

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO

**PREDSTAVITEV STRUKTURE PRORAČUNA REPUBLIKE SLOVENIJE
IN SPLOŠNEGA PRORAČUNA EVROPSKE UNIJE**

Ljubljana, oktober 2001

TJAŠA KALČIČ

IZJAVA

Študent/ka _____ izjavljam, da sem avtor/ica tega diplomskega dela, ki sem ga napisal/a pod mentorstvom _____ in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetni domači strani.

V Ljubljani, dne _____.

Podpis:

KAZALO

UVOD	1
1. PRORAČUN REPUBLIKE SLOVENIJE	2
1.1. SPLOŠNO O PRORAČUNU	2
1.1.1. Definicija proračuna	2
1.1.2. Pravna podlaga proračuna	2
1.1.3. Reforma javnih financ	2
1.1.4. Proračunski cikel	3
1.1.5. Sistem razvojnega načrtovanja	5
1.1.5.1. Dokumenti za pripravo državnega proračuna	5
1.1.5.2. Terminski plan priprave in sprejemanja proračuna	6
1.1.5.3. Sistem za razreševanje razvojnih vprašanj	6
1.2. STRUKTURA PRORAČUNA REPUBLIKE SLOVENIJE	7
1.2.1. Proračun Republike Slovenije za leto 2000	11
1.2.1.1. Proračunski temelji	12
1.2.1.2. Bilanca prihodkov in odhodkov	12
1.2.1.3. Račun finančnih terjatev in naložb	18
1.2.1.4. Račun financiranja državne porabe	19
1.2.1.5. Odhodki proračuna po funkcionalni klasifikaciji	19
1.2.2. Proračun Republike Slovenije za leto 2001	20
2. SPLOŠNI PRORAČUN EVROPSKE UNIJE	23
2.1. RAZVOJ PRORAČUNA EU	23
2.2. LETNI POSTOPEK SPREJEMANJA PRORAČUNA	25
2.3. PRORAČUNSKA PRAVILA	26
2.4. SISTEM FINANCIRANJA PRORAČUNA EU	26
2.4.1. Pregled razvoja lastnih sredstev	26
2.4.2. Delovanje sistema lastnih sredstev	27
2.4.3. Proračunsko (ne)ravnovesje	28
2.5. AGENDA 2000 IN PRORAČUNSKI UČINKI	28
2.6. FINANČNA PERSPEKTIVA	30
2.7. FINANČNI OKVIR IN INTERINSTITUCIONALNI DOGOVOR	32
2.8. STRUKTURA SPLOŠNEGA PRORAČUNA EU	32
2.8.1. Horizontalna struktura proračuna	33
2.8.2. Vertikalna struktura proračuna	34
2.8.3. Izdatki in prihodki	34
2.8.4. Splošni proračun EU za leto 2000	36
2.8.4.1. Kratka predstavitev	36
2.8.4.2. Proračunski izdatki	37
2.8.4.3. Proračunski prihodki	39

2.8.5. Splošni proračun EU za leto 2001	40
2.8.5.1. Proračunski izdatki	40
2.8.5.2. Proračunski prihodki	41
3. OKVIRNI PRIKAZ OBEH PRORAČUNOV	42
3.1. Primerjava po funkcionalnih dejavnostih	42
3.2. Pričakovanja Slovenije	42
4. SKLEP	44
LITERATURA	46
VIRI	47

SLOVARČEK

PRILOGA

UVOD

Državni proračun Republike Slovenije je dokument, v katerem država predvidi višino skupnih prihodkov in drugih prejemkov ter vseh odhodkov in drugih izdatkov za eno leto.

Splošni proračun Evropske unije se pogosto predstavlja kot 'proračun izdatkov' v tem smislu, da se prihodkovna stran proračuna določi komaj po celotni pripravi vseh izdatkov (izražen v skupni enoti evru), ki je predmet preciznega določanja v skladu z načelom uravnoteženosti.

Evropska unija je skupnost držav, ki so del svojih pristojnosti prenesle na skupne organe EU. Namen EU je boljša ekonomska in politična stabilnost. V t.i. splošni proračun EU članice EU namenjajo del državnih sredstev, s katerimi upravlja Evropska komisija. Trenutno je skoraj polovica sredstev iz splošnega proračuna EU namenjena kmetijstvu. V ostale glavne kategorije, ki se polnijo iz splošnega proračuna EU sodijo še strukturne operacije, skupna zunanja in varnostna politika ter znanost in izobraževanje.

Namen mojega diplomskega dela je analizirati/predstaviti strukturo državnega proračuna Republike Slovenije in splošnega proračuna EU. Strukturo obeh proračunov sem razčlenila in prikazala okvirno, posplošeno sliko enega in drugega po posameznih poglavjih. Poskusila sem tudi primerjati strukturo prihodkov in odhodkov proračuna RS in splošnega proračuna EU. Pri tem pa moramo vedeti, da države članice na EU prenašajo le manjši delež svojih državnih pristojnosti, pri čemer je ta delež prenešen na EU v različnih kategorijah različen. Zato splošni proračun EU predstavlja le nekaj odstotkov vsote državnih proračunov držav članic EU (vsota državnih proračunov držav članic EU znaša približno 3000 mlrd EUR, proračun EU pa približno 94 mlrd EUR). Njegova struktura ni povsem primerljiva s strukturami državnih/nacionalnih proračunov držav članic EU.

Prvo poglavje, ki se nanaša na proračun Republike Slovenije, sem razdelila na dva dela. V prvem, splošnem delu, sem opredelila proračun, pravni okvir proračunskega financiranja, subjekte v državnem proračunu in sestavo proračunskega ciklusa, v katerem je potrebno spoštovati proračunska načela. Podala sem tudi pregled sistema razvojnega načrtovanja, kjer so odločitve usklajevanje med tekočo ekonomsko in razvojno politiko urejene v ustreznih dokumentih za pripravo državnega proračuna. V drugem delu predstavljam podrobno členitev strukture proračuna za leto 2000, za proračun 2001 pa navajam vpeljane novosti.

Strnjen pregled razvoja splošnega proračuna EU in z njim povezan sistem lastnih sredstev predstavljam v *drugem poglavju*. Na začetku splošnega dela obravnavam letni proračunski postopek, problematiko proračunskega neravnovesja in osnovna proračunska načela. Navajam vpliv Agende 2000 na razdelitev proračunskih sredstev in ugotavljam, kaj prinaša zadnji Berlinski dogovor o finančni perspektivi za obdobje 2000 - 2006. Obravnavam strukturo splošnega proračuna EU, ki je specifična tako glede prihodkov kot izdatkov po posameznih poglavjih, oddelkih oziroma postavkah.

V *tretjem poglavju* je strnjena groba okvirna primerjava slovenskega proračuna in splošnega proračuna EU po področjih funkcionalnih dejavnosti. Tu sem navedla tudi nadaljnja pričakovanja Slovenije.

1. PRORAČUN REPUBLIKE SLOVENIJE

1.1. SPLOŠNO O PRORAČUNU

1.1.1. DEFINICIJA PRORAČUNA

"Proračun Republike Slovenije je pravni akt, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za eno leto" (Cvikl, Zemljič, 2000, str. 70).

"Proračun je eden od ključnih orodij vsake države oziroma njenega parlamenta ter s tem tudi demokracije nasploh" (Ferfila, 1999, str. 63).

"Državni proračun je glavni instrument, ki ga ima država na voljo pri izvajanju svoje politične, gospodarske in socialne strategije. Če je proračun skrbno pripravljen in učinkovito izveden, lahko pozitivno vpliva na kratkoročno in dolgoročno uspešnost države. Učinkovit postopek priprave proračuna odraža sposobnost države prilagajati se gospodarskim spremembam. Zato je skupna značilnost zadnjim reformam upravljanja proračunskih izdatkov v razvitejših državah organiziranje močnega oddelka za pripravo in nadzor proračuna v okviru ministrstva za finance" (Kopač, 1995, str. 28).

1.1.2. PRAVNA PODLAGA PRORAČUNA

Proračunsko financiranje Republike Slovenije od 1.1.2000 temelji na naslednjih pravnih podlagah:

- *Ustava Republike Slovenije* ureja temeljna načela,
- v *Zakonu o javnih financah* (v nadaljevanju ZJF) so obravnavane in urejene rešitve, ki morajo ostati dolgoročno stabilne,
- rešitve, ki so potrebne za izvršitev letnega proračuna, so predmet letnega *zakona o izvrševanju proračuna* kot spremljajočem zakonu ob proračunu,
- v *podzakonskih predpisih* minister za finance in vlada urejmeta številna vprašanja operativne narave.

1.1.3. REFORMA JAVNIH FINANC

V reformi javnih financ so postavljeni ključni cilji: zmanjševanje deleža javnofinančnih izdatkov v BDP, čim manjši primanjkljaj pri financiranju javne porabe ter posledično povečanje konkurenčne sposobnosti slovenskega gospodarstva ob njegovem vstopanju v evropske in svetovne povezave.

Prvi korak Slovenije v reformi javnih financ je bila uvedba integralnega proračuna v letih 1990 - 1991, ki se je nadaljevala v letu 1998, nakar je sledilo sprejetje ZJF¹ leta 1999.

¹ Cilji ZJF: bolj učinkovito in transparentno upravljanje z javnimi odhodki; celovito urejanje javnih financ; proračun, predstavljen v makroekonomskem okviru; večletno proračunsko planiranje; izboljšanje klasifikacije proračuna; vzpostavitev notranjega nadzora nad porabo proračunskih sredstev, povečane pristojnosti in odgovornosti predstojnikov uporabnikov ob hkratni večji vlogi Ministrstva za finance (MF) v pripravi proračuna, finančnem upravljanju in finančnem nadzoru (Interno gradivo MF, 2000).

Predmet reforme upravljanja javnih financ in ZJF je ureditev v smislu poenotenja finančnega poslovanja države v širšem pomenu². Z reformo javnih financ se želi povečati učinkovitost in gospodarnost upravljanja z javnofinančnimi sredstvi ter vzpostaviti celovit pravni sistem upravljanja z javnofinančnimi sredstvi za državo. Po vsebini so cilji in elementi reforme javnih financ povezani z odgovori na tri ključna vprašanja javne porabe: **kdo** (katere institucije) porablja(jo) proračunska sredstva, to so javna sredstva oz. sredstva davkoplačevalcev (*institucionalna klasifikacija*), **kako** jih porablja (*ekonomska klasifikacija*) oz. **kaj** se plačuje iz javnih sredstev in **zakaj** se porabljajo javna sredstva (*funkcionalna klasifikacija in programsko načrtovanje*). V nadaljevanju predstavljajo te klasifikacije pomembne metodologije uravnavanja javnih financ.

1.1.4. PRORAČUNSKI CIKLUS

Proračunski cikel je sestavljen iz štirih faz (Zajc, 1999, str. 6 - 8):

- 1) **priprava predloga proračuna** pri proračunskih uporabnikih in MF ter sprejem predloga proračuna na Vladi Republike Slovenije,
- 2) **sprejem proračuna v Državnem zboru** po predpisanem postopku,
- 3) **izvrševanje proračuna v teku proračunskega leta** pri proračunskih uporabnikih in MF,
- 4) **poročanje in nadzor v teku izvrševanja proračuna ter po preteku proračunskega leta**, ki ju izvajajo:
 - a) *proračunska inšpekcija* - oblika notranjega nadzora namenskosti in zakonitosti porabe proračunskih sredstev pri proračunskih uporabnikih,
 - b) *Računsko sodišče* - najvišji organ kontrole celotne javne porabe v državi,
 - c) *Državni zbor Republike Slovenije (DZRS)* - izvaja politično kontrolo nad porabo sredstev državnega proračuna,
 - d) *notranji nadzor* oz. revizija pri proračunskih uporabnikih.

Proračunski uporabniki v državnem proračunu (Cvikl, Zemljič, 2000, str. 41 - 42):

1. *neposredni uporabniki*: državni organi, ki se financirajo neposredno iz proračuna (finančni načrti predstavljajo poseben del proračuna),
2. *posredni uporabniki*: javni skladi, druge enote centralne ravni kot so javni zavodi in agencije,
3. *ZZZS IN ZPIZ*, oba v obveznem delu zavarovanja,
4. *druge enote javnega sektorja*: javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druga podjetja oz. pravne osebe, v katerih država vpliva na upravljanje oz. določanje poslovne politike.

Pri izdelavi proračuna v Sloveniji medsebojno sodelujejo: MF kot pristojni organ za izdelavo proračuna, Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR), vlada in DZ. Vse omenjene institucije sodelujejo v vseh ali različnih fazah izdelave proračuna, ki se pričnejo v mesecu marcu in končajo v decembru (letni proračunski cikel). Poslovnik DZRS ureja postopek sprejemanja proračuna, rebalansa proračuna in zaključnega računa proračuna.

² Država v širšem pomenu - "institucionalni sektor država": zajema centralno in lokalno raven države ter sklade socialnega zavarovanja.

DZRS sprejema proračun RS za leto (letos za 2002 - 2003), ki je enako koledarskemu letu. Proračun se sprejme pred začetkom leta, na katerega se nanaša. Če proračun ni bil sprejet pred začetkom leta, se podaljša veljavnost proračuna za preteklo leto brez časovne omejitve. To imenujemo začasno financiranje³ v obsegu proračuna preteklega leta.

Proračunu sledi zaključni račun proračuna⁴, ki ga sprejme DZ po preteku leta. Stanje denarnih sredstev na računu proračuna na koncu preteklega leta je sestavni del proračuna za tekoče leto. Uporabnikom proračuna kot nosilcem postavk se zagotavljajo sredstva proračuna; uporaba le-teh poteka v skladu s finančnim načrtom določenega uporabnika, ki je izkazan v posebnem delu proračuna.

Proračunska načela

Proračunska načela so vodila, ki jih je treba spoštovati v vseh fazah proračunskega ciklusa. To so klasična proračunska načela, ki so potrebna pri racionalnem in učinkovitem planiranju ter vodenju fiskalne politike in upravljanju proračuna.

Ta proračunska načela so (Cvikl, Zemljič, 2000, str. 44 - 47):

- *makroekonomska stabilnost in razvoj*: pri pripravi in izvrševanju proračuna si je treba prizadevati za makroekonomsko stabilnost ter zagotavljati trajen in stabilen narodnogospodarski razvoj,
- *načelo proračunske enotnosti*: prejemki in izdatki države so zajeti v enem proračunu in DZ o teh odloča samo enkrat. Ob obravnavi proračuna DZ pridobi celovito sliko o javnih financah v državi in določi okvire in namen porabe finančnih sredstev države; vladi pa omogoča to načelo učinkovito upravljanje javnih izdatkov kot celote,
- *načelo popolnosti proračuna*: v proračunu se izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi ter vsi izdatki države za posamezne namene,
- *načelo varčnosti*: sredstva proračuna se uporabljajo za financiranje funkcij državnih organov, za izvajanje njihovih nalog in druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje nalog,
- *načelo bruto izkazovanja*: vsi prejemki in izdatki se izkazujejo v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja,
- *načelo celovitega pokrivanja*: onemogoča neposredno in avtomatično vezanje določenih prihodkov na določene odhodke in s tem preprečuje posameznemu proračunskemu uporabniku, da bi določene dajatve pritekale le k njemu. Vsi prejemki služijo za pokrivanje vseh izdatkov, razen če ni določeno drugače,

³ Začasno financiranje: v obdobju začasnega financiranja neposredni uporabniki ne smejo povečevati št. zaposlenih glede na stanje 31. decembra preteklega leta. V tem obdobju se smejo uporabiti sredstva do višine, sorazmerne s porabljenimi sredstvi v enakem obdobju v proračunu za preteklo leto. To obdobje lahko traja največ tri mesece, ki ga sprejme vlada in o tem obvesti DZ, sicer se le-to podaljša na predlog vlade s posebnim sklepom DZ.

Začasno financiranje v obdobju od 1.1. - 31.3.2001: predvideni primanjkljaj v višini skoraj 82 mlrd SIT (na letni ravni skoraj 330 mlrd SIT), nizki skupni prihodki v tem obdobju v višini 183 mlrd SIT, kar predstavlja za 4,5 indeksnih točk manjše prihodke kot v enakem obdobju leta 2000 ob upoštevanju koledarskih zamikov vplačil DDV in trošarin. Vrstni red pokrivanja odhodkov pri razdeljevanju te kvote: plačila domačih in tujih obresti, financiranje plač državnih uslužbencev, financiranje transferjev v pokojninsko blagajno, transferjev posameznikom, javnim zavodom, občinam, potem ostalo. Prednost pri izvrševanju začasnega financiranja imajo programi, ki se financirajo iz predpristopne pomoči EU (Repov, Delo, 2000).

⁴ Zaključni račun proračuna: je akt države, v katerem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za preteklo leto. Revizija ZR se v povprečju izvaja 13,8 meseca (Interno gradivo RSRS, 2001).

- *načelo predhodne potrditve*: proračun sprejme DZ pred začetkom leta, na katerega se nanaša,
- *načelo proračunskega ravnovesja*: proračun mora biti uravnotežen med celotnimi prejemki in izdatki,
- *načelo proračunske specializacije*: proračunski uporabniki smejo porabiti odobrena sredstva samo v določenem obsegu, za določen namen in samo znotraj določenega obdobja,
- *načeli učinkovitosti in gospodarnosti*: ti dve načeli je treba spoštovati pri pripravi in izvrševanju proračuna.

Pri izvrševanju proračuna *proračunskih sredstev ni mogoče prerazporejati*, razen pod pogoji, ki jih določa ZJF in zakon o izvrševanju državnega proračuna. Prav tako ni dovoljeno prerazporejanje sredstev med računi oz. bilancami splošnega dela. Vendar pa za pokrivanje obveznosti za odplačila dolga, stroškov, povezanih z zadolževanjem, navedeno ne velja.

V proračunu se zagotavljajo sredstva za *proračunsko rezervo*, ki deluje kot proračunski sklad⁵. Ta sredstva se uporabljajo predvsem za financiranje izdatkov za odpravo posledic naravnih nesreč, v katera se izloča del skupno doseženih letnih prejemkov proračuna v višini, ki je določena s proračunom, vendar največ do višine 1,5 % prejemkov proračuna.

Izvrševanje državnega proračuna se opravlja prek računov, ki jih pri Banki Slovenije odpre MF, ki sestavljajo sistem enotnega zakladniškega računa (še računa ZZZS in ZPIZ). Organ za nadzor državnega proračuna je ministrstvo, pristojno za finance (Interno gradivo MF, 2000).

1.1.5. SISTEM RAZVOJNEGA NAČRTOVANJA

Usklajevanje proračuna je jedro vsakoletnega usklajevanja tekoče ekonomske politike s cilji razvojne politike. Tako je bilo potrebno prvotni dokument (Izhodišča za ureditev razvojnega planiranja na ravni Republike Slovenije) dopolniti glede povezave med sistemom razvojnega načrtovanja in postopkom sprejemanja letnega proračuna. Zato sta UMAR in MF pripravila nov dokument - *Predlog ureditve letnega in razvojnega načrtovanja v Republiki Sloveniji* (sprejet junija 1993), ki vključuje izdelavo:

- potrebnih dokumentov za oblikovanje državnega proračuna,
- rokovnika priprave in sprejemanja proračuna (terminskega plana),
- sistema za razreševanje razvojnih vprašanj.

1.1.5.1. DOKUMENTI ZA PRIPRAVO DRŽAVNEGA PRORAČUNA

Ključni dokumenti za potrebe kratkoročnega, to je proračunskega planiranja, so:

- 1) **Izhodišča za pripravo državnega proračuna** pripravi MF v sodelovanju z UMAR. So dokument, ki temelji na ažuriranih ugotovitvah obstoječega stanja v slovenskem gospodarstvu, ki jih pripravlja UMAR. Vlada z njimi določi temeljne parametre, ki jih upošteva pri pripravi proračunskega memoranduma in predloga zakona o proračunu.
- 2) **Pomladansko poročilo** je dokument strokovne narave in služi pripravi proračunskega memoranduma, pa tudi kot dodatno izhodišče za pripravo predloga proračuna, ki ga sestavi UMAR. Gre za vzpostavitev večletnega načrtovanja proračunskih prejemkov in izdatkov.

⁵ Proračunski sklad: je evidenčni račun v okviru računa proračuna, ki ga odpre država zaradi ločenega vodenja določenih prejemkov in izdatkov in uresničevanja posebnega namena.

- 3) **Proračunski memorandum** ima status vladnega dokumenta, ki ga pripravita MF in UMAR. Z njim se opredelijo temeljni razvojne, makroekonomske in socialne politike, s katerimi bo vlada v naslednjem letu podprla uresničitev zastavljenih ciljev, opredeljenih v gospodarsko razvojni strategiji, Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS). Proračunski memorandum je tudi osnova za projekcijo večletnega državnega proračuna in osnova za obrazložitev predloga zakona o državnem proračunu za naslednje leto.
- 4) **Predlog zakona o proračunu Republike Slovenije** pripravi MF. Sestava predloga zakona o proračunu za naslednje leto:
- *tekstualni del*, v katerem so zajeta le tista podrobnejša določila o zagotavljanju in razpolaganju s proračunskimi sredstvi v prihodnjem letu, ki niso določena že s sistemsko zakonodajo,
 - *bilanca prihodkov in odhodkov proračuna*,
 - *račun financiranja*,
 - *posebni del*: v njem je prikazana dejanska realizacija proračuna za predhodno leto po proračunskih uporabnikih, ocena realizacije proračuna za tekoče leto in predlog proračunskih sredstev za prihodnje leto. Prikaz je podroben tako po številnih postavkah kot tudi za vsakega porabnika proračunskih sredstev posebej.
- 5) **Jesensko poročilo** pripravi UMAR. To poročilo omogoča vladi seznanitev z najnovejšimi gibanji v slovenskem gospodarstvu. S tem so ji zagotovljene dodatne informacije, ki jih vlada skupaj z v DZ vloženi amandmaji uporablja pri pripravi popravljenega predloga proračuna za prihodnje leto. Prikazana je konsistentna slika narodnega gospodarstva.

1.1.5.2. TERMINSKI PLAN PRIPRAVE IN SPREJEMANJA PRORAČUNA

V Sloveniji je sprejet koncept večletnega (štiriletnega) proračuna. To pomeni, da je potrebno vsako leto ob proračunu za naslednje leto obravnavati še osnovne projekcije proračunskih prihodkov in odhodkov za tekoče leto in nadaljnja tri leta. Le proračun za prvo naslednje leto je podrobno razdelan po vseh postavkah in uporabnikih. Proračunski memorandum in predlog zakona o proračunu za naslednje leto se predložita DZ istočasno. Najprej poteka obravnava proračunskega memoranduma, ki ga mora vlada sprejeti do konca aprila tekočega leta, nato MF predloži predlog proračuna za prihodnje leto vladi do 15. septembra tekočega leta; vlada mora sprejeti predlog državnega proračuna in ga predložiti DZ skupaj s proračunskim memorandumom do prvega oktobra tekočega leta.

DZ sprejme proračun le za naslednje leto (letos za dve leti). Pri obravnavi memoranduma sprejme le ugotovitve, stališča in sklepe. Sistem proračunskega usklajevanja je ključni mehanizem usklajevanja ekonomskih politik na ravni države, tako da se za normalno delovanje države pravočasno sprejme proračun.

