in kohezija za rast in zaposlovanje</b>	51.267	52.415	53.616	54.294	55.368	56.876	58.303	<b>382.139</b>
<i>1A - Konkurenčnost za rast in zaposl.</i>	8.404	9.097	9.754	10.434	11.295	12.153	12.961	<b>74.098</b>
<i>1B - Kohezija za rast in zaposlovanje</i>	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	<b>308.041</b>
<b>Naslov 2 - Ohranjanje in varovanje naravnih virov</b>	54.985	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	<b>371.344</b>
<i>Od česar tržni ukrepi in neposredna plačila</i>	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	<b>293.105</b>
<b>Naslov 3 - Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica</b>	1.199	1.258	1.380	1.503	1.645	1.797	1.988	<b>10.770</b>
<i>3A - Svoboda, varnost in pravica</i>	600	690	790	910	1.050	1.200	1.390	<b>6.630</b>
<i>3B - Druge notranje politike</i>	599	568	590	593	595	597	598	<b>4.140</b>

<sup>12</sup> V letu 2005 so se začela pristopna pogajanja za vstop Hrvaške in Turčije. S 1. 1. 2007 pa v petindvajseterico vstopata novi državi, Bolgarija in Romunija.

<b>Odobritve za prevzem obveznosti v mio EUR</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Skupaj 2007-2013</b>
Naslov 4 - EU kot globalni partner	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	<b>49.463</b>
Naslov 5 – Administracija	6.633	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	<b>49.800</b>
Naslov 6 - Kompenzacije	419	191	190					<b>800</b>
<b>SKUPAJ sredstva za prevzem obveznosti</b>	<b>120.702</b>	<b>121.473</b>	<b>122.564</b>	<b>122.952</b>	<b>124.007</b>	<b>125.527</b>	<b>127.091</b>	<b>864.316</b>
kot % v BND EU	1,10 %	1,08 %	1,07 %	1,04 %	1,03 %	1,02 %	1,01 %	1,048 %
<b>SKUPAJ sredstva za prevzem plačil, v mio EUR</b>	<b>116.650</b>	<b>119.620</b>	<b>111.990</b>	<b>118.280</b>	<b>115.860</b>	<b>119.410</b>	<b>118.970</b>	<b>820.780</b>
Sredstva za prevzem plačil kot % BND	1,06 %	1,06 %	0,97 %	1,00 %	0,96 %	0,97 %	0,94 %	1,00 %
Razpoložljiva nerazporejena sredstva kot % BND	0,18 %	0,18 %	0,27 %	0,24 %	0,28 %	0,27 %	0,30 %	0,24 %
Zgornja meja lastnih sredstev kot % BND	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

Vir: Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management, 2006, str. 10.

Glede na že četrto finančno perspektivo lahko povzamem, da ostaja proračun EU, kljub proračunskim težavam nekaterih članic, trdno pod nadzorom, saj bo proračun vsako leto dejansko v presežku, s čimer je zagotovljena t. i. proračunska disciplina pri upravljanju proračunskih sredstev. Absolutna velikost proračuna v naslednjem obdobju v odstotkih BND ostaja skromna, v povprečju 1 % BDP, letno povečanje proračuna EU pa je občutno bolj umirjeno kot rast nacionalnih proračunov.

Zaradi načina financiranja je bil dogovor o vsebini predvidenih izdatkov EU v naslednjem srednjeročnem okviru običajno podrejen sprejemu dogovora o neto finančnih pozicijah vsake posamezne države članice. Finančna sredstva posameznih evropskih politik se ne razdeljujejo enakomerno, zato posamezne države članice podpirajo tiste politike EU, kjer pričakujejo večji finančni izkupiček. Takšna so npr. francoska in irska podpora večjemu obsegu sredstev skupne kmetijske politike, italijanska podpora sredstvom namenjenim vseevropskim omrežjem, belgijska in finska podpora večanju sredstev namenjenih raziskavam in razvoju. Tak sistem financiranja proračuna EU vse bolj kaže na to, da so sredstva med članice razdeljena po načelu čimbolj »pravično«, namesto najbolj »učinkovito«, kar bi bilo za Unijo najboljše (Mrak, 2005, str. 12).

Izid pogajanj o finančni perspektivi je za Slovenijo pozitiven: ob zaključku pogajanj o naslednji finančni perspektivi 2007-2013 je imela Slovenija cilj na zasedanju Sveta doseči vsaj dvakrat višji neto finančni položaj do proračuna EU, kot ga je imela v obdobju 2004-2006. Ta cilj je Slovenija dosegla v celoti, o višini zneskov po posameznih naslovih še ne morem govoriti, saj tako Komisija kot Svet še nista podala natančnih podatkov o neto položajih posameznih članic. Po ocenah Ministrstva za finance se na področju kohezijske politike Sloveniji pripisuje do



približno 3,7 mrd EUR odobrenih sredstev. Na področju smernic, ki jih je odobril Svet glede dokončne dodelitve sredstev za razvoj podeželja ter ocen na področjih, kjer ni predvidenih nacionalnih ovojnic<sup>10</sup>, se pričakuje, da bi lahko Slovenija v naslednjem finančnem obdobju prejela do približno 4,5 mrd EUR sredstev iz proračuna EU oz. 2 mrd več, kot naj bi jih prispevala. Tudi na drugih področjih so vsote, dosežene na pogajanjih ugodne, vendar bo potrebno »obljubljena« sredstva tudi realizirati. K učinkoviti realizaciji dogovora bodo zagotovo pripomogle tudi nekatere spremembe pravil črpanja, predvsem podaljšanje obdobja črpanja, ter manjša stopnja sofinanciranja projektov iz domačega proračuna. Slovenija bo v celotnem obdobju nove finančne perspektive ostala ena regija, ne glede na to, kdaj se bodo končala pogajanja o delitvi države na dve kohezijski regiji.

Evropska komisija je letos poleti pripravila Osnutek proračuna za proračunsko leto 2007, ki skupaj znaša 114,6 mrd EUR v odobritvah za prevzem obveznosti. To je 0,98 % BND EU in pomeni povečanje za 2,6 % v primerjavi s proračunom 2006. Ker proračunski postopek narekuje predloge in uskladitve vseh treh institucij se bo osnutek Komisije do sprejetja proračuna - nekje proti koncu leta zagotovo še malo spremenil, vendar večjih odstopanj ni pričakovati.

#### **4 PRORAČUNSKI POLOŽAJ PRORAČUNA RS DO PRORAČUNA EU V OBDOBJU OD LETA 2004 DO LETA 2006**

Že v času pogajanj o vstopu Slovenije v EU in po njem je bilo opaziti nekatere temeljne vsebinske težave Unije, zlasti na javnofinančnem področju. Na eni strani države neto plačnice, ki predstavljajo gonilno silo Unije, in na drugi neto prejemnice ter nove članice ne uspejo najti skupne rešitve ravno na področju financiranja Unije. Nova finančna perspektiva 2007–2013 je bila sprejeta z velikimi naporji, nasprotovanj in težav pri pogajanjih med članicami je bilo veliko, zlasti zato ker v EU po širitvi obstajajo še večje razlike med bogatimi in revnimi članicami, hkrati pa je nadaljnja širitev predvidena že v sprejeti finančni perspektivi za obdobje 2007–2013. Proračun EU se pretežno, to je v približno 75 odstotkih, financira s prispevki držav članic, kar zagotovo pomeni eno od slabosti financiranja v EU. Prav zaradi tega se v pogajanjih o finančni perspektivi EU vedno zastavljata vprašanji, koliko bo posamezna država vplačala v proračun in koliko bo iz njega dobila.

Konec leta 2002 so se v Kopenhavnu končala pogajanja o vstopu novih držav članic v tedanjo petnajsterico. V sklopu pogajanj je bil sprejet tudi t. i. finančni sveženj, ki je za vsako državo članico predvideval pozitiven neto proračunski položaj v obdobju 2004–2006. Osnovni cilj Slovenije v pogajanjih je bil s pomočjo povečanega obsega pavšalnih povračil izboljšati pozitiven neto proračunski položaj in na ta način čim bolj omejiti javnofinančna tveganja, povezana z vstopanjem v EU.

Cilji, ki so bili doseženi v pogajanjih, predstavljajo nekakšen okvir za prevzem obveznosti do evropskega proračuna ter za pravice plačil iz proračuna EU. Slovenija si je v zaključku pogajanj

---

<sup>10</sup> Nacionalna ovojnica je skupen znesek sredstev kmetijske politike na podlagi referenčnih količin in kvot ter ukrepov neposrednih plačil, ki se kmetom nameni za npr.: regionalno plačilo, dodatek za sladkor, dodatek za mleko, dodatek za govedorejo, posebno premijo za bike in vole, pomoč za stročnice, itn.

zagotovila veliko več, kot je bilo pričakovati, tako da je v tem obdobju realno pričakovati tako kratkoročno kot dolgoročno javnofinančno stabilnost naše države. Večina ciljev je namreč v tem obdobju bolj ali manj že doseženih, nekaj jih še bo. Hkrati je Komisija EU v okviru pogajanj Sloveniji zagotovila, da bo v obdobju 2004–2006 neto prejemnica sredstev iz evropskega proračuna. Ker si je Slovenija v pogajanjih zagotovila povečan obseg pavšalnih povračil, ki so fiksna, je pozitiven neto proračunski položaj naše države v tem obdobju še toliko bolj verjeten, javnofinančno tveganje pa tako manjše. Vendar kljub zagotovitvi Komisije in vrha EU, da bodo vse nove države članice neto prejemnice evropskih sredstev, je to vseeno predvsem odvisno od pripravljenosti vsake posamezne države članice, od njene pogajalske moči, najbolj pa od sposobnosti črpanja evropskih sredstev.

Načeloma velja, da Komisija še pred članstvom oceni neto položaj posamezne države in v obdobju po članstvu zagotovi primerno višino pavšalnih povračil, ki članici zagotavljajo doseganje pozitivnega neto proračunskega položaja. Zato ni realno pričakovati, da bi katera od članic v tem obdobju dosegla negativni proračunski položaj zaradi slabega črpanja, razen v primeru, da bi bilo črpanje skrajno slabo oz. črpanja praktično ne bi bilo (izredne razmere). Sicer pa je za nove članice EU v prvih letih članstva značilno, da imajo ob vstopu velike težave pri črpanju evropskih sredstev. Slovenija je po deležu plačil glede na dodeljena sredstva, torej po uspešnosti črpanja, na prvem mestu v primerjavi z novimi članicami. Sledita ji Estonija, Latvija in Slovaška (priloga 2).

Z Agendo 2000 je bilo v proračunu EU opredeljenih 8 glavnih področij porabe:

- |                              |                         |
|------------------------------|-------------------------|
| 1. Kmetijstvo:               | 3. Notranje politike.   |
| - skupna kmetijska politika, | 4. Zunanja politika.    |
| - razvoj podeželja.          | 5. Administracija.      |
| 2. Strukturni ukrepi:        | 6. Rezerve.             |
| - strukturni skladi,         | 7. Predpristopna pomoč. |
| - kohezijski sklad.          | 8. Širitev.             |

Slovenija je v obdobju 2004–2006 upravičena do sredstev iz naslednjih 5-ih področij: **kmetijstvo, strukturni ukrepi, notranje politike, širitev in predpristopne pomoči.**

Za pravico do črpanja je značilno, da je bil njen obseg vnaprej določen, hkrati pa je bil predviden tudi dejanski denarni tok plačil do leta 2008. Ker vse pravice črpanja ne potekajo preko državnega proračuna, del sredstev se črpa neposredno končnim porabnikom sredstev, so v nadaljevanju prikazana le plačila, ki se realizirajo preko državnega proračuna. Tako npr. Univerza v Ljubljani v prihodnjem srednjeročnem obdobju načrtuje določene programe (npr. uvajanje programov v skladu z načeli Bolonjske reforme) financirati iz sredstev evropskega proračuna, ki pa niso vključena v slovenski proračun, saj jih Univerza pridobi na razpisih Komisije.

Spodnja tabela prikazuje rezultate pogajanj oz. pravice do udeležbe črpanja evropskih sredstev v obdobju 2004–2006. V kolikšni meri bo Slovenija dejansko izkoristila vsa dodeljena sredstva je

odvisno od njene absorpcijske sposobnosti, to je sposobnosti črpanja evropskih sredstev in od nekaterih drugih dejavnikov.

