

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO

**PRIMERJAVA PRORAČUNA SLOVENIJE Z
EVROPSKO UNIJO**

Ljubljana, oktober 2005

TANJA PETELIN

Študent/ka Tanja Petelin izjavljam, da sem avtor/ica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom doc. dr. Boštjan Jazbec in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 11.10.2005

Podpis:

KAZALO

UVOD	1
1. SPLOŠNO O PRORAČUNU	2
1.1. Ekonomski vidik proračuna	3
1.2. Načela sodobnega proračuna	4
1.2.1. Formalno-statična načela	5
1.2.2. Dinamično-materialna proračunska načela	5
2. PRORAČUN SLOVENIJE	6
2.1. Pravna podlaga proračuna	7
2.2. Funkcije proračuna	7
2.3. Proračunski položaj Slovenije v odnosu na Evropsko unijo	11
2.4. Pravice črpanja iz proračuna Evropske unije v obdobju 2004-2006	11
2.5. Struktura proračuna Slovenije	14
2.5.1. Splošni del proračuna	14
2.5.1.1. Bilanca prihodkov in odhodkov (tj. bilanca A)	15
2.5.1.2. Račun finančnih terjatev in naložb (tj. bilanca B)	18
2.5.1.3. Račun financiranja (tj. bilanca C)	20
2.5.2. Posebni del proračuna	22
2.5.3. Načrt razvojnih programov	23
3. EVROPSKA UNIJA IN NJEN PRORAČUN	23
3.1. Splošna predstavitev Evropske unije	23
3.2. Kaj je Evropska unija? Poskus definicije	24
3.3. Proračunska načela	27
3.4. Postopek sprejemanja proračuna Evropske unije	27
3.5. Financiranje Evropske unije	29

3.6. Finančni okvir	29
3.6.1. <i>Struktura prihodkov proračuna Evropske unije</i>	30
3.6.2. <i>Struktura odhodkov proračuna Evropske unije</i>	31
3.7. Finančni okvir Evropske unije za obdobje 2007-2013	34
SKLEP	36
LITERATURA	37
VIRI	38
SLOVARČEK	
PRILOGE	

*»Radost od boga edina hčerka ti Elizzijska,
v tvoje hrame nas stopinja vodi o božanstvena.
Tvoji čari časa teku so pregnali kruto noč,
človek spet je brat človeku kadar veje tvoja moč.«*

(zadnji stavek Beethovnovne Devete simfonije)

UVOD

Slovenija je 1. maja leta 2004 postala polnopravna članica Evropske unije (v nadaljevanju EU). Ob tem se je in se še danes sooča z najrazličnejšimi izzivi. Med njimi tudi kako najbolje izkoristiti nove razvojne možnosti, ki jih ji je članstvo v Evropsko skupnost prineslo, kako se izogniti tveganjem povezanih po vstopu Slovenije v EU.

Na proračunskem področju je imel vstop Slovenije v EU za posledico neposredne obveznosti do proračuna EU, hkrati pa je to Sloveniji omogočilo črpanje evropskih sredstev. Za vse nove države članice je ob vstopu v EU namreč predviden status neto prejemnic iz proračuna EU.

Črpanje sredstev iz proračuna EU pomeni izvajanje skupnih evropskih politik in sicer kmetijske, notranje, zunanje, strukturne in kohezijske politike. To z vidika domačega proračuna pomeni uvajanje novih programov, projektov in alternativ. Vendar pa ob cilju ohranjanja zmerne proračunskega primanjkljaja pod maastrichtskim kriterijem to pomeni krčenje sredstev za programe, ki bodo ostali v izključni nacionalni pristojnosti.

V svojem diplomskem delu sem okvirno predstavila proračuna Slovenije in splošni del proračuna EU.

V prvem poglavju sem predstavila proračun na splošno, njegov ekonomski vidik ter načela sodobnega proračuna.

V drugem poglavju sem se osredotočila na proračun Slovenije, predstavila njegov splošni ter posebni del in načrt razvojnih programov. Vse to sem podkrepila z ustreznimi podatki.

Strnjen pregled razvoja splošnega proračuna EU sem predstavila v tretjem poglavju, kjer sem med drugim tudi opisala postopek sprejemanja proračuna EU, proračunska načela, način financiranja EU ter njen finančni okvir za obdobje 2007-2013.

1. SPLOŠNO O PRORAČUNU

Začetki proračuna segajo v čas pred naše štetje. Tako je v Atenah za časa Solona obstajala obveznost oseb, katerim je bilo zaupano opravljanje določenih javnih funkcij, da ob koncu leta podajo poročilo o prejetih dohodkih in izdatkih. Podobna ureditev je veljala tudi v starem Rimu za časa cesarstva. V obeh omenjenih primerih gre za zaključni račun, ki prikazuje zbrana javna sredstva in njihovo porabo v določenem preteklem obdobju in ne za neki načrt države, s katerim le-ta za določeno obdobje predvideva svoje prihodke in izdatke (Žibert, 1993, str. 146).

V srednjeveških državah in državah je bila razširjena izdelava inventarja oziroma popisa. V teh inventarjih je bil dan pregled dohodkov, ki naj bi se zbrali na temelju vnaprej določenih obveznosti podanikov, in izdatkov, ki jih je bilo treba finančno pokriti. Tako sestavljen popis prihodkov in izdatkov države je služil vladarju kot opravičilo, ko je od stanovske skupščine zahteval potrdilo za uvedbo ali povečanje že obstoječih obremenitev svojih podanikov. Inventarji dohodkov in izdatkov so bili zelo razširjeni v 13. in 14. stoletju.

Šele v 15. stoletju srečamo proračun v današnjem pomenu besede in to najprej v srednjeveških mestih. Tukaj že (Žibert, 1993, str. 147):

- prevladuje blagovno gospodarstvo nad naturalnim,
- postanejo davki najpomembnejši vir dohodkov,
- povečuje se število nalog, ki se financirajo z javnimi sredstvi,
- oblikuje se mestna uprava s stalno zaposlenimi uslužbenci,
- nastanejo organi, ki se specializirajo za dejavnost pobiranja davščin,
- zaradi potrebnega nadzora nad trošenjem javnih sredstev, se v mestnih državah postopoma uvajata knjigovodstvo in računovodstvo.

Na ta način so bili ustvarjeni pogoji za izdelavo proračuna.

V 17. stoletju proračun dobi svojo domovinsko pravico tudi v takratnih državah.

Sama beseda proračun ali budžet izvira iz francoskega jezika. V starem francoskem jeziku je beseda »bouge« ali »bougette« izhajala iz keltske besede »bulge«, ki je označevala usnjeno torbo ali torbo za denar. Od začetka 19. stoletja se pojem budžet hitro razširi v vse civilizirane države, kjer označuje načrt državnih dohodkov in izdatkov za določeno obdobje.

Pri javnem financiranju moramo upoštevati nek določen red kot pogoj za uspešno in nepretrgano opravljanje državnih funkcij. Zaradi številnih nalog in ciljev državni organi ne rešujejo vprašanja svojega finančnega kritja sproti, temveč vnaprej /ex-ante/ načrtujejo tako obseg izdatkov kot dohodkov.

V ta namen sodobne države vse svoje izdatke in potrebne dohodke sistematično načrtujejo vnaprej, za določeno časovno obdobje in v posebnem dokumentu.

Ta dokument ima, pravno gledano, značaj splošnega akta, medtem ko je z ekonomskega vidika to finančni načrt. Na ta način država po eni strani skrbi za zanesljivo materialno podlago svojih nalog, po drugi strani pa poskuša vzdrževati pravilno ravnotežje med razpoložljivim narodnim dohodkom in javnimi izdatki. Če tega razmerja ne bi bilo, bi prišlo do zastoja v družbeni reprodukciji, ki bi se posledično odrazil tudi na področju javnega sektorja.

Javni izdatki niso nevtralna kategorija, temveč sta pomembni tudi njihova stabilizacijsko-razvojna in prerazdelitvena funkcija. Iz teh razlogov sodobne države vse svoje izdatke in potrebne dohodke sistematično načrtujejo. V fiskalnih sistemih,¹ kjer poleg splošnega načina kritja javnih izdatkov poznajo še specialne načine kritja (tj. namensko zadovoljevanje javnih potreb prek posameznih skladov), pa se poleg proračuna pojavljajo še drugi finančni instrumenti, kot so finančni načrti in programi.

Pojem proračuna ne smemo enačiti s pojmom državne bilance ali državnega trezorja. Bilanca stanja je namreč ugotovitev vseh aktiv in pasiv posamezne države v določenem trenutku. Če je proračun načrt javnega trošenja, je trezor javna blagajna, iz katere se črpa denar, ki jo običajno upravlja poseben upravni organ (Žibert, 1993, str. 147-148).