1.1.5.3. SISTEM ZA RAZREŠEVANJE RAZVOJNIH VPRAŠANJ

Sprotno reševanje pomembnih vprašanj omogoča povezava med proračunskim (kratkoročnim) in razvojnim (dolgoročnim) planiranjem. Kratkoročno planiranje tvori priprava proračuna za naslednje koledarsko leto (letos dve leti), pri tem UMAR nenehno spremlja uresničevanje kratkoročnih makroekonomskih projekcij (Ekonomsko ogledalo). Večletne proračunske projekcije pomenijo operacionalizacijo makroekonomskih ciljev, zapisanih v *Strategiji*

*gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS)*⁶. Strategija odseva gospodarske vidike razvojne vizije Slovenije (stabilnost, socialne razsežnosti gospodarskega razvoja, okoljske razsežnosti alternativnih modelov gospodarskega razvoja in rasti, itd.).

Slovenija še nima dokumenta, ki bi prikazoval dolgoročne proračunske projekcije. Le-te naj bi postopoma postale ena od sestavin rednega dela MF. Izkazovale bi se v posebnem proračunskem dokumentu, v katerem bi bila predstavljena slika šestih let tako kot v Pomladanskem poročilu. Projekcije za naslednja tri leta (po letu, za katerega se sprejema letni proračun), bi bile razdelane tako, da bi prikazale:

- glavne vire prihodkov,
- dinamiko osnovnih ekonomskih namenov proračunske porabe: plače, materialni stroški, posamezne vrste socialnih transferov, subvencije, investicije itd.,
- osnovno projekcijo računa financiranja,
- predvidena razpoložljiva sredstva posameznih ministrstev po glavnih namenih porabe.

SGRS je vhodna sestavina mehanizma kratkoročnega in srednjeročnega planiranja (Pomladansko poročilo in Proračunski memorandum), rezultat tega procesa pa je dolgoročni proračun, ki bo postopoma postal ena od sestavin rednega dela MF. Medsebojna povezanost kratkoročnega in razvojnega planiranja tvori mehanizem razvojno pomembnih vprašanj.

Pomladansko poročilo in na njem temelječi Proračunski memorandum opravljata funkciji kontrole in izvedbe uresničevanja SGRS in izpostavljata področja, kjer se le-ta ne uresničuje. Tako omogočata prilagajanje tekoče ekonomske politike in opozarjata na morebitne potrebne korekcije razvojne politike. Oba dokumenta predstavljata osnovni vezni člen med tekočo in razvojno politiko (Sistem načrtovanja, 2000).

1.2. STRUKTURA PRORAČUNA REPUBLIKE SLOVENIJE

Za prikaz operacij državnega proračuna se od leta 1999 uporablja nova ekonomska klasifikacija, ki je mednarodno primerljiva in pripravljena v skladu s priporočili priročnika Mednarodnega denarnega sklada (IMF) "Manual on Government Finance Statistics".

Podatki zajemajo izključno prejemke in izdatke državnega proračuna in ne zajemajo bilanc skladov socialnega zavarovanja (ZZZS IN ZPIZ) ter ostalih izvenproračunskih skladov. Podatki so pridobljeni na podlagi:

- podatkov Agencije za plačilni promet o prejetih plačilih na račune proračuna,
- podatkov MF o prejetih plačilih na račune proračuna,
- lastne tekoče evidence MF o izplačilih iz državnega proračuna.

Zaradi približevanja mednarodnim klasifikacijam in izkazovanja bilanc se je spremenila **struktura državnega proračuna**. Tako proračun sestavljajo splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov.

I. **SPLOŠNI DEL PRORAČUNA:** prikazuje proračun po ekonomskih namenih. Po novi ekonomski klasifikaciji se prejemki in izdatki državnega proračuna prikazujejo v treh medsebojno povezanih računih oz. bilancah:

⁶ SGRS je operativno naravnani dokument, ki opredeljuje ključne gospodarske razvojne cilje z vidika države. Je najboljšežnji projekt, ki ga je izvedel UMAR v letih 1994 - 1996. Dokument podaja obsežno analizo gospodarske situacije v Sloveniji s projekcijami za prihodnjih pet let. Vlada RS ga je sprejela 20. aprila 1995, DZ pa leto pozneje.

A. BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV

I. Prihodki državnega proračuna so prikazani po posameznih vrstah javnofinančnih virov, skladno z vplačilnimi računi proračuna, vendar se v bilančnih shemah izkazujejo agregirani po posameznih skupinah prihodkov:

1. Tekoči prihodki,
 - 1.1. Davčni prihodki,
 - 1.2. Nedavčni prihodki,
2. Kapitalski prihodki,
3. Prejete donacije,
4. Transferni prihodki.

II. Odhodki državnega proračuna so ravno tako prikazani po skupinah odhodkov:

1. Tekoči odhodki,
2. Tekoči transferi,
3. Investicijski odhodki,
4. Investicijski transferi.

Saldo bilance prihodkov in odhodkov je izkazan kot *proračunski presežek* (če celotni prihodki, realizirani v posameznem proračunskem obdobju, presegajo celotne odhodke v tem obdobju) oz. kot *proračunski primanjkljaj* (če v posameznem proračunskem obdobju realizirani celotni odhodki presegajo dosežene prihodke v tem obdobju). *Primarni presežek/primanjkljaj* izkazuje proračunski presežek/primanjkljaj, očiščen vseh prihodkov iz naslova obresti in vseh odhodkov za plačila obresti.

B. RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB

V tem računu se na strani *prejemkov* izkazujejo prejeta vračila danih posojil in prodaja kapitalskih deležev, ki vključujejo tri večje skupine prejemkov:

- prejeta vračila danih posojil,
- prejeta sredstva iz naslova prodaje kapitalskih deležev države,
- prejeta sredstva kupnin iz naslova privatizacije.

Na strani *izdatkov* so izkazana dana posojila in povečanje kapitalskih deležev, ki zajemajo:

- dana posojila,
- povečanje kapitalskih deležev države v podjetjih in finančnih institucijah,
- porabo sredstev kupnin iz naslova privatizacije.

Skupni presežek/primanjkljaj predstavlja proračunski presežek/primanjkljaj, povečan za saldo prejetih in danih posojil ter spremembe kapitalskih deležev.

C. RAČUN FINANCIRANJA

Račun financiranja izkazuje tokove zadolževanja in odplačil dolgov, povezanih s servisiranjem dolga države oz. financiranjem proračunskega deficita, to je salda bilance prihodkov in odhodkov ter računa finančnih terjatev in naložb (računa danih in prejetih posojil). V tem računu se kot saldo izkazujejo tudi spremembe denarnih sredstev na računih v proračunskem letu. Zadolževanje državnega proračuna je razdeljeno na zadolževanje v tujini in domače zadolževanje v obliki najetih kreditov in sredstev pridobljenih z izdajo vrednostnih papirjev. Na strani izdatkov so prikazana izplačila iz državnega proračuna za odplačila glavnice domačih in tujih kreditov ter odplačila glavnice izdanih vrednostnih papirjev doma in v tujini.

Neto zadolževanje pomeni razliko med obsegom zadolževanja in odplačili dolga (ko se država zadolži v večjem obsegu kot je načrtovala). *Neto odplačilo dolga* pa nastane, ko je višina izdatkov za odplačana posojila večja od načrtovanega (Tekoča gibanja v JF, 2001).

II. **POSEBNI DEL PRORAČUNA:** zajema podrobnejši prikaz proračuna na podlagi pripravljenih finančnih načrtov proračunskih uporabnikov, ki izhajajo iz naslednje delitve proračunskih klasifikacij:

1. Institucionalna klasifikacija: prikazuje proračunska sredstva po posameznih proračunskih uporabnikih, ki so določeni s proračunom, kot nosilci sredstev za financiranje programov državnega proračuna, ki so v njihovi pristojnosti. Bistvo te klasifikacije je odgovor na vprašanje '*Kdo porablja javna sredstva?*'. MF je tako sestavilo popoln register institucij javne uprave, kar bo omogočalo poročanje o višini porabe proračunskih sredstev. Spreminjala se bo le v tistem delu, ki bo predvidel nove proračunske uporabnike zaradi sprememb zakonskih določb. Celovita sprememba institucionalne klasifikacije je povezana s spremembo zakonodaje na področju organiziranja in delovanja javnih služb, kar se predvideva v naslednjih dveh do treh letih.

Prednosti te klasifikacije:

- enotno obravnavanje izdatkov neposrednih uporabnikov državnega proračuna,
- samostojnost organov omogoča ustrezno planiranje,
- pravna samostojnost,
- reakcija na rigidnost proračunske porabe.

Slabosti te klasifikacije:

- preveliko število proračunskih uporabnikov onemogoča ustrezen vsebinski nadzor,
- pogosto prekrivanje nalog,
- preveliko število razdrobljenih programov (t.i. stare proračunske postavke).

Rešitev bo vsekakor potrebno iskati v združevanju proračunskih uporabnikov in reformi načinov financiranja javne porabe: zavodov, skladov, javnih služb (Reforme JF in reforma proračuna, 2000, str. 5).

2. Funkcionalna klasifikacija: predstavlja mednarodno primerljivo namensko razčlenitev odhodkov države po posameznih funkcionalnih namenih porabe. Gre za vprašanje '*Kakšna je funkcija države in kaj naj država financira?*'. Ta klasifikacija je odraz politično ekonomske filozofije posamezne države. V zadnjih letih so Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Statistična komisija Združenih narodov in Mednarodni denarni sklad oblikovali enotno klasifikacijo funkcij držav tržnih gospodarstev, t.i. standardno klasifikacijo funkcij držav COFOG⁷, ki predstavlja podlago za nadaljnje statistične analize in osnovo za prikaz proračuna in poročil po funkcijah države. Njena ključna prednost ne glede na institucionalni okvir in pravne posebnosti države je v opredeljevanju nalog in funkcij države v tržnem gospodarstvu. Slovenija z vstopom v EU prevzema njen pravni red, zato bo še posebej prek COFOG-a pomembna primerjava vsebine in naloge držav v EU in Sloveniji. Torej gre za ugotavljanje področij, kje se država s svojimi ukrepi in finančnimi sredstvi nahaja sedaj in kje bi morala biti. Prav združevanje proračunskih postavk v okvir in strukturo te klasifikacije bo omogočilo ugotavljanje in preprečevanje podvajanja ukrepov in nalog posameznih proračunskih uporabnikov.

⁷ COFOG - Classification of the Functions of Government: je standardiziran kodiran sistem za identifikacijo funkcij in storitev države, sprejet marca 1999.

Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih odhodkov je razčlenjena v treh ravneh funkcionalnih namenov porabe (Cvikl, Zemljič, 2000, str. 26 - 28):

- področja funkcionalne dejavnosti (področja od 01 do 10),
- skupine funkcionalnih dejavnosti (skupaj 69 skupin),
- podskupine funkcionalnih dejavnosti (111 podskupin).

3. Ekonomska klasifikacija: prikazuje, 'kaj plačujemo?' iz posameznih proračunskih postavk. Omogoča in izboljšuje podlago za analizo javne porabe, saj po enotnih načelih uvršča med posamezne prejemke in izdatke javnih financ istovrstne poslovne dogodke. Je temelj nove strukture proračuna že od leta 1999 dalje in se uveljavlja za celotni segment javne porabe. Nova ekonomska klasifikacija prihodkov in odhodkov, finančnih terjatev in naložb ter zadolževanja in odplačil dolga je samo del novega celotnega kontnega načrta, ki je sprejet za spremljanje prihodkov in odhodkov, rezultatov finančnega poslovanja ter stanja sredstev in virov sredstev oseb javnega prava⁸ po novem Zakonu o računovodstvu in je sestavni del Pravilnika o enotnem kontnem načrtu⁹ za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava.

Prednosti te klasifikacije:

- izboljšana podlaga za analizo,
- boljše razumevanje prejemkov in izdatkov javnih financ,
- standardizirana podlaga za poročanje in mednarodne primerjave (Reforme JF in reforma proračuna, 2000, str. 5).

Slabosti nove ekonomske klasifikacije predstavlja:

- povečano število vrstic proračuna (250 proračunskih uporabnikov (PU) * 2000 proračunskih postavk * 5 - 10 ekonomskih kontov z ustreznimi podkonti),
- nezadostno znanje in izobraževanje v MF in proračunskih uporabnikov.

Rešitev bo potrebno iskati v združevanju proračunskih uporabnikov v zaokrožene skupine proračunskih uporabnikov, kar bo vodilo do enotnega obravnavanja istovrstnih dohodkov (Proračunski priročnik za pripravo državnega proračuna za leti 2000 in 2001, 1999, str. 1 - 5).

III. NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV: sestavljajo letni načrti oz. plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega planiranja, s posebnimi zakoni ali drugimi predpisi. Prav ta del proračuna uveljavlja večletno proračunsko obzorje, v katerem se izkazujejo planirani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih, ki so razdelani po:

- posameznih programih neposrednih uporabnikov,
- letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih,
- virih financiranja za celovito izvedbo programov (Interno gradivo MF, 2000).

Državni razvojni program je imel v proračunu rezerviranih skupno 296 mlrd SIT, ki so bili namenjeni izboljšanju proizvodnih zmogljivosti podjetništva, prestrukturiranju kmetijstva in razvoju podeželja, izboljšanju gospodarske infrastrukture in varovanju okolja, razvoju človeških virov in skladnejšemu regionalnemu razvoju (Kontler - Salamon, 2000, str. 3).

⁸ Osebe javnega prava: izvenprorač. javni skladi in agencije, javni zavodi in drugi izvajalci javnih služb, ki se financirajo iz javnofinančnih virov.

⁹ Enotni kontni načrt: temelji na ek. klasifikaciji javnofinančnih prihodkov in odhodkov, danih in vrnjenih posojil, zadolževanju in odplačil dolga. To pomeni, da se navedeni poslovni dogodki in transakcije izkazujejo enotno tako pri pripravi in izvrševanju proračuna kot tudi pri evidentiranju poslovnih dogodkov in transakcij.

1.2.1. PRORAČUN REPUBLIKE SLOVENIJE ZA LETO 2000

Ustrezna priprava predlogov finančnih načrtov proračunskih uporabnikov omogoča ob upoštevanju ciljev gospodarske politike in prioritet javnofinančnega financiranja učinkovitejšo, pravočasno in notranje skladno pripravo Proračuna Republike Slovenije za leto 2000. Med prednostna področja proračuna je vlada uvrstila kmetijstvo, zaposlovanje, regionalni in tehnološki razvoj. Določitev sredstev v finančnem načrtu je domena usklajevanj med gospodarsko politiko in posameznimi resorji. Upočasnitev gospodarske rasti pri najpomembnejših slovenskih partnericah in uvedba DDV je zaznamovalo leto 2000; ob tem se je pokazalo delovanje tržnega gospodarstva oz. ali se je naše gospodarstvo sposobno ubraniti negativnih tujih vplivov, skratka sposobnost nosilcev ekonomske politike prilagajati se novim razmeram (O delu vlade RS, 2001, str. 1 - 6).

Priprava proračuna za leto 2000 je bila osnovana na kvantitativnih okvirih in proračunskem memorandumu. Kvantitativni okviri so določeni na podlagi makroekonomskih predpostavk in napovedi, določajo 'fiskalno kapaciteto' in okvirni obseg državnega proračuna za leto 2000 pri danem cilju proračunskega deficita¹⁰.

Pri pripravi proračuna 2000 je bila uvedena ključna novost v fleksibilnem oz. variabilnem delu proračuna, in sicer razdelitev proračuna na štiri ključne sklope proračunskih postavk¹¹:

- *uprava in administracija*: zajema skupine proračunskih postavk, iz katerih se financirajo plače, materialni stroški in drugi operativni odhodki neposrednih uporabnikov,
- *financiranje javnih služb*: zajema skupine proračunskih postavk, iz katerih se financirajo transferi iz državnega proračuna, namenjeni posameznikom in gospodinjstvom, javnim zavodom, drugim nevladnim organizacijam, skladom in agencijam, ZPIZ-u in občinam, drugi izdatki, ki so nujno povezani s transferi in druge naloge državne uprave,
- *programi*: zajema skupine proračunskih postavk, iz katerih se financirajo programi neposrednih uporabnikov, namenjeni predvsem za subvencije, investicije in investicijske transfere. Med prednostne skupine porabe za leto 2000 so spadale postavke regionalnega razvoja, kmetijstva, aktivne politike zaposlovanja in tehnološkega razvoja,
- *servisiranje dolga, obresti in rezerve*: zajema skupine proračunskih postavk, iz katerih se financirajo odplačila obresti in glavnice iz naslova zadolževanja države, splošna proračunska rezervacija, proračunska rezerva in predvidena poročstva države.

Proračun 2000 je že dokazal delno uresničitev reforme javnih financ:

- ohranjen je enak delež v BDP ob stalnih davčnih virih (leto 1999 je bilo normalno proračunsko leto po kritičnih 1997 in 1998),
- metodologija je zagotovila strukturo, ki 'povezuje' načelne prioritete in prirast sredstev.

Slabosti predloga proračuna 2000 (Interno gradivo MF, 2000):

- še vedno preveliko število prioritet in nenatančni programi ministrstev,
- nekoliko previsok obseg, ki je zahteval dodatne davčne vire.

¹⁰ Štiri petine proračunske porabe so določene že vnaprej, medtem ko proračunsko politiko in njene prednostne naloge določa in pogosto omejuje ter drobi koalicijska narava vlade. Z uvedbo pokojninske reforme naj bi se transferi v pokojninsko blagajno končno ustalili, saj znašajo skoraj sedmino državnega proračuna. V proračunu 2000 je bilo rezerviranih 7 mlrd SIT rezerve za primer naravnih nesreč (Jenko, 2000, str. 3).

¹¹ Finančni načrti neposrednih uporabnikov so razdeljeni po: sklopih proračunskih postavk, skupinah proračunskih postavk in proračunskih postavkah - kontih.

1.2.1.1. PRORAČUNSKI TEMELJI

Ključna cilja ekonomske politike v letu 2000:

- realna gospodarska rast med 3,5 in 4 %, ki omogoča rast zaposlenosti in povečanje blaginje prebivalstva,
- povprečna letna inflacija med 6 in 6,5 %.

Pomembno je, da se proračunski primanjkljaj zadrži na ravni 1% BDP. Vlada je pri oblikovanju predloga proračuna za leto 2000 upoštevala naslednja izhodišča¹²:

- rast realnega bruto domačega proizvoda med 3,5 in 4 %,
- rast delovno aktivnega prebivalstva v višini 0,7 %,
- rast produktivnosti dela za 3,4 %,
- realno povečanje povprečne bruto plače za 2,3 %,
- letna rast cen življenjskih potrebščin 3,8 % (december 2000/december 1999),
- povečanje naložb v osnovna sredstva za realno 6,6 %.

1.2.1.2. BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV

Proračun je konkretiziranje memoranduma: vlada prikaže svoja predvidevanja v številkah - od kod bo dobila in za kaj bo porabila. Tako za leto 2000 presega 1000 mlrd tolarjev. Prihodki, odhodki državnega proračuna so v bilanci prihodkov in odhodkov za leto 2000 (glej Priloga 3) izkazani v skladu z novo ekonomsko klasifikacijo javnofinančnih prihodkov in odhodkov. Skupni obseg proračunskih prihodkov v letu 2000 je znašal 991 mlrd SIT, od tega 927,67 mlrd SIT davčnih prihodkov (93,6 %) in 56,01 mlrd SIT nedavčnih prihodkov (5,6 %), proračunskih odhodkov pa 1028,94 mlrd SIT. Tako je proračunski primanjkljaj znašal 37,95 mlrd SIT (oz. 0,9 % BDP; glej Priloga 2). Delež celotnih prihodkov državnega proračuna v primerjavi z BDP je v letu 1998 znašal 25 %, 25,8 % v letu 1999 in 24,6 % v letu 2000 (glej Priloga 1).

Namenski prihodki proračuna v bilanci prihodkov in odhodkov (Interno gradivo MF, 2000):

- prihodki posebnega prispevka o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju,
- prihodki požarne takse,
- prihodki odškodnin zaradi spremembe namembnosti kmetijskih zemljišč,
- prihodki koncesijskih dajatev od prirejanja posebnih iger na srečo,
- prihodki, ki jih lastniki oz. uporabniki kmetijskih zemljišč vplačujejo po zakonu o kmetijskih zemljiščih.

I. PRIHODKI DRŽAVNEGA PRORAČUNA

1. DAVČNI PRIHODKI: 927,67 milijard tolarjev (93,6 %)

Davčni prihodki zajemajo vse vrste obveznih, nepovratnih in nepoplačljivih dajatev, ki jih davkoplachevalci vplačujejo v dobro proračunov. Vključujejo vse vrste davkov, ki so določeni s

¹² Ocena UMAR v Jesenskem poročilu 2000 (Bilten JF, 2001, str. 107):

- 4,25% rast realnega BDP,
- 3,3% rast produktivnosti dela,
- 2,0% realna rast povprečne bruto plače na zaposlenega,
- 8,9% rast cen življenjskih potrebščin,
- 4,2% realna rast investicij.

posebnimi zakoni. Mednje uvrščajo tudi vse obvezne prispevke za socialno varnost (zaposlenih, delodajalcev in samozaposlenih), ki se vplačujejo v državni proračun in oba sklada obveznega socialnega zavarovanja (ZPIZ in ZZZS). Teh prihodkov je bilo za 33 mlrd SIT več kot v letu 1999.

1) **Davki na dohodek in dobiček:** 220,56 mlrd SIT (22,2 %)

Teh dohodkov je bilo za 8,4 % več kot leta 1999.

• **Dohodnina:** 168,76 mlrd SIT (17,1 % vseh prihodkov)

Iz tega naslova je bilo skupno realizirano za 10,76 % več denarja kot leta 1999. Poleg tega ni bilo več veliko zavezancev, ki bi lahko uveljavljali olajšave za posebni prispevek za odpravo posledic potresa v Posočju, kar je leta 1999 znižalo prilive iz dohodnine.

• **Davek od dobička pravnih oseb:** 51,79 mlrd SIT (5,2 %)

Tu je bilo realizirano za dobrih 18 % več prihodkov kot leta 1999 (ob predpostavki, da se stopnja davka in olajšave niso spreminjale ter da je dobiček pravnih oseb rasel skladno z rastjo bruto poslovnega presežka, ki je enaka realni rasti BDP (med 3 in 4 %)).

2) **Prispevki za socialno varnost:** 6,57 mlrd SIT (0,6 %)

Mednje se uvršča prispevek za zaposlovanje in prispevek za porodniški dopust, upošteva se pričakovano rast plač in drugih prejemkov iz delovnega razmerja ter zaposlenosti. Višji so bili za 11,4 % kot leta 1999.

3) **Davki na plačilno listo in delovno silo:** 68,07 mlrd SIT (6,8 %)

Davki na plačilno listo so davki, ki jih plačujejo delodajalci na osnovi izplačanih plač zaposlenim in so določeni ali absolutno ali na osnovi lestvice obdavčitve plačilne liste.

• **Davek na izplačane plače:** 63,85 mlrd SIT (6,4 %)

Prihodki iz naslova davka na izplačane plače so bili za 19,4 % višji kot leta 1999 ob predpostavki, da se veljavna ureditev ni spremenila ter stopnje in davčni razredi so ostali enaki.

• **Posebni davek na določene prejemke:** 4,22 mlrd SIT (0,4 %)

Teh prihodkov je bilo v proračunu za 6,2 % več kot v letu 1999 ob predpostavki, da ni bilo sprememb v obdavčitvi zavezancev iz tega naslova.