Tabela 4: Pravice črpanja iz proračuna EU v obdobju 2004–2006 (v cenah iz leta 2004)

v mio EUR in mrd SIT

	2004		2005		2006		2004 - 2006	
	EUR	SIT	EUR	SIT	EUR	SIT	EUR	SIT
<b>1. Kmetijstvo</b>	<b>101,1</b>	<b>24,2</b>	<b>167,8</b>	<b>40,6</b>	<b>184,7</b>	<b>44,7</b>	<b>453,6</b>	<b>109,5</b>
1. a SKP	16,5	3,9	73,4	17,8	82,2	19,9	172,1	41,6
Tržni ukrepi	16,5	3,9	43,1	10,4	44,6	10,8	104,2	25,1
Neposredna plačila	0	0	30,2	7,3	37,7	9,1	67,9	16,4
1. b Razvoj podeželja	84,7	20,2	94,5	22,8	102,5	24,8	281,7	67,8
<b>2. Sredstva za strukturno politiko</b>	<b>128,5</b>	<b>30,7</b>	<b>142,8</b>	<b>34,5</b>	<b>186,3</b>	<b>45,1</b>	<b>457,6</b>	<b>110,3</b>
2. a Strukturni skladi	64,8	15,5	89,3	21,6	113,5	27,4	267,6	64,5
2. b Kohezijski sklad	63,7	15,3	53,5	13,0	72,8	17,7	190,0	46,0
<b>3. Notranje politike</b>	<b>82,6</b>	<b>19,7</b>	<b>83,3</b>	<b>20,1</b>	<b>84,7</b>	<b>20,5</b>	<b>250,6</b>	<b>60,2</b>
3. a Obstoječe politike*	37,2	8,9	39,4	9,5	41,8	10,1	118,4	28,5
3. b Krepitev institucij*	6,1	1,5	3,7	0,9	1,8	0,4	11,6	2,8
3. c Schengenska meja	39,3	9,4	40,1	9,7	40,9	9,9	120,3	29,0
<b>4. Pavšalna povračila</b>	<b>104,9</b>	<b>25</b>	<b>94,6</b>	<b>22,92</b>	<b>62,0</b>	<b>15,0</b>	<b>261,5</b>	<b>62,9</b>
4. a Pavšalno povračilo za krepitev den. toka	71,8	17,1	20,3	4,9	20,7	5,0	112,8	27,0
4. b Pavšalno povračilo – proračunska izravnava	33,1	7,9	74,3	18,0	41,4	10,0	148,8	35,9
<b>Prejemki skupaj</b>	<b>417,1</b>	<b>99,7</b>	<b>488,5</b>	<b>118,1</b>	<b>517,7</b>	<b>125,2</b>	<b>1.423,3</b>	<b>342,9</b>

\* sredstva bodo črpana mimo državnega proračuna, direktno na račune končnih uporabnikov sredstev.

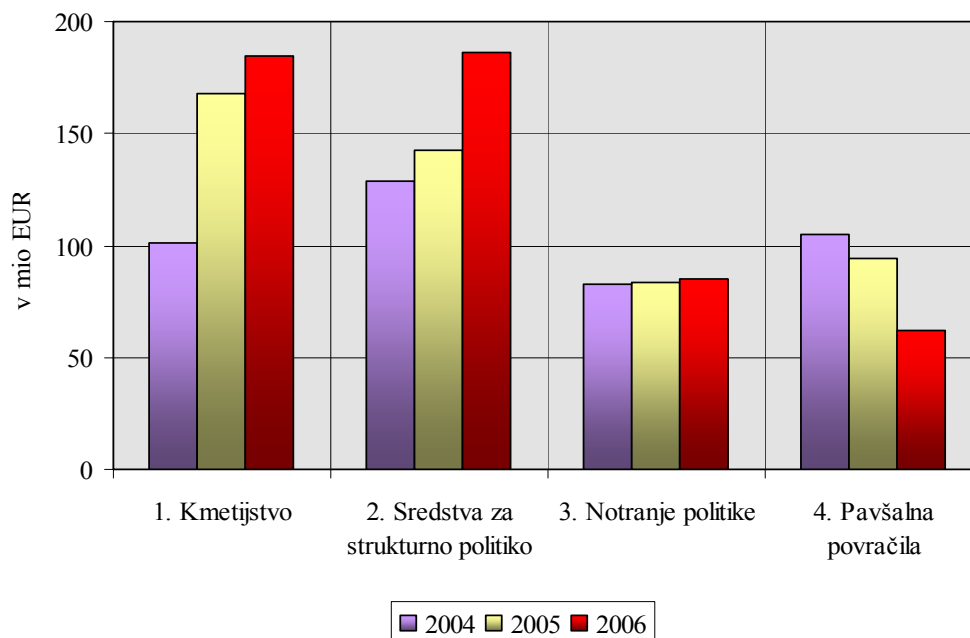
Vir: Potrebne strukturne spremembe proračuna kot posledica članstva v EU. Zbornik referatov 6. Izobraževalnega seminarja o javnih financah in državnem revidiranju. K večji preglednosti javnih financ, 2004, str. 22

Iz tabele 4 in slike 2 je opaziti spremembe, ki jih Komisija zasleduje na področju odhodkovne politike. Trend zmanjševanja sredstev pri nekaterih politikah predstavlja ključno usmeritev in vodilo na področju odhodkov evropskega proračuna tudi v novo sprejeti finančni perspektivi. Opaziti je namreč postopno zmanjševanje sredstev na področju največje, to je kmetijske politike. Negativni trend ni značilen le za Slovenijo, ampak Komisija načrtno zmanjšuje sredstva za kmetijsko politiko (skladno s cilji lizbonske strategije). Ker je trajnostni razvoj ena največjih prioritet Unije v naslednjem srednjeročnem obdobju, se sredstvom strukturne in kohezijske politike daje toliko večji pomen, kar je razvidno tudi iz slovenske udeležbe, saj so pravice iz leta v leto relativno višje.

Pavšalna povračila so zaradi njihove nenamenskosti za proračun RS zelo pomembna. Kot bomo videli v nadaljevanju, so prav pavšalna povračila tista ključna postavka, ki Sloveniji zagotavlja pozitiven neto proračunski položaj države, saj delujejo kot enakomerni prihodek proračuna, ki pokriva vse proračunske odhodke. Večina sredstev iz naslova pavšalnih povračil (od skupaj 63

mrd SIT) je Slovenija že dobila, nekaj jih še pričakuje. Verjetnost, da bodo ta sredstva v celoti dodeljena je enaka 1, do zamikov v proračunskih letih pa ne bo prišlo. V tem primeru je torej obseg izpogajanih pravic črpanja enak obsegu denarnega toka (Urbanija, 2005, str. 17).

Slika 2: Pravice črpanja iz proračuna v obdobju 2004–2006 (v mio EUR)



Vir: Potrebne strukturne spremembe proračuna kot posledica članstva v EU. Zbornik referatov 6. Izobraževalnega seminarja o javnih finančah in državnem revidiranju. K večji preglednosti javnih financ, 2004, str. 23

V tabeli 5 je prikazano koliko mora v obdobju 2004–2006 slovenski državni proračun prispevati v evropskega.

Tabela 5: Obseg prispevka RS v proračun EU v obdobju 2004–2006 (v cenah iz leta 2004)

v mio EUR in mrd SIT

	2004		2005		2006		2004 - 2006	
	EUR	SIT	EUR	SIT	EUR	SIT	EUR	SIT
Tradicionalni lastni viri	15,4	3,6	32,5	7,7	33,7	8,1	81,6	19,4
DDV vir	28,4	6,6	38,8	9,1	40,4	9,7	107,6	25,4
BND vir	134,0	31,3	220,3	51,6	229,1	54,9	583,4	137,8
Popravek v korist VB	14,9	3,5	29,9	7,1	31,2	7,5	76	18,1
<b>VPLAČILA SKUPAJ</b>	<b>192,6</b>	<b>45,0</b>	<b>325,5</b>	<b>76,3</b>	<b>340,0</b>	<b>79,7</b>	<b>858,1</b>	<b>201,0</b>

Vir: Potrebne strukturne spremembe proračuna kot posledica članstva v EU. Zbornik referatov 6. Izobraževalnega seminarja o javnih finančah in državnem revidiranju. K večji preglednosti javnih financ, 2004, str. 33

Tabela 6: Neto proračunski položaj proračuna RS do proračuna EU v obdobju 2004 – 2006 na podlagi rezultatov pogajanj (v cenah iz leta 2004)

v mio EUR in mrd SIT

	2004		2005		2006		2004 - 2006	
	EUR	SIT	EUR	SIT	EUR	SIT	EUR	SIT
<b>NETO POLOŽAJ</b>	<b>224,5</b>	<b>54,7</b>	<b>163,0</b>	<b>41,8</b>	<b>177,7</b>	<b>45,3</b>	<b>565,2</b>	<b>141,8</b>

Vir: Končno poročilo o pogajanjih o pristopu RS k EU s poudarkom na sklepnem delu pogajanj, 2002, str. 6 – 11

Iz tabele 6 vidimo, da se je Slovenija dobro pogajala in si »izborila« ugoden neto finančni položaj. Iz področij porabe, ki so bila izpogajana in prikazana v tabeli 4, se še ne vidi, kako pomembna za proračun RS so pavšalna povračila. Sredstva, ki so bila rezultat pogajanj, seveda niso nujno oz. v praksi nikoli niso tudi realizirana (predstavljajo le okvir oz mejo dovoljenega), zato je pomen pavšalnih plačil toliko večji, kot bomo videli v nadaljevanju.

Tabela 7 prikazuje, kakšen naj bi bil neto proračunski položaj Slovenije v odnosu do EU v obdobju 2004 – 2006 na osnovi dogovora iz Kopenhavna. Iz tabele je razvidno, da naj bi v tem obdobju Slovenija dosegla pozitiven neto proračunski položaj v povprečni višini 0,35 % BND. Pri tem velja opozoriti, da tabela prikazuje predviden neto proračunski položaj na osnovi predvidevanj o črpanih sredstvih (»payments«), torej na osnovi dejanskih finančnih tokov, ki naj bi potekali med proračunoma RS in proračunom EU.

Tabela 7: Neto proračunski položaj RS v obdobju 2004–2006 na osnovi predvidenih črpanih sredstev, sprejet v Kopenhavnu (cene iz leta 1999)

v mio EUR

Leto	Sredstva EU črana s strani RS	Sredstva vplačana v EU pror.	Razlika	Pavšalna povračila	Predpri-stopna pomoč	Saldo na osnovi črpanja	Delež v BND (v %)
1	2	3	4 = 2 - 3	5	6	7 = 4 + 5 + 6	8
2004	121	187	-66	95	51	80	0,36
2005	242	288	-46	85	43	82	0,35
2006	296	296	0	54	27	82	0,33
<b>Skupaj</b>	<b>659</b>	<b>771</b>	<b>-112</b>	<b>234</b>	<b>121</b>	<b>244</b>	<b>0,35</b>

Vir: Končno poročilo o pogajanjih o pristopu RS k EU s poudarkom na sklepnem delu pogajanj, 2002, str. 11

Bistveno bolj ugoden bi bil neto finančni položaj Slovenije, če bi se upoštevala odobrena sredstva (»commitments«). Tabela 8 kaže pozitiven neto finančni položaj Slovenije, izračunan na tej osnovi, dosega v obdobju 2004 – 2006 povprečno vrednost 0,70 % BND in je torej enkrat višji od primerljivega neto proračunskega položaja, izračunanega na osnovi predvidevanj o črpanih sredstvih. Ta razliko je mogoče pojasniti z dejstvom, da bo znaten del sredstev, ki bo Sloveniji odobren v obdobju 2004 - 2006, dejansko črpan šele od leta 2007 dalje.

Tabela 8: Neto proračunski položaj RS v obdobju 2004–2006 **na osnovi odobrenih sredstev**, sprejet v Kopenhavnu (cene iz leta 1999)

v mio EUR

Leto	Sredstva EU odobrena RS	Sredstva odobrena za plačilo v EU proračun*	Razlika	Pavšalna povračila	Saldo na osnovi odobrenih sredstev	Delež v BND (v %)
1	2	3	4 = 2 – 3	5	6 = 4 + 5	7
2004	283	187	96	95	191	0,85
2005	349	288	61	85	146	0,62
2006	396	296	100	54	154	0,63
<b>Skupaj</b>	<b>1.027</b>	<b>771</b>	<b>256</b>	<b>234</b>	<b>491</b>	<b>0,70</b>

\* Ta sredstva so enaka dejansko vplačanim sredstvom v proračun EU.

Vir: Končno poročilo o pogajanjih o pristopu RS k EU s poudarkom na sklepnem delu pogajanj, 2002, str. 11

#### 4.1 REALIZACIJA TOKOV V LETU 2004

##### Realizacija prihodkov iz proračuna EU v proračun RS v letu 2004

Slovenija je v letu 2004 iz proračuna EU prejela **44.057,6 mio SIT**, in sicer:

- iz naslova pavšalnih povračil 27.023,7 mio SIT,
- iz naslova predpristopnih pomoči 10.871,9 mio SIT,
- iz naslova SKP 5.505,1 mio SIT,
- ostala prejeta sredstva so znašala 411,2 mio SIT,
- od drugih evropskih institucij 24,7 mio SIT.