1.1. Ekonomski vidik proračuna

Proračun je državna institucija, katere struktura je odvisna od družbenoekonomske oziroma lastninske strukture gospodarstva. S tem želimo poudariti, da je proračun predvsem ekonomski in šele nato pravni pojem. Z ekonomskega vidika predstavlja proračun /ex-post/ bilanco javnih izdatkov in dohodkov v narodnem gospodarstvu. Proračun je sestavljen na naslednji način (Žibert, 1993, str. 148):

Javni izdatki

1. tekoči izdatki za blago in storitve,
2. tekoči transferji gospodarstvu in prebivalstvu,
3. investicijski izdatki,
4. neto kreditne transakcije,
5. spremembe finančnih sredstev na računih javnega sektorja.

¹ Fiskalna politika je sistem ukrepov, s katerimi država vpliva na državne prihodke in izdatke. Ker se državni prihodki in izdatki zbirajo v državnem proračunu, govorimo tudi o proračunskih prihodkih in izdatkih. Fiskalna politika opravlja različne funkcije pri uravnavanju narodnogospodarskih tokov. Najpomembnejše so:

- a) alokacijska funkcija,
- b) prerazdelitvena (redistributivna) funkcija in
- c) stabilizacijska in razvojna funkcija.

Javni dohodki

1. izvorni in izvedeni dohodki (dohodki od državnih podjetij, davščine),
2. neto zadolžitve pri nebančnem sektorju,
3. neto zadolžitve pri bančnem sektorju,
4. neto zadolžitve v tujini.

V kolikor se zgodi, da so javni izdatki večji od izvirnih in izvedenih javnih dohodkov, je državni proračun v deficitu oziroma finančnem primanjkljaju, ki se finančno pokrije z zadolževanjem pri prebivalstvu in gospodarstvu, z zadolževanjem pri domačih bankah ali z zadolževanjem v tujini. Država v tem primeru nastopa kot neto povpraševalec na domačem in tujem finančnem trgu. Če pa so v določenem obdobju državni dohodki večji od izdatkov, imamo opravka s proračunskim suficitom oziroma presežkom. Država v takem primeru investira in nastopa kot neto pobudnik finančnih sredstev na trgu denarja in kapitala.

Če so javni izdatki manjši od izvirnih, mora država proračunski primanjkljaj pokrivati z zadolžitvijo pri bančnem sektorju ali v tujini. V prvem primeru ima njena zadolžitev neposreden vpliv na količino primarnega denarja v obtoku (država se zadolži pri centralni banki) oziroma na količino sekundarnega denarja (država se zadolži pri poslovnih bankah).

Ločimo direktno in indirektno monetizacijo proračunskega deficita oziroma primanjkljaja. Za direktno monetizacijo je značilno, da centralna banka sama odkupi od države določeno količino državnih obveznic. Pri posredni monetizaciji pa država proda svoje vrednostne papirje poslovnim bankam. Te imajo možnost kupljene papirje vnovčiti pri centralni banki.

Ne glede na to, ali gre za neposredno ali posredno monetizacijo, državni predpisi, s ciljem, da bi omejili nenadzorovano emisijo denarja, določajo zgornjo mejo proračunskega zadolževanja pri centralni banki. Omejitve so tako časovnega kot kvantitativnega značaja. Tudi v Sloveniji lahko Banka Slovenije odobri državi samo kratkoročne kredite za premoščanje časovne neuskkljenosti med prilivi in odlivi sredstev republiškega proračuna. Rok za vračilo kreditov je najpozneje do konca tekočega proračunskega leta. Celotni znesek državnih kreditov pri Banki Slovenije pa ne sme preseči pet odstotkov proračuna Republike Slovenije za tekoče leto oziroma ne sme preseči petine celotnega predvidenega proračunskega primanjkljaja. Zadolževanje naše države v tujini pa je možno le na podlagi zakona, ki se sprejme za vsak posel posebej (Žibert, 1993, str. 148-150).

1.2. Načela sodobnega proračuna

Načela proračuna so pomembna tako za sestavo, sprejem in izvrševanje proračuna, kakor tudi za njegov nadzor. Načela niso omejena zgolj na vprašanje, kako sestaviti dober proračun z ekonomsko-političnega in finančno-tehničnega vidika, temveč se upoštevajo tudi nekatere družbenopolitična vprašanja. Posledično se načela po vsebini razlikujejo glede na ekonomsko in politično ureditev države.

Tradicionalna proračunska načela delimo v dve večji skupini (Žibert, 1993, str. 152):

- formalno-statična načela,
- dinamično-materialna načela.

1.2.1. Formalno-statična načela

1. **Načelo proračunske enotnosti.** V formalnem smislu načelo proračunske enotnosti pomeni, da so vsi dohodki in izdatki javnopравnih teles prikazani v enem samem splošnem aktu javne porabe, npr. državnem proračunu. V praksi lahko o načelu proračunske enotnosti govorimo le v materialnem smislu, kadar vsa sredstva javnega sektorja predstavlja po svoji družbenoekonomski funkciji in je njih učinek enoten skladu sredstev.
2. **Načelo proračunske popolnosti.** Zahteva, da se vsi javni dohodki in vsi javni izdatki v proračunu določijo v kosmatih zneskih. Tako izdelan proračun imenujemo bruto proračun. Nasprotje bruto proračuna je neto proračun, pri katerem se dohodki posameznih javnih služb izravnavajo z izdatki in se izkazuje samo čista, neto razlika. Le sistem bruto proračuna daje čisto sliko sredstev, s katerimi razpolagajo državni organi in omogoča oceno učinkovitosti dela javnega sektorja.
3. **Načelo proračunske preglednosti.** Zahteva, da so sredstva v proračunu do določene mere specificirana. V skladu z načelom proračunske preglednosti se proračun proračunsko tehnično deli na splošni in posebni del. V splošnem delu razlikujemo normativni del in bilanco proračuna. Načelo proračunske preglednosti med drugim tudi pravi, da naj bi bile postavke proračuna dovolj pregledne, kar pomeni, da vsak uporabnik proračuna natančno ve, kaj vsebuje posamezna postavka in kam mora uvrstiti posamezni izdatek proračuna.

1.2.2. Dinamično-materialna proračunska načela

1. **Načelo predhodne potrditve.** Predhodna potrditev pomeni, da se proračun lahko začne izvrševati šele potem, ko ga sprejme predstavniški organ. Tudi v našem proračunskem sistemu je določeno, da državni proračun sprejme parlament na predlog vlade.
2. **Načelo javnosti.** Gre za politično pomembno načelo. To načelo se v praksi uresničuje na več načinov. V prvi vrsti z dolžnostjo objave splošnega dela proračuna, ki ima naravo zakona, ter bilance proračuna oziroma pregleda dohodkov in njihove razporeditve, pa tudi zaključnega računa proračuna na način, kot so objavljeni zakonski akti. Nadalje se to načelo uresničuje v pravici državljanov, da spremljajo proračunsko razpravo v parlamentu.
3. **Načelo proračunskega ravnotežja.** Gre za pomembno načelo zlasti z ekonomskega vidika. Proračunsko ravnotežje mora biti v funkciji ravnotežja ponudbe in povpraševanja

v celotnem gospodarstvu. To načelo se uresničuje v daljšem časovnem obdobju, kajti tržno gospodarstvo se razvija ciklično.

Tudi v proračunskem načelu Republike Slovenije je omogočeno tako kratkoročno kot tudi dolgoročno zadolževanje države in lokalnih skupnosti.

4. ***Načelo periodičnosti proračuna.*** Pri nas se proračun sprejema za eno koledarsko leto in velja za tisto leto, za katero je bil sprejet. Koledarsko leto je tudi primerno časovno obdobje za predstavniške organe, da se prepričajo o primernosti sprejete proračunske politike. Posledica stroge uporabe načela enoletnosti je, da se obveznosti v breme proračunskih sredstev ustvarjajo in izplačujejo le do konca leta, za katerega je bil proračun sprejet. Neporavnane obveznosti uporabnikov proračunskih sredstev se izkažejo v zaključnem računu proračuna. Neporabljena sredstva uporabnika pa se ob izteku proračunskega leta praviloma vračajo v proračun.
5. ***Načelo proračunske stvarnosti.*** To načelo pomeni, da morajo biti pri sestavljanju proračuna predvideni prihodki in odhodki čim bolj realno določeni in predvideni, da med izvajanjem proračuna ne bi prihajalo do rebalansov. Če tega načela pri načrtovanju proračunskih dohodkov in izdatkov ne upoštevamo, ima to lahko za posledico motnje pri financiranju javnega sektorja (Žibert, 1993, str. 152).

Izkušnje s sodobnimi proračunskimi sistemi so pokazale, da nekatera načela preprosto ne držijo več. Tako večina sodobnih proračunskih sistemov odstopa od načel enotnosti in ravnotežja. Pojavlja se tudi trend oblikovanja večletnih proračunov. Tudi za Slovenijo veljajo podobne spremembe, saj enotnost že zaradi obstoja štirih entitet ni izpolnjena, prav tako proračun ni uravnotežen, od leta 2000 dalje pa Vlada Republike Slovenije pripravlja predloge dvoletnih proračunov.