4) **Posebni davek na bilančno vsoto bank in hranilnic:** 1,04 mlrd SIT (0,1 %)

Med davke na premoženje sodijo davki na nepremičnine, davki na dediščine in darila, davki na promet nepremičnin in davki na finančno premoženje. Vir prihodkov državnega premoženja pa je le posebni davek na bilančno vsoto bank in hranilnic (3 % stopnja davka).

5) **Domači davki na blago in storitve:** 593,34 mlrd SIT (59,8 %)

Zajemajo dajatve na proizvodnjo, pridobivanje, prodajo, prenos, dajanje v najem blaga in storitev ter dajatve v zvezi z uporabo ali izdajo dovoljenja za uporabo blaga ali izvajanjem storitev. Poleg spodaj navedenih sodijo v to kategorijo tudi davki, ki se zaračunavajo ob uvozu, davki na pridobivanje, obdelavo ali proizvodnjo rudnin in drugih naravnih bogastev. Predstavljajo najpomembnejši proračunski vir, kar 14,7 % BDP; njihov delež v skupnih prihodkih je leta 1998 znašal 57,9 %, leta 1999 pa 61,5 %.

• **Davek od prometa proizvodov in storitev:** 11,20 mlrd SIT (1,1 %)

• **Davek na dodano vrednost:** 399,18 mlrd SIT (40,3 %)

Ocena neto priliva ob ohranitvi 8 % in 19 % stopnje je znašala 10,9 % predvidenega nominalnega BDP na letnem nivoju.

• **Trošarine:** 134,13 mlrd SIT (13,5%)

Trošarine so prispevale v proračun 3,7 % predvidenega nominalnega BDP. Vlada je predvidevala rast trošarin (15 % pri motornih bencinih, 8 % pri plinskem olju, 10 % pri utekočinjenem naftnem plinu, 7 % rast drobnoprodajne cene najbolj prodajanih cigaret).

• **Davki na posebne storitve:** 15,31 mlrd SIT (1,5 %)

Sem se uvršča posebne prometne davke od iger na srečo in na igralne avtomate.

• **Pristojbine za motorna vozila** (registracijske takse): 16,03 mlrd SIT (1,6 %)

Ni bilo spremembe stopnje tega davka.

• **Drugi davki na uporabo blaga in storitev:** 5,07 mlrd SIT (0,5 %)

V to skupino sodijo takse za obremenjevanje vode, komunalne, požarne, prenočitvene, krajevne takse, cestnine idr. Sprejeta stopnja davka se ni spremenila.

• **Davek na promet motornih vozil:** 4,63 mlrd SIT (0,4 %)

Tudi za davek od prometa novih in rabljenih motornih vozil se ni spremenila višina obdavčitve.

6) **Davki na mednarodno trgovino in transakcije:** 38,08 mlrd SIT (3,8 %)

Iz tega naslova (carine 36,03 mlrd SIT, druge uvozne dajatve 2,05 mlrd SIT) so se znižali prilivi v državni proračun za okoli 17 % v primerjavi z letom 1999 zaradi izvajanja pridružitvenega sporazuma z EU in drugih prostotrgovinskih sporazumov.

7) **Drugi davki:** 0 SIT.

2. NEDAVČNI PRIHODKI: 56,01 milijarde tolarjev (5,6 %)

Nedavčni prihodki obsegajo vse nepovratne in nepoplačljive tekoče prihodke, ki niso uvrščeni med davčne prihodke. Zajemajo prihodke: iz naslova udeležbe države na dobičku javnih podjetij, javnih finančnih institucij in drugih podjetij, v katerih ima država svoje finančne naložbe, od obresti, upravljanja z državnim premoženjem (prihodki od najemnin, zakupnin, licenčnih, podeljenih koncesij), različne takse (sodne in upravne) in pristojbine, denarne kazni, prihodke od prodaje blaga in storitev ('lastna dejavnost' - tiskanje in prodaja publikacij, plačila za inšpekcije, plačila za geodetske storitve, plačila stroškov sodnih postopkov, itd.) in dodatne prostovoljne prispevke za socialno varnost. Z udeležbo na dobičku in dohodkih od premoženja se je v proračunu nabralo 14,01 mlrd SIT (od tega: 3,85 mlrd SIT prihodkov od udeležbe na dobičku podjetij in bank, 6,22 mlrd SIT od obresti in 3,82 mlrd SIT od premoženja), s taksami in pristojbinami 18,92 mlrd SIT, denarnimi kaznimi 7,27 mlrd SIT, prodajo blaga in storitev 5,52 mlrd SIT in drugimi nedavčnimi prihodki 10,26 mlrd SIT (Bilten JF, 2001, str. 109 - 111, 30 - 35).

Ugoden vpliv gospodarske konjunktore se je pokazal predvsem pri prilivih DDV od uvoza ter davka od dobička pravnih oseb in tudi pri davku od prometa proizvodov in storitev. Če ne bi bilo zakonskega znižanja dohodninske obveznosti, bi bili zaradi gospodarske konjunktore in tudi povečanih nedavčnih prihodkov prilivi enaki načrtovanim tudi brez povišanja trošarin (Šušteršič, 2000, str. 14).

3. KAPITALSKI PRIHODKI: 859 mio tolarjev (0,1 %)

Kapitalske prihodke se doseže s prodajo realnega (fizičnega) premoženja (prodaja zgradb, opreme, drugih osnovnih sredstev), zalog, zemljišč in nematerialnega premoženja (patenti, licence, blagovne znamke), zalog ter interventnih oz. blagovnih rezerv.

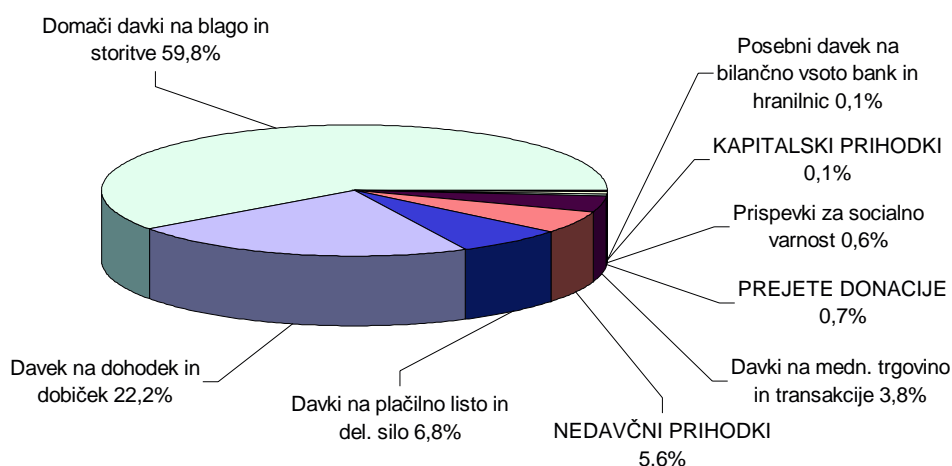
4. PREJETE DONACIJE: 6,44 milijarde tolarjev (0,7 %)

Donacije iz tujine so predstavljale kar 6,43 mlrd SIT.

5. TRANSFERNI PRIHODKI: 0 tolarjev

V to kategorijo prihodkov se izkazujejo prihodki iz drugih javnofinančnih institucij (prejeta sredstva iz proračunov lokalnih skupnosti, skladov socialnega zavarovanja oz. drugih javnih skladov). Tovrstnih prihodkov ni bilo.

Slika 1: Struktura proračunskih prihodkov v letu 2000 (v %)



Vir: Bilten javnih financ, 2001, str. 31 - 36.

II. ODHODKI DRŽAVNEGA PRORAČUNA

Odhodki proračuna v letu 2000 so znašali 1.028,94 mlrd SIT oz. dobrih 66 mlrd SIT več kot leta 1999.

1. TEKOČI ODHODKI: 314,31 milijarde tolarjev (30,5 %)

1) Plače¹³ in drugi izdatki zaposlenim: 114,81 mlrd SIT (11,2 %)

V to skupino spadajo vsa tekoča plačila, nastala zaradi stroškov dela (sredstva za plače in dodatke, povračila in nadomestila, sredstva za nadurno delo, regres za letni dopust ter drugi izdatki zaposlenim).

2) Prispevki delodajalcev za socialno varnost: 18,62 mlrd SIT (1,8 %)

Delodajalci jih (prispevki na bruto plače) plačujejo za posamezne vrste obveznega socialnega zavarovanja zaposlenih. Pri določanju obsega teh sredstev je vlada ravnala izredno restriktivno - brez napredovanj in novih zaposlitev.

3) Izdatki za blago in storitve: 109,19 mlrd SIT (10,6 %)

V to kategorijo so zajeta vsa plačila za nabavljeni material in drugo blago ter plačila za opravljene storitve, ki jih država pridobiva na trgu; to so plačila za splošni in posebni material in storitve, energijo, prevozní stroški in službena potovanja, tekoče vzdrževanje, najemnine,

¹³ Dogovor socialnih partnerjev o politiki plač v obdobju 1999-2001 bo predvidoma omogočil, da bo rast realne povprečne plače na zaposlenega zaostajala za rastjo produktivnosti dela. Rast plač bi znašala 2%, rast produktivnosti pa 3% (O delu vlade RS, 2001, str. 2).

zakupnine, kazni in odškodnine, odhodki iz naslova določenih programov v okviru posameznih proračunskih uporabnikov - vojaški material in oprema, material in specialna oprema za policijo, programski stroški izobraževanja, plačila članom različnih komisij in odborov, članarine, plačila poštnih in bančnih storitev. Ti izdatki so bili višji za 11,4 % glede na leto 1999 predvsem zaradi izvajanja povečanega programa ministrstev.

4) **Plačila domačih obresti:** 34,24 mlrd SIT (3,3 %)

5) **Plačila obresti v tujino:** 26,01 mlrd SIT (2,5 %)

Za okoli 58 mlrd SIT obresti se je namenilo za dolgoročne in 2 mlrd SIT za kratkoročne dolgove.

6) **Sredstva, izločena v rezervo:** 11,41 mlrd SIT (1,1 %)

Na splošno se sredstva rezerv ločijo na proračunsko rezervacijo in proračunsko rezervo. Del te rezerve je bil namenjen za napredovanja in nove zaposlitve v državnih organih (tekoča proračunska rezerva), 7 mlrd SIT (rezerva za naravne nesreče) pa je bilo namenjenih odpravljanju posledic potresa v Posočju in posledic poplav v skladu z interventnimi zakoni.

2. TEKOČI TRANSFERI: 613,42 milijarde tolarjev (59,6 %)

Tekoči transferi predstavljajo največjo skupino proračunskih odhodkov. To so vsa nepovratna, nepoplačljiva sredstva, za katera država (plačnik) od prejemnika sredstev v povračilo ne pridobi ničesar; uporaba sredstev mora biti tekoče narave in ne investicijskega značaja. V primerjavi s proračunskim zneskom za leto 1999 so bili višji za 5,7%.

1) **Subvencije:** 52,77 mlrd SIT (5,2 %)

Subvencije so vsa nepovratna sredstva (regresi, pokrivanje izgub, kompenzacije, premije, nadomestila, povračila, prestrukturiranje proizvodnje, preusposabljanje delavcev ali spodbujanje dejavnosti oz. tehnološkega razvoja), dana javnim podjetjem (15,14 mlrd SIT), privatnim podjetjem in zasebnikom (37,63 mlrd SIT).

2) **Transferi posameznikom in gospodinjstvom:** 150,61 mlrd SIT (14,6 %)

Ti zajemajo vsa plačila, namenjena za tekočo porabo posameznikov ali gospodinjstev in predstavljajo splošni dodatek k družinskim dohodkom ali pa delno ali polno nadomestilo posameznikom ali gospodinjstvom za posebne vrste izdatkov: transferi nezaposlenim (24,32 mlrd SIT), vojnim invalidom, veteranom in žrtvam vojnega nasilja (15,56 mlrd SIT), družinski prejemki in starševska nadomestila (73,53 mlrd SIT), transferi za zagotavljanje socialne varnosti (14,89 mlrd SIT), štipendije (16,14 mlrd SIT). V primerjavi z letom 1999 jih je bilo za 11 mlrd SIT več zaradi spremembe zakona o družinskih prejemkih ter povečanih obveznosti za vojne invalide, veterane in žrtve vojnega nasilja.

3) **Transferi neprofitnim organizacijam in ustanovam:** 6,2 mlrd SIT (0,6 %)

Neprofitne organizacije so predvsem javnokoristne, dobrotelne organizacije, verske organizacije, društva (kulturna, športna, gasilska, strokovna) in druge ustanove.

4) **Drugi tekoči domači transferi:** 401,51 mlrd SIT (39 %)

Ta kategorija predstavlja največjo podskupino proračunskih odhodkov. Vključujejo transfere: drugim ravnem države (32,75 mlrd SIT), v ZPIZ (153,87 mlrd SIT), druge javne sklade in agencije (1,15 mlrd SIT) ter v javne zavode (213,73 mlrd SIT).

5) Tekoči transferi v tujino: 2,32 mlrd SIT (0,2 %)

Tekoči transferi v tujino obsegajo izdatke za plačila tekočih odhodkov različnim mednarodnim institucijam (članarine, kotizacije, pristopnine ipd.) in izdatke tujim vladnim in nevladnim neprofitnim institucijam in organizacijam.

3. INVESTICIJSKI ODHODKI: 50,88 milijarde tolarjev (5 %)

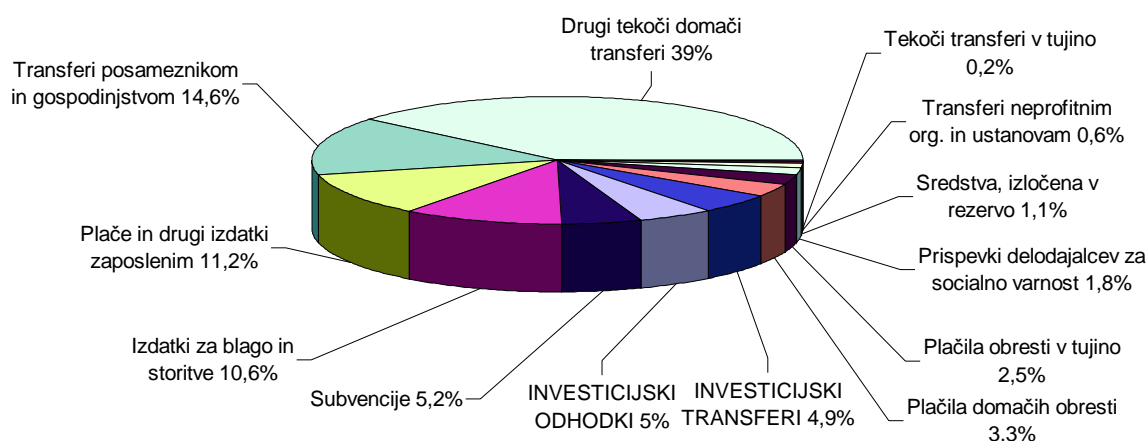
Sredstva so namenjena za gradnjo in nakup zgradb in prostorov, prevoznih sredstev, opreme, ipd. kot tudi za investicijsko vzdrževanje in obnovo zgradb ter drugih pomembnih naprav. V to kategorijo niso vključeni izdatki za nakup in gradnjo vojaških objektov, nakupi orožja ter vojaška oprema.

4. INVESTICIJSKI TRANSFERI: 50,31 milijarde tolarjev (4,9 %)

Investicijski transferi so izdatki države. Za prejemnika (ni proračunski uporabnik) predstavljajo nepovratna sredstva in zanj ne pomenijo vzpostavitve finančne obveznosti do države. Večino teh transferov predstavljajo sredstva za gradnjo avtocest (33,4 mlrd SIT).

Investicijski odhodki in investicijski transferi imajo značaj *kapitalskih odhodkov* (Bilten JF, 2001, str. 37 - 43).

Slika 2: Struktura proračunskih odhodkov v letu 2000 (v %)



Vir: Bilten javnih financ, 2001, str. 37 - 43.

Na strani odhodkov so bila največja razhajanja predvsem na področju naložb, kjer so investicijske zahteve v primerjavi z letom 1999 znatno nad možnostmi financiranja iz državnega proračuna. Vlada je upoštevala in predvidela potreben obseg sredstev za: obnovo velike dvorane DZ RS, izvedbo volitev v DZ in novega proračunskega uporabnika Državno revizijsko komisijo. Pravosodni organi pa so s predloženimi finančnimi načrti zahtevali za 34% več sredstev kot leta 1999, vendar je vlada za njihovo delovanje zagotovila za 19,6 % več sredstev (Več kot bilijon SIT..., 1999, str. 12 - 16).

V poročilu o izvrševanju proračuna so ocenili, da je bilo v državnem proračunu 3 mlrd SIT manj od predvidene vsote; med vzroke navaja: nižjo realno rast zasebne potrošnje (država pobere manj posrednih davkov - DDV), višjo rast izvoza blaga in storitev, (vpliva na višji obseg vračil DDV),

nerealizirano povečanje trošarin za bencine ter zakon o izjemnem znižanju davčne obveznosti, ki predvideva vračilo dohodnine državljanom z najnižjimi prejemki. Proračunski uporabniki so potrebovali za 13,35 mlrd SIT več denarja kot je bilo predvideno (Ministrstvu za šolstvo in šport je zmanjkalo 8,2 mlrd SIT, MF 2,9 mlrd SIT zaradi večjih obveznosti iz naslova finančne izravnave občinam in zagotovitve dodatnih sredstev za plačilo zapadlih glavnih dolga, Ministrstvu za kulturo 1,1 mlrd SIT zaradi obveznosti financiranja javnih zavodov s področja kulture, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve 0,8 mlrd SIT ter pravosodju 350 mio SIT za plače), (O delu vlade RS, 2001, str. 1 - 4).

Vzroki težav tega proračuna so predvsem na strani odhodkov; povečujejo jih inflacija, ki vpliva predvsem na plače in visok tečaj dolarja, ki zlasti vpliva na plačila obresti in odplačila dolga. Približno tretjina povečanja izdatkov za pokojnine (12 mlrd SIT) je rezultat nepričakovano visokega dviga plač novembra 1999, ki je bil osnova za uskladitev pokojnin v začetku leta. Del povečanih odhodkov pa izhaja iz aprila sprejetih povišanj količnikov za določitev plače in dodatkov zaposlenim pri proračunskih uporabnikih, višjih transferov občinam zaradi manjših prilivov dohodnine ter zaradi odločbe Ustavnega sodišča o nadaljnjem financiranju javnih zavodov na področju kulture. Pri tem bi bilo ustrezno spremeniti zakon glede usklajevanja pokojnin in plač, npr. rast bruto plače brez božičnice ali pa rast plač v povprečju zadnjega leta in ne le v izbranem mesecu, kajti usklajevanje z rastjo življenjskih stroškov je verjetno spodnja meja še sprejemljivega (Šušteršič, 2000, str. 15).

III. SALDO BILANCE PRIHODKOV IN ODHODKOV

Saldo bilance prihodkov in odhodkov za leto 2000 je izkazan kot proračunski primanjkljaj v višini 37,9 mlrd SIT (glej Tabela 1) oz. 0,94 % BDP oz. 3,8 % proračuna.

Tabela 1: Primerjava proračuna za leti 1999 in 2000 (v mlrd SIT)

	1999	2000	Indeks 2000/1999
I. PRIHODKI SKUPAJ	943,1	991	105,1
1. Davčni prihodki	895,1	927,7	103,6
1.1. Davki na dohodek in dobiček	192,7	220,6	114,5
1.2. Prispevki za socialno varnost	5,8	6,6	113,8
1.3. Davki na plačilno listo in delovno silo	55,4	68,1	122,9
1.4. Davki na premoženje	2,1	1,1	50,2
1.5. Domači davki na blago in storitve	593,2	593,3	100
1.6. Davki na mednarodno trgovino in transakcije	45,6	38,1	83,4
1.7. Drugi davki	0,03	0	0
2. Nedavčni prihodki	44,3	56,1	126,6
3. Kapitalski prihodki	0,5	0,8	160
4. Prejete donacije	3,2	6,4	200
5. Transferni prihodki	0	0	0
II. ODHODKI SKUPAJ	962,7	1.028,9	106,8
1. Tekoči odhodki	274,8	314,3	114,4
v tem: Plačila obresti	50,4	60,2	119,4
2. Tekoči transferi	578,3	613,4	106,1
3. Investicijski odhodki	56,2	50,8	90,4
4. Investicijski transferi	53,3	50,3	94,4
III. PRORAČUNSKI PRIMANJKLJAJ (I. - II.)	-19,6	-37,9	193,4

Vir: Tekoča gibanja v javnih financah, 2001, str. 1, 2.

1.2.1.3. RAČUN FINANČNIH TERJATEV IN NALOŽB: 4,65 milijarde tolarjev

V okviru računa finančnih terjatev in naložb se vključuje sredstva, prejeta v državni proračun kot vračila danih posojil in sredstva od prodaje kapitalskih deležev države (17,05 mlrd SIT) v javnih

in zasebnih podjetjih ter finančnih ustanovah. Iz naslova vračil danih posojil so prejeli 13,77 mlrd SIT, od prodaje kapitalskih deležev 0 mlrd SIT in kupnin iz privatizacije podjetij 3,27 mlrd SIT (glej Priloga 4).

Na strani odhodkov se je za dana posojila in povečanje kapitalskih deležev namenilo 12,39 mlrd SIT: za dana posojila 5,9 mlrd SIT (vnovčevanje državnih poroštev za TAM,..), 1,48 mlrd SIT za povečanje kapitalskih deležev (za investicije v energetiki, dokapitalizacijo Slovenskih železarn, javnih podjetij v energetiki in Nafta Lendava) in porabo sredstev kupnin iz privatizacije podjetij 5,01 mlrd SIT.

1.2.1.4. RAČUN FINANCIRANJA DRŽAVNEGA PRORAČUNA: 157,53 milijard SIT

Obseg odplačila domačega (106,18 mlrd SIT) in tujega dolga (14,46 mlrd SIT) znaša 120,65 mlrd SIT. Za financiranje odplačila dolga in proračunskega primanjkljaja je potrebno celotno zadolževanje proračuna v višini 157,53 mlrd SIT (glej Priloga 5) oz. za 35,6 % več kot se je država zadolžila leto poprej (Poročevalec DZ RS, 1999, str. 1624 - 1638; Bilten javnih financ, 2001, str. 44 - 47).

1.2.1.5. ODHODKI PRORAČUNA PO FUNKCIONALNI KLASIFIKACIJI

Tabela 2: Odhodki proračuna po področjih funkcionalnih dejavnosti v % za leti 1999 in 2000

		Realizirani proračun 1999	Sprejeti proračun 2000
COFOG		v %	v %
01	Javna uprava	18,3	19,4
02	Obramba	4,6	4,9
03	Javni red in varnost	6,5	6,6
04	Gospodarske dejavnosti	17,3	17,2
05	Varstvo okolja	0,9	1,2
06	Stanovanjska dejavnost in prostorski razvoj	0,4	0,3
07	Zdravstvo	0,7	0,7
08	Rekreacija, kultura in dejavnosti neprofitnih organizacij, društev, združenj in drugih ustanov	2,8	2,6
09	Izobraževanje	18,1	17,7
10	Socialna varnost	30,6	29,3
	SKUPAJ	100,0	100,0
	SKUPAJ v 000 SIT	962.704.117, 00	1.059708.135, 00

Vir: Zloženska Proračun in EU, 2000.

Iz tabele 2 je razvidno, da je Slovenija največ proračunskega denarja namenila socialni varnosti svojih državljanov (približno 30 %), sledijo izdatki za javno upravo, izobraževanje in gospodarske dejavnosti s približno enakimi deleži.