Pavšalna povračila pomenijo posebno kategorijo odtokov evropskega proračuna, ki se dodelijo novim članicam EU za lažje premagovanje ovir pred vstopom in po vstopu v Unijo. Navadno imajo nove države članice začetne težave pri uravnavanju denarnega toka in zelo verjetne izpade proračunskih sredstev. Evropska unija s pavšalnimi sredstvi skrbi, da so negativne posledice začetnega članstva čim manjše, to so edina sredstva, ki so vnaprej razporejena in za katere je vnaprej znana dinamika izplačevanja. Sloveniji so prihodki iz naslova pavšalnih povračil zagotovljeni na podlagi Akta o pristopu RS k EU ter se delijo na dve vrsti prihodkov:

- pavšalna povračila za krepitev denarnega toka: Slovenija je bila v letu 2004 upravičena do 18.623,3 mio SIT teh sredstev ter na
- pavšalna povračila za proračunsko izravnavo: 8.400,4 mio SIT v letu 2004.

Običajno Komisija bodočim članicam nakaže pavšalna povračila nekoliko prej, torej predčasno, saj nekatere države zaradi likvidnostnih težav ne bi mogle pravočasno izpolniti svojih obveznosti do proračuna EU. To je bilo značilno tudi za zadnjo širitev, Slovenija pa je v obdobju od januarja do aprila 2004 iz evropskega proračuna redno prejela le pavšalna povračila in predpristopne pomoči.

Tabela 9: Prejeta sredstva iz proračuna EU v obdobju januar - april 2004 (v cenah iz leta 2004)

v mio SIT

Leto 2004	januar	februar	marec	april
Prepristopna sredstva EU	11,2	24,1	718,4	2.734,3
Prejeta sredstva iz naslova pavšalnih povračil	0	0	0	3.129,7
Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU	0	0	0	137,5
<b>SKUPAJ</b>	<b>11,2</b>	<b>24,1</b>	<b>718,4</b>	<b>6.001,5</b>

Vir: Bilten javnih financ, 2006, str. 31

V prvi tretjini leta 2004 je Slovenija iz proračuna EU prejela skupaj 6.755,2 mio SIT, v obdobju polnopravnega članstva od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2004 pa so prihodki znašali 37.302,3 mio SIT (Sušnik, Rovan, Sever, Oddelek za sodelovanje s proračunom EU, 2005).

V državnem proračunu RS za leto 2004 je bilo iz evropskega proračuna predvidenih 80.364,2 mio SIT prihodkov, od česar je bila dejansko realizirana le dobra polovica oz. 54,82 %. Slovenija skozi celo leto ni realizirala prihodkov iz proračuna EU na naslednjih postavkah:

- prejeta sredstva iz proračuna EU za strukturno politiko,
- prejeta sredstva iz proračuna EU za kohezijsko politiko,
- prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje notranje politike.

Prihodki iz proračuna EU iz naslova predpristopnih pomoči so bili realizirani v višini 51,45 %, prihodki za izvajanje SKP pa v višini 49,12 %. Pri prihodkih iz naslova pavšalnih povračil je potrebno opozoriti na to, da je prišlo do realizacije v višini 110,15 %, to pa zato, ker je bil znesek za januar 2005 nakazan že v zadnjih dneh decembra 2004. Prihodki na postavki ostala prejeta sredstva iz proračuna EU ter na postavki prejeta sredstva od drugih evropskih institucij v sprejetem državnem proračunu RS niso bili predvideni. Sredstev strukturnih skladov in kohezije Slovenija v letu 2004 ni uspela črpati. Razlog za to je zamuda pri sprejemanju programskih dokumentov in začetne težave pri črpanju, s katerimi se srečujejo vse nove države članice. V začetku leta 2005 je Vlada RS sprejela 32 ukrepov za izboljšanje črpanja evropskih sredstev. Aktivnosti usmerjene v pridobivanje teh sredstev so se pokazale v uspešnem črpanju v letih 2005 in 2006.

#### **Realizacija odhodkov iz proračuna RS v proračun EU v letu 2004**

Članstvo Slovenije v EU zahteva, poleg ugodnosti črpanja evropskih sredstev, tudi plačevanje sredstev iz slovenskega proračuna v evropski, lahko govorimo tudi o članarini Slovenije EU, tako poimenovanje se sicer ne uporablja, saj so plačila v proračun EU natančno določena.

Ker je Slovenija vstopila v EU 1. maja 2004, je v proračun EU za leto 2004 vplačala 2/3 letnih obveznosti do proračuna EU iz naslova DDV vira, BND vira in popravka v korist VB. Tradicionalna lastna sredstva je Slovenija pričela plačevati z dvomesečnim zamikom (torej v juliju 2004), njena višina pa je bila odvisna od tega, koliko je bilo dejansko zbranih sredstev iz tega naslova (Proračunski priročnik 2004 - 2005. Zvezek 1, str. 22).

Vse potrebne izračune in ocene BND, DDV virov in ostalih prispevkov v evropski proračun pripravi Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR). Ta do sredine aprila pripravi napoved, v drugi polovici aprila pa se predstavniki držav članic in Komisije srečajo na zasedanju Posvetovalnega odbora za lastna sredstva (Advisory Committee on Own Resources - ACOR), kjer potrdijo znesek lastnih sredstev EU za prihodnje leto. Komisija nato na osnovi obsega pričakovanih pritokov do sredine junija pripravi predhodni osnutek proračuna za naslednje leto in ga posreduje v nadaljnjo proceduro na Evropski svet in v Evropski parlament (Kirbiš, 2005, str. 8).

V državnem proračunu za leto 2004 je bilo sprejeto, da bo Slovenija v proračun EU prispevala 45.049,1 mio SIT, dejansko pa je vplačala 40.636,8 mio SIT, kar predstavlja 90,21 % predvidenih prispevkov. Natančnejši obseg prispevkov vidimo v spodnji tabeli.

Tabela 10: Dejanska vplačila RS v proračun EU v letu 2004 in predvidena vplačila v proračunu RS za leto 2004 ter odstotek realizacije plačil v proračun EU

v mio SIT

	Dejanska plačila v SIT	Napoved plačil v SIT	Realizacija plačil v %
BND	27.799,80	31.334,31	88,72 %
DDV	6.015,60	6.606,92	91,05 %
Popravek v korist VB	3.868,30	3.503,89	110,40 %
Carine	2.928,00	3.604,14	81,24 %
Druge davščine pri uvozu kmetijskih proizvodov in živil *	25,1	0,00	0,00%
<b>SKUPAJ</b>	<b>40.636,80</b>	<b>45.049,10</b>	<b>90,21 %</b>

\* Odhodkov v proračun EU iz naslova posebnih davščin pri uvozu kmetijskih proizvodov in živil ter iz naslova sladkornih dajatev Slovenija v proračunu za leto 2004 ni predvidevala.

Vir: Bilten javnih financ, 2006, str. 32

Odhodki državnega proračuna iz naslova BND so bili v letu 2004 realizirani v višini 88,72%, odhodki iz naslova DDV v višini 91,05 %, odhodki iz naslova carin v višini 81,24 % ter odhodki iz naslova popravka v korist VB v višini 110,40 %. Proračun za leto 2004 tudi ni predvideval plačil iz naslova posebnih davščin pri uvozu kmetijskih proizvodov in živil, tako je bilo skupaj realiziranih 90,21 % vseh potrebnih plačil. Na Ministrstvu za finance RS vzroke za nižjo obveznost RS do evropskega proračuna v letu 2004 povezujejo s tremi dejavniki:

- največji del pripisujejo prenosu presežka proračuna EU iz leta 2003 v leto 2004, katerega vzrok je bilo preoptimistično načrtovanje črpanja sredstev strukturne politike od držav prejemnic kohezijskih sredstev, ki ga niso uspele realizirati do konca leta,
- manjši del znižanja obveznosti RS gre na račun razlike med predvideno in dejansko doseženo stopnjo inflacije ter gospodarske rasti v RS v letih 2003 in 2004,<sup>11</sup>
- najmanjši del za znižanje obveznosti pa se pripisuje nekoliko nižjemu obsegu predvidenih pobranih carin.

<sup>11</sup> Napoved oz. prvi osnutek evropskega proračuna se pripravlja že v mesecu aprilu za prihodnje leto.



## Neto položaj proračuna RS do proračuna EU v letu 2004

Slovenija je v pogajanjih z EU dosegla, da je v skladu z metodologijo Evropske komisije v prvem obdobju polnopravnega članstva prejela iz evropskega proračuna več sredstev, kot je vanj vplačevala, kar pomeni, da je njen neto proračunski položaj pozitiven. Največja neznanka prilivov iz evropskega proračuna so bila sredstva iz strukturnih skladov (Voje, Kirbiš, 2003, str. 5) in sredstva kohezije, ki jih Slovenija v letu 2004 ni realizirala. Pogoj za črpanje teh sredstev so namreč projekti, ki jih odobri Komisija, nekateri od teh se še vedno pripravljajo, pri nekaterih projektih pa je prišlo do zakasnitve pri razpisih za evropska sredstva. Tako se je črpanje sredstev za nekatere projekte preneslo iz leta 2004 v leto 2005.

V obdobju od 1. 1. 2004 do 30. 4. 2004 je Slovenija kot pridružena članica ustvarila neto presežek v višini 6.755,3 mio SIT. V obdobju polnopravnega članstva od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2004 je začela izpolnjevati obveznosti do proračuna EU, zato je bil neto proračunski položaj negativen (- 3.334,6 mio SIT). Kljub temu pa primerjava med prihodki iz proračuna EU ter odhodki v evropski proračun za obdobje celotnega leta 2004 pokaže, da je Slovenija iz proračuna EU prejela 3.420,8 mio SIT več, kot je vanj vplačala.

Tabela 11: Neto položaj proračuna RS do proračuna EU v letu 2004

v mio SIT

<b>NETO POLOŽAJ PRORAČUNA RS</b>	<b>Sprejeti proračun 2004</b>	<b>Realizacija jan.-dec. 2004</b>	<b>% real. v primerjavi z DP 2004</b>
Prihodki iz proračuna EU v proračun RS	80.364,2	44.057,6	54,82 %
Odhodki iz proračuna RS v proračun EU	45.049,1	40.636,8	90,21 %
<b>Neto položaj proračuna RS do proračuna EU</b>	<b>35.315,1</b>	<b>3.420,8</b>	<b>9,69 %</b>

Vir: Bilten javnih financ, 2006, str. 31

Na Ministrstvu za finance pozitivni neto proračunski položaj RS do proračuna EU v letu 2004 pripisujejo dvema dejavnikoma, in sicer:

- o razliki med načrtovanimi ter dejanskimi vplačili RS v proračun Skupnosti v sprejetem proračunu za leto 2004. Dejanska vplačila so bila namreč realizirana v višini 40.636,8 mio SIT, kar je za 4.412,3 mio SIT manj od načrtovanih vplačil,
- o prihodkom iz naslova pavšalnih povračil. Evropska komisija je le-ta nakazovala nekaj dni pred določenim prvim delovnim dnevom v mesecu in tako je RS že konec meseca decembra 2004 prejela sredstva za mesec januar 2005 v višini 1.873,1 mio SIT.

Čeprav je Slovenija v letu 2004 beležila neto proračunski presežek v višini 3.420,8 mio SIT (14,27 mio EUR), je bilo črpanje evropskih sredstev veliko pod pričakovanji, saj RS ni uspela realizirati oz. počrpati niti evra iz naslova strukturne, kohezijske in notranje politike. To pa ne pomeni, da so ta sredstva izgubljena, saj je financiranje projektov z evropskim denarjem možno še naslednji dve leti (pravilo n+2), kar pomeni črpanje evropskih sredstev v tekočem in naslednjih dveh letih. Slovenija ni edina članica, ki sredstev strukturne in kohezijske politike v prvem letu članstva ni izkoristila. Gre za splošno težavo novih držav članic, kjer se stopnja

črpanja praviloma giblje od nič do dva odstotka (v prvem letu članstva je bila najbolj uspešna Estonija, s približno petimi odstotki počrpanih sredstev). Slovenija je torej pozitivni neto proračunski položaj v letu 2004 dosegla na račun zmanjšanja obveznosti RS do EU ter predčasnega prejema pavšalnega povračila, ki vsebinsko predstavlja povračilo preveč plačanih prispevkov novih držav članic v evropski proračun.