Poudariti velja, da je proračun le predračun pričakovanih javnih odhodkov in prihodkov. Dejanski zneski javnih prihodkov in odhodkov so lahko vidni šele, ko je končano izvajanje proračuna, to je po letu, za katerega je bil proračun sprejet. Končno sliko izvajanja proračuna kaže zaključni račun proračuna. Ponavadi je zaključni račun še enkrat pripravljen, ko ga pregleda računsko sodišče.

2. PRORAČUN SLOVENIJE

Proračun Republike Slovenije je akt države, s katerim so predvideni vsi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za obdobje enega leta. Proračun sprejme Državni zbor po posebnem, predpisanem postopku.

Prejemki so vsi prihodki, sredstva od prejetih vračil danih posojil, sredstva od prodaje kapitalskih deležev in sredstva iz naslova zadolževanja. **Izdatki** so vsi odhodki, sredstva za dana posojila, sredstva za nakup kapitalskih deležev in sredstva za odplačila glavnice dolga.

Državni proračun je skupaj z večletnimi projekcijami in makroekonomskimi okvirji pomemben instrument, ki ga ima vlada na voljo pri izvajanju večletne makroekonomske politike, katere cilj je zagotavljanje stabilnih javnih financ in pospeševanje gospodarskega ter družbenega razvoja. Temeljne naloge pri upravljanju proračuna so: uresničitev proračuna v okvirih in za namene, za katere je bil sprejet, pravočasno in fleksibilno prilagajanje proračuna spremenjenim fiskalnim okoliščinam ter uresničevanje v proračunu zastavljenih družbenih in gospodarskih ciljev.

2.1. Pravna podlaga proračuna

Od leta 2000 dalje proračun temelji na naslednjih pravnih podlagah: Ustavi Republike Slovenije, Uradnem listu Republike Slovenije (ULRS) in znotraj tega Zakonu o javnih financah (ZJF), Zakonu o izvrševanju proračuna (ZIPRO), ki določa navodila za izvršitev proračuna in podzakonskih predpisih, s katerimi minister za finance in vlada usklajujeta svoja stališča.

2.2. Funkcije proračuna

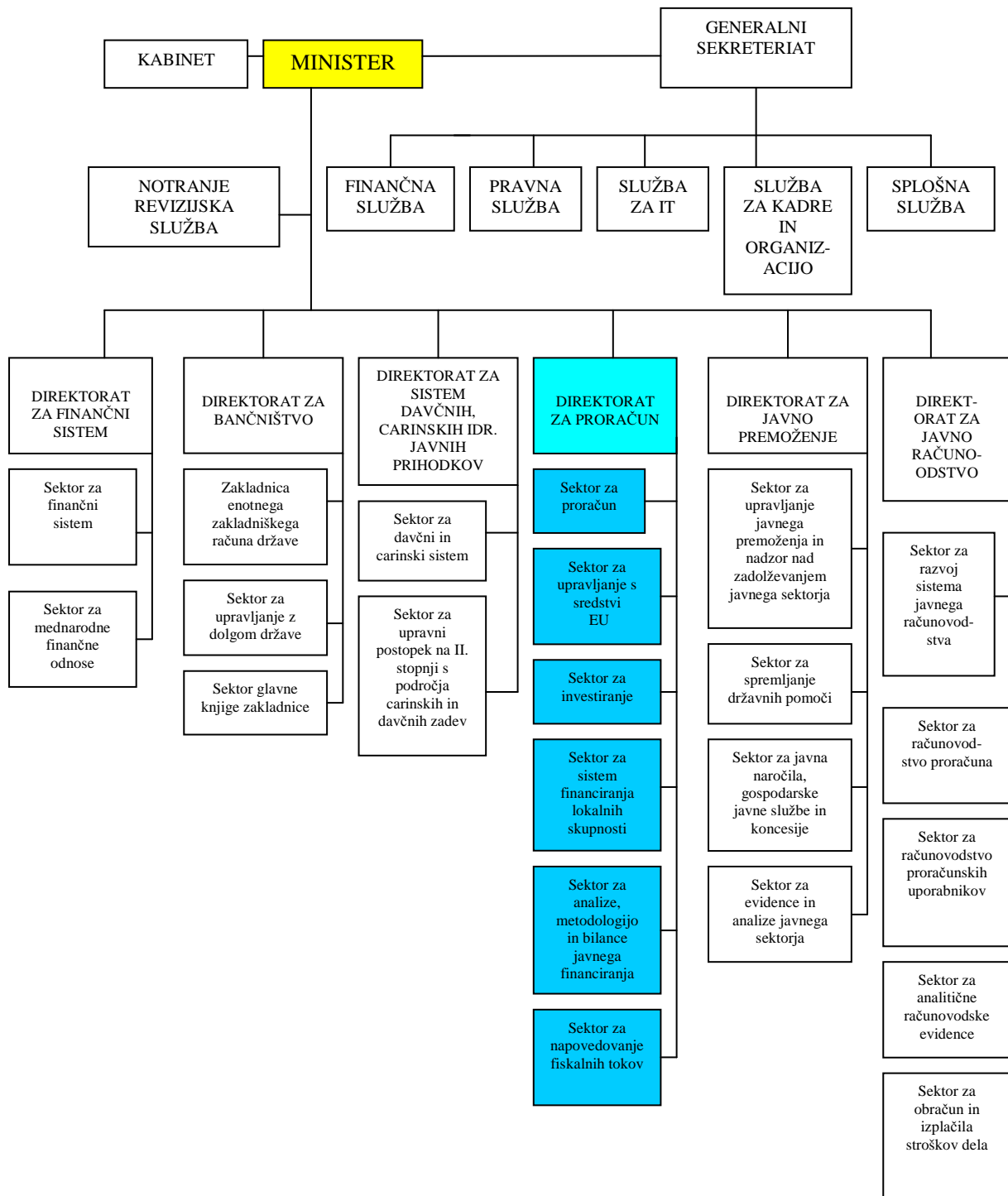
Vsebinsko naj bi proračun financiral sodobne in za učinkovito tržno gospodarstvo nujno potrebne funkcije države. Tj. učinkovito javno upravo, zagotavljanje javnega reda in varnosti, vključujoč sodno varstvo in varstvo premoženjskih pravic ter zagotavljanje obrambe.

Državni organi ne rešujejo vprašanja svojega finančnega kritja sproti, temveč vnaprej načrtujejo obseg izdatkov in odhodkov. Država tako skrbi za zanesljivo materialno podlago svojih nalog in skuša vzdrževati pravilno ravnotežje med razpoložljivimi odhodki in javnim trošenjem.

Direkcija za proračun se ukvarja predvsem s pripravo proračuna, stalnim spremljanjem izvrševanja proračuna, pripravo poročil in analiz ter pravočasno pripravo morebitnih ukrepov za uravnoteženje proračuna v primerih, ko obstaja velika verjetnost, da se posamezni proračun ne izvršuje v okviru in v obsegu, ki ga je predvidela zakonodajna veja oblasti.

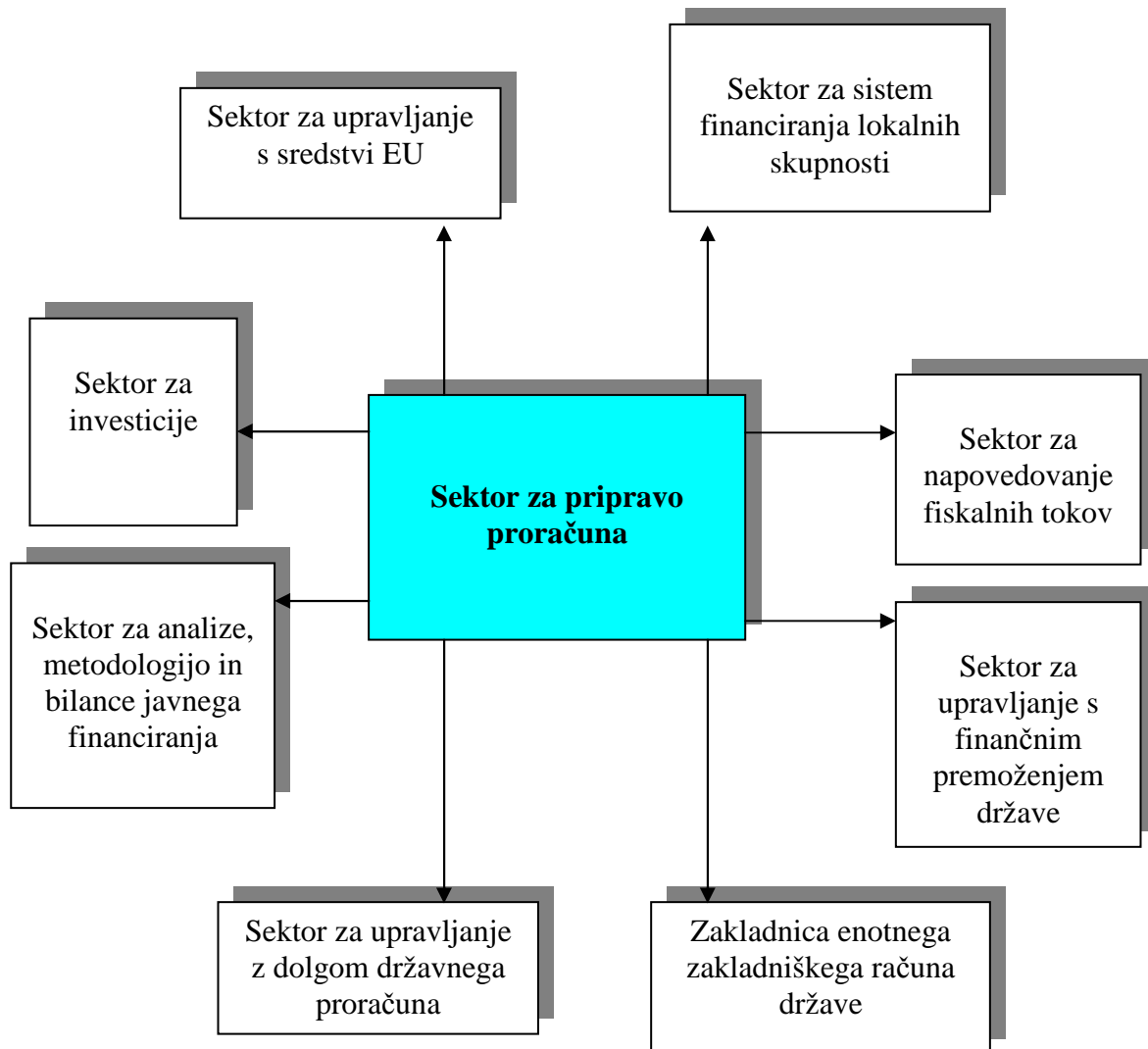
Na sliki 1 je prikazana organizacijska shema Ministrstva za finance.