Po mnenju bivšega ministra za finance bo potrebno temeljito preveriti sprejete zakone (več kot 230 jih je), ki bremenijo proračun, da se izboljša sedanje stanje in struktura proračuna. Kot glavna vzroka za slabšanje strukture odhodkov je navedel sprejetje ZJF šele konec leta 1999 in preveč 'potrošnih' ministrstev, Šušteršič pa institucionalno prešibko vlogo MF in prevladovanje fiksnih obveznosti v strukturi odhodkov. Fiksni odhodki proračuna se povečujejo iz leta v leto in znašajo že 89 %, vendar bi se po ocenah moral zmanjšati na okrog 70 %. Prav tako se povečuje število zaposlenih v državni upravi (okrog 30000), ki se je v zadnjih šestih letih povečalo za 50 %; za plače zaposlenih v državnih organih se je namenilo 12,7 % državnega proračuna (Luskovec, 2000, str. 5, 18 - 19).

1.2.2. PRORAČUN REPUBLIKE SLOVENIJE ZA LETO 2001

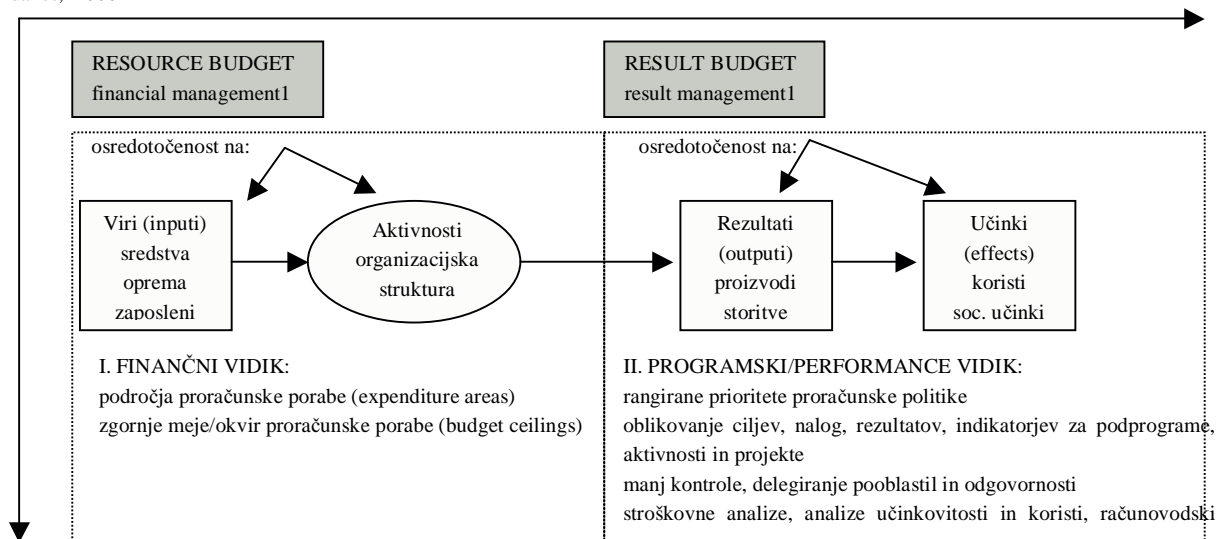
Novost pri pripravi proračuna 2001 je uvedba *programskega planiranja* z maksimiranjem učinkov. Ob tem se upoštevajo določbe ZJF in izkušnje držav EU (Švedska, Irska) in OECD (Avstralija, Nova Zelandija). Cilj uvedbe je izboljšanje proračunskih procedur in upravljanja javnih izdatkov, in sicer prek sprejemanja metod in programov, ki poudarjajo učinkovitost v proračunskem planiranju in seznanjanje z metodami in praksami držav EU in OECD. Vpeljujejo *dvofazni postopek priprave proračuna*. Ta metoda zagotavlja alokacijsko učinkovitost (dodelitev proračunskih sredstev v skladu s prednostnimi nalogami vlade), krepi finančno disciplino in tako vzdržuje primeren obseg javne porabe (učinkovita kontrola proračunskih izdatkov kot celote) ter povečuje tehnično učinkovitost (podpora učinkovitemu izvajanju javnih služb). Postopek zahteva pripravo proračuna od *"zgoraj navzdol"* (vlada najprej sprejme globalni javnofinančni okvir in razrez po osnovnih področjih porabe, šele nato ministrstva v sprejetih okvirih pripravijo svoje finančne načrte) in določitev fiskalnih ciljev, ki jih je potrebno obvezno spoštovati.

Programsko planiranje je nov pristop k določanju proračuna, ki daje odgovor na vprašanje *'Zakaj porabljam javna sredstva?'*. Ta programski pristop omogoča, ob upoštevanju ekonomske in institucionalne klasifikacije, novo strukturo posebnega dela proračuna:

- področja proračunske porabe (23):
 - Glavni programi (100 - 150),
 - Podprogrami (400 - 600),
 - aktivnosti (1500 - 2000),
 - projekti (5000 - 100).

Slika 3: Programsko - učinkovitostno planiranje

danes, 2000



Vir: Interno gradivo MF, 2000.

Programsko planiranje in usmerjenost k ciljem in rezultatom delovanja javne uprave osredotoča delovanje javne uprave od vložkov (input), prek postopkov k rezultatom (output) in učinkom (outcome) delovanja javne uprave. MF RS izvaja programsko planiranje s pomočjo 'twinning' programa z MF Kraljevine Švedske z dvema ključnima elementoma: postopna uvedba metodologije, ki poudarja učinkovitost v določanju proračunov in aktivnosti, ki zagotovijo, da bo Slovenija v polni meri pripravljena na spoštovanje proračunskih procedur iz določb zakonodaje

EU (na Švedskem so kontrolo vložkov izvajali že v 60-ih letih; leta 1988 pa jim je uspelo vpeljati triletni program aktivnosti proračuna, ki je orientiran k ciljem in rezultatom že pri planiranju proračuna).

Nov postopek priprave državnega proračuna se ureja z uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predlogov proračunov. Njegove temeljne značilnosti:

1. faza (SPOMLADANSKA SEJA VLADE): določitev večletnega proračunskega okvira, ki vključuje:
 - višino deficita/suficita v predvidenem obdobju (fiskalni cilj),
 - višino maksimalnih prejemkov in izdatkov proračuna za predvideno obdobje (v skladu z makroekonomskimi kazalci),
 - predvideno zgornjo mejo izdatkov proračuna za posamezna področja proračunske porabe za predvideno obdobje.
2. faza (SPOMLADANSKA SEJA VLADE): določitev okvirnega razreza proračuna po funkcijah - resorjih z določitvijo:
 - zgornje meje izdatkov za posamezni glavni program znotraj področja proračunske porabe,
 - prioriternih področij proračunske porabe,
 - prioriternih glavnih programov,
 - Proračunskega memoranduma.
3. faza (MAJ - JUNIJ, NEPOSREDNI UPORABNIKI): podrobna razdelitev pravic porabe po podprogramih, aktivnostih in projektih (to je po proračunskih postavkah). Razdelitev sredstev znotraj teh omejitev je v pristojnosti ministrov, pri čemer moramo spoštovati določen obseg izdatkov za področja proračunske porabe v predhodnih fazah.

Mejnik med prvo in drugo stopnjo proračunskega postopka je pomladanska proračunska seja sredi aprila, na kateri vlada sprejme: makrofiskalni scenarij in proračunska izhodišča - globalni nominalni okvir prihodkov in odhodkov¹⁴ proračuna za obdobje naslednjih štirih let, razrez proračunskih prejemkov in izdatkov po ekonomski in programski strukturi za obdobje naslednjih štirih let in državne razvojne prioritete za naslednje proračunsko obdobje.

Pri pripravi proračuna 2001 je imela vlada zelo kratek čas, zato so se pojavile nekatere poenostavitve in opustitev večletnih projekcij, kar je pomenilo glavno pomanjkljivost. Zaradi velike časovne stiske je bilo sodelovanje med proračunskimi uporabniki in centralno proračunsko enoto omejeno zgolj na usklajevalne sestanke na ministrski ravni; to pa je bilo premalo za pripravo kakovostnega proračuna z novo programsko strukturo in novim tretjim

¹⁴ Globalni okviri prihodkov, odhodkov in primanjkljaja po posameznih fazah priprave proračuna 2001

	Makrofiskalni scenarij		Proračunski memorandum in predlog proračuna		Dopolnjen predlog proračuna	
	% BDP	mio SIT	% BDP	mio SIT	% BDP	mio SIT
Skupni prihodki:						
▪ Javne finance	40.8	1.873	42.9	1.967	43.1	1.977
▪ Državni proračun	23.8	1.091	25.1	1.150	25.3	1.160
Skupni odhodki:						
▪ Javne finance	-		43.9	2.012	44.1	2.022
▪ Državni proračun	25	1.148	26.2	1.200	26.4	1.210
Primanjkljaj:						
▪ Javne finance	-		0.98	45	0.98	45
▪ Državni proračun	1.2	55	1.08	50	1.08	50

Vir: Zbornik referatov III. seminarja o JF in državnem revidiranju, 2001, str. 14.

delom. Pri določanju proračunskih odhodkov za leto 2001 je bilo bolj zapleteno iz dveh razlogov: prvič - realizacija proračuna za leto 2000 je bila zaradi vladnih "prisilnih varčevalnih" ukrepov na nekaterih namenih daleč od sprejetega predloga proračuna in drugič - zaradi velike spremembe institucionalne strukture. Zlasti v zadnjih mesecih leta 2000 je prišlo do velikega prestrukturiranja proračunskih odhodkov tako med proračunskimi uporabniki (PU) kot med posameznimi ekonomskimi in programskimi nameni. Na drugi strani pa so pri PU obstajale velike neporavnane zapadle obveznosti, kar je zahtevalo korekcijo osnove, sicer bi se težave iz leta 2000 avtomatično prenesle v leto 2001. Po dolgem usklajevanju med MF in PU skupni odhodki proračuna znašajo 1.210 mlrd SIT (26,4 % BDP), kar je skoraj 50 mlrd SIT nad prvotnim vladnim razrezom. Skupni obseg proračunskih prihodkov znaša 1.160 mlrd SIT.

Določen je bil tudi proračunski primanjkljaj v zgornjem možnem obsegu 1,08 % BDP (50 mlrd SIT). Tretji del proračuna, Načrt razvojnih programov za obdobje 2001 - 2004 predstavlja podlago pri pripravi proračunov prihodnjih let in Državnega razvojnega programa za obdobje 2000 - 2006. Proračunski memorandum naj bi vseboval tudi ciljni scenarij štiriletnega gospodarskega razvoja, celoten proračun pa bi bil pripravljen za obdobje dveh let.

MF je v skladu z določili ZJF in Uredbe o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna določilo novo **funkcionalno - programsko klasifikacijo izdatkov državnega proračuna 2001**, ki velja za državni proračun in določa področja proračunske porabe ter glavne programe, v katere so razvrščeni izdatki neposrednih uporabnikov. Pripravljena je na podlagi mednarodne funkcionalne klasifikacije in izkušenj švedskega modela. Glavni namen uvedbe te klasifikacije je večja preglednost proračunskih izdatkov po funkcijah države pri predstavitvi državnega proračuna, možnost določanja razvojnih prioritet države na smiselno in vsebinsko povezanih delih proračuna, hkrati pa je osnova za začetek uvajanja k rezultatom usmerjenega proračuna. Ta struktura proračuna nam prikaže, kaj se financira iz proračuna oz. na katerih področjih država izvaja svoje naloge in programe (zagotavlja javne dobrine). Njen cilj je izboljšati postopke upravljanja z javnimi izdatki in povečati učinkovitost celotnih JF. Na tej podlagi so izdatki uporabnikov sistematično strukturirani v 23 področij porabe (glej Priloga 7) in 95 glavnih programov, ki so vključeni v državni proračun 2001. Poleg tega so izdatki neposrednih uporabnikov razvrščeni v podprograme (okrog 290) in vsak podprogram je razdeljen na aktivnosti in projekte, sedaj še proračunske postavke, te pa na podskupine kontov. Na nivoju glavnih programov in podprogramov je potrebno določiti jasne cilje in indikatorje uspešnosti, ki bodo služili za ugotavljanje uspešnosti in primerjanje rezultatov, učinkovitosti, gospodarnosti in kvalitete izvajanja. Zaradi učinkovitejše porabe javno finančnih sredstev se želi izboljšati proračunsko planiranje in zagotoviti racionalnejšo izvedbo podprogramov ter s tem namenom dodeliti pooblastila in odgovornost projektnim vodjem. Področja porabe in glavni programi imajo trajnejši značaj in naj se ne bi spreminjala, saj vključujejo vse bistvene funkcije države, medtem ko so aktivnosti in predvsem projekti spremenljive narave in te naj bi določala pristojna ministrstva oz. izvedbeni organi.

Prednosti takšnega koncepta:

- pripomore k boljšim odločitvam (tako političnim kot managerskim),
- pomaga pri določitvi in odražanju prioritet znotraj proračuna,
- uvaja podjetniški način razmišljanja in delovanja,

- delegira in jasno razmejuje odgovornost,
- povečuje transparentnost in fleksibilnost proračuna,
- povečuje zanesljivost,
- je orodje za dvig gospodarnosti in učinkovitosti pri porabi proračunskih sredstev.

Strukturo bo potrebno dograditi na najnižjem nivoju, to je določiti aktivnosti in projekte znotraj podprogramov. Poleg tega je potrebno pregledati in izboljšati opredelitve ciljev in indikatorjev ter jih uskladiti s sprejetimi srednjeročnimi načrti in strateškimi dokumenti (nacionalni programi in strategije). Programsko - funkcionalna struktura je oblikovana le za državni proračun, potrebno bi jo bilo razširiti tudi na ostale blagajne javnega financiranja.

Za državni proračun 2002 - 2003 bo na predlog pristojnih neposrednih uporabnikov potrebno izboljšati programsko strukturo državnega proračuna, predvsem ustrezno umestitev in združevanje proračunskih postavk v podprograme. Poleg tega morajo področja porabe in programi zaživeti v praksi, pri tem bodo imeli odločilno vlogo koordinatorji področij proračunske porabe in glavnih programov. Pri pripravi programov dela in zaključnega računa državnega proračuna 2002 - 2003 bo treba izboljšati določanje ciljev oz. rezultatov, predvsem pa jih prilagoditi potrebam posameznih ministrstev in drugih neposrednih uporabnikov državnega proračuna. Prav tako bo potrebno izboljšati in prilagoditi potrebam posameznega uporabnika fizične, finančne in druge indikatorje za merjenje uresničevanja ciljev (Zbornik referatov 3. seminarja o JF in državnem revidiranju, 2001, str. 7 - 50).

2. SPLOŠNI PRORAČUN EVROPSKE UNIJE

2.1. RAZVOJ PRORAČUNA EU

Proračun je bil od ustanovitve skupnega finančnega sistema (zgodnja petdeseta leta) podvržen velikim spremembam: poenotenju proračunskih instrumentov, napredku v smeri finančne avtonomije, razvoju skupnih politik in iskanju institucionalnega ravnotežja.

Nastanek proračuna EU sega že v leto 1951, v čas, ko so podpisali Pariško pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ). Skupaj z Rimsko pogodbo iz leta 1957, ki je ustanovila Evropsko gospodarsko skupnost (EGS), sta dajali osnovo proračunom vse do leta 1970. ESPJ je določala dva proračuna, administrativnega in operativnega. Leta 1957 je EGS osnovala en sam proračun, vzporedno z njim sta nastala proračun za administracijo in proračun za razvoj in investicije Evropske skupnosti za atomsko energijo (ESAE). Pogodba o združitvi (1965) je vključila administrativni proračun ESPJ in ESAE ter operativni proračun v proračun EGS. V tem obdobju je imel Svet Evrope (SE) popolno prevlado nad sprejemanjem proračuna.

Predlog EK glede vključitve izdatkov za Skupno kmetijsko politiko (SKP) v proračun za l. 1962 je bil uvod v lastna sredstva in krepitev moči Evropskega parlamenta (EP).

Med sprejemom Luxemburškega sporazuma (1970) je potekalo veliko pogajanj glede vključitve proračuna ESAE za razvoj in investicije v splošni proračun. Tako sta ostala le splošni proračun

in operativni proračun ESPJ. Ustanovna pogodba ESPJ bo zapadla leta 2002 in takrat bo v splošnem proračunu EU na voljo 1,3 mlrd EUR, ki bodo namenjena financiranju raziskovanj premoga in jekla. S tem sporazumom pa se je postopoma povečevala moč EP (od l. 1979 naprej) pri sprejemanju proračuna. Predsednik EP je postal tisti, ki je sprejel končni proračun. Ta sporazum predstavlja drugi pomembni dogodek v zgodovini proračuna. Prejšnje finančne prispevke držav članic za financiranje proračuna so nadomestili lastni prihodki ES. Nekatere politike so zaznamovale prva leta proračunske politike (Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, EKUJS leta 1962, Evropski sklad za regionalni razvoj, ESRR leta 1970, itd.). Tako si je ES postopoma pridobivala finančno avtonomijo. Dovoljena so bila finančna sredstva, prejeta iz dohodkov od kmetijstva, carinskih dajatev in deleža prihodkov od DDV.

Velika Britanija je kot glavni problem leta 1974 poudarjala proračunsko neravnovesje na podlagi tega, kolikšen je vložek države članice v EU in kolikšen je prejemek države članice iz EU. Proračunska neravnovesja so se vseskozi pojavljala. In se pojavljajo še danes. V zadnjem času ta problem še posebej izpostavlja Nemčija.

Evropska integracija (3. krog širitve: vključevanje Španije in Portugalske) je stopila v novo fazo s podpisom Enotnega evropskega akta (EEA) februarja 1986. EGS se je zavezala, da je do konca 1992 uvedla enotni trg, ekonomsko in socialno zvezo ter na splošno širila obseg in pristojnosti delovanja ES. Evropska komisija (EK) je februarja 1987 predstavila reformo finančnega sistema v "Delors 1. paketu"¹⁵, ki je predstavljal osnovo za Bruselski sporazum (1988). Medinstitucionalni sporazum (1988) o proračunski usmeritvi (finančna perspektiva 1988 - 1992) je prinesel velik uspeh; nasledil ga je drugi medinstitucionalni sporazum (1993), ki je določil okvire proračunske politike za obdobje 1993 – 1999. Pogodba o EU je bila sprejeta februarja 1992, znana kot Maastrichtska pogodba, ki obravnava gospodarsko, denarno in politično stran unije. Maja 1999 je bil podpisan nov medinstitucionalni dogovor med organi EU, ki predstavlja proračunsko usmeritev do leta 2006 (finančna perspektiva 2000 - 2006).

Poleg dveh finančnih instrumentov, splošnega proračuna in proračuna ESPJ, obstaja še proračun Evropskega razvojnega sklada (ERS, že od leta 1959 naprej). Ta ni vključen v glavni proračun; financira se s prispevki držav članic in deluje v okviru svojih finančnih pravil. Sredstva namenjajo razvoju držav Afrike, Karibov in Pacifika.

Eden izmed pomembnejših izzivov EU bodo nedvomno finančni ukrepi pri prihodnji širitvi na osrednjo in vzhodno Evropo. To je velik izziv, saj pogosto pomeni priključitev teh držav za EU zaostajanje potencialnih kandidatk na ekonomski in socialni ravni za državami članicami (European Union public finance, 1995, str. 14 - 20; General budget: Introduction, 2000, str. 1 - 2; Financial perspective, 2000, str. 1, 3).

¹⁵ Delors 1. paket:

- zgornja meja lastnih sredstev predstavljena kot % BNP celotne EU
- predstavitev finančne perspektive, dejanski večletni finančni pregled; skupna plačila ne smejo presegati celotne zgornje meje 1,27 % BNP EU in za vsako kategorijo izdatkov za vsako leto je določena zgornja meja
- DDV je bil popravljen z namenom upoštevati razlike v ekonomski strukturi posameznih držav (relativni delež porabe v BNP držav članic).
- nova kategorija virov; dopolnjuje področje ostalih virov in je osnovana na BNP-ju držav članic
- možna dokončna rešitev britanskega problema; odgovarja tudi na zahteve Nemčije
- izdatki za kmetijstvo so se začeli kontrolirati z uvedbo nove kmetijske smernice (določitev zgornje meje v finančni perspektivi na podlagi predvidenih dejanskih stroškov)
- Parlament ima zadnjo besedo pri predstavljanju maksimalne meje naraščajočih neobveznih izdatkov.

2.2. LETNI POSTOPEK SPREJEMANJA PRORAČUNA

Pri sprejemanju proračuna sodelujejo tri glavni organi EU: Evropski parlament, Evropska komisija in Svet ministrov (SM). Vsak opravlja svoje posebne naloge in obveznosti:

- Evropski parlament:
 - je udeležen pri pripravi proračunskih smernic in tipov trošenja,
 - določi neobvezne izdatke (izdatki za šolstvo, socialne in lokalne programe, projekte za varstvo okolja, hrano in humanitarno pomoč) in ima pravico vlagati amandmaje k tem izdatkom ter predlagati spremembe pri obveznih izdatkih,
 - sprejme/zavrne proračun in izvršuje nadzor njegovega izvrševanja,
 - ponovno obravnava letno poročilo.
- Evropska komisija:
 - pripravi predhodni predlog proračuna in po sprejetju proračuna upravlja z izdatki,
 - skrbi za samo izvajanje proračunske politike.
- Svet ministrov:
 - sprejme predlog proračuna,
 - ima glavno besedo pri obveznih izdatkih (izdatki za kmetijstvo, mednarodne aktivnosti,...),
 - predlaga spremembe k parlamentarnim neobveznim izdatkom.

Letni postopek proračuna vključuje več faz; v prvi fazi določajo finančno perspektivo, o kateri se uskladi EP in SM. Na tej osnovi EK pripravi konec aprila predhodni predlog proračuna, ki je napoved za izdatke in prihodke za naslednje leto in služi kot podlaga SM za prvo obravnavo oz. branje. SM sprejme ta predlog proračuna do konca julija in ga pošlje EP do prve polovice septembra. Sledi obravnava v parlamentarnem odboru za proračun in političnih skupinah. Oblikuje amandmaje za neobvezne izdatke in predloge sprememb za obvezne izdatke. Nato se opravi obravnava še na skupnem zasedanju EP (prvo branje konec oktobra). Na podlagi predhodnega predloga se EP in SM pogajata in usklajujeta mnenja. SM opravi drugo branje sredi novembra in sprejeti akt pošlje v EP. Slednji opravi drugo branje v decembru in ob koncu meseca sprejme proračun, ki pride v veljavo (v januarju) s podpisom predsednika EP. V kolikor proračun ni sprejet pravočasno, se poraba v posameznem mesecu izvaja v okviru dvanajstin prejšnjega proračuna. Dodatne proračunske zahteve se skušajo najprej zagotoviti s prerazporeditvijo proračunskih postavk. V primeru potrebe po dodatnih proračunskih sredstvih teče ločen postopek za dodatni proračun, ki se po sprejetju priloži osnovnemu proračunu.

Proračun EU se načrtuje za obdobje šestih let. Tako načrtovanje je nujno potrebno za zagotavljanje finančnih učinkov vsakega predloga porabe, kar se zagotovi z usklajevanjem programov in finančnih načrtov direktoratskih (24 direktoratskih, vsak ima finančni načrt za tri leta), (General budget: Introduction, 2000, str. 4 - 6).