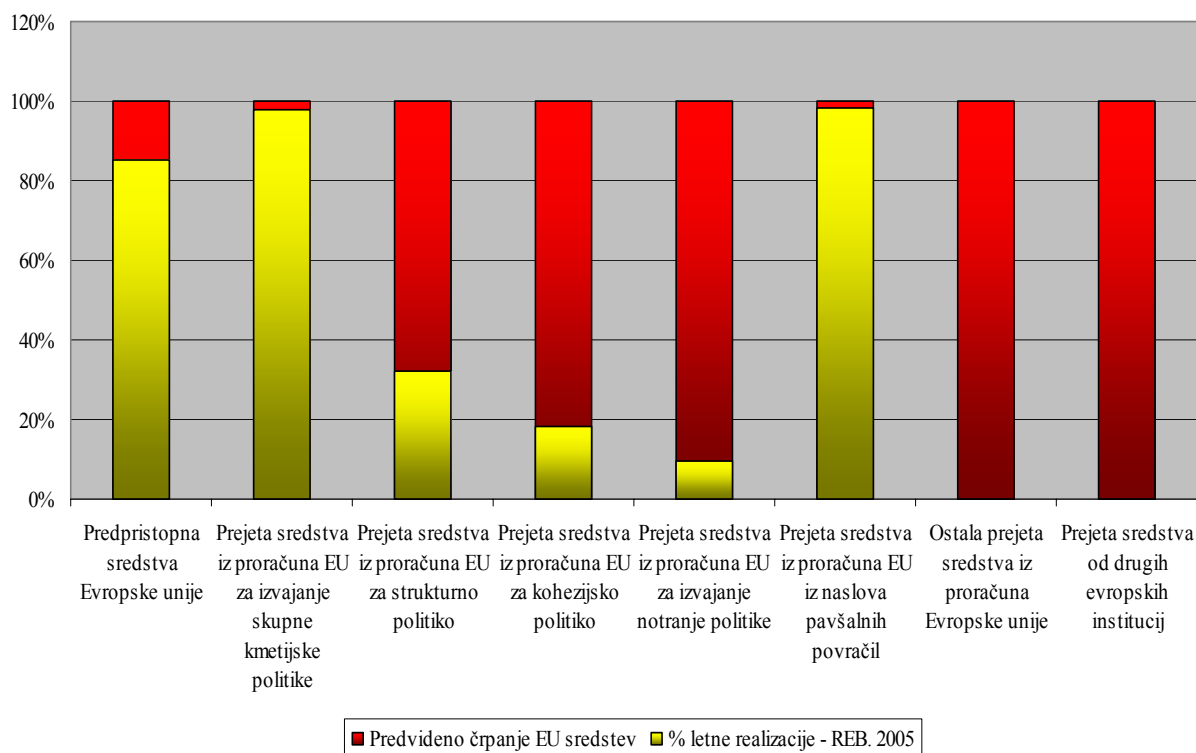
## 4.2 REALIZACIJA TOKOV V LETU 2005

### Realizacija prihodkov iz proračuna RS v proračun EU v letu 2005

Slovenija je v letu 2005 iz proračuna EU prejela **72.965 mio SIT** in sicer:

- iz naslova SKP 26.756 mio SIT,
- iz naslova pavšalnih povračil 21.811 mio SIT,
- iz naslova predpristopnih pomoči 11.827 mio SIT,
- iz naslova strukturne politike 8.604 mio SIT,
- iz naslova kohezijske politike 1.845 mio SIT,
- iz naslova notranjih politik 1.501 mio SIT,
- ostala prejeta sredstva so znašala 527 mio SIT,
- od drugih evropskih institucij 94 mio SIT.

Slika 3: Realizacija prihodkov proračuna RS (po sprejetem rebalansu) v odstotkih od predvidenega - po posameznih politikah v letu 2005



Opomba: Prihodki na postavkah Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU ter Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij v sprejetem proračunu za leto 2005 niso bili predvideni.

Za leto 2005 je bilo sprva v državnem proračunu predvidenih 103.200 mio SIT prihodkov iz evropskega proračuna. Zaradi optimističnih napovedi glede črpanja sredstev strukturnih skladov in kohezijskega sklada ter schengenskega vira pa so bili z rebalansom proračuna predvideni prihodki iz EU proračuna povišani na 115.902 mio SIT, od katerih je bilo dejansko realizirano le 63 % vseh sredstev. Iz slike 3 vidimo, da izkazuje najvišjo stopnjo sposobnosti črpanja evropskih sredstev že drugo leto področje skupne kmetijske politike (98 %), ki mu sledijo predpristopni programi (85 %), programi strukturne politike (32 %), itd.

Prihodke iz naslova pavšalnih povračil prejema RS na osnovi Akta o pristopu RS k EU v letih 2004, 2005 in 2006, njihov obseg je vsako leto manjši. Ker je bil obrok za januar 2005 nakazan že v zadnjih dneh decembra 2004, obrok za januar 2006 pa je RS prejela konec decembra 2005, so bila pavšalna povračila v preteklem letu realizirana 98 %, v letu 2006 pa bodo le 92 %.

Slovenija je tudi v letu 2005 izkazala precej nizko sposobnost črpanja evropskih sredstev na področjih schengenskega vira (8 %), kohezijske politike (18 %) in strukturne politike (32 %). Sredstva za navedena tri področja, ki so bila predvidena pri pripravi proračuna za leto 2005, so bila za 20 mrd SIT višja od kasneje dejansko realiziranih, zaradi česar se njihovo povečanje z rebalansom proračuna za leto 2005 (pri strukturni politiki za 12,9 mrd SIT, pri schengenskem viru za 6,2 mrd SIT in pri kohezijskem skladu za 1,4 mrd SIT) ni izkazalo za potrebno ali upravičeno (Ministrstvo za finance RS, 2005).

### Realizacija odhodkov iz proračuna RS v proračun EU v letu 2005

V letu 2005 je RS v evropski proračun vplačala 68.437 mio SIT, od tega največ iz naslova bruto nacionalnega dohodka, manj pa iz vira na osnovi davka na dodano vrednost, carin, popravka v korist Velike Britanije ter posebnih davščin pri uvozu kmetijskih proizvodov in živil. Prvič je bila plačana tudi sladkorna dajatev.

Tabela 12: Dejanska vplačila RS v proračun EU v letu 2005 in predvidena vplačila v proračunu RS za leto 2005 ter odstotek realizacije vplačil v proračun EU (v mio SIT)

	Dejanska plačila v SIT	Napoved plačil po REB 05 v SIT	Realizacija plačil v %
BND	45.620,9	49.544,6	92,08
DDV	10.524,9	10.550,4	99,76
popravek v korist VB	5.549,4	6.150,5	90,23
carine	6.609,3	6.137,4	107,69
druge davščine pri uvozu kmetijskih proizvodov in živil *	23,1	620,6	3,32
sladkorna dajatev	109,7	137,9	79,52
<b>SKUPAJ</b>	<b>68.437,2</b>	<b>73.141,4</b>	<b>93,57</b>

Opomba: Odhodkov v proračun EU iz naslova posebnih davščin pri uvozu kmetijskih proizvodov in živil ter iz naslova sladkornih dajatev Slovenija v proračunu za leto 2004 ni predvidevala.

Vir: Bilten javnih financ, 2006, str. 35

V rebalansu proračuna je bilo za leto 2005 predvideno, da bo RS v proračun EU prispevala 73.141 mio SIT, dejansko pa je vplačala le 94 % predvidenih prispevkov. Odhodki iz naslova carin so bili realizirani v višini 108 %, odhodki iz naslova davka na dodano vrednost v višini 100 %, odhodki iz naslova bruto nacionalnega dohodka v višini 92 % ter odhodki iz naslova popravka v korist VB v višini 90 %.

Najpomembnejši razlog za nižjo od predvidene obveznosti RS do evropskega proračuna v letu 2005 je bilo ponovno preoptimistično načrtovanje črpanja sredstev strukturne politike s strani držav prejemnic kohezijskih sredstev, ki ga niso uspele realizirati do konca leta.

### **Neto položaj proračuna RS do proračuna EU v letu 2005**

V rebalansu proračuna RS za leto 2005 je bilo načrtovano, da bo RS ustvarila neto proračunski presežek v razmerju do proračuna EU v višini 42.760 mio SIT, saj naj bi načrtovani prihodki znašali 115.902 mio SIT, načrtovani odhodki pa 73.141 mio SIT. Primerjava med prihodki iz proračuna EU ter odhodki v evropski proračun za leto 2005 pokaže, da je Slovenija iz proračuna EU prejela le 4.528 mio SIT več, kot je vanj vplačala.

Znova so k pozitivnemu neto proračunskemu položaju RS do proračuna EU ključno prispevali prihodki iz naslova pavšalnih povračil. Evropska komisija je le-ta nakazovala nekaj dni pred prvim delovnim dnevom v mesecu in tako je RS že konec meseca decembra 2005 prejela sredstva za mesec januar 2006 v višini 1.217 mio SIT. Drugi dejavnik, ki je vplival, da je bil domači proračun vendarle v pozitivnem položaju, je razlika med načrtovanimi ter dejanskimi vplačili RS v proračun EU (rebalans proračuna za leto 2005). Dejanska vplačila so bila namreč realizirana v višini 68.437 mio SIT, kar je za 4.704 mio SIT manj od načrtovanih vplačil.

Po mnenju Ministrstva za finance RS razlog za doseženi neto proračunski presežek proračuna RS do proračuna EU v letu 2005 ponovno ni v uspešnem črpanju t. i. »razvojnih sredstev« evropskega proračuna (svetla izjema je le področje razvoja podeželja), temveč v zmanjšanju obveznosti RS do EU ter predčasnega prejema pavšalnega povračila, ki vsebinsko predstavlja povračilo preveč vplačanih prispevkov novih držav članic v proračun EU. Neugodna je bila tudi dinamika prihodkov iz evropskega proračuna, ki so le v mesecih avgustu in decembru presegli obveznosti RS do EU. Zaradi tega je bila slika odnosov proračuna RS do EU skoraj celo leto 2005 negativna, presežek pa je bil ustvarjen šele proti koncu meseca decembra.

## **4.3 REALIZACIJA TOKOV V LETU 2006**

### **Realizacija prihodkov in odhodkov med proračunom RS in proračunom EU leta 2006**

V sprejetem rebalansu proračuna za leto 2005 je Slovenija pričakovala iz naslova evropskih sredstev nekaj manj kot 116 mrd SIT prihodkov, kot sem prikazal v prejšnjem poglavju pa je uspela realizirati 63 % le-teh. V sprejetem proračunu za leto 2006 je predvideno, da bo za črpanje evropskih sredstev skupaj predvidenih nekaj manj kot 108 mrd SIT oz. 7,05 % manj glede na rebalans v letu 2005. Plačila sredstev v proračun EU oz. odhodki domačega proračuna

pa so po višini vsako leto približno v enakem obsegu, spreminjajo se toliko, kolikor je višina pobranega DDV, vse večji pa so tudi prispevki iz naslova BND. V letu 2006 se načrtuje 75,5 mrd SIT takih plačil.

V sprejetem proračunu 2006 je predvidenih 107.735 mio SIT prejetih sredstev iz EU. Sredstev iz naslova predpristopnih pomoči je v letu 2006 ustrezno manj, saj se veliko programov, projektov in nepovratnih pomoči v letošnjem letu zaključi, tako je npr. letos pričakovati pol manj sredstev iz programa Phare kot v letu 2005. V letu 2006 v primerjavi z letom 2005 je v državnem proračunu načrtovanih tudi za okrog 4,5 mrd SIT manj sredstev za strukturno in kohezijsko politiko. Kohezijska sredstva so se po sprejetem proračunu 2006 glede na leto prej zmanjšala za nekaj manj kot 4 mrd SIT. Skupno je torej v letu 2006 predvidenih 8 mrd SIT manj evropskih sredstev kot v rebalansu proračuna za leto 2005.

Kako uspešna je bila Slovenija pri uresničevanju proračunskih ciljev na področju sodelovanja s proračunom EU v letu 2006 je težko oceniti, saj proračunsko leto še ni končano, značilno pa je, da so v zadnjih mesecih leta (oktober, november in december) pritoki iz evropskega proračuna bolj intenzivni, kar je bilo do sedaj ključno za zagotavljanje pozitivnega neto položaja proračuna. V letu 2005 smo v mesecu avgustu in decembru dobili največ sredstev, to pa sta bila tudi edina meseca, ko je bil naš neto položaj pozitiven. V nadaljevanju prikazujem proračunske tokove med januarjem in novembrom leta 2006 in ugotavljam, da je v istem obdobju lani, torej v mesecih od januarja do novembra 2006, proračun RS prejel 76,45 % vseh prejetih sredstev EU in tako v decembru 2005 uspel zagotoviti oz. počrpati skoraj četrtino realizacije prihodkov EU, kar je na koncu pripeljalo do pozitivnega neto položaja proračuna RS do evropskega.