Slika 1: Organizacijska shema Ministrstva za finance, veljavna dne 04.08.2005



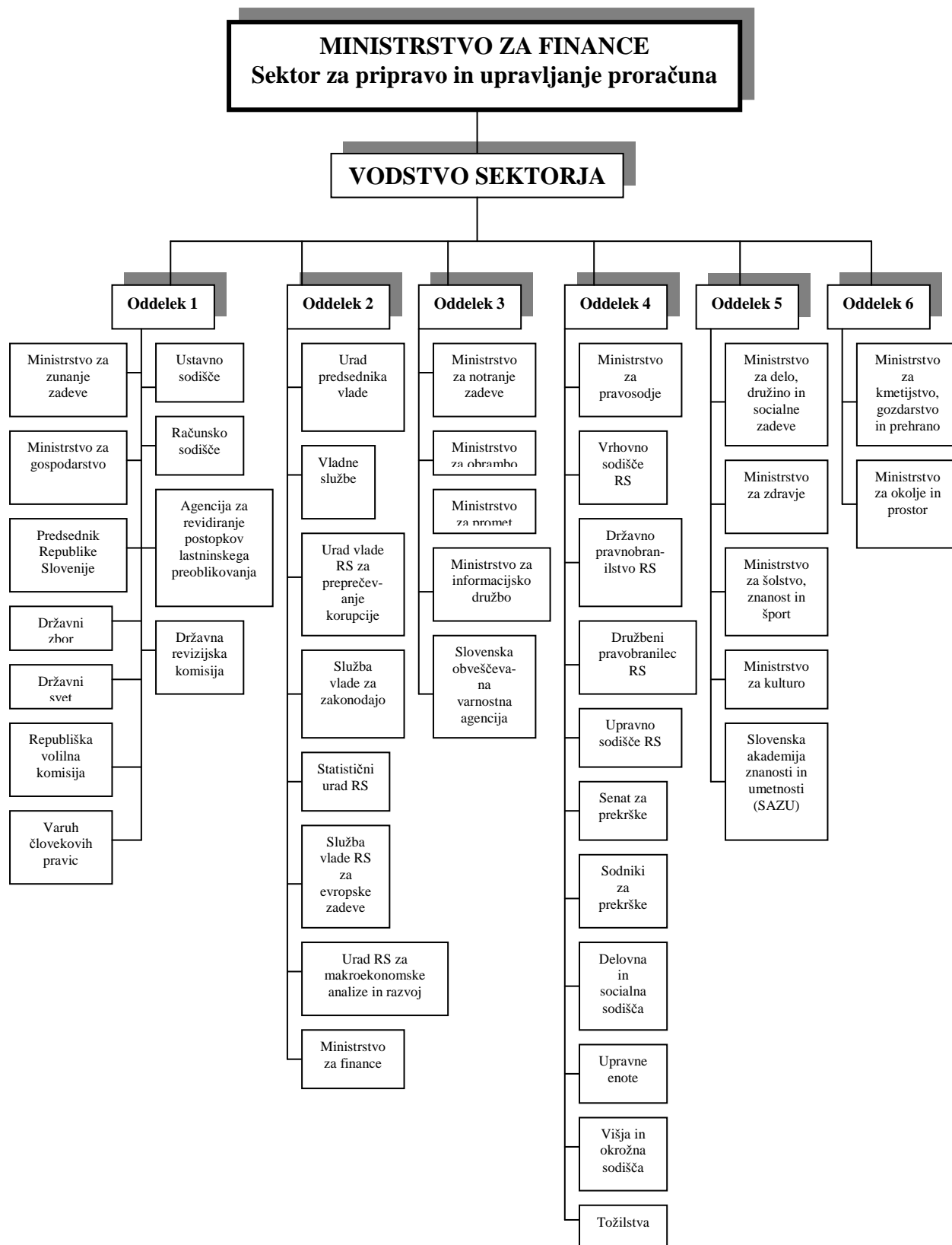
Vir: Organizacijska struktura Ministrstva za finance RS, 2005.

Slika 2: Sodelovanje sektorja za pripravo in upravljanje proračuna z ostalimi sektorji



Vir: Mičković, Sušnik, 2005, str.16.

Slika 3: Trenutna organiziranost sektorja za pripravo in upravljanje proračuna



Vir: Organizacijska struktura Ministrstva za finance RS, 2005.

2.3. Proračunski položaj Slovenije v odnosu na Evropsko unijo

Slovenska bilanca finančnih tokov z EU je in bo tudi v prihodnosti močno odvisna od lastne usposobljenosti države za črpanje sredstev iz evropskega proračuna. To pomeni, da bo morala država pripraviti primerne programe in akreditirane institucije za načrtovanje, črpanje in nadziranje porabe teh sredstev.

Slovenija je v predpristopnem in pogajalskem procesu na področju proračuna in javnih financ naredila pomembne korake. Tako je med drugim sprejela sodobnejšo zakonodajo na področju javnih financ, ki zagotavlja boljše načrtovanje in učinkovitejšo porabo denarja davkoplačevalcev. Uvedla je večletno nadziranje proračuna in programsko načrtovanje, ki vodita k večji preglednosti javnega financiranja. Tak sistem javnih financ omogoča učinkovitejši nadzor in hkrati zagotavlja bolj smotno in razvojno spodbudno uporabo javnofinančnih sredstev.

2.4. Pravice črpanja iz proračuna Evropske unije v obdobju 2004-2006

Na področju prispevka v proračun EU in neto proračunskega položaja države v odnosu do proračuna EU si je Slovenija v pogajanjih zastavila dva cilja:

- da v obdobju 2004-2006 doseže boljši pozitivni neto proračunski položaj, kot ga je dosegla v letu pred pristopom in,
- da za obdobje 2007-2013 zagotovi takšen obseg in strukturo prilivov sredstev iz bruseljske blagajne, da ne bo neto plačnica v proračun EU.

Slovenija bo v obdobju 2004-2006 neto prejemnica sredstev iz proračuna EU; iz njega bo predvidoma prejela več, kot bo vanj vplačala (seveda, če bo absorpcijska sposobnost črpanja zelo visoka, op. T.P.).

Slovenija bo za finančno obdobje 2000-2006 deležna sredstev iz naslednjih področij porabe: kmetijstvo, strukturni ukrepi, notranje politike, širitev in predpristopne pomoči.

➤ *Kmetijstvo*

Na področju kmetijstva ima Slovenija za obdobje 2000-2006 pravico črpati dobrih 109 milijard tolarjev. To so sredstva, namenjena neposrednim plačilom kmetom, tržnim ukrepom in razvoju podeželja. Sredstva neposrednih plačil bodo iz proračuna EU izplačana z zamikom enega leta, sredstva za razvoj podeželja pa do leta 2008.

Leta 2004 je bila Slovenija, kot vse nove članice, upravičena do neposrednih plačil v višini 25 odstotkov neposrednih plačil, ki jih prejema kmetje sedanjih držav članic. Do leta 2013 se bo obseg povečeval po 5 odstotnih točk letno, tako da bo leta 2013 proračun EU slovenskim kmetom zagotavljal 100 odstotkov evropske ravni neposrednih plačil.