EK ima odprti dve vrsti računov v državah članicah: pri centralnih bankah oz. zakladnicah MF in komercialnih bankah. Računi pri zakladnicah oz. centralnih bankah se uporabljajo za sredstva, ki so prihodki proračuna EU. Stroški vodenja računov se ne zaračunavajo. Sredstva, ki izhajajo iz naslova DDV in BNP se morajo nakazati v dobro računa EK vsak prvi delovni dan v mesecu. Tradicionalna lastna sredstva pa nakazujejo v dobro proračuna EK vsak prvi delovni dan po devetnajstem vsakega meseca. Zaradi likvidnostnih težav, predvsem ko se plačujejo obveznosti za kmetijstvo, lahko EK prosi države članice, da nakažejo sredstva pred omenjenimi datumi.

Računi, ki jih EK odpre pri komercialnih bankah, se uporabljajo za plačila sredstev iz proračuna EU v državo članico. EK odpre račune pred polnopravnim članstvom države preko javnega razpisa, ki se razpiše šest mesecev pred polnopravnim članstvom (Interno gradivo MF, 1999). Prerazporeditve znotraj proračunskih poglavij odobri EK, prenose sredstev med proračunskimi poglavji pa odobri proračunski svet. Skupni znesek prerazporeditev variira iz leta v leto (leta 1998 je znašal 200 mio EUR, kar znaša 0,7 % celotnega proračuna EU).

2.3. PRORAČUNSKA PRAVILA

Evroproračun temelji na več načelih (General Budget: Introduction, 2000, str. 2 - 4):

- *načelo enotnosti*: v proračun so vključeni vsi prihodki in izdatki EU v enem samem dokumentu. Obstajata dve izjemi tega pravila, in sicer proračun ESPJ, ki bo vključen v prihodnjih letih in proračun Evropskega razvojnega sklada (ERS), ki ga financirajo države članice in se uporablja za razvojne programe. Zaenkrat še ni predvidena njegova vključitev v enotni proračun EU,
- *načelo vsesplošnosti*: vsi prihodki EU se zberejo in prikažejo v proračunu, izdatki pa se razporejajo s tega nivoja,
- *načelo letnega proračuna oz. enoletnosti*: proračunsko leto traja od januarja do decembra; delovanje proračuna temelji na danem letu proračuna,
- *načelo uravnoveženosti*: izdatki proračuna EU morajo biti izenačeni z njegovimi prihodki, in sicer v smislu dejanskih in ne le načrtovanih prihodkov in odhodkov,
- *načelo posebnosti*: se upošteva v primerih tistih postavk, ki se nanašajo na določene namene. To velja tudi na strani prihodkov (opredeljenost plačnika v proračun).

2.4. SISTEM FINANCIRANJA PRORAČUNA EU

2.4.1. PREGLED RAZVOJA LASTNIH SREDSTEV

EK je predstavila zgodovinski razvoj sistema financiranja proračuna EU:

- V razdobju 1958 - 1970 je financiranje EU temeljilo na prispevkih držav članic.
- Sistem lastnih sredstev, ki naj bi zagotovil neodvisnost od transferjev držav članic, je bil sprejet na ES v Luxemburgu aprila 1970 in uveden leta 1971. Koncept prihodkov proračuna EU je obsegal carine, prelevmane in dohodke iz naslova DDV.
- ES je junija 1984 v Fontainebleau-ju določil maksimalno stopnjo prispevkov iz naslova DDV (1,4 %) in uvedel rabat za Veliko Britanijo, t.i. korekcijski mehanizem za VB¹⁶.
- Junija 1988 so bile uvedene bistvene reforme:
 - vir financiranja je postal BNP (prispevki, ki temeljijo na deležu, ki ga ima država v BNP - ju celotne EU),
 - zgornja meja lastnih sredstev je bila povečana iz 1,15 % na 1,20 %,
 - zgornja meja DDV osnove.

¹⁶ Korekcijski mehanizem za VB: ker je bila VB v 10-letnem obdobju (1974-1984) neto plačnica v proračun EU, je bil zanjo l.1984 uveden ta mehanizem. Do neravnovesja je prišlo zaradi: relativno majhnega kmetijskega sektorja, zaradi katerega je VB dobila relativno malo sredstev iz SKP in relativno višjega deleža prispevkov od DDV glede na delež v BNP-ju EU. Ostale članice ji tako povrnejo 66% primanjkljaja.

- Sedanji sistem lastnih sredstev je stopil v veljavo 1. januarja 1995 z naslednjimi spremembami:
 - zmanjšanje maksimalne stopnje DDV,
 - določitev nadaljnje zgornje meje DDV osnove,
 - povečanje zgornje meje lastnih virov na 1,27 %.

2.4.2. DELOVANJE SISTEMA LASTNIH SREDSTEV

Namen tekočega sistema financiranja EU je analizirati in izboljšati njegovo delovanje. Ključne reforme lastnih sredstev (iz let 1988 in 1994) so vodile k postopnemu zmanjševanju prispevkov DDV v proračun. Zmanjševanje obsega tradicionalnih lastnih virov (uvozne carine in pobiranje davkov iz kmetijstva) je prav tako rezultat trgovinske liberalizacije. Način, v katerem finančni sistem deluje, je določen v skladu s petimi kriteriji:

- *zadostnost sredstev*: sredstva morajo pokriti vse potrebe proračuna EU,
- *pravičnost bruto prispevkov*: prispevek države članice v proračun EU je v skladu s svojim deležem v BNP-ju celotne EU (proporcionalnost pri obsegu velikih prispevkov članic),
- *finančna avtonomija*: neodvisnost EU od prispevkov držav članic,
- *transparentnost in enostavnost*: preglednost nad prispevki, ki je zagotovljena vsem davčnim zavezancem v EU,
- *stroškovna učinkovitost*: vključuje predvsem mehanizme zbiranja sredstev za financiranje proračuna EU in matriko odgovornosti za zagotavljanje učinkovitega zbiranja in usmerjanja sredstev.

Kar se tiče prvih dveh kriterijev finančnega sistema EU EK meni, da sta bila doslej zadovoljivo izvršena; gre za postopno nadomestitev sredstev DDV s sredstvi, pridobljenimi z BNP (od leta 1988 dalje). Pri ostalih treh sistem razkriva slabosti; pri finančni avtonomiji - upadanje deleža tradicionalnih lastnih virov za financiranje stroškov EU, kar pomeni večjo odvisnost EU od medvladnih transferov. Z vidika stroškovne učinkovitosti je zbiranje tradicionalnih lastnih sredstev zelo okorno in vedenje držav članic nejasno, kar vodi k tveganju, nepravilnosti in pravdanju (prav slednja zvišujeta stroške zbiranja in kontrole). Na transparentnost in enostavnost vplivata pokritost osnove DDV in sprejetje korekcijskega mehanizma Velike Britanije.

Sistem lastnih virov se lahko izboljša s poenostavitvijo trenutnega sistema prispevkov ali predstavitvijo novih lastnih virov oz. dodajanja obstoječim virom. Predloženih je osem potencialnih novih virov lastnih sredstev:

- moduliran DDV,
- davek na obresti,
- CO₂/energijski davek,
- dodatne dajatve na tobak, alkohol in mineralna olja,
- davek na 'seigniorage' ECB,
- davek na dobiček podjetij,
- davek na osebni dohodek,
- davek na komunikacijske storitve.

Tako je nemogoče, da bi katerikoli davek ustrezal vsem kriterijem, da bi postal nov vir sredstev v EU. Dejstvo je, da je srednjeročno najprimernejši modificiran DDV, ki ne krepi finančne neodvisnosti EU (ki je cilj proračunskih neravnovesij) od držav članic, saj predstavlja še vedno neke vrste prispevke držav članic. Na dolgi rok pa je pomembna prav ta finančna neodvisnost EU od držav članic; zato imajo prednost davek na 'seignorage' ECB, davek na obresti in davek na komunikacijske storitve.

2.4.3. PRORAČUNSKO (NE)RAVNOVESJE

Proračunsko ravnovesje (neto ravnovesje) je določeno kot razlika med prejemki države članice iz proračuna EU in njenimi prispevki v proračun EU, sicer prihaja do proračunskega neravnovesja. Bistvo kratkoročnih reform je izravnava proračunskih neravnovesij, in prav temu posvečajo posebno pozornost nekatere države članice (Nemčija, Nizozemska, Avstrija, Švedska), ki prispevajo večji del v proračun EU. Pri tem nastaja problem v zvezi z določitvijo končnega prejemnika pomoči oz. dejanskega plačnika prispevka v proračun EU, ki velja predvsem za izvozna nadomestila in pobiranje carin¹⁷.

Še vedno ostaja sporen korekcijski mehanizem za VB, kajti nekatere države članice, ki so neto plačnice (Nemčija, Nizozemska, Avstrija, Švedska) imajo večji primanjkljaj od VB (njihov primanjkljaj v odnosu do EU je neporacionalen z njihovo prosperiteto oz. blaginjo; Nemčija ima že 10 mlrd EUR primanjkljaja), pa niso vključene v ta mehanizem. O tem poteka veliko razprav, tudi v zvezi z reformo financiranja proračuna EU. Možne so tri opcije tega financiranja:

- vrnitev k preprostemu financiranju brez korekcijskega mehanizma (v smeri poenostavitve - prenehanje vsake povrnitve presežnega financiranja proračuna EU, t.j. ukinitvev korekcijskega mehanizma za VB),
- progresiven sistem financiranja (nov sistem prerazdeltive pomoči kmetom pod okriljem SKP (večja neposredna pomoč),
- posplošen korekcijski mehanizem za vse države članice s proračunskim primanjkljajem.

Komisija vseeno poudarja, da nobena od teh rešitev ni popolna in odločitve o prihodnjih virih lastnih sredstev bi morale biti ustrezno prilagojene (Operation of the own resources system, 2000, str. 1 - 4; Financing the EU, 1999).

2.5. AGENDA 2000 IN PRORAČUNSKI UČINKI

Namen EU je zagotoviti ustrezne vire za financiranje njenih politik ob ohranjanju stroge proračunske discipline, urediti postopek finančnega sistema EU v bolj transparentnega in stroškovno učinkovitega in bolj skrbno osnovati sistem lastnih sredstev glede plačilne sposobnosti držav članic.

V kontekstu Agende 2000 (oktobra 1998) je EK predstavila poročilo o delovanju sistema lastnih sredstev, možnosti za izboljšanje postopka in problematiko proračunskega (ne)ravnovesja. Ob

¹⁷ Izvozna nadomestila: se pišejo kot prispevek državi izvoznici (Nizozemska, Belgija), dejansko pa so prejemniki teh nadomestil kmetje v državi pridelovalki. Podobno je tudi pri pobiranju carin, ko države uvoznice pobirajo carine za proizvode in si te prihodke od carin štejejo kot lastne prispevke v proračun EU, čeprav je večina proizvodov uvoženih za druge države članice, ki tudi plačajo carino.

tem je ES (marca 1999 v Berlinu¹⁸) zahteval ponovno opredelitev novih virov lastnih sredstev, ki naj bi zagotavljali zakonito doslednost in zadovoljivo delovanje finančnega sistema v prihodnje (po letu 2002).

EP se je zavzemal za reformo dohodkovnega sistema, ki bi vodila k večji finančni avtonomiji EU z vzpostavitvijo novih modelov o lastnih virih brez večanja davčne obremenitve na evropske davkoplačevalce. EK naj bi predlog potrdila do leta 2005. Ta naj bi vseboval ukrepe za nadomestitev DDV z novimi avtonomnimi viri lastnih sredstev. EP smatra BNP kot najboljši pokazatelj ekonomskega delovanja vsake države članice. Verjame, da bi se morali kompenzacijskim mehanizmom izogniti in vsa neravnovesja, ki bi se pojavljala, popraviti z reformo strukture izdatkov. Sistem lastnih virov v EU ne bi smel več dopuščati okrnitve, korekcijski mehanizmi pa bi se morali postopoma opustiti. Glede DDV-ja EP predlaga drugačen časovni razpon uvajanja teh stopenj, in sicer znižanje na 0,75% leta 2001 in 2002 (namesto 2002 in 2003 kot predlaga EK), 0,50 % leta 2003 in 2004 (namesto od 2004 naprej) in celo znižanje na 0,25 % v letih 2005 in 2006 (Agenda 2000: New Own Resources Decision, 2000, str. 1 - 3).

EK je v okviru Agende 2000 objavila novo finančno perspektivo 2000 – 2006. Dokument prinaša osnovne orise načrtovanih reform EU v SKP, strukturni politiki in širitvi EU. Izhodišče te perspektive predstavlja nespremenjeni relativni obseg proračuna EU (1,27 % BNP). Kljub predvideni gospodarski rasti EU (2,5 % letno) je v tem obdobju na voljo za 75 mlrd EUR več sredstev kot v prejšnji perspektivi (od tega 45 mlrd EUR za širitev EU). Prve nove članice naj bi vstopile z letom 2003, sicer je realnejši datum leto 2004. Širitev bo predstavljala dodatne stroške za evropski proračun, vendar pričakujejo postopno izvajanje. Predpristopna pomoč naj bi ublažila začetne razlike med novimi in starimi članicami ob pričakovani hitrejši gospodarski rasti (4 %) novih kandidatki za vključitev. EK je poleg tega opredelila zgornjo možno mejo za koriščenje pomoči iz proračuna EU v višini 4 % BNP posamezne države članice (tako sedanje kot bodoče).

Reforma SKP naj bi v proračun EU prinesla prihranek v višini 3,6 mlrd EUR letno. Zaradi novih potreb (stroški za izvajanje politike pogozdovanja) naj bi se obseg potrebnih sredstev za izvajanje SKP proti koncu obdobja ustalil. Predpristopna pomoč bo na področju kmetijstva znašala 500 mio EUR letno za modernizacijo kmetij in kmetijsko - prehrabene distribucijske mreže. Stroški SKP za nove članice (po njihovi vključitvi) so ocenjeni med 1,1 in 1,4 mlrd EUR letno za t.i. tržne ukrepe in med 0,6 in 2,5 mlrd EUR za spremljajoče ukrepe (agro-okolje, pogozdovanje, zgodnje upokojevanje). Tako znaša vrednost predvidenih pomoči od 1,5 mlrd EUR leta 2002 do 3,3 mlrd EUR leta 2006.

Reforma strukturne politike prinaša večjo vsebinsko, geografsko in finančno pomoč. Sedaj so za dodelitev pomoči iz strukturnih skladov le trije kriteriji (prej šest). Kohezijski sklad ostane nespremenjen. Strukturni izdatki ostanejo na predvideni ravni iz leta 1999 (0,46 % BNP EU). V celotnem obdobju perspektive kumulativno znašajo 275 mlrd EUR: 209,7 mlrd EUR strukturnim skladom, 20,3 mlrd EUR kohezijskemu skladu, 38 mlrd EUR za strukturno pomoč novim

¹⁸ Berlinski sporazum (Interno gradivo MF, 1999):

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

članicam in 7 mlrd EUR za predpristopno pomoč.

Za vse oblike predpristopne pomoči pridruženim članicam EU je skupno od leta 2000 naprej namenjenih 21 mlrd EUR (po 3 mlrd EUR letno) za modernizacijo njihove infrastrukture (transport in okolje).

Za vse oblike pomoči novim članicam EU po njihovi vključitvi pa je na voljo 53,8 mlrd EUR od 2002 do 2006 (zneski z leti naraščajo, od 5,8 mlrd EUR do 15,7 mlrd EUR): kmetijstvu 12 mlrd EUR, strukturnim operacijam 38 mlrd EUR in ostalim aktivnostim (notranje in zunanje politike ter administrativni stroški) 3,8 mlrd EUR; (Financing the EU, 1999).

2.6. FINANČNA PERSPEKTIVA

Medinstitucionalni sporazum za obdobje 2000 - 2006, ki je bistvo finančnega paketa Agende 2000, omogoča EU povečanje in krepitev njenih politik ob ohranjanju strogega finančnega okvira. Namen finančne perspektive je krepitev proračunske discipline (finančna perspektiva postavlja proračunske meje za glavne kategorije izdatkov EU, da se obdrži poraba v razpoložljivih mejah lastnih sredstev) in izboljšati delovanje proračunskega postopka (sodelovanje institucij o proračunskih zadevah). Finančna perspektiva nalaga dvojno zgornjo mejo porabe: eno za celotno porabo in drugo za vsako kategorijo izdatkov. Obsega sedem glavnih poglavij:

1. *kmetijstvo*,
2. *strukturne operacije*,
3. *notranje politike*,
4. *zunanje politike*,
5. *administrativni izdatki*,
6. *rezerve (denarna, nujna pomoč, jamstva)*,
7. *kompensacija* / predpristopna pomoč***.

* 1995 - 1998: prehodna kompensacija za nove države članice (Avstrija, Finska in Švedska)

** 2000 - 2006: predpristopna pomoč za države kandidatke.

Med zgornjo mejo lastnih sredstev in dejanskih plačil obstaja, t.i. 'varna meja' za nepredvideno povečano porabo, ki omogoča preglednost v perspektivi (če je dejanski BNP manjši od pričakovanega, se pokrije iz tega dela).

Komisija vsako leto pripravi tehnične prilagoditve k finančni perspektivi za prihodnje leto (na podlagi najnovejših podatkov o stopnji inflacije, BNP) in predlaga ponovno oceno celotne zgornje meje (dejanske s predvideno) in razporeditev strukturnih operacij tega obdobja. To omogoča EU, da prevzame določene ukrepe o spremembah finančne perspektive, ki ob njenem sprejetju niso bili pričakovani (Financial perspective, 2000, str. 1, 2).

Iz tabele 3 je razvidno, da *kmetijstvo in strukturne operacije* računata na večji del porabe, približno 80 % vseh proračunskih izdatkov EU. Reforma SKP v Agendi 2000 bo zahtevala porast 'kmetijske' porabe (41,7 mlrd EUR leta 2000 na 45,5 mlrd EUR leta 2003) in se bo zniževala do konca obdobja; približno 1/10 teh izdatkov bo namenjena razvoju podeželja. Poraba za *strukturne operacije* se bo zniževala (od 32,6 na 30,3 mlrd EUR) in sledila dogovorjeni (geografski in vsebinski) razdelitvi pomoči. *Notranje politike* dajejo pomembno vlogo evropskim

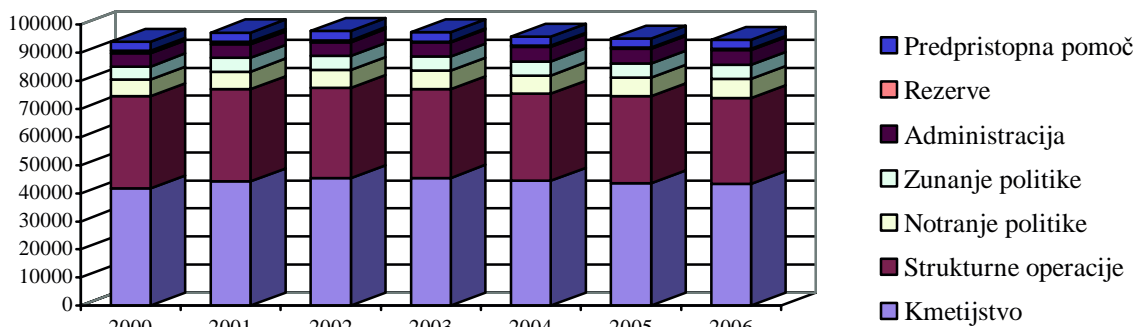
povezavam, raziskovanju in inovacijam, šolstvu in izobraževanju ter majhnim in srednje velikim podjetjem, kjer bodo njeno finančno dodelitev rahlo povečevale (od 6,1 na 6,8 mlrd EUR). Enako velja za *zunanje politike* (od 4,6 na 5,04 mlrd EUR) in *administracijo* (od 4,6 na 5,3 mlrd EUR). Monetarna rezerva bo odpravljena leta 2003, ostali dve *rezervi* ostajata na istem nivoju (208 mio EUR vsaki). *Predpristopni pomoči* bo dodeljenih približno 3,2 mlrd EUR na leto: kmetijstvu 540 mio EUR, predpristopni strukturni listini 1,1 mlrd EUR in programu Phare 1,6 mlrd EUR.

Tabela 3: Finančna perspektiva 2000 - 2006 v mio EUR

Proračunska sredstva (predlog EK)	Tekoče cene		Tekoče cene 2001				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Kmetijstvo	41.738	44.230	45.379	45.538	44.488	43.624	43.344
2. Strukturne operacije	32.678	32.720	32.106	31.503	30.785	30.785	30.343
▪ Strukturni skladi	30.019	30.005	29.391	28.788	28.174	28.174	27.737
▪ Kohezijski sklad	2.659	2.715	2.715	2.715	2.611	2.611	2.606
3. Notranje politike	6.031	6.272	6.386	6.500	6.614	6.729	6.853
4. Zunanje politike	4.627	5.015	5.019	5.025	5.029	5.035	5.040
5. Administracija	4.638	4.776	4.880	4.984	5.088	5.192	5.296
6. Rezerve	906	916	666	416	416	416	416
▪ Monetarna rezerva	500	500	250				
▪ Rezerva nujne pomoči	203	208	208	208	208	208	208
▪ Garancijska rezerva za posojila	203	208	208	208	208	208	208
7. Predpristopna pomoč	3.174	3.260	3.260	3.260	3.260	3.259	3.259
a) države kandidatke iz centralne in vzhodne Evrope	3.174	3.240	3.240	3.240	3.240	3.240	3.240
▪ kmetijstvo	529	540	540	540	540	540	540
▪ predpristopna strukturna listina	1.058	1.080	1.080	1.080	1.080	1.080	1.080
▪ PHARE (države kandidatke)	1.587	1.620	1.620	1.20	1.620	1.620	1.620
b) sredozijske države kandidatke		20	20	20	20	19	19
Proračunski izdatki - skupaj	93.792	97.189	97.696	97.226	95.680	95.040	94.551
Proračunski prihodki - skupaj	91.322	94.730	97.975	98.671	95.581	93.759	93.197
Skupni prihodki (% BNP)	1,12	1,11	1,17	1,18	1,14	1,12	1,12
Razlika (% BNP)	0,15	0,16	0,10	0,09	0,13	0,15	0,15
Lastni viri (% BNP)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Vir: Preliminary Draft General Budget of EU 2001, 2000, str. 9.

Slika 4: Finančna perspektiva 2000 - 2006 v mio EUR



Vir: Preliminary Draft General Budget of EU 2001, 2000, str. 9.

V času širitve EU (na 21 članic) se bodo v finančni perspektivi prilagodila sredstva v kmetijstvu, strukturnih operacijah, notranjih politikah ter administraciji (zagotovljena pokritost že z vnaprej rezerviranimi zneski v finančni perspektivi in če bo potrebno tudi z dodatnimi lastnimi viri, ki izhajajo iz povečanega BNP EU (1,27 % BNP EU)).

Skladno s priporočili EK bo medinstitucionalni sporazum prav tako zagotavljal različne mehanizme, ki bodo omogočili prilagoditev finančne perspektive v smislu povečevanja njene fleksibilnosti. Zneski v poglavjih 1 - 6 se ne morejo uporabljati za namene v poglavju 7, in obratno. Prav tako se ne morejo zneski iz poglavja 8 (širitev) uporabljati za pokrivanje nepredvidenih izdatkov v poglavjih 1 - 7, in obratno. Poraba, namenjena petnajsterici in njeni širitvi, je strogo ločena (The new financial framework, 2000, str. 1 - 3).