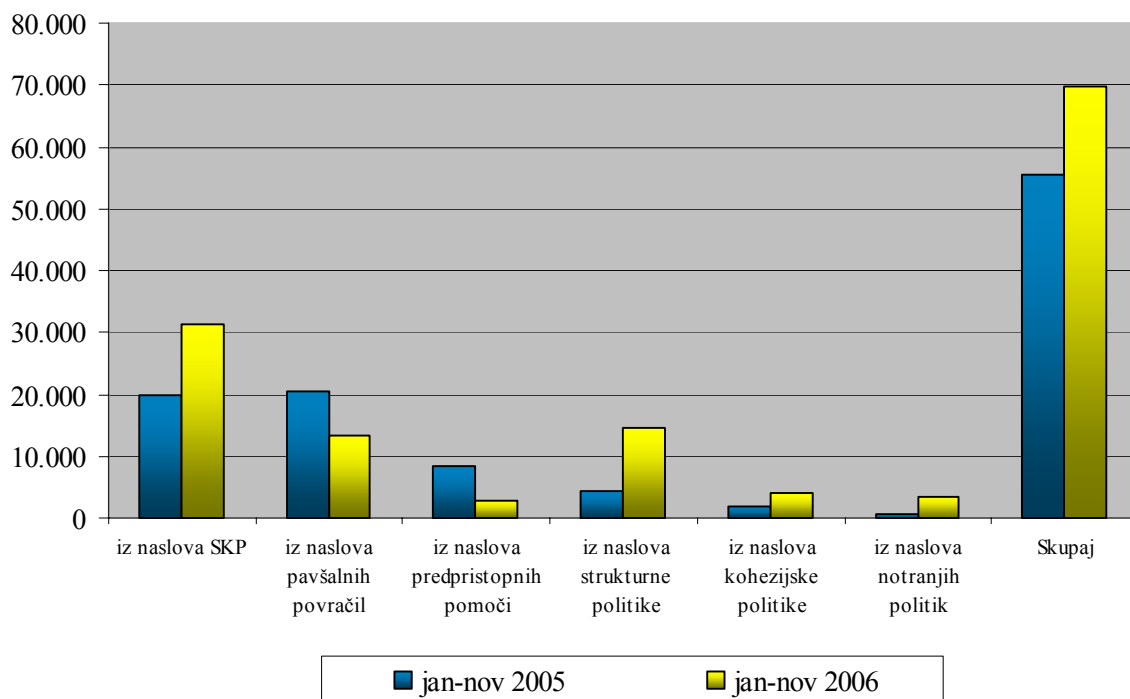
V obdobju od januarja do novembra 2006 je Slovenija prejela skupaj 70.372,9 mio SIT evropskih sredstev:

- iz naslova SKP 31.300,0 mio SIT,
- iz naslova pavšalnih povračil 13.391,1 mio SIT,
- iz naslova predpristopnih pomoči 2.757,4 mio SIT,
- iz naslova strukturne politike 14.566,7 mio SIT,
- iz naslova kohezijske politike 4.155,7 mio SIT,
- iz naslova notranjih politik 3.506,2 mio SIT,
- ostala prejeta sredstva so znašala 608,4 mio SIT,
- prejeta sred. od drugih evropskih inst. 87,4 mio SIT.

Sprejeti proračun RS za leto 2006 predvideva 75.499 mio SIT plačil v evropski proračun. V proračun EU je bilo letos do vključno meseca novembra plačanih 63.180,8 mio SIT. Od tega za:

- plačila tradicionalnih lastnih sredstev 7.409,8 mio SIT,
- DDV vire 10.580,4 mio SIT,
- plačila BND 40.024,3 mio SIT,
- popravek v korist VB 5.166,2 mio SIT.

Slika 4: Realizacija pritokov iz evropskega proračuna v obdobju od januarja do novembra leta 2005 in leta 2006 po posameznih področjih porabe (v mio SIT)



Vir: Bilten javnih financ, Proračun za leto 2006, lastni izračun.

Če primerjamo enajst mesecev letošnjega leta z enakim lanskim obdobjem, opazimo da se je najbolj izboljšalo črpanje sredstev iz strukturnih skladov, Slovenija pa je uspela v tem obdobju počrpati okrog 10 mrd SIT več kot v enakem obdobju lani. Nekoliko manj uspešna je bila Slovenija pri porabi sredstev iz kohezijskega sklada, vendar je tudi na tem področju realizirala skoraj 2,5 mrd SIT več kot v letu 2005. Realizacija sredstev posameznih politik je glede na sprejeti proračun tako kot doslej najboljša na področju skupne kmetijske politike (92 % glede na sprejeti proračun 2006), sledi ji kohezijska (64 %) in strukturna politika (58 %). Od vseh prilivov v slovenski proračun najbolj odstopata letošnji nizek priliv sredstev na področju schengenskega vira (notranje politike) in predpristopnih pomoči. Prejetih sredstev za vzpostavitev schengenske meje je bilo letos manj kot 19 % od vseh načrtovanih. Sredstva iz naslova pavšalnih nadomestil pa se v skladu s koepenhagenskim paketom 2002 ustrezno zmanjšujejo.

Pomembno je poudariti, da sredstva nekaterih projektov iz leta 2004 še niso realizirana, pričakuje se, da bodo v zadnjih mesecih leta (pravilo n+2). Tudi Vlada RS je z ukrepi izboljšanja koriščenja sredstev strukturnih skladov in kohezijskega sklada, ki jih je sprejela v letu 2005, pripomogla, da se do konca leta uspešno realizira čim več programov in projektov ter na koncu leta doseže ugoden neto proračunski položaj.

### **Neto položaj proračuna RS do proračuna EU v letu 2006**

V proračunu RS za leto 2006 je bilo načrtovano, da bo RS ustvarila neto proračunski presežek v razmerju do proračuna EU v višini 32.236 mio SIT, saj naj bi prihodki znašali 107.736 mio SIT,

načrtovani odhodki pa 75.499 mio SIT. Primerjava med prihodki iz proračuna EU ter odhodki v evropski proračun za leto 2006 kaže, da je Slovenija v mesecih od januarja do novembra dejansko dosegla pozitivni neto proračunski položaj v višini 7.192,2 mio SIT. Še do vključno septembra 2006 je Slovenija na svoje račune prejela 1.953,5 mio SIT manj sredstev, kot pa jih je na račun Evropske komisije vplačala. Skupna značilnost obdobja 2004–2006 je to, da se je pozitivno neto proračunsko stanje zagotavljalo v zadnjih mesecih posameznega leta. Tudi letos je bilo v mesecu oktobru in novembru realizirano toliko evropskega denarja, da bo neto proračunski položaj za leto 2006 pozitiven, ne glede na črpanje v zadnjem mesecu leta.

Tabela 13: Neto položaj proračuna RS do proračuna EU v obdobju januar – november leta 2006

v mio SIT

<b>NETO POLOŽAJ PRORAČUNA RS</b>	<b>Sprejeti proračun 2006</b>	<b>Realizacija jan.-nov. 2006</b>	<b>% real. v primerjavi s sprejetim prorač. 2006</b>	<b>% real. jan. – nov. leta 2005 glede na REB proračuna 2005</b>
Prihodki iz proračuna EU v proračun RS	107.735	70.373	65,32 %	48,13 %
Odhodki iz proračuna RS v proračun EU	75.499	63.181	83,68 %	85,03 %
<b>Neto položaj proračuna RS do proračuna EU</b>	<b>32.236</b>	<b>7.192</b>	<b>22,31 %</b>	<b>- 14,98 %</b>

Vir: Bilten javnih financ, 2006, str. 31, lastni izračun

Do novembra 2006 je bila realizacija prejetih sredstev iz evropskega proračuna višja kot realizacija v obeh letih 2004 oz. 2005. V mesecih od januarja do vključno novembra 2006 je Slovenija realizirala 65,32 % načrtovanih sredstev iz proračuna EU, kar je v primerjavi z istim obdobjem lanskega leta za nekaj več kot 17 odstotnih točk več. Dejstvo je, da se absorpcijska sposobnost črpanja evropskih sredstev postopoma izboljšuje in se bo z leti članstva in ob pravilnih ukrepih vlade zagotovo še izboljševala. Črpanje evropskih sredstev v letu 2006 glede na leto 2005 se je res izboljšalo, vendar pa je to predvsem rezultat neugodne dinamike prihodkov iz evropskega proračuna, ne toliko uspešnega črpanja. Sicer pa je bilo pričakovati, da bodo v zadnjih treh mesecih plačila iz evropskega proračuna intenzivnejša, kar se je tudi zgodilo, saj je bil v oktobru in novembru zabeležen pozitivni neto proračunski položaj. Ne glede na to, kako visoka bodo plačila v decembru, bo Slovenija tudi v letu 2006 dosegla pozitivni neto proračunski položaj.

## **5 PLAČILA MED PRORAČUNOM RS IN PRORAČUNOM EU PO ČLANSTVU SLOVENIJE V EVROPSKI UNIJI**

Vsa plačila evropskih sredstev med proračunom EU in proračunom RS potekajo do končnih upravičencev teh sredstev skladno s slovenskih in evropskim pravnim redom. S tem mislim na vrsto uredb in smernic Komisije ter Sveta, ki podrobneje urejajo sistem plačil, sistem upravljanja in nadzora teh plačil. V zvezi s črpanjem sredstev EU se v Sloveniji uporablja Zakon o javnih financah, Zakon o izvrševanju proračuna RS, Zakon o spremljanju državnih pomoči, Uredba o

izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v RS ter Uredba o izvajanju postopkov porabe sredstev kohezijskega sklada EU v RS. Pri plačilih iz evropskega proračuna gre za prihodke oz. prilive v domači proračun in ker je večina evropskih plačil namenjenih za projekte in aktivnosti skupnih evropskih politik (kmetijska politika, strukturni skladi, kohezijski sklad), sem se v nadaljevanju osredotočil le na te vrste plačil.

Plačila so lahko izvedena v obliki predplačila, vmesnega plačila ali končnega plačila. V splošnem pa poznamo dva osnovna načina plačil: prvi način se nanaša na kohezijski in strukturne sklade. Pri teh mora končni upravičenec najprej plačati opravljena dela, kar je podlaga za dokazovanje upravičenih stroškov in podlaga za pridobivanje evropskih sredstev. Ta se potem na podlagi dokazil povrnejo upravičencu. To pomeni, da RS iz domačega proračuna povrne upravičencu (investitorju) vse upravičene stroške takrat, ko dobi njegov zahtevek za plačilo. Šele naknadno pa nosilci proračunskih postavk (npr. resorna ministrstva) pripravijo zahtevek za črpanje sredstev iz evropskega proračuna, ki ga posredujejo plačilnemu organu. Ko je ta zahtevek popoln, se sredstva prenesejo med proračunske prihodke in tako so prihodki in odhodki domačega proračuna uravnoteženi. Seveda lahko nastopi težava, če plačilni organ, ki prejme zahtevek za črpanje evropskih sredstev ugotovi, da zahtevki za izplačilo niso popolni. Ker zato ni mogoče črpati sredstva iz evropskega proračuna, se pri nosilcu proračunske postavke zmanjšajo pravice do porabe sredstev na drugih domačih postavkah. Drugi način se nanaša na sredstva kmetijske politike. Plačilo kmetijskih subvencij se izvrši iz sredstev, ki jih na podlagi pogajanj z EU pridobi RS, ki jih nato po predpisanih postopkih razdeli med upravičence (Kamnar, 2004, str. 47).

Evropska zakonodaja pri izvajanju plačilnega sistema strukturne in kohezijske politike državam članicam nalaga delovanje treh ključnih institucij: organa upravljanja, plačilnega organa in neodvisnega organa za finančni nadzor (Grošelj, Filip, 2005).

Organ upravljanja je odgovoren za koordinacijo priprave Enotnega programskega dokumenta (EPD<sup>12</sup>) vključno s pogajanjem z Evropsko komisijo, za upravljanje EPD in učinkovito ter pravilno črpanje sredstev iz Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. V Sloveniji obstaja samo en organ upravljanja s sredstvi strukturnih skladov in kohezijskega sklada, to je Služba vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj oziroma njena notranja organizacijska enota, Sektor za strukturno politiko.

Plačilni organ je odgovoren za prejetje plačil iz naslova strukturne in kohezijske politike od Komisije ter za izvrševanje povračil končnim prejemnikom evropskih sredstev na podlagi odobrenih »zahtevkov za povračilo izdatkov«. V Sloveniji obstaja samo en plačilni organ, pristojen za vsa sredstva strukturnih skladov in kohezijskega sklada, to je Ministrstvo za finance, v okviru odgovornosti državnega sekretarja, pristojnega za proračun.

---

<sup>12</sup> EPD je dokument, ki določa, kako bo RS v obdobju 2004 – 2006 dosegla svoje strateške cilje in usmeritve. Gre za skupni programski dokument Vlade RS in Evropske komisije, ki skupaj sodelujeta pri njenem izvajanju in financiranju. EPD je torej osnova za izvajanje strukturne in kohezijske politike v Sloveniji.



Neodvisni organ za finančni nadzor je organ, ki izvaja vzorčne preglede in sistemske revizije vseh udeležencev v procesu izvajanja strukturnih in kohezijskega sklada. Za vse projekte in programe je dolžan pripraviti končno izjavo in poročilo, na podlagi katerega Komisija izvrši končno plačilo Sredstev za program ali projekt. Neodvisni organ za finančni nadzor je Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, ki je organ v sestavi Ministrstva za finance, in opravlja naloge neodvisnega nadzora vseh skladov EU.

Posamezni organi lahko izvajanje nalog prenesejo na posredniška telesa, ki so odgovorna za izvedbo posamezne prednostne naloge EPD-ja. Posredniško telo je notranja organizacijska enota v okviru ministrstva, ki je pristojno za izvajanje določene strukturne politike ali kohezije (Ministrstvo za gospodarstvo za Evropski sklad za regionalni razvoj, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve za Evropski socialni sklad, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za Usmerjevalni oddelek Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada in Finančni instrument za usmerjanje ribištva).