Za tržne ukrepe (npr. umik s trga, izvozne subvencije) bo Slovenija do konca leta 2006 prejela največ 25 milijard tolarjev, dejanska črpanja pa bodo odvisna od razmer na trgu in potreb po intervencijah. Večina evropskih sredstev, ki so bila dodeljena za kmetijstvo, bo namenjena razvoju podeželja, pretežno za območja z omejenimi možnostmi za kmetovanje in kmetijsko-okoljske ukrepe. Del sredstev za razvoj podeželja bo Slovenija preusmerila v doplačevanje neposrednih plačil, da bo tako razbremenila domače proračunske vire, namenjene izvajanju kmetijske politike. Takšna odločitev v resnici pomeni prestrukturiranje proračuna in zmanjševanje skupnega obsega sredstev za izvajanje kmetijske politike.

➤ *Strukturna in kohezijska politika*

Strukturna politika EU se uresničuje prek štirih strukturnih skladov in štirih horizontalnih razvojnih pobud. Evropski sklad za regionalni razvoj usmerja razvojne spodbude v infrastrukturo, prestrukturiranje gospodarstva ter podporo malim in srednje velikim podjetjem, inovativnim tehnologijam in lokalnim podjetniškim iniciativam.

Pomoč strukturnih skladov je namenjena tistim evropskim regijam, ki najbolj zaostajajo v razvoju. Tudi Slovenija je v prvem obdobju polnopravnega članstva na celotnem svojem ozemlju uživala status regije Cilja 1 (dosega manj kot 75 odstotkov evropskega bruto družbenega proizvoda-EU po kupni moči na prebivalca), za katere se v okviru strukturne politike nameni največ sredstev. Osnovo za črpanje približno 64 milijard tolarjev dodeljenih pravic črpanja bo predstavljal izpogajani enotni programski dokument, ki bo opredelil tudi stopnje sofinanciranja EU za posamezne vrste ukrepov (do 75 odstotkov).

Po napovedih iz tretjega kohezijskega poročila evropske komisije naj bi ostal prag za dodeljevanje pomoči 75 odstotkov povprečja EU. Za izračun se upoštevajo podatki o doseženem bruto domačem proizvodu za obdobje 2001-2003, pri čemer se za izračune uporablja povprečje v triletnem obdobju, za katerega so znani končni podatki.

Ena od možnosti, ki bi nam prinesla večji odstotek sredstev iz EU, bi bila delitev države na regije. Vendar pa je oblikovanje regij v Sloveniji vodeno predvsem iz stališča interesov nacionalnih razvojnih politik.

Tako je Komisija EU Slovenijo v obdobju 2004-2006 prepoznala kot eno samo regijo. Če bi Slovenijo razdelili na dve ali tri regije, bi se njen zahodni verjetno pa tudi osrednji del, postopoma sama pričela izključevati iz pomoči, saj bi preseгла povprečje.

Kohezijska politika se izvaja na podlagi Maastrichtskega sporazuma, s katerim je bil leta 1994 ustanovljen kohezijski sklad, namenjen državam, ki ne dosežajo 90 odstotkov povprečnega bruto narodnega produkta (v nadaljevanju BND) na prebivalca v EU. Od ustanovitve kohezijskega sklada do ponovnega pregleda izpolnjevanja kriterijev v letu 2003 so prejemale denar tega sklada Španija, Portugalska, Irska in Grčija.

Sredstva sklada so razdeljena glede na število prebivalstva; bruto narodni proizvod na prebivalca in površino države, pri tem pa se upošteva tudi druge družbenoekonomske dejavnike, npr. pomanjkljivosti v transportni infrastrukturi. Denar je namenjen financiranju projektov na področjih okolja in evropskega prometnega omrežja.

EU prispeva znesek v višini do 85 odstotkov celotne vrednosti projektov. Sloveniji je bilo za izvajanje kohezijske politike dodeljeno 46 milijard tolarjev, ki jih bo lahko pričela črpati na osnovi referenčnega okvira za kohezijski sklad.

➤ *Notranja politika*

Slovenija naj bi bila do konca tega finančnega obdobja deležna približno 60 milijard tolarjev pravic črpanja iz naslova notranjih politik EU. Približno polovica teh pravic bo črana preko državnega proračuna, druga polovica pa neposredno preko končnih uporabnikov sredstev (npr. v okviru 6. okvirnega programa za raziskovanje) in zato ne vplivajo na proračunski položaj Slovenije. V državnem proračunu bo večina sredstev iz naslova teh pravic namenjena vzpostavitvi Schengenske meje.

➤ *Širitev*

Na pogajanjih z EU so bila v okviru poglavja 8 dogovorjena tudi pavšalna povračila za obdobje 2004-2006, ki naj bi okrepila denarni tok in proračunski položaj tako, da vstop v EU ne bi pomenil prevelikega finančnega bremena za nove države članice (zaradi zamika plačil iz proračuna EU, postopoma naraščajoče sposobnosti črpanja sredstev iz proračuna EU, ipd.). Tako bo Slovenija do konca leta 2006 prejela slabih 63 milijard tolarjev. Ta sredstva so zaradi njihove nenamenskosti za proračun Republike Slovenije zelo pomembna, saj delujejo kot enakomerni prihodek proračuna, ki pokriva vse proračunske odhodke. Verjetnost, da bomo ta sredstva dobili, je 100-odstotna, do zamikov v proračunskih letih pa ne bo prišlo (Kamnar, Sušnik; 2004, 2-7 str.).

Znatno del sredstev iz proračuna EU je namenskih in jih bo država lahko črpala le na podlagi projektov, ki jih bo odobrila Evropska komisija. Slovenija torej omenjenih sredstev ne bo prejela samodejno, temveč bo višina prejetih sredstev odvisna od kakovostno pripravljenih programov.

V prihodnjem proračunskem obdobju 2007-2013 lahko pričakujemo precej višji delež sredstev iz EU kot v obdobju 2004-2006, ko ta predvidoma znašajo približno 1,3 odstotka bruto domačega proizvoda. Zgornja meja, ki jo je mogoče izpogajati, znaša 4 odstotke slovenskega bruto družbenega proizvoda (v nadaljevanju BDP).

Tabela 1: Pravice črpanja iz proračuna EU v obdobju 2004-2006 (v tekočih cenah, v milijonih EUR, milijardah SIT)

Leto	2004		2005		2006		2004-2006	
	EUR	SIT	EUR	SIT	EUR	SIT	EUR	SIT
1. Kmetijstvo	101,1	24,2	167,8	40,6	184,7	44,7	453,6	109,5
1a – Skupna kmetijska politika	16,5	3,9	73,4	17,8	82,2	19,9	172,1	41,6
Tržni ukrepi	16,5	3,9	43,1	10,4	44,6	10,8	104,2	25,1
Neposredna plačila	0	0	30,2	7,3	37,7	9,1	67,9	16,4
1b – Razvoj podeželja	84,7	20,2	94,5	22,8	102,5	24,8	281,7	67,8
2.Sredstva za strukturno politiko	128,5	30,7	142,8	34,5	186,3	45,1	457,6	110,3
2a – Strukturni skladi	64,8	15,5	89,3	21,6	113,5	27,4	267,6	64,5
2b – Kohezijski skladi	63,7	15,3	53,5	13,0	72,8	17,7	190,0	46
3. Notranje politike	82,6	19,7	83,3	20,0	84,7	20,5	250,6	60,2
3a – Obstojne politike²	37,2	8,9	39,4	9,5	41,8	10,1	118,4	28,5
3b – Izgradnja institucij³	6,1	1,5	3,7	0,9	1,8	0,4	11,6	2,8
3c – Schengenska meja	39,3	9,4	40,1	9,7	40,9	9,9	120,3	29,0
4. Pavšalna povračila	104,9	25,0	94,6	22,9	62,0	15,0	261,5	62,9
4a – Pavšalno plačilo za krepitev denarnega toka	71,8	17,1	20,3	4,9	20,7	5,0	112,8	27,0
4b – Pavšalno povračilo proračunska izmenjava	33,1	7,9	74,3	18,0	41,4	10,0	148,8	35,9
Skupaj prilivi iz proračuna EU	417,1	99,7	488,5	118,1	517,7	125,2	1423,3	343,0

Vir: Evropska komisija - rezultati pogajanj, 2005.

2.5. Struktura proračuna Slovenije

Nova struktura proračuna je bila sprejeta pri pripravi proračuna za leto 2001. Uvaja večnivojsko prikazovanje proračunskih prihodkov in odhodkov in temelji na treh uradno predpisanih klasifikacijah: institucionalni, funkcionalno-programski in ekonomski. Za približevanje mednarodnim klasifikacijam na področju izkazov javnih bilanc se je že s proračunom za leto 1999 spremenila struktura državnega proračuna, ki mora omogočati prikaz splošnega in posebnega dela proračuna ter načrt razvojnih programov (Kalčič, 2001, str. 5).