2.7. FINANČNI OKVIR IN INTERINSTITUCIONALNI DOGOVOR

Problem pri proračunu je omejenost lastnih proračunskih virov, zato je potreben dogovor, ki ga sprejmejo EP, ES in EK. Dogovor obravnava večletni finančni okvir, ki vsebuje finančne zneske, te pa se nato vnese v letne proračune (z modifikacijami). Finančna prognoza ima več ciljev. Osnovni je proračunska disciplina, ki pomeni uravnotežen proračun in urejen razvoj proračuna. Gre za povezanost maksimalnih meja posameznih segmentov proračuna.

Do sedaj so bili sprejeti tri dogovori o finančnih okvirih. Prvi, za obdobje 1988 - 1992, drugi za obdobje 1993 - 1999 in zadnji (Berlinski) za obdobje 2000 - 2006. Za zadnji finančni okvir so za celotno obdobje določili zgornjo mejo obsega proračuna EU, ki ostaja pri 1,27 % BNP EU, kar pomeni, da se obseg proračuna kljub večjim potrebam (širitev EU) glede na predzadnji finančni okvir ne povečuje.

Novi finančni okvir zajema poglavje, ki vsebuje sredstva za predpristopno pomoč in je za celotno šest letno obdobje konstantnega obsega za sredstva Ispa (za okolje in promet), Sapard (za kmetijske trge in razvoj podeželja) in Phare. Prav tako finančni okvir v poglavju sedem zajema sredstva, namenjena novim polnopravnim članicam.

Pri načrtovanju proračuna in načrtovanju širitve je komisarka za proračun Michele Schreyer izjavila, da finančni okvir za obdobje 2000 - 2006 omogoča dovolj velik prostor za manevriranje. To pomeni, da je finančnih sredstev po njeni presoji dovolj za sprejem dodatnih deset novih članic. To omogoča razlika med pričakovano porabo do leta 2006 in zgornjo mejo dovoljene porabe (1,27 % BDP celotne EU). Berlinski finančni okvir predvideva, da se bo EU širila s šestimi novimi članicami. Sprejetje dodatnih članic (štiri majhne države) bi po njenem mnenju pomenilo za EU marginalne finančne posledice. Komisarka je hkrati zavrnila možnost, da bi nove članice v celoti koristile neposredno pomoč v kmetijstvu. Meni, da scenarij za 100 % neposredno pomoč ni realen (RN, 2000, str. 52).

2.8. STRUKTURA SPLOŠNEGA PRORAČUNA EU

Načelo posebnosti določa strukturo proračuna EU. Loči horizontalno (razlika med bilanco prihodkov in podrazdelitev bilance izdatkov v šest oddelkov) in vertikalno strukturo proračuna (nomenklatura proračuna - namen proračunskih sredstev glede podrazdelitve oddelkov, še posebej oddelka III, ki vključuje vse operativne izdatke EU).

2.8.1. HORIZONTALNA STRUKTURA PRORAČUNA

Struktura splošnega proračuna je zgrajena iz:

- skupne bilance prihodkov,
- specifikacije bilanc prihodkov in izdatkov vsake institucije oz. oddelka (EP, ES, EK, Evropsko sodišče, Računsko sodišče in Komite za ekonomske in socialne zadeve ter Komite za regionalno politiko):
 - oddelki I (EP), II (ES), IV (Evropsko sodišče) in V (Računsko sodišče) zajemajo bilanco prihodkov in izdatkov,
 - oddelek III (EK) vključuje bilanco prihodkov in razdelitev bilance izdatkov na del A (administrativni izdatki) in del B (operativni izdatki),
 - oddelek VI (Komite za ekonomske in socialne zadeve, Komite za regionalno politiko) pa zajema bilanco prihodkov in razdelitev bilance izdatkov na del A (Komite za ekonomske in socialne zadeve), del B (Komite za regionalno politiko) in del C (Skupna organizacijska struktura).

Pomemben je oddelek III, in sicer del B (operativni izdatki). V skladu z dopolnili zakona ima EK pri proračunskem postopku možnost dodajanja oz. izbrisa pododdelkov. Notranja struktura dela B je sestavljena iz naslednjih pododdelkov/postavk (glej Priloga 7):

- *B1: EKUJS*: je kompleksen nabor politik z veliko cilji. Podpira dohodke kmetov in njihov življenjski standard ter uresničuje cilj ohranitve človekovega okolja na deželi, itd. Te politike so zelo drage in vodijo do mnogih distorzij. Prekomerno pospešujejo proizvodnjo subvencioniranih kmetijskih proizvodov, vzdržujejo visoke cene hrane, zunanjetrgovinske ovire (zadržanje cene nad ravnotežno ravni) in izvozne subvencije. Vse to je odraz za reformo SKP, ki poteka že od leta 1992 dalje (znana kot McSharryeva reforma). Ključna sprememba je predviden prehod od subvencioniranja kmetijskih cen k neposrednim plačilom kmetom iz proračuna EU.
- *B2: Strukturne operacije, strukturni izdatki in izdatki kohezijskega sklada, finančni mehanizem, ostale kmetijske in regionalne dejavnosti, transport in ribištvo*: strukturna politika EU je opredeljena kot niz kriterijev za redistribucijo dohodka preko evropskih strukturnih skladov in kohezijskega sklada. Kohezijski sklad je namenjen državam z nacionalnim dohodkom na prebivalca manjšim od 90% EU povprečja. Nastal je kot pomoč najrevnejšim državam (Grčija, Irska, Portugalska in Španija) za doseganje Maastrichtskih kriterijev. Sredstva strukturnih skladov so namenjena skladnejšemu regionalnemu razvoju EU in razdelitev poteka skladno s kriteriji¹⁹ (sedaj le tri).
- *B3: izobraževanje, politika mladih, kultura, mediji, informatika, socialna politika in politika zaposlovanja*

¹⁹ Kriterij 1: primerjava BDP na prebivalca dane države s povprečjem EU (najpomembnejši kriterij). Država je upravičena do pomoči, če je ta nižji od 75% povprečja EU.

Kriterij 2: industrijske regije z zniževanjem zaposlenosti in/ali stopnjami nezaposlenosti nad povprečjem EU.

Kriterij 3: dolgoročna brezposelnost (več kot 1 leto)

Kriterij 4: brezposelnost mladih (manj kot 25 let)

Kriterij 5a: kmetijska področja s potrebo po strukturni preobrazbi

Kriterij 5b: nezaposlenost v kmetijstvu z nizkimi dohodkovnimi ravni v kmetijstvu

Kriterij 6: je bil dodan kasneje, po vključitvi skandinavskih držav in vključuje redko naseljena območja na evropskem severu.

- *B4: energetika, atomska varnost in okolje*
- *B5: varstvo potrošnikov, notranji trg, industrija in evropske povezave ter področje svobode, varnosti in pravičnosti*
- *B6: raziskovanje in tehnološki razvoj*
- *B7: zunanje politike*
- *B8: skupna zunanja in varnostna politika*
- *B0: kompenzacija, jamstva in rezerve*
- *DA: administrativni izdatki (vseh institucij)*

2.8.2. VERTIKALNA STRUKTURA PRORAČUNA

Vsak oddelek obsega poglavja, člene, točke. O odločitvah praviloma odloča proračunski svet. Nomenklatura se določi s proračunskim postopkom. Sestava je naslednja:

➤ **Skupna bilanca prihodkov:**

Poglavje 1: lastna sredstva,

Poglavje 2: finančni prispevki,

Poglavje 3: razpoložljivi presežki,

Poglavje 4: razne takse in pristojbine,

Poglavje 5: prihodki, ki se pojavijo pri administrativnem delovanju institucij,

Poglavje 6: prispevki za programe EU,

Poglavje 7: zamudne obresti plačil in globe,

Poglavje 8: posojilna politika,

Poglavje 9: ostali prihodki.

➤ **Oddelki:** na strani prihodkov je nomenklatura identična skupni bilanci prihodkov. *Izkaz administrativnih izdatkov institucij (oddelka I, II, IV in V + del A oddelka III)* je razdeljen po poglavjih (glej Priloga 7):

Poglavje 1: izdatki, namenjeni stroškom dela v institucijah,

Poglavje 2: zgradbe, oprema in drugi operativni izdatki,

Poglavje 3: izdatki za posebne namene institucij,

Poglavje 4: medinstitucionalno sodelovanje, medinstitucionalne storitve in dejavnosti,

Poglavje 5: informacijska tehnologija,

Poglavje 6: odhodki za zaposlene in stroški upravljanja delegacij EU,

Poglavje 7: decentralizirani izdatki za pomožno osebje in administracijo,

Poglavje 10: ostali izdatki.

Nomenklatura dela A oddelka III je enaka kot pri drugih institucijah, vendar z oznako 'A'.

Med ostale izdatke se uvršča začasna proračunska sredstva.

➤ *izkaz operativnih izdatkov (del B oddelka III):* glej Priloga 7.

Sprejetje strukture pododdelkov je vodilo k hitremu večanju razpoložljivih poglavij; vsako poglavje je razdeljeno na več podpoglavij, ki natančno opredeljujejo posamezna področja poglavij (European Union public finance, 1995, str. 68 - 71).

2.8.3. IZDATKI IN PRIHODKI

Proračun EU je dokument, ki je sestavljen iz postavk o izdatkih in prihodkih vseh institucij EU.

IZDATKI

Izdatki so namenjeni pokrivanju administrativnih stroškov delovanja institucij EU in izvajanju politik EU, Euratoma in ESPJ.

V proračunu EU so proračunski izdatki razdeljeni na šest oddelkov: EP, SM, EK, Evropsko sodišče, Računsko sodišče, Komite za ekonomske in socialne zadeve in Komite za regionalno politiko. Vsi oddelki, razen tretjega oddelka – EK, spadajo izključno pod administrativne izdatke.

Oddelek III je sestavljen iz dveh delov, dela A in B. Pomemben je del B, ki ga sestavlja osem pododdelkov (glej notranjo strukturo EK pri 2.8.1.).

Na izdatkovni strani proračuna se kaže bistven problem, t.j. neusklajenost izdatkov držav članic z njihovim deležem v skupnem BNP EU. To vodi do povečanja proračunskih neravnovesij, kar zahteva reformo na tej strani.²⁰ V primeru, ko je neravnovesje nesorazmerno večje od blaginje države, se to izravna s pomočjo korekcijskega mehanizma. Skratka v sistemu financiranja so nujne spremembe: ukinitvev korekcijskega mehanizma za VB, vrnitev k preprostemu načinu financiranja in uvedba posplošenega korekcijskega mehanizma.

PRIHODKI

Na strani prihodkov imamo tri glavne vire proračuna, imenovane tudi lastna sredstva EU:

- 1) *Tradicionalni lastni viri*: sestavljeni so iz dajatev in carin za kmetijske izdelke (1,23 % proračuna EU; dajatev na proizvodnjo sladkorja in isoglukoze v obsegu 1,26 % proračuna) ter carinskih dajatev v okviru carinske unije EU (15,45 % proračuna EU).

Prihodki iz naslova tradicionalnih virov se zmanjšujejo glede na celotni proračun predvsem zaradi svetovnih trgovinskih sporazumov, zaradi katerih se znižujejo carinske stopnje (povprečna tehtana carinska stopnja carinske unije EU je tako leta 1995 znašala 2,77 % in se je do leta 1998 znižala na 2,11 %). Drugi razlog za trend zmanjševanja teh prihodkov pa je berlinska odločitev, po kateri bodo države članice za pokrivanje stroškov pobiranja carin lahko po letu 2001 zadržale 25 % pobranih sredstev od sedanjih 10 %.

- 2) *Davek na dodano vrednost (DDV)*: glavna značilnost je uporaba skupne dajatve na uniformirani DDV osnovi. Enotni postopek izračuna DDV osnove je natančno določen v Uredbi sveta. Na takšno uniformirano DDV osnovo se uporabi enotna dajatev, ki se je iz 1,4 % znižala na 1% v letu 1999 ter se bo v skladu z berlinskimi smernicami še zniževala najprej na 0,75% in nato 0,5 % z letom 2004. S tem se bo delež DDV kot vir proračuna EU postopoma zmanjševal. Namen je seveda zmanjšati regresivno naravo tega vira, ki je škodoval predvsem državam članicam s podpovprečnim BNP.
- 3) *Bruto nacionalni prihodek (BNP)*: je bil uveden 1988 z namenom zagotovitve rednega financiranja in stabilizacije prihodkov proračuna EU. BNP kot vir torej pokrije razliko med ostalimi viri in zgornjo mejo proračuna EU. Vsaka država članica prispeva znesek, ki se

²⁰ Agenda 2000 je prinesla reformo na izdatkovni strani, ko je vpeljala reformo SKP. Ta reforma naj bi razbremenila najrazvitejše, a najmanj agrarne države članice ter pomagala pri zmanjševanju proračunskega primanjkljaja. Spremenila se bo le realokacija sredstev tako, da bo EU pokrivala samo 75 % neposrednih plačil kmetom v okviru SKP, 25 % pa si bodo države morale kriti same (Europe's Agenda 2000, 1999, str. 7).

izračuna na podlagi višine BNP²¹. Delež tega vira kot prihodek proračuna EU se je postopoma povečeval zaradi znižanja tradicionalnih lastnih virov ter zmanjševanja skupne DDV dajatve. Zaradi napovedanih sprememb na berlinskem srečanju (še dodatno znižanje skupno DDV dajatve, padanje carinskih stopenj ter zadržanje 25% sredstev pobranih tradicionalnih virov od dosedanjih 10%) se bo torej delež BNP vira v proračunu EU še povečeval (leta 1988 je znašal le 10,9 %, 1997 35,7 % in 1999 polovico celotnega proračuna) ter bo, kot je poudaril predstavnik EK, lahko že do leta 2004 dosegel 70 % proračuna. Najbolj razvite države (Nemčija, Francija, Italija in Velika Britanija) imajo do proračuna EU najvišje obveznosti (Interno gradivo MF, 2000).

2.8.4. SPLOŠNI PRORAČUN EU ZA LETO 2000

2.8.4.1. KRATKA PREDSTAVITEV

EK in pristojni za proračun pripravijo proračun po natančno določenih ciljnih javne porabe, za katerega steče proračunska obravnava. Tokrat je zahtevala ostra pogajanja med EP in SM glede povečanja proračunskih izdatkov za 3 mlrd EUR. Po mnenju parlamenta naj bi se upoštevalo tako pri proračunu kot finančnih perspektivah za nadaljnjih sedem let nujne izdatke za zunanje zadeve (kot so obnova Kosova ali nepredvidene posege v skupno blagajno, npr. ob naravnih katastrofah), ne da bi pri tem zaradi teh nenadnih stroškov morali oklestiti izdatke pri tradicionalnih postavkah proračuna (skupna kmetijska politika in strukturne operacije). Kot rezultat takšnega pristopa pa je lahko le povečanje skoraj vseh sestavin proračuna.

Proračun 2000 je bil sprejet 16. decembra 1999 po drugem branju v parlamentu. To je bil prvi proračun, osnovan v finančni perspektivi 2000 - 2006, ki vključuje zadnji medinstitucionalni sporazum. Obsega 93,28 mlrd EUR izdatkov in 89,38 mlrd EUR prihodkov, kar pomeni 1,11 % BNP vseh držav članic EU (glej Tabela 5).

Celotni izdatki za kmetijstvo so znašali 40,97 mlrd EUR. Organizaciji trženja in subvencioniranju izvoza kmetijskih izdelkov se je namenilo 36,88 mlrd EUR. Ostalih 4,08 mlrd EUR je pripadalo drugemu stebru kmetijstva (izdatki za razvoj podeželja in spremljajoče ukrepe, ki vključujejo 50 mio EUR za izboljšanje predelovanja in trženje kmetijskih izdelkov (v zvezi s problemom dioksina)).

To je prvo leto novega obdobja planiranja, v katerem so se sredstva za strukturne operacije zmanjšala na 32,67 mlrd EUR (39 mlrd EUR leta 1999), prihodki (31,97 mlrd EUR) pa so se povišali (za 4,5 % zaradi poravnave neplačanih dolgov (2,66 mlrd EUR)). Strukturnim skladom se je namenilo 30,01 mlrd EUR in Kohezijskemu skladu 2,65 mlrd EUR.

Notranjepolitična področja so razpolagala s 6,04 mlrd EUR (za 3 % več kot v letu 1999).

Viri so namenjeni več prioritetam; zaradi moči in vpliva le nekaterih so namenjeni gospodarski rasti, zaposlenosti, razvoju in distribuciji novih tehnologij. Za raziskovanje in tehnološki razvoj je bilo na razpolago 3,63 mlrd EUR (3,6 mlrd EUR prihodkov), pri čemer je bilo veliko porast

²¹ Delež posamezne države v % v proračunu EU:

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
1999	3,8	2,0	27,7	1,6	6,7	17,5	1,0	13,4	0,2	5,9	2,6	1,4	1,4	2,9	11,9
2000	3,8	1,9	30	1,5	6,4	17,6	0,9	12,1	0,2	5,8	2,9	1,5	1,5	2,9	10,8

Vir: Agenda 2000, str. 76.

(približno 20 %) pripisati predvsem velikemu obsegu neplačanih dolgov. Drugo pomembno področje porabe predstavljajo evropske povezave v višini 688 mio EUR (17,6 % več kot leta 1999). Sredstva v višini 481,5 mio EUR so namenili izobraževanju, poklicnemu izobraževanju in problematiki mladih (dosegajo 9 % rast). Proračunski vpliv ratifikacije na Amsterdamsko pogodbo je prav tako prilagojen in posega na področje svobode, varnosti in pravičnosti z 98,5 mio EUR (26 mio EUR so vključil za Evropski begunski sklad).

Zunanjim politikam je bilo dodeljenih 4,79 mlrd EUR (2,5 % več kot leta 1999). V ospredju je potekalo financiranje obnove Kosova (360 mio EUR). 140 mio EUR je EU izročila na konferenci donator; poleg tega je dodatno namenila 20 mio EUR Vzhodnemu Timorju, 30 mio EUR Turčiji za popotresno obnovo in 125 mio EUR za financiranje ribiškega sporazuma z Marokom. Po mnenju EP se za to pomoč (Kosovo in območja, ki jih prizadenejo naravne ujme) ne bi smelo črpati sredstev iz drugih postavk kot so sredstva za manj razvite države Afrike in Latinske Amerike niti iz sredstev za humanitarno pomoč.

Za poglavje 7 (predpristopna pomoč) je bilo v skladu s finančno perspektivo dodeljenih 3,18 mlrd EUR (1,69 mlrd EUR prihodkov): za kmetijstvo 529 mio EUR (200 mio prihodkov), infrastrukturo 1,05 mlrd EUR (245 mio EUR) in program Phare 1,57 mlrd EUR (1,25 mlrd EUR prihodkov).

Administrativni izdatki so znašali skupno 4,7 mlrd EUR: 2,50 mlrd EUR EK, 1,63 mlrd EUR drugim institucijam (dosegajo 3,4 % rast) in 564 mio EUR za pokojnine (rast izdatkov za pokojnine vseh institucij za 13,4 %), (General Budget of the EU for the financial year 2000, 2000, str. 5 - 6; Preliminary Draft General Budget of EU 2001, 2000, str. 10 - 19).

2.8.4.2. PRORAČUNSKI IZDATKI

Obseg izdatkov EU se iz leta v leto povečuje in znaša nekaj več kot 93 mlrd EUR. V proračunu EU prevladujejo izdatki za kmetijstvo, sledijo sredstva, namenjena regionalni in socialni politiki, administrativnemu aparatu pa se je namenilo le 5 %; ostalo gre za uresničevanje ciljev evropske integracije.

1. Razvrstitev proračunskih izdatkov po kategorijah (Zloženka Proračun in EU, str. 3 - 4):
2. *EKUJS*: predstavlja največjo postavko v evropskem proračunu, in sicer 44,5 %. Cilji SKP so: višja produktivnost kmetijstva, primeren življenjski standard kmetov, stabilni trgi, zanesljiva preskrba in ustrezne cene za potrošnike - konkurenčnost cen, neposredna pomoč kmetom, ki so je najbolj potrebni; s tem skušajo omiliti beg mladih s podeželja ter omogočiti večjo zaščito okolju. V letu 1998 so bili izdatki za kmetijstvo fiksirani, od leta 2000 pa bodo kriteriji za pridobivanje sredstev postali še strožji in se bo upoštevala le dejanska poraba. Kmetijska smernica ne bo več zgornja meja porabe, temveč le še referenca z namenom doseganja bolj restriktivne porabe.
3. *Strukturne operacije*: so druga največja kategorija (35,2 % proračuna EU). Za ukrepe strukturne politike (modernizacija gospodarskih struktur, izboljšanje socialnega položaja zapostavljenih slojev prebivalstva,..) do leta 2006 se prav tako predvideva zmanjšanje obsega sredstev z namenom zagotavljanja sredstev za širitev EU. Na zmanjšanje obsega sredstev vpliva ustavitev pomoči regijam, ki ne izpolnjujejo več pogojev za pridobivanje pomoči.
4. *Notranje politike*: dosega približno 6 % proračuna EU. Največ sredstev se namenja za raziskave in razvoj, sledijo izdatki za transevropska prometna, energetska in

telekomunikacijska omrežja, notranji trg, industrijsko politiko, zaščito okolja, avdiovizualne medije in kulturo ter informatiko in komunikacije.

5. *Zunanje politike*: ni predvidenih vidnejših sprememb (5 % proračuna EU). Sredstva iz tega naslova pokrivajo politike pomoči tretjim državam (med katere spada tudi vzhodna Evropa) kot tudi humanitarna pomoč.
6. *Administracija*: sredstva za administracijo dosegajo 5 % vrednosti proračuna EU. V novem finančnem okviru se sredstva za administracijo povečujejo, predvsem zaradi demografskih sprememb, ki narekujejo večje izdatke za pokojnine.
7. *Rezerve*: za rezerve se iz proračuna EU namenja 2 % sredstev (nova pravila na področju nujne pomoči in dodatnih jamstev za slabe kredite).
8. *Predpristopna pomoč*: dosega 3 % proračunskega denarja EU. Državam kandidatkam za članstvo v EU za nadaljnih pet let je namenjenih po 3,12 mlrd EUR, sicer pa se sredstva namenja sredozemskim državam, državam bivše Sovjetske zveze, Aziji in Latinski Ameriki ter državam tretjega sveta (vključno s humanitarno in razvojno pomočjo).

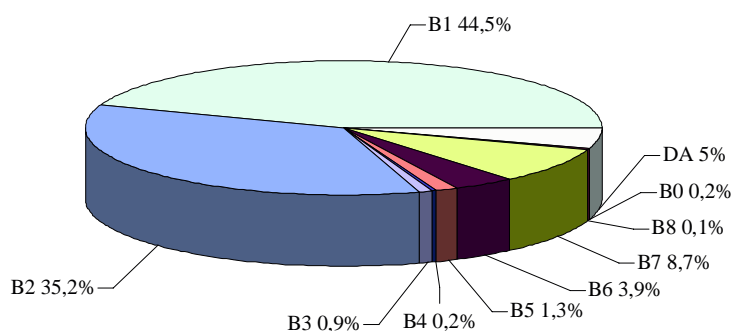
V tabeli 4 predstavljam vrednosti in deleže proračunskih izdatkov za leto 2000 po posameznih pododdelkih/postavkah glede na sestavo operativnih izdatkov.