### **Finančni tokovi shem državnih pomoči**

Končni upravičenci evropskih sredstev so neposredni proračunski uporabniki ali druge osebe javnega prava, ki dodeljujejo pomoč končnim prejemnikom. Ti predložijo zahteve za izplačilo sredstev do končnih upravičencev, s katerimi so sklenili pogodbo o sofinanciranju. Vsem zahtevkom za izplačilo sredstev morajo biti priloženi plačani računi ali druga računovodska dokumentacija. Končni upravičenec nato pripravi zahtevek za povračilo izdatkov in ga predloži neposrednemu proračunskemu uporabniku, ki po predpisanem sistemu preverjanja zahtevek za povračilo izdatkov odobri in ga s spremnimi listinami predloži plačilnemu organu.

### **Finančni tokovi v primeru, ko končni upravičenci sami naročajo aktivnosti**

Končni upravičenci, ki naročajo aktivnosti, prejmejo račune od izvajalcev. Na podlagi plačanih računov pripravijo zahteve za povračilo izdatkov ustreznemu neposrednemu proračunskemu uporabniku. Povračilo izdatkov iz skladov EU se izvrši le, če je plačilni organ odobril zahtevek. Plačilni organ na podlagi prejetih in izvršenih zahtevkov za povračilo izdatkov predloži Komisiji potrjeno izjavo o izdatkih ter zahtevkov za plačilo.

Pri plačilih iz strukturnih in kohezijskega sklada pa pogosto prihaja tudi do vrste nepravilnosti, zaradi katerih ne pride do končne realizacije finančnega toka oz. priliva. Nepravilnosti se nanašajo na upravno in finančno poslovanje, največkrat gre za kršenje zakonodaje ter izpuščanje informacij. Najpogostejši primeri nepravilnosti v državah članicah EU so npr.: ponarejene spremljevalne listine, neupoštevanje drugih pogojev iz uredbe oz. pogodbe, neupoštevanje rokov izvedbe, manjkajoča oziroma nepopolna dokumentacija, nedokončane aktivnosti, neupravičenost programov ali projektov, preobsežno financiranje, idr.

## 5.1 NAKAZILA SREDSTEV NA RAČUNE MED PRORAČUNOM RS IN PRORAČUNOM EU

Evropska komisija ima v vsaki državi članici odprt en ali več računov, na katere države članice nakazujejo svoje obveznosti iz lastnih sredstev. Imetnik računov je Evropska komisija, ki ima lahko le-te odprte pri centralni banki države članice ali pri njeni zakladnici. Za nakazila iz evropskega proračuna, t. j. za sredstva, ki jih črpamo iz evropskih sredstev, pa ima RS v okviru enotnega zakladniškega računa države odprtih več namenskih podračunov, katerih lastnica je RS.

V Sloveniji ima Komisija pri Banki Slovenije odprta dva računa, enega v tolarški valuti in drugega v evrih (na predlog Komisije se za računa uporablja naziv »European Commission - Own Resources«). Nakazila lastnih sredstev, t. j. tradicionalnih lastnih sredstev, BND sredstev, DDV virov in popravka v korist VB potekajo med RS in EU mesečno, v tolarjih (do 1. 1. 2007). Banka Slovenije nastopa v vlogi posrednika med proračunom RS in proračunom EU, saj omogoča in skrbi zgolj za pravilnost izvedbe plačil med obema subjektoma. Za plačila kot taka oz. za njeno pravočasnost skrbi in odgovarja Ministrstvo za finance RS, ki je v primeru zamude plačil dolžno Komisiji poravnati ustrezen del zamudnih obresti. Evropska komisija od RS zahteva, da se računi vodijo brezplačno, kar pomeni, da stroški vodenja računov, plačilnega prometa in provizij bremenijo RS, hkrati pa stanje na računih nikoli ne sme biti negativno. Ko so sredstva lastnih virov nakazana na račun Komisije, le-ta Banko Slovenije pozove, naj zamenja tolarje v evre in ji zaračuna stroške tečajnih razlik.

V primeru pritokov oz. črpanja evropskih sredstev (sredstev za kmetijstvo, sredstev kohezije, širitve, notranje politike, pavšalnih povračil idr.) so nakazila izvedena z računa Komisije na ustrezne podračune<sup>13</sup> za pritoke iz proračuna EU oz. na t. i. namenske podračune. Ti podračuni so vključeni v sistem računov enotnega zakladniškega sistema. To je sistem, preko katerega se izvaja tolarški in devizni, negotovinski ter gotovinski plačilni promet vseh uporabnikov državnega proračuna (neposrednih, posrednih, občin). V okviru enotnega zakladniškega sistema deluje namreč več podračunov, za evropska sredstva pa so odprti: namenski podračun za pritoke iz evropskega proračuna ter posebni devizni transakcijski računi, ki se odprejo za vodenje donacijskih sredstev v tuji valuti, običajno za izvajanje določenega programa oziroma projekta, npr.: Phare, Ispa, Sapard (Komatar, Tavzes, 2003, str. 5, 20 - 21).

Slovenija nakazuje sredstva lastnih virov EU na račun Komisije prvi delovni dan v mesecu v obsegu, ki ga določa sprejeti proračun. To pomeni, da je v letu 2004 svojo obveznost do evropskega proračuna izpolnjevala po osminah (vstop 1. maj 2004), od leta 2005 dalje pa jo kot vse ostale članice po dvanajstinah. Za preračun zneskov dvanajstin iz EUR v SIT, ki so v evropski proračun vplačane v obdobju od februarja do decembra, uporablja Komisija tečaj, ki velja na dan 31.12. preteklega leta in je objavljen v Uradnem listu EU, medtem ko pri preračunu dvanajstine za mesec januar uporabi tečaj prvega delovnega dne po 15. decembru predhodnega leta. Iz tega sledi, da je januarska dvanajstina za leto 2005 preračunana po tečaju na dan 16. 12. 2004 (1 EUR = 239,78 SIT), vse ostale dvanajstine pa po tečaju na dan 31. 12. 2004 (1 EUR =

<sup>13</sup> Npr.: podračun proračuna države, podračun ZZZS, namenski podračun za pritoke evropskih sredstev, zakladniški podračun. Za njih skrbi Uprava RS za javna plačila kot organ v sestavi Ministrstva za finance RS. Vseh podračunov je okoli 1700.

239,76 SIT). Obveznosti (osmine) za obdobje maj-december 2004 so bile preračunane po tečaju 1 EUR = 236,70 SIT, ki je veljal na dan 31. 12. 2003. Tradicionalna lastna sredstva so za razliko od ostalih tradicionalnih virov nakazana na račun Komisije prvi delovni dan po 19. dnevu v drugem mesecu od dne, ko je bila pravica knjižena. Obseg plačil je razviden iz računa A, ki ga države članice posredujejo komisiji mesečno. Kot rečeno, so računi za pritoke iz evropskih skladov odprti kot namenski podračuni v okviru enotnega zakladniškega računa države in jih vodi Uprava RS za javna plačila. Njihova lastnica ni Komisija, ampak RS (Kirbiš, 2005, str. 54 - 61).

6. člen Zakona o izvrševanju proračuna RS za leti 2006 in 2007 določa, da se namensko prejeta sredstva iz EU (sredstva SKP, kohezije in notranjih politik) do prenosa na podračun izvrševanja proračuna obravnavajo kot sredstva Komisije in izkazujejo kot obveznosti do Komisije, saj se priliv teh sredstev šteje kot prihodek proračuna šele, ko je denar na računu. Če sredstva v dveh oziroma treh letih niso porabljena, jih je treba vrniti na račun Komisije, saj velja t. i. pravilo t + 2, ki pomeni, da smeta od dneva, ko je projekt odobren, do dne, ko je končan in plačilo izvedeno, preteči največ dve leti. V nasprotnem primeru Komisija preostanek sredstev, ki so namenjena projektu, odvzame (Kovač, 2003, str. 20).

V skladu s pravili sistema črpanja oz. porabe evropskih sredstev mora Slovenija sprejeti določene obveznosti: npr. podpisati pogodbe z upravičenci sredstev oziroma dobiti potrditev Evropske komisije za kohezijske projekte, ki pa se lahko dejansko črpajo še v prihodnjih letih. Kot sem že omenil mora Slovenija najprej vse projekte financirati iz lastnih sredstev (državni proračun zalaga SIT za končne prejemnike sredstev iz evropskih skladov in jih naknadno refundira iz sredstev na namenske podračune). Šele pozneje, in sicer po množici nadzorov in drugih postopkov, pa so ji lahko ta sredstva povrnjena iz evropske blagajne.

## **5.2 PRORAČUNSKA NAČELA PRI DODELITVI SREDSTEV IZ EU**

Financiranje projektov in pobud strukturne in kohezijske politike EU poteka s sodelovanjem treh ravni: lokalne oblasti, države članice in EU. Tako so strukturna in kohezijska sredstva EU namenjena kot dopolnitev ukrepov strukturne in kohezijske politike posamezne države. Sistem dodeljevanja sredstev za posamezno državo prejemnico je natančno določen s smernicami, dokumenti in regulativami Komisije. Pri dodeljevanju sredstev iz strukturnih skladov moramo upoštevati šest osnovnih načel:

1. načelo koncentracije sredstev na regije, skupine ljudi, tematska ali gospodarska področja z največjimi težavami, omogoča, da javna sredstva učinkovito prispevajo k zmanjševanju regionalnih razlik,
2. načelo programiranja: programsko načrtovanje je večstopenjski organizacijski, odločitveni in finančni postopek za večletno izvajanje skupnih akcij Unije in držav članic na podlagi različnih razvojnih programov,
3. načelo partnerstva je osnova za celotno strukturno pomoč, ki se izvaja med Evropsko komisijo in državo članico ter med partnerji znotraj države članice. Partnerstvo naj bi prispevalo k dodatnim učinkom finančne pomoči, zato mora biti sodelovanje med partnerji zelo tesno s stalnim dialogom med udeleženci in usklajevanjem pri sprejemanju odločitev,

4. načelo dodatnosti zagotavlja, da se sredstva EU uporabljajo skupaj z javnimi sredstvi države članice, tako da skladi dopolnjujejo finančna sredstva članice, vendar jih ne nadomeščajo. Za višino sredstev in njihovo namembnost se Komisija in država članica dogovorita v okviru Enotnega programskega dokumenta - EPD (Single Programme Document - SPD),
5. načelo subsidiarnosti je regulativno načelo, ki pomeni, da je organizacija skladov administrativno določena z regionalno, nacionalno in evropsko prioriteto, pri tem pa je vloga evropske komisije omejena na poslovanje, kjer je potrebno skupno odločanje,
6. načelo učinkovitosti vrednotenja učinkov, ki naj bi povečalo nadzor učinkovitosti in uspešnosti, proračunsko disciplino in poenostavitev celotnega sistema pomoči strukturnih skladov. Uveljavljati pa ga je treba pri načrtovanju, upravljanju in konkretni uporabi strukturnih skladov.

Pri črpanju sredstev iz evropskega proračuna sta za državni proračun pomembni predvsem dve načeli: načelo dodatnosti in načelo sofinanciranja. EU na podlagi obeh načel postavlja pravila in pogoje, ki jih morajo države prejemnice izpolnjevati, če hočejo biti udeležene pri dodelitvi evropskih sredstev (Kamnar, Sušnik, 2004, str. 58).

### **5.2.1 Načelo dodatnosti**

Načelo dodatnosti v svoji osnovi določa, da pridobljena evropska sredstva iz strukturnih skladov v domačem proračun ne smejo nadomeščati nacionalne izdatke, ki bi jih država članica sicer namenila za ukrepe strukturne politike. Načelo dodatnosti velja samo za ukrepe, ki se financirajo iz strukturnih skladov, t.j. iz ESRR, ESS, EKAJS in FIUR.

Izpolnjevanje načela dodatnosti pomeni, da relevantni nacionalni strukturni izdatki ne smejo biti nižji od referenčne vrednosti. Ta je običajno določena kot raven strukturnih izdatkov v preteklem programskem obdobju. Za države članice velja, da morajo biti v programskem obdobju 2000-2006 povprečni letni strukturni izdatki vsaj enaki kot primerljivi izdatki (na letni ravni) v preteklem programskem obdobju 1994-1999. Pri tem se upoštevajo dejanska izplačila nacionalnih sredstev za upravičene ukrepe v preteklem obdobju. Proračunski uporabniki z načelom dodatnosti večjih težav nimajo in jih v prihodnje ne pričakujejo, resne težave državnega proračuna pomeni načelo sofinanciranja, ki ga predstavljam v nadaljevanju (Kamnar, Sušnik, 2004, str. 59).