2.5.1. Splošni del proračuna

Splošni del proračuna obsega bilanco prihodkov in odhodkov (tj. bilanca A), račun finančnih terjatev in naložb (tj. bilanca B) ter proračun financiranja (tj. bilanca C).

² Sredstva bodo črpana mimo državnega proračuna, direktno prek končnih uporabnikov sredstev.

³ Sredstva bodo črpana mimo državnega proračuna, direktno prek končnih uporabnikov sredstev.

2.5.1.1. Bilanca prihodkov in odhodkov (tj. bilanca A)

Bilanca je sestavljena iz proračunskih prihodkov in odhodkov. **Proračunski prihodki** zajemajo davčne, nedavčne, kapitalske in transferne prihodke ter prejete donacije. Na **odhodkovni strani** pa bilanca prikazuje odhodke. Ti zajemajo tekoče in investicijske odhodke ter tekoče in investicijske transfere.

V nadaljevanju bom prikazala nekaj tabel, ki nam nazorno prikazujejo finančno situacijo Slovenije v letih 2001, 2002, 2003 in 2004.

Vidimo lahko, da je bila slovenska bilanca prihodkov in odhodkov vseskozi v deficitu oziroma proračunskem primanjkljaju, saj so bili odhodki vsa leta višji od prihodkov. Najbolj izrazit proračunski primanjkljaj je Slovenija imela v letu 2002 in sicer je ta znašal 138.589 milijonov tolarjev. Tako visok primanjkljaj je bil posledica sprememb v metodologiji, do katerih je prišlo zaradi zahteve po uskladitvi koledarskega in proračunskega leta.

V proračun leta 2002 so namreč vključeni prejemki in izdatki, ki so bili realizirani od 1. januarja do 31. decembra leta 2002. Izjema velja za prihodke od davka na dodano vrednost in prihodke od trošarin, za katere so zajeta vplačila v obdobju od 1. februarja do 31. decembra leta 2002 (Bilten javnih financ, 2005, 123 str.).

V skupini davčnih prihodkov,⁴ ki zajemajo največji vir prihodkov proračuna, predstavljata največji delež domači davek na blago in storitve (DDV) ter davek na dohodek (dohodnina) in davek na dobiček. Med nedavčnimi prihodki prevladujejo udeležba pri dobičku in dohodki od premoženja ter drugi nedavčni prihodki.

Treba je razlikovati med pojmom javnofinančni izdatki in odhodki. **Javnofinančni izdatki** so širši pojem od odhodkov. Zajemajo javnofinančne odhodke iz bilance prihodkov in odhodkov, računa finančnih terjatev in naložb ter računa financiranja. Med **javnofinančne odhodke** pa sodijo le odhodki iz bilance prihodkov in odhodkov.

Na odhodkovni strani bilance lahko vidimo, da so največji delež odhodkov predstavljali tekoči transferi, ki obsegajo vse socialne transfere posameznikom in gospodinjstvom (štipendije, pokojnine, boleznine, nadomestila za nezaposlenost itd.), transfere vsem neprofitnim organizacijam in ustanovam (društva, dobrodelnice in verske organizacije itd.), transfere za financiranje nižjih ravni države, transfere tujini (članarine mednarodnim organizacijam), transfere javnim zavodom in drugim izvajalcem javnih služb ter subvencije podjetjem, finančnim institucijam, zasebnikom (kmetje, obrtniki).

⁴ Davčni prihodki zajemajo vse vrste obveznih, nepovratnih in nepoplačljivih dajatev, ki jih davkoplačevalci vplačujemo v dobro proračuna.

Omenjena kategorija javnofinančnih odhodkov se je vsa leta bistveno povečevala, kar kaže na izrazito socialno usmerjenost države.

Velik delež v okviru javnofinančnih odhodkov predstavljajo tekoči odhodki. Tudi njihov delež se je z leti povečeval. Slednji zajemajo plače in druge izdatke zaposlenim, prispevke delodajalcev za socialno varnost, izdatke za blago in storitve, plačila obresti za servisiranje domačega in tujega dolga ter sredstva rezerv.

Investicijski odhodki zajemajo vse odhodke, povezane z nakupom osnovnih sredstev, zemljišč, blagovnih rezerv in interventnih zalog ter z investicijskim vzdrževanjem osnovnih sredstev. Ti odhodki povečujejo realno premoženje države, kar se kaže v povečanju vrednosti dolgoročnih sredstev v bilanci stanja države na centralni ali lokalni ravni. Investicijski odhodki pa v skladu z mednarodno ekonomsko klasifikacijo ne zajemajo izdatkov za nakup vojaške opreme in orožja ter za gradnjo vojaških objektov. Ti investicijski odhodki so vključeni med tekoče izdatke za blago in storitve.

Za razliko od investicijskih odhodkov investicijski transferi ne povečujejo realnega premoženja države, pač pa realno premoženje prejemnikov teh sredstev. Prejemniki investicijskih transferov so neproračunski uporabniki (Setnikar, Hrovatin, 2002, str. 244-245).

Saldo bilance prihodkov in odhodkov je izkazan kot:

- **proračunski presežek** (v posameznem proračunskem obdobju celotni prihodki presegajo celotne odhodke);
- **proračunski primanjkljaj** (v posameznem proračunskem obdobju celotni odhodki presegajo celotne prihodke).

Javnofinančno neravnovesje odraža neugodne gospodarske razmere, s katerimi se že nekaj let zapored soočamo na trgih naših najpomembnejših trgovinskih partneric. Čeprav se Slovenija dolgoročno zavzema za uravnotežen proračun, v sedanjih razmerah globalne evropske recesije lahko dopusti nastanek cikličnega primanjkljaja, ki spodbuja gospodarski razvoj. Toda brez ustreznih ukrepov se lahko zgodi, da se bo sedanji proračunski primanjkljaj že v letu 2005 povečal za več kot odstotek BDP.

Vlada Republike Slovenije mora tako skupaj s socialnimi partnerji in drugimi družbenimi akterji zagotoviti varčevanje pri proračunskih izdatkih, da bi preprečili dolgoročno strukturno neravnotežje v javnih financah.

Proračun za leto 2005 znaša 1.750 milijard tolarjev. Večino tega denarja je namenjenega vladnim službam. Največ državnega denarja porabijo na Ministrstvu za finance za pokrivanje javnega dolga, zalagajo pa tudi pokojninsko blagajno. Sledita mu Ministrstvo za šolstvo,

znanost in šport ter Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Najmanj proračunskega denarja med vladnimi porabniki zapravijo na Ministrstvu za informacijsko tehnologijo.

Popravljen proračun za leto 2005 je poln novosti, ki jih nismo vajeni. Za državo bodo namreč najbolj varčevali javni uslužbenci. Ti so se odrekli povišanju plač, javna uprava pa naj bi prihranila tudi pri materialnih stroških, ki se po novem ne smejo povečati. Državne uslužbence naj bi, po potrebi tudi prerazporediti. Obeta se racionalizacija socialnih prejemkov. Odpravili naj bi neupravičeno podvajanje socialnih dodatkov in spodbudili zaposlovanje nezaposlenih.

Po drugi strani pa popravljeni proračun za leto 2005 predvideva povišanje prejemkov za znanstveni in tehnološki razvoj. Tako je v letu 2005 več denarje namenjenega za izobraževanje, za zdravstveno varstvo in podporo gospodarskim dejavnostim (Slovenija in proračun, 2005).

Tabela 2: Bilanca prihodkov in odhodkov države

v mio sit	Skupaj	skupaj	skupaj	skupaj
Leto	2001*	2002**	2003	2004
I. SKUPAJ PRIHODKI	1.144.579	1.173.121	1.392.687	1.515.288
TEKOČI PRIHODKI (1.+2)	1.133.537	1.157.651	1.378.618	1.468.176
1. Davčni prihodki	1.039.585	1.071.313	1.281.821	1.365.468
1.1. Davki na dohodek in dobiček	256.694	283.299	336.908	373.00
1.2. Prispevki za socialno varnost	7.267	8.112	8.793	9.400
1.3. Davki na plačilno listo in delovno silo	83.369	93.897	107.424	117.676
1.4. Davki na premoženje	3.117	1.830	346	2.815
1.5. Domači davki na blago in storitve	659.314	652.507	793.460	835.763
1.6. Davki na mednarodno trgovino in transakcije	29.607	31.341	34.653	19.339
1.7. Drugi davki	218	328	237	7.476
2. Nedavčni prihodki	93.952	86.338	96.798	102.707
3. Kapitalski prihodki	889	2.147	1.889	2.255
4. Prejete donacije	10.057	13.228	12.079	918
5. Transferni prihodki	95	94	100	103
6. Prejeta sredstva iz EU	0	0	0	43.837
II. SKUPAJ ODHODKI	1.194.151	1.311.709	1.461.115	1.595.689
TEKOČI ODHODKI	369.713	406.512	454.007	453.664
v tem plačila obresti	71.044	80.917	90.042	89.216
TEKOČI TRANSFERI	712.015	795.574	873.186	962.687
INVESTICIJSKI ODHODKI	58.607	50.429	64.454	69.986
INVESTICIJSKI TRANSFERI	53.816	59.195	69.468	68.715
PLAČILA SREDSTEV V PRORAČUN EU	0	0	0	40.637
III. PRORAČUNSKI PRESEŽEK/ PRORAČUNSKI PRIMANJKLJAJ (I-II)	-49.572	-138.589	-68.471	-80.401
PRIMARNI PRESEŽEK/ PRIMANJKLJAJ (PRIHODKI BREZ PRIHODKOV OD OBRESTI – ODHODKI BREZ PLAČIL OBRESTI)	16.106	-63.400	8.758	-322
TEKOČI PRESEŽEK / PRIMANJKLJAJ	51.809	-44.435	51.382	51.825

* Podatki zajemajo prejemke in izdatke, ki skladno z 39. Členom Zakona o izvrševanju proračuna RS za leto 2001 (Ur.l. RS 32/01) sodijo med prejemke in izdatke proračuna 2001.