Tabela 4: Proračunski izdatki za leto 2000 po pododdelkih/postavkah v mio EUR in %

Pododdelek/postavka	Znesek	%
B1: EKUJS	41.493,9	44,5
B2: Strukturne operacije, strukturni izdatki in izdatki kohezijskega sklada, finančni mehanizem, ostale kmetijske in regionalne dejavnosti, transport in ribištvo	32.811,5	35,2
B3: Izobraževanje, politika mladih, kultura, mediji, informatika, socialna politika in politika zaposlovanja	841,6	0,9
B4: Energetika, atomska varnost in okolje	211,2	0,2
B5: Varstvo potrošnikov, notranji trg, industrija in evropske povezave ter področje svobode, varnosti in pravičnosti	1.210,7	1,3
B6: Raziskovanje in tehnološki razvoj	3.630,0	3,9
B7: Zunanje politike	8.127,8	8,7
B8: Skupna zunanja in varnostna politika	47,0	0,1
B0: Kompenzacija, jamstva, rezerve	203,0	0,2
DA: Administrativni izdatki (vseh institucij)	4.703,7	5,0
Skupaj	93.280,4	100,0

Vir: General Budget of the EU for the financial year 2000, str. 7.

Slika 5: Razdelitev proračunskih izdatkov EU v % za leto 2000 po pododdelkih



Vir: General Budget of the EU for the financial year 2000, 2000, str. 7.

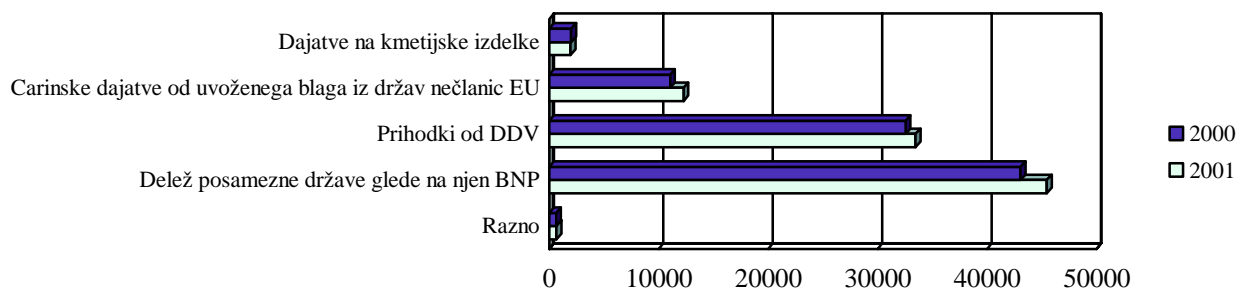
2.8.4.3. PRORAČUNSKI PRIHODKI

Za financiranje proračuna 2000 so namenili 89,38 mlrd EUR prihodkov:

1. *Dajatve na kmetijske izdelke, proizvodnjo sladkorja in izogluoze*: 2,03 mlrd EUR, kar predstavlja 2,3 % vseh prihodkov.
2. *Carinske dajatve od uvoženega blaga iz držav nečlanice EU*: 11,07 mlrd EUR oz. 12,4 % vseh prihodkov.
3. *Prihodki od DDV*: 32,55 mlrd EUR, kar znaša 36,4 % vseh prihodkov.
4. *'Četrty vir' - delež posamezne države glede na njen BNP*: 43,04 mlrd EUR in predstavlja 48,2 % vseh prihodkov.
5. *Drugi viri prihodkov (razni prispevki in presežki iz prejšnjih let)*: 674,1 mio EUR oz. 0,8 % vseh prihodkov.

Vsi ti prihodki ter razni prispevki in presežki iz prejšnjih let morajo kriti izdatke, ki so predvideni v proračunu za dano leto. Glavni viri proračunskih prihodkov EU za leti 2000 in 2001 so prikazani v Sliki 6.

Slika 6: Proračunski prihodki EU za leti 2000 in 2001 v mio EUR



Vir: Preliminary Draft General Budget of EU for the financial year 2001, 2000, str. 38.

2.8.5. SPLOŠNI PRORAČUN EU ZA LETO 2001

Pri pripravi predhodnega predloga proračuna za leto 2001 je EK sklenila, da bo to prvi proračun, razdeljen po metodi ABB (priprava proračuna po dejavnostih). Učinek tega novega pristopa se bo pokazal šele ob hkratni uporabi metode ABM (priprava proračuna po upravljanju/vodenju). Ne glede na to, lahko pri metodi ABB razberemo dve pomembni novosti:

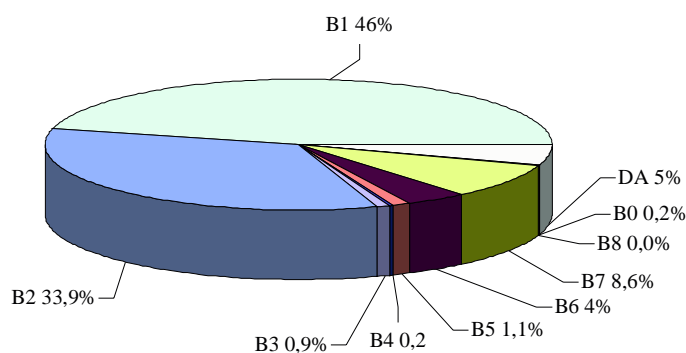
- večja uporaba razdelitve sredstev 'od zgoraj navzdol'. Ta način omogoča zelo natančno finančno razdelitev že pri samem predlogu proračuna. Upoštevajo se prioritete EP in ES.
- uvajanje te metode zagotavlja celoten pregled različnih virov, alociranih po posameznih področjih (29 področij: finančni viri, človeški viri, viri za podporo odločanja,...). Informacije, ki jih ta področja pridobijo na podlagi metode ABB, lahko uporabijo tako za informiranje kot pripravo predloga proračuna.

2.8.5.1. PRORAČUNSKI IZDATKI

Skupni znesek proračunskih izdatkov za leto 2001 je predviden v višini 96,92 mlrd EUR in prihodkov v višini 93,87 mlrd EUR oz. 1,07 % BNP.

Glede na to, da se proračunska poraba EU iz leta v leto povečuje, še vedno ostaja isti vrstni red razdeljevanja sredstev po posameznih poglavjih; v tabeli 5 je lepo razvidna primerjava proračunskih sredstev za leti 2000 in 2001 glede na leto 2001 finančne perspektive. Tako v proračunu EU še vedno prevladujejo izdatki za kmetijstvo (44,1 mlrd EUR) in strukturne dejavnosti (32,7 mlrd EUR), najmanj denarja evropskih davkoplačevalcev pa vsekakor namenjajo administrativnemu aparatu (4,86 mlrd EUR).

Slika 7: Razdelitev proračunskih izdatkov EU za leto 2001 po pododdelkih/postavkah v %.



Vir: Preliminary draft general budget of EU for the financial year 2001, 2000, str. 14.

Tabela 5: Primerjava - proračun EU za leto 2000 in predhodni predlog proračuna EU za leto 2001 po poglavjih finančne perspektive v EUR ter leto 2001 finančne perspektive v EUR

Poglavje	Proračun 2000 (1)	Finančna perspektiva 2001 (2)	Predhodni predlog proračuna 2001 (3)	Razlika	
				v % 3 : 1	znesek 3 - 1
Proračunski izdatki					
1. <i>Kmetijstvo</i>	40.973.000.000	44.230.000.000	44.100.200.000	7,6	3.127.200.000
▪ Stroški trženja	36.889.000.000	39.735.000.000	39.605.200.000	7,4	2.716.200.000
▪ Razvoj podeželja	4.084.000.000	4.495.000.000	4.495.000.000	10,1	411.000.000
Razlika			129.800.000		
2. <i>Strukturne operacije</i>	32.678.000.000	32.720.000.000	32.720.000.000	0,1	42.000.000
▪ Strukturni skladi	30.019.000.000	30.005.000.000	30.005.000.000	0	-14.000.000
▪ Kohezijski sklad	2.659.000.000	2.715.000.000	2.715.000.000	2,1	56.000.000
Razlika			0		
3. <i>Notranje politike</i>	6.049.551.000	6.272.000.000	6.135.720.000	1,4	86.169.000
Razlika			136.380.000		
4. <i>Zunanje politike</i>	4.790.070.000	5.015.000.000	4.932.797.000	3	142.727.000
Razlika			82.203.000		
5. <i>Administrativni izdatki</i>	4.702.073.770	4.939.000.000	4.860.517.000	3,4	158.443.230
Razlika			78.483.000		
6. <i>Rezerve</i>	906.000.000	916.000.000	916.000.000	1,1	10.000.000
▪ Monetarna rezerva	500.000.000	500.000.000	500.000.000		0
▪ Garancijska rezerva za posojila	203.000.000	208.000.000	208.000.000	2,5	5.000.000
▪ Rezerva nujne pomoči	203.000.000	208.000.000	208.000.000	2,5	5.000.000
Razlika			0		
7. <i>Predpristopna pomoč</i>	3.181.710.000	3.260.000.000	3.259.000.000	2,4	77.290.000
a) države kandidatke iz centralne in vzhodne Evrope					
▪ kmetijstvo	529.000.000	540.000.000	540.000.000	2,1	11.000.000
▪ predpristopna strukturna listina	1.058.000.000	1.080.000.000	1.080.000.000	2,1	22.000.000
▪ PHARE (države kandidatke)	1.579.710.000	1.620.000.000	1.620.000.000	2,6	40.290.000
b) sredozemske države kandidatke	15.000.000	20.000.000	19.000.000	26,7	4.000.000
Razlika			1.000.000		
Proračunski izdatki-skupaj	93.280.404.770	97.352.000.000	96.924.234.000	3,9	3.643.829.230
Razlika			427.766.000		
Proračunski prihodki					
Proračunski prihodki-skupaj	89.386.951.293	94.893.000.000	93.873.646.000	5	4.486.694.707
Razlika			1.019.354.000		
Skupni prihodki (% BNP)	1,11	1,11	1,07		

Vir: Preliminary draft general budget of EU for the financial year 2001, 2000, str.10.

2.8.5.2. PRORAČUNSKI PRIHODKI

- Napoved za prihodkovno stran proračuna je bila sprejeta aprila 2000. Celotni prihodki za leto 2001 znašajo 93,87 mlrd EUR (glej Slika 6), in sicer (Preliminary draft general budget of EU for the financial year 2001, 2000, str. 8 - 38):
- *Dajatve na kmetijske izdelke, proizvodnjo sladkorja in izokluko:* 1,96 mlrd EUR in predstavljajo 2,1% vseh finančnih potreb. Ti prihodki naj bi bili leta 2001 višji kot v letu 2000.
- *Carinske dajatve:* njihovo rast gre pripisati predvsem povečanemu uvozu iz držav nečlanic. S temi dajatvami (12,29 mlrd EUR) naj bi se zbralo 13,1 % vseh prihodkov (v letu 2000 11,07 mlrd EUR oz. 12,4 % vseh prihodkov).

- *Prihodki od DDV*: načrtujejo enoodstotno porast in znašajo 33,46 mlrd EUR oz. 35,7 % vseh finančnih zahtev (leta 2000 so znašali 32,55 mlrd EUR oz. 36,4 % vseh prihodkov).
- *'Četrti vir'*: je osnovan na deležu posamezne države glede na njen BNP. Načrtuje za 8,65 % več sredstev kot leto poprej (45,45 mlrd EUR v letu 2001, leta 2000 pa 43,04 mlrd EUR). Predstavljajo največji vir prihodkov proračuna EU, kar 48,4 % vseh prihodkov (leta 2000 48,2 %).
- *Drugi viri prihodkov*: so ocenjeni na 0,74 % vseh prihodkov oz. 695 mio EUR (v letu 2000 so znašali 674,1 mio EUR oz. 0,8 % vseh prihodkov). Dobijo jih kot razliko med stroški, ki nastanejo med prerazporeditvijo zaposlenih, bančnimi obrestmi, prispevki za dodatne programe in vračili določenih izdatkov.

3. OKVIRNI PRIKAZ OBEH PRORAČUNOV

3.1. PRIMERJAVA PO FUNKCIONALNIH DEJAVNOSTIH

Slovenija izvaja celovito reformo na področju javnih financ, ki omogoča, da bodo priprava, izvajanje, nadzor in učinkovita poraba javnofinančnih sredstev v skladu z uveljavljenimi mednarodnimi pravili. Za čimboljši pregled odhodkov države po posameznih namenih porabe Slovenija postopoma uvaja funkcionalno (letos programsko - funkcionalno) klasifikacijo odhodkov. Tako je Slovenija za leto 2000 namenila največ proračunskega denarja za socialno varnost državljanov (približno 30 %), sledijo javna uprava (19,4 %), izobraževanje (17,7 %), gospodarske dejavnosti (17,2 %), javni red in varnost (6,6 %), obramba (4,9 %), najmanj sredstev pa varstvu okolja (1,2 %), zdravstvu (0,7 %) ter stanovanjski in prostorski problematiki (0,3 %). V letu 2001 (po novi programsko - funkcionalni klasifikaciji, glej Priloga 6) se največ sredstev namenja izobraževanju (18,1 %), pokojninskemu (15 %) in socialnemu varstvu (11,4 %), celotni administraciji (6,1 %), notranjim zadevam in varnosti (4,3 %), kmetijstvu, gozdarstvu in ribištvu le 3,8 %, najmanj pa še vedno zdravstvenemu varstvu in prostorskemu planiranju (1,4 %), (Zloženska Proračun in EU, str. 2 - 4; Interno gradivo MF, 2001).

Iz splošnega proračuna EU za leto 2000 so financirane skupne politike EU: SKP, za katero so namenili 44,5 % celotnega proračuna, sledijo strukturni ukrepi (35 %; predvsem za regionalni in socialni razvoj). Za notranjepolitična področja so namenili 6,4 % celotnih obveznosti. Sledila sta administrativni aparat in zunanja politika s približno enakim deležem (5 %), ostalo (rezerve, predpristopna pomoč) se je porabilo za uresničevanje ciljev evropske integracije. Več kot četrtno sredstev so namenili slabše razvitim državam in regijam (General Budget of the EU for the financial year 2000, 2000, str. 7).

3.2. PRIČAKOVANJA SLOVENIJE

Za Slovenijo uveljavitev pravnega reda na področju financiranja in proračuna naj ne bi predstavljala večjih ovir. Zahtevala bo prehodno obdobje za izpolnjevanje polne plačniške obveznosti do proračuna EU, v katerem bi ji EU omogočila manjši obseg plačil. Zakonodaja za to področje je v celoti usklajena z evropsko in se bo uveljavljala postopoma (najpozneje do konca leta 2002). Slovenija bo v evroproračun postopoma nakazovala del sredstev iz carin, DDV in določen delež BDP. Pričakuje, da bodo njene obveznosti do proračuna EU manjše od pričakovanih prihodkov. Prizadeva si za čimvečje črpanje do upravičenih sredstev. Do sedaj že

prejema predpristopno pomoč iz programa Phare (107 mio EUR od leta 1992 do 1998), od leta 2000 pa tudi pomoč iz programa Ispa (20 mio EUR letno) in Sapard (10 mio EUR letno). V sedmih letih bo tako denarna pomoč za Slovenijo iz vseh treh mehanizmov nanese nekaj več kot 600 mio EUR. S temi sredstvi EU pomaga kandidatkam pri uvajanju prednostne zakonodaje EU za različna področja in vzpostavitvi ustrezne infrastrukture. Črpanje pomoči poteka po principu decentralizacije, to pomeni, da si bo Slovenija po vključitvi v EU prizadevala pridobiti čimveč sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada. Po napovedih EU se države novinke lahko nadejajo samo denarja za preoblikovanje kmetijstva in razvoj podeželja, ne pa tudi neposrednih plačil, s katerimi v EU kmetom nadomeščajo izgubo dohodka zaradi zniževanja cen. V proračunu za leto 2000 so bili ukrepi kmetijske politike opredeljeni za prioritete. Realne ocene kažejo na to, da bo Slovenija kot članica EU postala neto prejemnica proračunskih sredstev, predvsem iz naslova strukturne, regionalne in kmetijske politike. Pod pogojem, da se z reformami, ki se pripravljajo hkrati s širitvijo EU institucionalna ureditev in posamezne sektorske politike (kmetijska, regionalna, strukturna in socialna) ne bodo bistveno spremenile, lahko predvidevamo, da bo Slovenija iz splošnega proračuna EU prejela več kot bo vanj prispevala. Prav to je omogočilo gospodarski preporod Irske, Španije, Portugalske in Grčije. Za Slovenijo bo po ocenah (ZMAR) neto proračunski učinek priključitve v EU pozitiven. Slovenija je manj razvita od sedanjih članic EU in bo v obdobju finančne perspektive 2000 - 2006 že v celoti izpolnjevala pogoje za koriščenje pomoči iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada. Neto priliv finančnih sredstev pričakujejo tudi iz naslova uveljavitve SKP. Stroški proračuna EU bi za Slovenijo v letu 2005 znašali med 1 in 1,3 mlrd EUR letno (cene iz leta 1997), kar predstavlja približno 4 % ocenjenega BDP Slovenije v tem letu. Prispevek Slovenije v proračun EU na osnovi DDV in BDP naj bi bil enak deležu slovenskega BDP v BDP EU (0,3 %). Na tej osnovi znaša prispevek Slovenije v letu 2005 okoli 330 mio EUR oz. okoli 1 % ocenjenega BDP Slovenije v tem letu. K temu moramo dodati še izgubo tradicionalnih lastnih virov, ki so bili ocenjeni za leto 2005 na okoli 100 mio EUR ali 0,3 % BDP. Neto proračunski učinek je pozitiven in znaša od 570 do 870 mio EUR. To približno ustreza ravni 2 % BDP Slovenije v letu 2005. Izkušnje prejšnjih širitvev EU kažejo, da so države takoj po vključitvi izkoristile svojo moč za spremembo pravil v svojo korist. Slovenija bo v letu 2002 dosegla neto proračunski učinek med 1,3 in 1,9 mlrd EUR, v tem prispevek v proračun EU 0,4 mlrd EUR in priliv iz proračuna EU med 1,7 in 2,3 mlrd EUR. Zagotovljena mora biti evropska primerljivost izvrševanja ukrepov, še zlasti pomemben bo finančni nadzor (Splošno - EU, 2001). Slovenija je tudi zaskrbljena zaradi faznega zamika črpanja sredstev EU. Obstoječa ureditev bi že takoj po pristopu povzročila bistveno povečanje proračunskega deficita Slovenije. Naraščanje tega in s tem povečanje javnega dolga bi ogrozilo makroekonomsko stabilnost države in možnost izpolnjevanja maastrichtskih fiskalnih kriterijev. Sedaj se morda vladi ponuja priložnost, da poskrbi za uravnoteženost proračuna in končno odpravi že kar udomačeno podaljšanje proračunskega leta v januar. Poleg tega ima v razmerah gospodarske konjunktore tudi več možnosti za prestrukturiranje odhodkov; še naprej se bodo povečevala sredstva za kmetijstvo, kar je posledica preusmerjanja kmetov z odkupnimi cenami k neposrednim dotacijam. Več denarja bo treba nameniti razvojnim namenom: izobraževanju, aktivni politiki zaposlovanja, pomoči pri tehnološki preobrazbi podjetij in regionalnemu razvoju (Interno gradivo MF, 2000).

4. SKLEP

Prilagajanje pravnemu redu EU in izvajanje reform, ki bodo omogočile slovenskemu gospodarstvu enakovreden konkurenčni boj na enotnem evropskem trgu, vsekakor zahteva precejšnja proračunska sredstva. Za Slovenijo uveljavitev pravnega reda EU za področje 'financiranje in proračun' (področje 29) ne bo povzročala večjih težav, saj je slovenska zakonodaja za to področje v celoti usklajena z evropsko. Proračunska sredstva se bodo dopolnjevala s pomočjo EU prek programov Phare, Sapard, Ispa, predvsem na področju kmetijstva, okolja, prometa, regionalnega razvoja in socialnega področja. Vendar pa je izpeljava reform predvsem naloga Slovenije, za katero bo morala nameniti lastna sredstva. Sredstva državnega proračuna se bodo v naslednjih letih naglo povečevala. Največji delež je predviden za kmetijstvo (postopno povečanje odhodkov v višini 91 mlrd SIT v obdobju 1999 - 2002). Naslednje pomembno področje je okolje. Celotni stroški Nacionalnega programa varstva okolja so ocenjeni na 506 mlrd SIT. Proračun naj bi za to prispeval le del sredstev. Prav tako so predvidena povečanja sredstev na področju podjetniškega sektorja, prometa, regionalnega in prostorskega razvoja, znanosti in tehnologije. Ta sredstva bodo leta 2002 predstavljala skoraj 14 % državnega proračuna, kar bo zahtevalo precejšnje prestrukturiranje proračuna v financiranje nalog, potrebnih za izpolnjevanje meril za članstvo v EU. Priprava proračuna na osnovi večletnega planiranja omogoča financiranje dolgoročnih programov in določanje njihovih prioritet, kar bo izboljšalo povezavo z razvojno pomočjo EU.

Strukturo prihodkov (slovenskega proračuna) je bistveno zaznamoval davek na izplačane plače, ki dosega že 64 mlrd SIT oz. predstavlja dobrih 6 % vseh proračunskih prihodkov. Znižal se je delež socialnih prispevkov v BDP, delež proračunskih prihodkov pa se je zvišal. Seveda so se zaradi približevanja EU morale iz leta v leto občutno zniževati carine in druge dajatve za uvoz iz držav članic evropske petnajsterice. Glede na našo več kot dvotretjinsko navezanost na to območje bodo v prihodnje carinski prihodki vse bolj obrobni proračunski vir. Skupno so se torej vsi prihodki od obdavčevanja mednarodne trgovine in transakcij v petih letih skoraj prepopolnili in državna blagajna lahko iz tega vira pričakuje samo še 40 mlrd SIT, kajti zniževanje se bo gotovo še nadaljevalo. Pri odhodkih pa je zaskbljujoče dejstvo, da imajo v njihovi strukturi prioritarno mesto transferi (pokojnine in tekoči transferi), ki dosega že skoraj 60 %. Pokojninsko reformo imamo, na celovito socialno reformo pa še čakamo. Izdatki za plače so se neprestano povečevali. Tako ni nič nenavadnega, da se je delež proračunskih odhodkov v BDP po letu 1996 povzpел z dobrih 23 % na sedanjih 25 % BDP. Ob tem so se relativno zmanjševali investicijski odhodki iz državnega proračuna in precej več denarja je pobralo naraščanje številnih samostojnih občin. Struktura davčnih prihodkov v Sloveniji ostaja kljub velikemu trendnemu spreminjanju v grobih okvirih strukture prihodkov držav EU. Višja gospodarska rast in višja inflacija bi morali 'teoretično' okrepiti proračunske prilive. Ugoden vpliv gospodarske konjunktore se kaže predvsem pri prilivih DDV od uvoza, davka od dobička pravnih oseb in davka od prometa proizvodov in storitev. Če ne bi bilo zakonskega znižanja dohodninske obveznosti, bi bili namreč zaradi gospodarske konjunktore in povečanih nedavčnih prihodkov prilivi enaki načrtovanim tudi brez povišanja trošarin.