### **5.2.2 Načelo sofinanciranja**

Večino programov, ki se financirajo iz proračuna EU, je potrebno sofinancirati iz nacionalnih virov, t. j. iz državnega in lokalnih proračunov. Tako je za ukrepe strukturne politike določeno nacionalno sofinanciranje v višini vsaj 25 % celotne vrednosti programov, za projekte, ki se financirajo iz kohezijskega sklada, je potrebno sofinanciranje v višini vsaj 15 %, za ukrepe razvoja podeželja pa v višini 20 %. Izjema od pravila sofinanciranja so tržni ukrepi v kmetijstvu in neposredna plačila kmetom. Tržni ukrepi so v celoti financirani iz proračuna EU. Za direktna plačila pa za nove članice velja »phasing in« mehanizem, ki pomeni postopno naraščanje plačil EU. Tako so v letu 2004 dobile nove članice le 25 % povprečja neposrednih plačil v EU-15, ta delež pa bo naraščal do leta 2013, ko bo dosegel 100 % ravni povprečja EU-15. Vendar imajo

nove članice možnost doplačevanja neposrednih plačil iz lastnih proračunov. Kot smo že omenili, si je Slovenija v pristopnih pogajanjih dogovorila možnost doplačevanja do višine 85 % EU neposrednih plačil v letu 2004, do 90 % v letu 2005. Na ta način bodo slovenski kmetje že v letu 2007 dobili 100 % neposrednih plačil EU (Kamnar, Sušnik, 2004, str. 31).

## 6 SKLEP

Osrednje področje javnofinančnih tokov med Slovenijo in EU predstavlja proračun. Kako kakovosten je lahko proračun, je odvisno od veliko dejavnikov. Glavni dejavniki se nanašajo predvsem na funkcije, ki jih proračun opravlja, cilje, ki jih zasleduje, in na višino posameznih proračunskih področij. Ravno zaradi teh razlik je evropski proračun bistveno drugačen od proračunov posameznih držav članic EU. Evropski proračun je glede na proračune držav članic relativno majhen in precej rigid, načeloma pa se ne sme zadolževati. Večina izdatkov evropskega proračuna je določenih že leta naprej, s t. i. finančno perspektivo, večina proračuna pa se nanaša na dve politiki, kmetijsko in strukturno, kar je značilno tudi za novo srednjeročno obdobje. Nova finančna perspektiva 2007–2013 je bila sprejeta z obilo težav pri pogajanjih med članicami, zlasti zato, ker v EU po širitvi obstajajo še večje razlike med bogatimi in revnimi članicami, nadaljnja širitev Unije pa je predvidena v že sprejeti finančni perspektivi. Proračun EU se pretežno, to je v približno 75 odstotkih, financira s prispevki držav članic, kar zagotovo pomeni eno od slabosti financiranja v EU. Na eni strani se vse države članice sicer strinjajo, da so npr. za Unijo sredstva za trajnostno rast in razvoj prenizka ali da je nujno potrebno pomagati revnim državam članicam, hkrati pa nobena država na ta račun ne bi povišala svojih prispevkov v evropski proračun. To pomeni, da se večina držav članic zaveda težav, ki ga financiranje Unije predstavlja, hkrati pa te države članice v istem trenutku vztrajajo pri enakih oz. celo manjših sredstvih za prevzem plačil. Prav zaradi tega se v pogajanjih o finančni perspektivi EU vedno zastavljata vprašanji, koliko bo posamezna država vplačala v proračun in koliko bo iz njega dobila. V prihodnje bo za EU nujno soglasje, predvsem politično, na kakšen način bo Unija financirala svoj proračun in ali bo uvedla svoj davek ali pa se bo še naprej pretežno financirala iz prispevkov držav članic.

Za uspešnost črpanja evropskih sredstev je ključno zasledovanje ciljev enotnega programskega dokumenta, ki zajema strategije in glavne prednostne naloge črpanja sredstev preko skladov in izhaja iz državnega razvojnega programa, ki je izvedbeni dokument Strategije gospodarskega razvoja Slovenije. Vlada RS lahko pripomore k boljši in hitrejši porabi evropskih sredstev zlasti s poenostavitvijo postopkov črpanja teh sredstev. Po podatkih Evropske komisije o črpanju sredstev EU v letu 2005 je Slovenija po uspešnosti koriščenja teh sredstev med najbolj uspešnimi novimi državami članicami. V zadnjem letu se je najbolj izboljšalo črpanje sredstev iz strukturnih skladov, nekoliko manj uspešna je Slovenija pri porabi sredstev iz kohezijskega sklada ter zlasti iz schengenskega vira. Vendar je za uspešnost črpanja oz. boljšo absorpcijsko sposobnost Slovenije nujna priprava dobrih projektov. Dober oz. kvaliteten projekt pa je tisti, ki je strateško naravnani, kar pomeni, da podjetje evropska sredstva namenja ali za prestrukturiranje in oživitev podjetja ali za rast in razvoj podjetja. Projekti, katerih namen je zgolj reševanje podjetja pred propadom ali pokrivanje kratkoročnih stroškov, po mojem mnenju niso smiselni,

za državo pa so take naložbe na dolgi rok izgubljene. Ostali problemi v zvezi s črpanjem evropskih sredstev se poleg na nekakovostno pripravljene projekte nanašajo še na pomanjkljivo obvezno dokumentacijo in na neznanje vodenja samih projektov, predvsem pa na zahteven sistem upravljanja sredstev strukturnih skladov. Slovenija ima t. i. decentraliziran sistem črpanja strukturnih sredstev, kar pomeni, da je sistem razpršen in vsako ministrstvo zase pripravlja in potrjuje projekte. Še vedno je velika težava Slovenije pri zagotavljanju EU sredstev tudi z administrativno (ne)usposobljenostjo državne uprave.

Na koncu lahko poudarim, da je neto proračunski položaj Slovenije v obdobju od začetka članstva v letu 2004 in do leta 2006 pozitiven, vendar slabši, kot je bil pričakovan oz. predviden z letnimi državnimi proračuni. Čeprav je v letu 2004, 2005 in bo tudi v letu 2006 proračunski položaj Slovenije pozitiven, bi za to obdobje izpostavil tri ključne dejavnike, ki so vplivali na pozitivni položaj, hkrati pa opozarjajo, da je bil presežek evropskih sredstev daleč od pričakovanih, kar je zagotovo dobro svarilo za uspešnost črpanja v prihodnje.

Prvi dejavnik in najresnejša težava se nanaša na uspešnost črpanja evropskih sredstev oz. absorpcijsko sposobnost črpanja. Tako je bilo črpanje sredstev iz strukturnih skladov in kohezije v vseh treh letih veliko pod pričakovanji in se v prihodnje pričakuje napredek na tem področju. Res je, da se absorpcijska sposobnost iz leta v leto boljša, vendar pozitivni proračunski položaj v teh treh letih ni rezultat uspešnega črpanja t. i. razvojnih sredstev, temveč drugih dejavnikov.

Drugi dejavnik, ki je ključno prispeval k pozitivnemu neto proračunskemu položaju RS do proračuna EU, so prihodki iz naslova pavšalnih povračil. Pavšalna povračila so edina sredstva, ki so bila vnaprej razporejena in za katere je bila vnaprej znana dinamika izplačevanja. Brez pavšalnih povračil, bi Slovenija beležila negativni neto proračunski položaj, vendar namen povračil je ravno v tem, da se zagotavlja proračunsko stabilnost.

Tretji dejavnik se nanaša na neugodno dinamiko plačil iz evropskega proračuna. V letu 2005 so prihodki iz evropskega proračuna le v mesecu avgustu in decembru presegle obveznosti proračuna RS do evropskega, v letu 2006 pa si je pozitiven neto položaj Slovenija zagotovila na račun veliko večjih pritokov na koncu leta kot med letom, v mesecu oktobru in novembru.

Ocene Vlade RS predvidevajo, da bodo prihodki proračuna RS s proračuna EU v pričetku obdobja naslednje finančne perspektive 2007-2011 v povprečju znašala 1,56 % BDP-ja na leto, skupni odliv proračun pa 1,13 % BDP-ja. Neto položaj proračuna RS v odnosu do proračuna EU v obdobju 2007-2011 bo po tej oceni znašal 0,43% BDP-ja.

## LITERATURA

1. Ackrill Robert: The European Union Budget, the Importance of the Balanced Budget Rule and the Future of the Rule under Economic and Monetary Union. Leicester : Centre for European Economic Studies, 1998. 25 str.
2. Erjavec Emil: Skupna kmetijska politika in Slovenija. Bančni vestnik, Ljubljana, 53(2004), 5, str. 109-115.
3. Grošelj Mojca, Filip Evelyn: Postopki črpanja sredstev iz proračuna EU: Kje so šibke točke ali kako povečati absorpcijsko sposobnost Slovenije. Zbornik referatov 7. izobraževalnega seminarja o javnih finančah in državnem revidiranju. K večji preglednosti javnih financ. Portorož : Zveza ekonomistov Slovenije, 2005, str. 123-141.
4. Kalčič Tjaša: Predstavitev strukture proračuna RS in splošnega proračuna Evropske unije. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2001. 47 str., 6 str. pril.
5. Kamnar Helena, Sušnik Katja: Potrebne strukturne spremembe proračuna kot posledica članstva v EU. Zbornik referatov 6. izobraževalnega seminarja o javnih finančah in državnem revidiranju. K večji preglednosti javnih financ. Portorož : Zveza ekonomistov Slovenije, 2004, str. 19-37.
6. Kamnar Helena: Potrebne spremembe zakona o javnih finančah. Zbornik referatov 7. izobraževalnega seminarja o javnih finančah in državnem revidiranju. K večji preglednosti javnih financ. Portorož : Zveza ekonomistov Slovenije, 2005, str. 33-51.
7. Kirbiš Monika: Javnofinančni denarni tokovi v Evropski uniji in likvidnost državnega proračuna. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2005. 86 str., 5 str. pril.
8. Komatar Primož, Tavzes Nada: Plačilni sistem in sistem enotnega zakladniškega računa v Republiki Sloveniji. Ljubljana : Center za razvoj financ, 2002. 38 str.
9. Kovač Zdenka: Bodo smetano polizali Italijani?. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 52(2003), 21, str. 18-21.
10. Mrak Mojmir: O perspektivah Unije. Delo, Ljubljana, 2004, 61, str. 53.
11. Mrak Mojmir: Proračun Evropske unije v naslednjem srednjeročnem obdobju. Bančni vestnik, Ljubljana 12(2005), 5, str. 11-15.
12. Mrak Mojmir, Mrak Maruša, Rant Vasja: Kohezijska politika evropske unije. Ljubljana : Samozaložba 2004. str. 160.
13. Stanovnik Tine: Javnofinančna politika in vključitev Slovenije v EU (ekspertiza). Ljubljana : Ekonomska fakulteta in Inštitut za ekonomska raziskovanja, 1999. 17 str.
14. Urbanija Tina: Slovensko kmetijstvo in fiskalni aspekti vključitve v EU. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2005. 44 str., 5 str. pril.
15. Voje Jerica, Kirbiš Monika: Denarni tokovi v Evropski uniji in likvidnost proračuna. Bančni vestnik, Ljubljana, 52(2003), 12, str. 2-8.

16. Voje Jerica, Kirbiš Monika: Račun Evropske komisije za nakazila sredstev iz lastnih virov. Bančni vestnik, Ljubljana, 53(2004), 4, str. 10-14.