** Končni podatki (korigiran Zaključni račun za leto 2002 na osnovi revizije Računskega sodišča).

Vir: Realizacija državnega proračuna, 2005.

2.5.1.2. Račun finančnih terjatev in naložb (tj. bilanca B)

Sestavljen je iz prejetih vračil danih posojil, prodaje kapitalskih deležev, kupnin iz naslova privatizacije, danih posojil, povečanja kapitalskih deležev in porabe sredstev kupnin iz naslova privatizacije. Račun finančnih terjatev in naložb je torej sestavljen iz tistih izdatkov, ki nimajo značaja odhodkov, temveč so to finančne naložbe, dana posojila in kapitalske vloge

države v javna in zasebna podjetja ali v finančne institucije. Plačila imajo za posledico nastanek finančne terjatve države do prejemnika teh sredstev (tj. obligacijsko razmerje) ali pa povečanje lastniškega deleža države v premoženjski pasivi prejemnika javnih sredstev. Na strani prejemkov so v tem računu izkazani finančni tokovi, ki niso prihodki, temveč so to sredstva iz naslova prejetih vračil posojenih sredstev države in prodaje kapitalskih deležev države v podjetjih ali finančnih institucijah.

Tabela 3: Račun finančnih terjatev in naložb

v mio sit	skupaj	skupaj	skupaj	skupaj
Leto	2001	2002	2003	2004
PREJETA VRAČILA DANIH POSOJIL IN PRODAJA KAPITALSKIH DELEŽEV	22.297	117.189	7.675	3.924
DANA POSOJILA IN POVEČANJE KAPITALSKIH DELEŽEV	10.417	14.900	9.310	13.519
PREJETA POSOJILA – DANA POSOJILA IN SPREMEMBE KAPITALSKIH DELEŽEV	11.880	102.289	-1.636	-9.596

Vir: Realizacija državnega proračuna, 2005.

Prejeta vračila danih posojil zajemajo vračila danih posojil od posameznikov, javnih podjetij, finančnih institucij, privatnih podjetij in zasebnikov, državnega proračuna in tujine. V to kategorijo prilivov sredstev sodijo vsa sredstva, pridobljena iz naslova prejetih vračil posojenih sredstev drugim ravnam države, drugim skladom, neprofitnim organizacijam, posameznikom, javnim ali privatnim podjetjem in gospodarskim družbam. Namen teh vračil je namreč zmanjšanje terjatev države do določenih subjektov.

Prejeta vračila danih posojil od finančnih institucij v največjem obsegu zajemajo plačila Nove ljubljanske banke (NLB), Nove kreditne banke Maribor (NKBM) in Abanke (ABANKA) glede na finančni sporazum.

Prodaja kapitalskih deležev predstavlja prodajo deležev javnih podjetij, finančnih institucij in privatnih podjetij. V okviru podskupine kapitalskih deležev so zajeta sredstva, pridobljena iz naslova prodaje kapitalskih deležev države oziroma občin v javnih ali privatnih podjetjih in bankah. S privatizacijo državnega premoženja se zmanjšujejo lastniški deleži države oziroma občine v podjetjih ali finančnih institucijah.

Povečanje kapitalskih deležev pomeni povečanje kapitalskih deležev v javnih podjetjih, finančnih institucijah, privatnih podjetjih, skupna vlaganja in povečanje deležev v tujini.

2.5.1.3. Račun financiranja (tj. bilanca C)

V računu financiranja se izkazujejo odplačila dolgov in zadolževanje. Gre za financiranje presežkov odhodkov nad prihodki v bilanci prihodkov in odhodkov, presežkov izdatkov nad prejemki v računu finančnih terjatev in naložb ter financiranje odplačil dolgov v računu financiranja.

Tabela 4: Zadolževanje in odplačila dolga

v mio sit	skupaj	skupaj	skupaj	skupaj
Leto	2001	2002	2003	2004
ZADOLŽEVANJE	249.116	277.166	224.596	264.010
1. Domače zadolževanje	120.897	272.166	216.516	253.649
1.1. Najeti krediti pri poslovnih bankah	15.300	23.457	7.465	14.750
1.2. Ostalo	105.597	248.708	209.051	238.899
2. Zadolževanje v tujini	128.219	5.001	8.080	10.362
ODPLAČILA DOLGA	176.998	142.702	199.477	185.400
1. Odplačila domačega dolga	68.596	116.400	179.711	124.413
1.1. Odplačila kreditov poslovnim bankam	22.352	14.611	23.204	22.808
1.2. Ostalo	46.244	90.788	156.507	101.604
2. Odplačilo dolga v tujini	108.402	26.303	19.766	60.987
POVEČANJE/ZMANJŠANJE SREDSTEV NA RAČUNIH	34.426	98.164	-44.946	-11.385
NETO FINANCIRANJE	49.572	138.589	68.429	80.401

Vir: Realizacija državnega proračuna, 2005.

Domače zadolževanje pomeni pod določenimi pogoji najete kredite pri Banki Slovenije, najetje kreditov pri poslovnih bankah, drugih finančnih institucijah in drugih domačih kreditodajalcih (npr. skladi socialnega zavarovanja, javni skladi). Zadolževanje v tujini predstavljajo krediti pri mednarodnih finančnih institucijah (IBRD, EBRD, EIB), tujih vladah, tujih poslovnih bankah in finančnih institucijah in sredstva, pridobljena z izdajo vrednostnih papirjev v tujini (Interno gradivo Ministrstva za finance, 2004).

Država se lahko v okviru obsega svojega proračuna zadolžuje kratkoročno (do enega leta) ali dolgoročno (dlje od enega leta). O trajanju zadolževanja odloča državni zbor. Za kritje odhodkov proračuna in odplačila dolgov se lahko v posameznem letu zadolži doma in v tujini do višine, določene s proračunom, in sicer z najetjem posojil ali z izdajo vrednostnih papirjev. O svojem namenu mora o tem obveščati državni zbor. Ministrstvo za finance pri tem prodaja in odkupuje državne vrednostne papirje. Vlada lahko sama odloča tudi o reprogramiranju

državnih dolgov, če se s tem zmanjšajo stroški za njihovo odplačilo (Čok, Prevolnik, Stanovnik, 2003, str. 8).

Neto zadolževanje je razlika med obsegom zadolževanja in odplačili dolga, ko se država zadolži v večjem obsegu, kot je odplačala dolg. V primeru, da je zadolževanje večje od odplačila dolga, je neto zadolževanje pozitivno, kar pa je slabo za državo. Posledica vedno večjega zadolževanja so stroški obresti na naraščajoči dolg države.

V Tabeli 5 je prikazan plan odplačila dolga držav za prihodnjih pet let. Najvišji delež sredstev, ki jih bo država namenila za odplačilo dolga je predviden za leto 2005, ko bo država odplačala kar 1.580,60 milijonov dolarjev. Tudi v naslednjih dveh letih je predvideno več kot 2.500 milijonov dolarjev denarnih sredstev za odplačilo dolga. V letih 2008 in 2009 je ta delež nižji.

Kombinirani pristop predčasnih odplačil dolgov in zamenjav določenega dela portfelja z novimi, cenejšimi instrumenti, je v letu 2002 privedel do boljših proračunskih učinkov in sicer kot posledica razširitve znižanja stroška servisiranja na bistveno večji obseg dolga. Spremembe strukture portfelja dolga bodo v prihodnosti dodatno vplivale na zniževanje deleža dolga v BDP.