Na strani odhodkov se vzroki težav kažejo predvsem v inflaciji in visokem tečaju dolarja. Približno tretjina povečanja izdatkov za pokojnine (12 mlrd SIT) je rezultat lanskoletnega

novembrskega dviga plač, ki je bil osnova za uskladitev pokojnin v začetku leta. Del povečanih odhodkov, ki niso posledica makroekonomskih razmer, izhaja tudi iz sprejetih povišanj količnikov za določitev plače in dodatkov zaposlenim pri proračunskih uporabnikih, višjih transferov občinam (zaradi manjših prilivov dohodnine) in zaradi odločbe Ustavnega sodišča, da mora javne zavode na področju kulture še naprej financirati državni proračun. Skratka, sistemske težave se nadaljujejo. V zvezi s tem so predlagane rešitve: poiskati primeren mehanizem usklajevanja pokojnin (npr. rast bruto plače brez božičnice ali rast plač v povprečju zadnjega leta), večje pristojnosti finančnega ministrstva, priprava proračuna 'od zgoraj navzdol', struktura namenov in s tem priprava srednjeročne projekcije programske strukture javnofinančnih odhodkov ter pravočasno sprejetje proračuna.

Partnerstvo za pristop in Državni program za prevzem pravnega reda EU za vsako državo kandidatko določata področja, kjer je potreben napredek, da bo država sposobna vključitve v EU. Oba dokumenta sta ključna in večletna. Pomen dolgoročnega programiranja je še toliko večji, ker državam kandidatkam in drugim soinvestitorjem omogoča planiranje in razvoj programov, pravočasno pripravljenih za izvajanje. V nacionalnem merilu dolgoročno programiranje omogoča skladnost planiranja porabe sredstev državnega proračuna in sredstev tujih pomoči.

Evropska skupnost se je na začetku financirala iz prispevkov držav članic do leta 1971. Ta način financiranja so pozneje zamenjali s t.i. lastnimi viri (prihodki od DDV, prispevki držav članic EU glede na velikost njihovega BNP, carine in dajatve na uvoz kmetijskih proizvodov). V strukturi prihodkov proračuna EU predstavlja največji vir t.i. 'četrti vir' - delež posamezne države glede na njen BNP (48 %). Sledijo prihodki od DDV (36 %) in tradicionalna lastna sredstva (14 %). Na odhodkovni strani evroproračuna prevladujejo izdatki za kmetijstvo (45 %) in izdatki za strukturne namene (35 %). Najmanj proračunskih sredstev namenjajo administraciji (5 %).

Struktura slovenskega proračuna in struktura splošnega proračuna Evropske unije sta težko primerljivi, saj se nomenklatura nacionalnega/državnega proračuna povsem razlikuje od kategorizacije splošnega proračuna EU. Pri tem sem lahko podala le oris okvirne primerjave obeh proračunov po področjih funkcionalnih dejavnosti. Tako si lahko vsak ustvari okvirno predstavo o tem, katere prihodke in odhodke bomo povečevali oziroma zmanjševali glede na stopnjo usklajevanja z evropskimi težnjami o prihodnji širitvi in polnopravnem članstvu v EU. Vsekakor bo proračun Republike Slovenije v prihodnje dokončno bolj naravnan.

LITERATURA

1. Agenda 2000 - For a stronger and wider Europe. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1997. 138 str.
2. European Union public finance. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1995. 190 str.
3. Europe's Agenda 2000: Strengthening and widening the European Union. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 23 str.
4. Ferfila Bogomil: Budget of the Republic of Slovenia. Naše gospodarstvo, Ljubljana, 45 (1999), 1/2, str. 63 - 88.
5. Financing the European Union: Commission report on the operation of the own resources system. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1998. 137 str.
6. General Budget of the European Union for financial year 2000 - The figures. Brussels, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2000. 23 str.
7. Jenko Miha: Proračun: nabuhel in mlačen. Delo, Ljubljana, 2000, 19, str. 3.
8. Kontler - Salamon Jasna: Proračun ni elastika. Delo, Ljubljana, 10.03.2000, str. 3.
9. Kopač Janez: Upravljanje proračunskih izdatkov. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1995. 133 str.
10. Luskovec Viko: Politiki ne marajo strokovnjakov. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 2000, 38, str. 5, 18 - 19.
11. M. Cvikel Milan, Zemljič Petra: Zakon o javnih financah s komentarjem. Ljubljana : Bonex, 2000. 333 str.
12. Preliminary draft general budget of the European Communities for the financial year 2001. Brussels, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2000. 123 str.
13. Repov Grega: Uredba vlade o začasnem financiranju. Delo, Ljubljana, 27.12.2000, str. 2 - 3.
14. RN: EU. Glas gospodarstva, Ljubljana, 2000, oktober, str. 52 - 53.
15. Rupnik Lado: Javnofinančni pojmovnik s slovensko-angleško-nemško-francoskim slovarčkom. Ljubljana : Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, 1997. 196 str.
16. Šušteršič Janez: Kako porabiti naše davke? Denar, Ljubljana, 2000, 13, str. 14 - 16.
17. Zajc Klavdija: Nadzor nad javnimi financami. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1999. 38 str.

VIRI

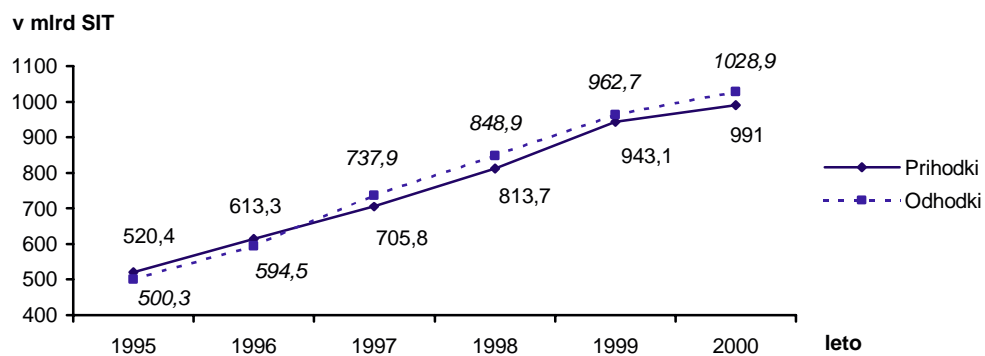
1. Agenda 2000: New Own Resources Decision.
[URL: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134007.htm>], 08.06.2000, 3 str.
2. Bilten javnih financ. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 3 (2001), 1, 120 str.
3. Financial perspective. [URL: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134012.htm>], 30.05.2000, 6 str.
4. General budget: Introduction.
[URL: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134013.htm>], 08.06.2000, 6 str.
5. Interna gradiva Ministrstva za finance, 1999, 2000.
6. Interna gradiva Računskega sodišča Republike Slovenije, 2000, 2001.
7. O delu vlade Republike Slovenije. [URL: <http://www.uvi.si/slo/aktualno/sporocila/>], 05.01.2001, str. 1 - 6.
8. Operation of the own resources system.
[URL: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134001.htm>], 30.05.2000, 4 str.
9. Poročevalec Državnega zbora RS. Ljubljana, 1999, 74, str. 1624-1638.
10. Proračunski priročnik za pripravo državnega proračuna za leti 2000 in 2001. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 1999, 24 str.
11. Reforme javnih financ in reforma proračuna - okvir državnega proračuna 2000 in 2001. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 2000, 20 str.
12. Sistem načrtovanja. [URL: <http://www.sigov.si/zmar/sisnacrt/sistem.>], 15.09.2000.
13. Slovenija in Evropska unija - Priročnik. Ljubljana : Služba Vlade RS za evropske zadeve, Sektor za prevajanje, 2000. 42 str.
14. Splošno - EU. [URL: <http://www.evropa.gov.si/evropomocnik/category/152/>], 23.11.2000.
15. Tekoča gibanja v javnih financah. [URL: <http://www.sigov3.sigov.si/mf/slov/tekgib/>], 08.06.2001.
16. The Oxford Dictionary for the Business World. Oxford: Oxford University Press and Market House Books, 1993. 996 str.
17. The new financial framework.
[URL: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134003.htm>], 30.05.2000, 5 str.
18. Več kot bilijon tolarjev - od kod in kam. Ljubljana : Denar, 17 (1999), str. 12 - 16.
19. Zbornik referatov III. seminarja o javnih financah in državnem revidiranju. Ljubljana : Zveza ekonomistov Slovenije, 2001. 70 str.
20. Zloženka Proračun in EU, 2000.

SLOVARČEK

ABB (Activity - Based Budgeting) - metoda ABB; priprava proračuna po dejavnostih
ABM (Activity - Based Management) - metoda ABM; priprava proračuna po upravljanju/vodenju
Appropriations for commitments - proračunska sredstva za (pokrivanje) obveznosti, večinoma v določenem letu
Budgetary Authority - proračunski svet
Cohesion Fund - Kohezijski sklad
Commitment appropriations - proračunska sredstva za prevzete dolgoročne obveznosti (financiranje teh obveznosti se razteza na več let)
Common Agricultural Policy (CAP) - Skupna kmetijska politika (SKP)
Economic and Social Committee - Komite za ekonomske in socialne zadeve
EUR euro - evro
European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) - Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS)
European Atomic Energy Community - Euratom (EAEC) - Evropska skupnost za atomsko energijo (ESAE)
European Central Bank (ECB) - Evropska centralna banka
European Coal and Steel Community (ECSC) - Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ)
European Commission - Evropska komisija (EK)
European Economic Community (EEC) - Evropska gospodarska skupnost (EGS)
European Development Fund (EDF) - Evropski razvojni sklad (ERS)
European Parliament (EP) - Evropski parlament
European Refugee Fund - Evropski begunski sklad
European Regional Development Fund (ERDF) - Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)
European Union (EU) - Evropska unija
Gross National Product - Bruto nacionalni prihodek (BNP)
PHARE Assistance for Economic Restructuring in the Countries of Central and Eastern Europe - pomoč za gospodarsko prestrukturiranje v državah Srednje in Vzhodne Evrope
Interinstitutional agreement - interinstitucionalni sporazum
ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession) - instrument strukturnih politik v predpristopnem obdobju
performance budgeting - programsko načrtovanje
Merger Treaty - Pogodba o združitvi
Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (SAPARD) - Posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja
Single European Act (SEA) - Enotni evropski akt (EEA)
Treaty of Amsterdam - Amsterdamska pogodba
Treaty of the EU - Pogodba o EU
Treaty of Paris - Pariška pogodba
Treaty of Rome - Rimska pogodba
Value Added Tax (VAT) - Davek na dodano vrednost (DDV)
VAT Base Capping - zgornja meja DDV osnove
VAT max call rate - maksimalna stopnja DDV

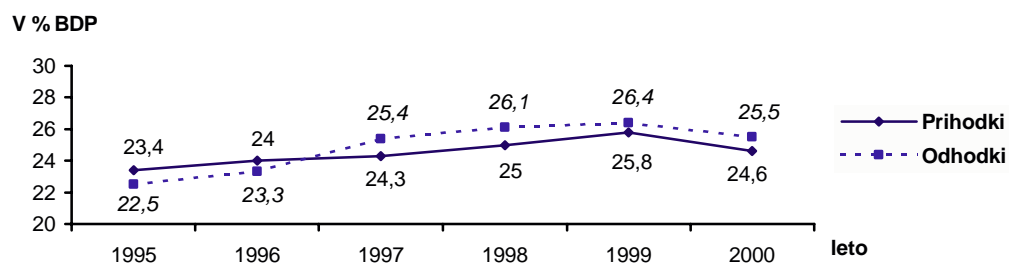
Priloga 1:

- **Prihodki in odhodki proračuna RS v mlrd SIT v letih 1995 - 2000**



Vir: Bilten javnih financ, 2001, str. 24.

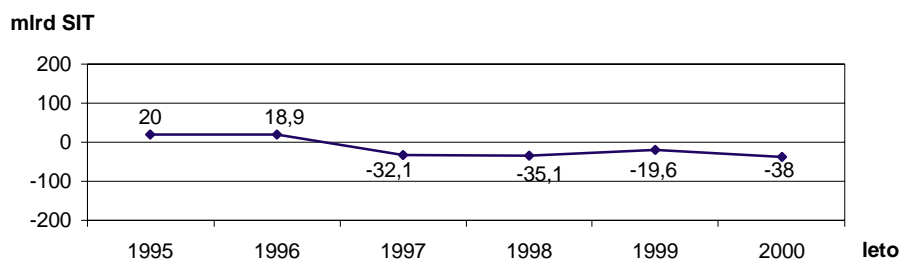
- **Prihodki in odhodki proračuna RS v % BDP v letih 1995 - 2000**



Vir: Bilten javnih financ, 2001, str. 24.

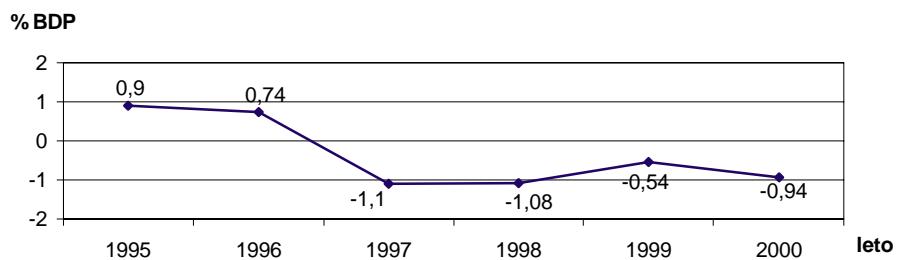
Priloga 2:

- **Presežek/primanjkljaj proračuna RS v mlrd SIT v letih 1995 - 2000**



Vir: Bilten javnih financ, 2001, str. 24.

- **Presežek/primanjkljaj proračuna RS v % BDP v letih 1995 - 2000**



Vir: Bilten javnih financ, 2001, str. 24.

Priloga 3:

Bilanca prihodkov in odhodkov proračuna RS za leti 1999 in 2000 po novi ekonomski klasifikaciji v milijonih (mio) tolarjih (SIT)

v mio SIT	1999	2000
I. SKUPAJ PRIHODKI	943.085	990.987
TEKOČI PRIHODKI (1.+ 2.)	939.383	983.682
1. Davčni prihodki	895.055	927.672
1.1. Davki na dohodek in dobiček	192.770	220.558
1.2. Prispevki za socialno varnost	5.813	6.569
1.3. Davki na plačilno listo in delovno listo	55.416	68.071
1.4. Davki na premoženje	2.078	1.043
1.5. Domači davki na blago in storitve	593.287	593.343
1.6. Davki na mednarodno trgovino in transakcije	45.657	38.089
1.7. Drugi davki	34	0
2. Nedavčni prihodki	44.328	56.010
3. Kapitalski prihodki	505	859
4. Prejete donacije	3.197	6.446
5. Transforni prihodki	0	0
II. SKUPAJ ODHODKI	962.700	1.028.945
TEKOČI ODHODKI	274.851	314.311
v tem: Plačila obresti	50.451	60.262
TEKOČI TRANSFERI	578.319	613.428
INVESTICIJSKI ODHODKI	56.235	50.887
INVESTICIJSKI TRANSFERI	53.294	50.319
III. PRORAČUNSKI PRESEŽEK (PRORAČUNSKI PRIMANJKLJAJ) (I. - II.)	-19.615	-37.957
PRIMARNI PRESEŽEK (PRIMANJKLJAJ) (PRIHODKI BREZ PRIHODKOV OD OBRESTI - ODHODKI BREZ PLAČIL OBRESTI)	26.471	16.083
TEKOČI PRESEŽEK (PRIMANJKLJAJ)	86.212	55.944

Vir: Bilten javnih financ, 2001.

Priloga 4:

Račun finančnih terjatev in naložb proračuna RS za leti 1999 in 2000 po novi ekonomski klasifikaciji v milijonih (mio) tolarjih (SIT)

v mio SIT	1999	2000
IV. PREJETA VRAČILA DANIH POSOJIL IN PRODAJA KAPITALSKIH DELEŽEV	15.190	17.051
V. DANA POSOJILA IN POVEČANJE KAPITALSKIH DELEŽEV	16.407	12.398
VI. PREJETA - DANA POSOJILA IN SPREMEMBE KAPITALSKIH DELEŽEV (IV. - V.)	-1.217	4.653

Vir: Bilten javnih financ, 2001.

Priloga 5:

Zadolževanje in odplačila dolga proračuna RS za leti 1999 in 2000 po novi ekonomski klasifikaciji v milijonih (mio) tolarjih (SIT)

v mio SIT	1999	2000
VII. ZADOLŽEVANJE	116.124	157.534
1. Domače zadolževanje	40.172	73.207
1.1. Najeti krediti pri poslovnih bankah	25.419	14.948
1.2. Ostalo	14.752	58.259
2. Zadolževanje v tujini	75.953	84.327
VIII. ODPLAČILA DOLGA	74.016	120.649
1. Odplačila domačega dolga	59.434	106.188
1.1. Odplačila kreditov poslovnim bankam	27.340	22.116
1.2. Ostalo	32.094	84.072
2. Odplačila dolga v tujino	14.583	14.461
IX. POVEČANJE (ZMANJŠANJE) SREDSTEV NA RAČUNIH (VII. + X.)	21.276	3.581
X. NETO FINANCIRANJE* (VI. + VII. - VIII. - IX. = -III.)	19.615	37.957

Vir: Bilten javnih financ, 2001.

* Neto financiranje je financiranje proračunskega primanjkljaja/presežka in zajema prejeta minus dana posojila in spremembe kapitalskih deležev, zadolževanje in odplačila dolga ter spremembe sredstev na računih.

Priloga 6:

Odhodki proračuna RS po programsko-funkcionalni klasifikaciji za leto 2001 v tisoč tolarjih

1) Bilanca odhodkov

	<i>Področje</i>	<i>Znesek</i>
01	<i>Politični sistem</i>	9.673.492
02	<i>Ekonomska in fiskalna administracija</i>	37.921.354
03	<i>Zunanja politika in mednarodna pomoč</i>	11.797.799
04	<i>Skupne administrativne službe in splošne javne storitve</i>	35.529.648
05	<i>Znanost in tehnološki razvoj</i>	29.595.198
06	<i>Lokalna samouprava</i>	41.928.135
07	<i>Obramba in ukrepi ob izrednih dogodkih</i>	61.842.226
08	<i>Notranje zadeve in varnost</i>	52.833.410
09	<i>Pravosodje</i>	37.179.538
10	<i>Trg dela in delovni pogoji</i>	52.122.651
11	<i>Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo</i>	46.462.559
12	<i>Pridobivanje in distribucija energetskih surovin</i>	10.319.479
13	<i>Promet, prometna infrastruktura in komunikacije</i>	81.772.588
14	<i>Gospodarstvo</i>	15.451.682
15	<i>Varovanje okolja in naravne dediščine</i>	14.626.965
16	<i>Prostorsko planiranje in stanovanjska izgradnja</i>	7.388.390
17	<i>Zdravstveno varstvo</i>	9.703.929
18	<i>Kultura, šport in nevladne organizacije</i>	31.593.868
19	<i>Izobraževanje</i>	219.027.114
20	<i>Socialno varstvo</i>	138.107.437
21	<i>Pokojninsko varstvo</i>	181.095.729
22	<i>Servisiranje javnega dolga</i>	72.357.894
23	<i>Intervencijski programi in obveznosti</i>	12.044.056
	<i>Skupaj</i>	1.210.375.861

2) Račun finančnih terjatev in naložb

	<i>Področje</i>	<i>Znesek</i>
01	<i>Politični sistem</i>	5.000
03	<i>Zunanja politika in mednarodna pomoč</i>	3.158.243
05	<i>Znanost in tehnološki razvoj</i>	3.255.000
06	<i>Lokalna samouprava</i>	980.000
09	<i>Pravosodje</i>	465.000
12	<i>Pridobivanje in distribucija energetskih surovin</i>	16.096.000
14	<i>Gospodarstvo</i>	19.636.429
15	<i>Varovanje okolja in naravne dediščine</i>	1.345.440
16	<i>Prostorsko planiranje in stanovanjska izgradnja</i>	1.600.000
	<i>Skupaj</i>	46.541.112

3) Račun financiranja

	<i>Področje</i>	<i>Znesek</i>
22	<i>Servisiranje javnega dolga</i>	172.890.882
	<i>Skupaj</i>	172.890.882

Vir: Interno gradivo MF, 2001.

Priloga 7:

Nomenklatura splošnega proračuna EU za leti 2000 in 2001 po poglavjih (v EUR)

Poglavje v Finančni perspektivi	Pod-oddelek Poglavje	Poglavje	2000		2001		Razlika 2001/2000	
			Izdatki	Prihodki	Izdatki	Prihodki	Izdatki	Prihodki
5	A-1	<u>DEL A</u> izdatki, namenjeni stroškom dela v institucijah	1.860.199.000	1.860.199.000	1.948.881.000	1.948.881.000	4,8	4,8
5	A-2	zgradbe, oprema in drugi operativni izdatki	322.028.000	322.028.000	329.097.000	329.097.000	2,2	2,2
5	A-3	izdatki za posebne namene institucij	295.830.410	295.830.410	305.109.000	305.109.000	3,1	3,1
5	A-4	medinstitucionalno sodelovanje, medinstitucionalne storitve in dejavnosti	73.857.000	73.857.000	75.858.000	75.858.000	2,7	2,7
5	A-5	informacijska tehnologija	81.235.000	81.235.000	82.969.000	82.969.000	2,1	2,1
5	A-6	odhodki za zaposlene in stroški upravljanja delegacij EU	230.115.000	230.115.000	239.164.000	239.164.000	3,9	3,9
5	A-7	decentralizirani izdatki za pomožno osebje in administracijo	204.439.000	204.439.000	204.439.000	204.439.000		
5	A-10	ostali izdatki						
		Del A - Skupaj	3.067.703.410	3.067.703.410	3.185.517.000	3.185.517.000	3,8	3,8
		<u>DEL B</u>						
1	B1	EKUJS	41.473.000.000	41.473.000.000	44.600.200.000	44.600.200.000	7,5	7,5
6	B2	Strukturne dejavnosti, strukturni izdatki in izdatki kohezijskega sklada, finančni mehanizem, ostale kmetijske in regionalne dejavnosti, transport in ribištvo	32.832.450.000	31.977.898.244	32.872.125.000	32.110.460.000	0,1	0,4
2								
3	B3	Izobraževanje, politika mladih, mediji, informatika, socialna politika in politika zaposlovanja	843.215.000	720.145.000	849.570.000	780.380.000	0,8	8,4
3	B4	Energetika, atomska varnost in okolje	211.200.000	188.200.000	164.700.000	191.100.000	-22	1,5
3	B5	Varstvo potrošnikov, notranji trg, industrija in evropske povezave, področje svobode, varnosti in pravičnosti	1.210.686.000	1.012.062.000	1.049.325.000	1.035.231.000	-	2,3
3	B6	Raziskovanje in tehnološki razvoj	3.630.000.000	3.600.000.000	3.920.000.000	3.710.000.000	8	3,1
	B7	Zunanje politike	8.127.780.000	5.480.572.279	8.363.797.000	6.342.758.000	2,9	15,7
7								
4								
6								
4	B8	Skupna zunanja in varnostna politika	47.000.000	30.000.000	36.000.000	35.000.000	-	16,7
							23,4	
6	B0	Kompencacija, jamstva in rezerve	203.000.000	203.000.000	208.000.000	208.000.000	2,5	2,5
		Del B - skupaj	88.578.331.000	84.684.877.523	92.063.717.000	89.013.129.000	3,9	5,1
							0	
5		Ostale institucije	1.634.370.360	1.634.370.360	1.675.000.000	1.675.000.000	2,5	2,5
		SKUPAJ	93.280.404.770	89.386.951.293	96.924.234.000	93.873.646.000	3,9	5,0
							0	

Vir: General Budget of EU for the financial year 2000, 2000, str. 15 - 19.