## VIRI

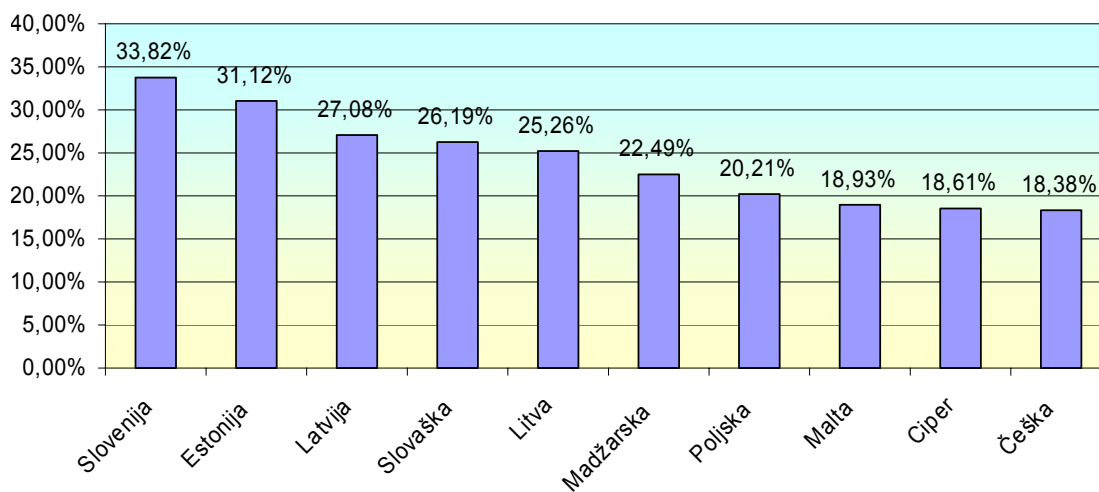
1. Bilten javnih financ. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 8(2006), 127 str.
2. Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community (Official Journal of the European Union, 2002/C 325/33).
3. Enotni programski dokument 2004 - 2006. Ljubljana : Vlada Republike Slovenije, 2003. 282 str.
4. Europe in figures: Eurostat yearbook 2005. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2005. 288 str.
5. Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system. Luxembourg : European Commission: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. 100 str.
6. Interna gradiva Ministrstva za finance RS.
7. Jesensko poročilo 2006. Ljubljana : Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, 74 str.
8. Kohezijska politika Evropske unije. [URL: <http://miha.ef.uni-lj.si/rcef/kpeu/>], 3. 9. 2006.
9. Kohezijski sklad. [URL: <http://www.gov.si/euskladi/skladi/kohezija.html>], 15. 10. 2006.
10. Letno poročilo 2005 in poročilo o realizaciji izvajanja Enotnega programskega dokumenta RS za programsko obdobje 2004 – 2006. [URL: [http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/1\\_Peter\\_Wostner\\_NO\\_EPD\\_07.06.06\\_Mokrice\\_PW.ppt.](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/1_Peter_Wostner_NO_EPD_07.06.06_Mokrice_PW.ppt.)], 20. 12. 2006.
11. Odločba sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti. Predlog Uredba sveta o izvajanju ukrepov za korekcijo proračunskih neskladij v skladu s členoma 4 in 5. Bruselj : Komisija evropskih skupnosti, 2004.
12. Organizacija EP. Kako je organiziran evropski parlament? [URL: <http://www.europarl.si/>], 16. 10. 2006.
13. Predstavitev in ocena finančnega svežnja: Zaključena pogajanja o včlanitvi Republike Slovenije v EU; Ožja pogajalska skupina za pristop Republike Slovenije k Evropski uniji: Sporočilo za javnost.
14. Preliminary Draft General Budget of the European Communities for the Financial Year 2006. Volume 1. Brussels : European Commission, 2006. 210 str.
15. Priročnik o regionalni in kohezijski politiki. Evropski parlament: Bruselj : Generalni direktorat za notranjo politiko. Odbor za regionalni razvoj. Sekretariat, 2004. 38, str. 3.
16. Proračunski priročnik 2004 - 2005: Ekonomska izhodišča in okviri pravic porabe. Zvezek 1. Ljubljana : Ministrstvo za finance RS. 135 str.



17. Proračun Republike Slovenije za leto 2007 (DP2007) (Uradni list RS, št. 116/2005).
18. Proračun Republike Slovenije za leto 2006 (DP2006) (Uradni list RS, št. 116/2005).
19. Proračun Republike Slovenije za leto 2005 (DP2005) (Uradni list RS, št. 130-/2003).
20. Regional GDP in the EU, the accession countries and Croatia in 2003. Statistic in focus. Eurostat, september 2006. [URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-NJ-06-017/EN/KS-NJ-06-017-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NJ-06-017/EN/KS-NJ-06-017-EN.PDF)], 15. 11. 2006.
21. Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2006. Evropska komisija: Bruselj, Luksemburg. Urad za uradne publikacije Evropske skupnosti, 2006. 24 str.

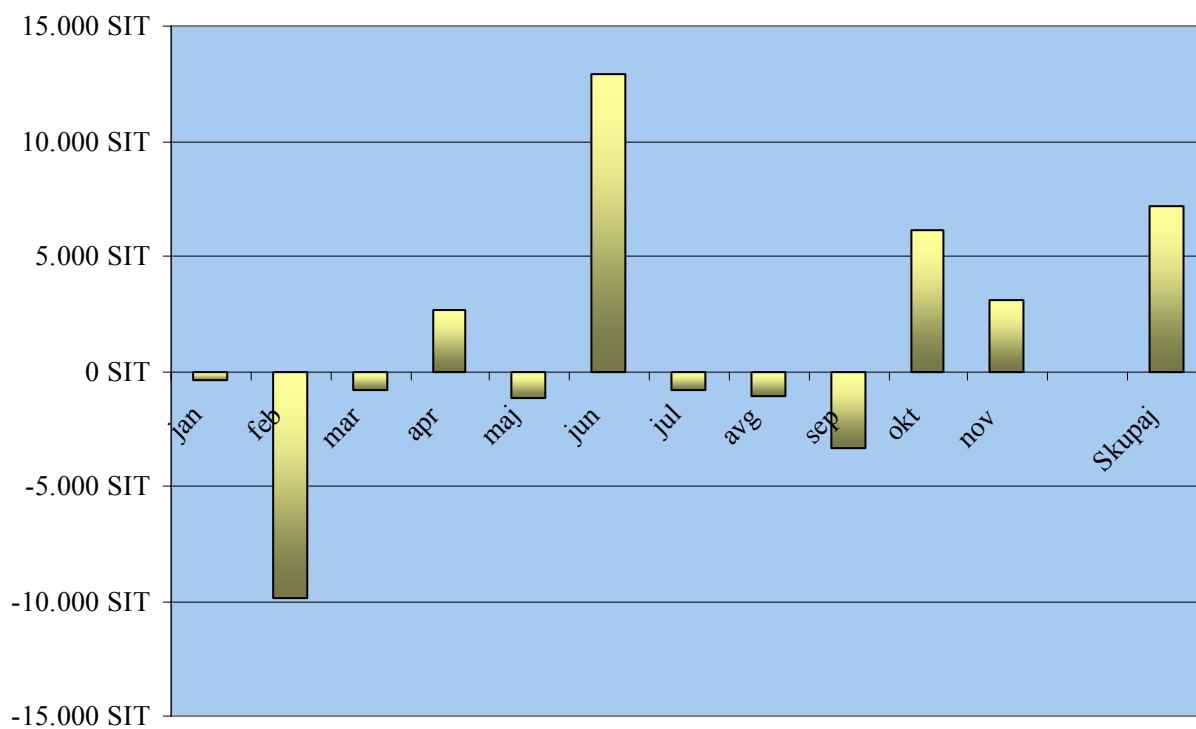
## **PRILOGE**

### Priloga 1: Primerjava uspešnosti črpanja evropskih sredstev novih članic EU



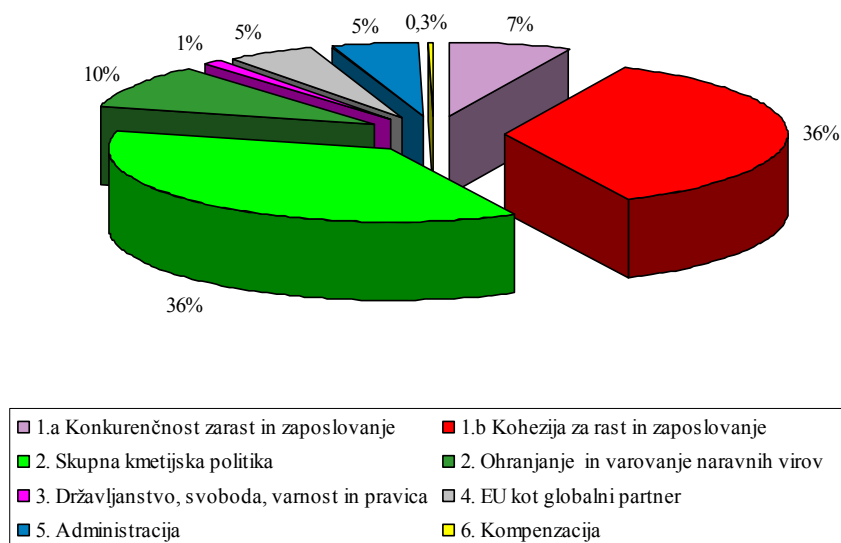
Vir: Letno poročilo 2005 in poročilo o realizaciji izvajanja Enotnega programskega dokumenta RS za programsko obdobje 2004 – 2006, 2006, str. 15.

### Priloga 2: Neto položaj proračuna RS do proračuna EU v obdobju jan.-nov. leta 2006, v mio SIT



Vir: Bilten javnih financ, 2006, str. 31 - 36

### Priloga 3: Nova finančna perspektiva 2007-2013 po vrstah in deležih izdatkov



Vir: Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management, 2006, str. 10.

### Priloga 4: Tabela regij z najnižjim in najvišjim BDP/preb. (v SKM) v letu 2003, (EU-25 = 100)

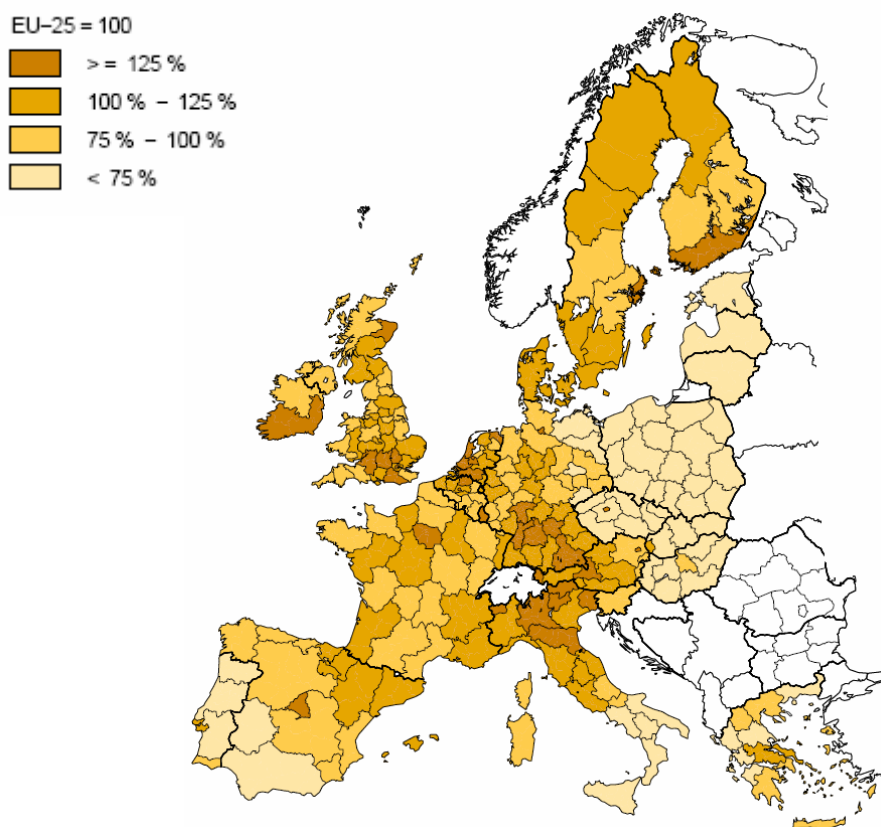
Najbogatejše regije	BDP/preb. v % od povprečja EU-25	Najrevnejše regije	BDP/preb. v % od povprečja EU-25
Inner London (UK)	277,6	Vest (RO)	34,0
Bruxelles-Brussels (B)	237,6	Podkarpackie (PL)	33,2
Luxembourg (LU)	233,9	Lubelskie (PL)	33,2
Hamburg (D)	184,0	Centru (RO)	32,3
Île de France (F)	173,3	Istočna Hrvatska (CRO)	31,0
Wien (A)	170,9	Nord-Vest (RO)	29,1
Berkshire, Buckinghamshire in Oxfordshire (UK)	165,1	Severozapaden (BG)	26,1
Provincia Autonoma Bolzano (I)	160,0	Sud-Est (RO)	25,6
Oberbayern (D)	157,9	Sud-Vest (RO)	25,5
Stockholm (S)	157,9	Severoiztochen (BG)	25,3
Åland(FI)	154,3	Yugoiztochen (BG)	24,9
Utrecht(NL)	152,5	Yuzhen tsentralen (BG)	24,6
North Eastern Scotland (UK)	150,3	Sud (RO)	24,4
Southern and Eastern (IE)	149,2	Severen tsentralen (BG)	24,2
Darmstadt(D)	148,3	Nord-Est (RO)	21,7
<b>Slovenija</b>	<b>76,0</b>		

Op.: Prvič je meja 75 % Slovenija presešla že v letu 2002 s 75,3 % povprečne razvitosti v EU. Edina regija iz novih držav člani, ki presega 125 % povprečja EU je Praga s 138 % v letu 2003.

Vir: Regional GDP in the EU, the accession countries and Croatia in 2003, Eurostat : Statistic in focus, september 2006.

## Priloga 5: Slika razvitosti regij EU-25 v letu 2003

V raven NUTS II sodi skupaj 254 regij, 37 EU regij presega 125 % povprečja BDP/preb. EU, 60 regij pa je manj razvitih, pod 75 % povprečja EU. Vendar ob tem Eurostat opozarja, da utegnejo na podatke o BDP/preb. vplivati tokovi dnevnih migracij, saj veliko ljudi v nekatere regije prihajajo zgolj na delo, kar znatno prispeva k višji produkciji.



Vir: Regional GDP in the EU, the accession countries and Croatia in 2003, Eurostat : Statistic in focus, september 2006.