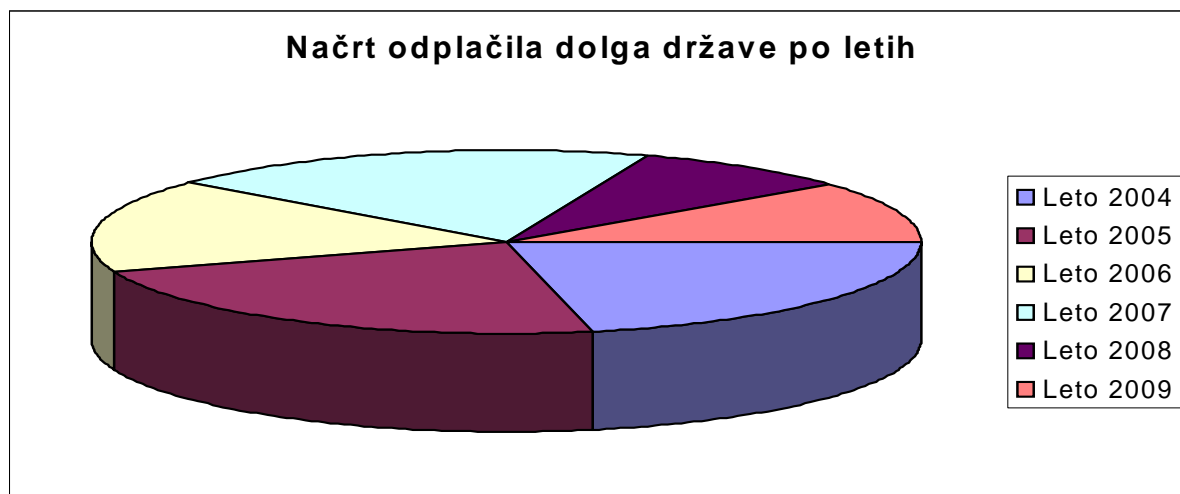
Omenjene podatke je mogoče razbrati tudi iz slike pod Tabelo 5.

Tabela 5: Načrt odplačila dolga države po letih

leto	2004	2005	2006	2007	2008	2009
NAČRT ODPLAČILA DOLGA DRŽAVE PO LETIH (v mio USD; SIT 189,6374 = USD \$1.00)						
Glavnica	1.001,6	1.172,8	782,4	1.052,5	384,6	547,2
Notranji dolg	683,2	492,2	604,8	998,8	329,8	18,9
Zunanji dolg	318,4	680,6	177,6	53,7	54,8	528,3
Obresti	472,1	407,8	329,4	270,0	209,7	191,7
Notranji dolg	309,3	260,2	218,2	168,3	111,2	95,9
Zunanji dolg	162,8	147,6	111,2	101,7	98,5	95,8
Skupaj	1.473,7	1.580,6	1.111,8	1.322,5	594,3	738,9

Vir: Realizacija državnega proračuna, 2005.

Slika 4: Načrt odplačila Republike Slovenije po letih



Vir: Realizacija državnega proračuna, 2005.

Splošni del proračuna obsega kot nerazporejeni del prihodkov tudi *tekočo proračunsko rezervo* za financiranje posameznih namenov javne porabe, ki jih ob sprejemanju proračuna ni bilo moč predvideti.

Rezerve se uporabljajo za odhodke, nastale kot posledica izrednih razmer (tj. poplave, suše, požari, potresi in druge naravne in ekološke nesreče). Gre za zagotovitev sredstev v primerih, ko proračunski prihodki pritekajo neenakomerno. Kadar so rezerve po obsegu velike, je načrtovanje proračunskih uporabnikov slabše ali namenoma nerealno, saj pričakujejo, da se bodo morebitni primanjkljaji sredstev za njihove programe pokrivali iz rezerv. Takšno razmišljanje privede do tega, da sredstva rezerv niso nikoli zadostna. Zelo hitro se porabijo in med izvrševanjem proračuna povzročajo dodatne konflikte in tekmovanja. Zaradi tega so nekatere države rezerve ukinile ali jih močno zmanjšale.

2.5.2. Posebni del proračuna

Posebni del proračuna je podrobnejši prikaz proračuna na podlagi pripravljenih finančnih načrtov proračunskih uporabnikov, ki izhajajo iz veljavnih proračunskih klasifikacij. Klasifikacija je sestavljena iz seznama posrednih in neposrednih proračunskih uporabnikov na državni in občinski ravni ter se vsako leto obnavlja. Prikazuje proračunska sredstva po posameznih proračunskih uporabnikih, nosilcih sredstev za financiranje programov državnega proračuna v njihovi pristojnosti.

Posebni del proračuna obsega tri delitve proračunskih klasifikacij.

- **Institucionalno klasifikacijo**, ki prikazuje proračunska sredstva po posameznih proračunskih uporabnikih, ki so določeni s proračunom kot nosilci sredstev za financiranje programov državnega proračuna v njihovi pristojnosti. Bistvo te kvalifikacije se skriva v

odgovoru na vprašanje »Kdo porablja javna sredstva?«. Ministrstvo za finance na ta način sestavi popoln register institucij javne uprave, kar jim omogoča poročanje o višini porabe proračunskih sredstev.

- **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 političnoekonomske filozofije posamezne države.

Funkcionalno klasifikacijo javnofinančnih odhodkov razčlenimo na tri ravni funkcionalnih namenov porabe (Cvikl, Zemljič, 2000, str. 26-28):

1. področja funkcionalne dejavnosti,
2. skupine funkcionalnih dejavnosti,
3. podskupine funkcionalnih dejavnosti.

- **Ekonomska klasifikacija**, ki 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.

2.5.3. Načrt razvojnih programov

Tretji sklop proračunske dokumentacije je načrt razvojnih programov, ki ga sestavljajo letni načrti oziroma načrti razvojnih programov neposrednih uporabnikov proračuna. Načrt vsebuje programe delovanja resornih ministrstev po ključnih funkcijah države za večletno obdobje v skladu z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja.

3. EVROPSKA UNIJA IN NJEN PRORAČUN

3.1. Splošna predstavitev Evropske unije

Devetega maja leta 1950, ko je povojna Evropa še iskala izhode iz politične in gospodarske nestabilnosti, je francoski zunanji minister Robert Schuman predstavil predlog o uskladitvi obnovitvenega procesa nemške in francoske premogovne in jeklarske industrije. Avtor zamisli je bil znani pogajalec in mirovnik Jean Monnet, ki se ga danes spominjamo kot »očeta Evrope«.

Leto dni kasneje, 18. aprila 1951, so pariško pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo podpisale Belgija, Francija, Nemčija, Italija, Luksemburg in Nizozemska ter tako začele kompleksen proces gospodarskega združevanja, ki je temeljil na prosti medsebojni trgovini in skupni carinski politiki.

Leta 1957 so to sodelovanje nadaljevali v Rimu z ustanovitvijo Evropske gospodarske skupnosti, ki je v kasnejših letih prerasla v Evropsko skupnost. Evropsko gospodarsko sodelovanje se je pomembneje okrepilo po podpisu Maastrichtske pogodbe leta 1992 s projektom enotnega evropskega trga, 7. februarja 1992 pa se je sodelovanje razširilo še na druga področja in dobilo sedanje ime, tj. Evropska unija. Prav s to pogodbo je bil storjen odločilen korak na poti h gospodarski, denarni in politični uniji, ki je kasneje postala pomemben dejavnik varnostne in zunanje politike ter hkrati porok za spoštovanje kulturne raznolikosti in nacionalne ter jezikovne identitete vseh v Unijo vključenih evropskih narodov.

Danes ima EU 25 držav članic, združuje 454 milijonov prebivalcev, razteza se na 3,9 milijona km² površine, ima 20 uradnih jezikov in 21.941 evrov BDP na prebivalca. Glavni cilj združevanja članic v Unijo je svobodno gibanje ljudi, blaga in storitev ter kapitala (EU na kratko).

Dvanajst držav presega povprečni BDP Unije. Najvišji BDP je v Luksemburgu, kar 215 odstotkov povprečja povezave, v letu 2002 je po izračunu na podlagi paritete kupne moči znašal 48.900 ameriških dolarjev. Najnižji BDP imajo v Latviji, kjer dosegajo 41 odstotkov razvojne ravni Unije po omenjeni metodi. Luksemburgu sledi Irska (133 odstotkov povprečja), tretja je Danska (123 odstotkov povprečja), četrta Avstrija z eno točko manj, peta Nizozemska (121 odstotkov), šesto mesto si delita Belgija in Velika Britanija (obe 118 odstotkov), osma je Švedska (115 odstotkov), deveta Finska (113 odstotkov), deseta pa Francija (111 odstotkov). Nemčija je enajsta (108 odstotkov), Italija pa dvanajsta s točko manj.

Vse ostale članice so pod povprečjem BDP, začenši s Španijo, ki ima kot trinajsta 98 odstotkov povprečnega BDP na prebivalca po kupni moči. Od novink se najvišje na lestvici nahaja Ciper, ki je leta 2003 beležil kar 83 odstotkov povprečnega BDP.

Petnajsta je Grčija z 81 odstotki, sledi Slovenija in za njo tretja novinka, Malta, s 75 odstotki. Zadnja od »starih« članic je na lestvici Portugalska, ki je leta 2003 beležila 74 odstotkov povprečnega BDP.

Sledijo še Češka, Madžarska, Slovaška, Estonija, Litva, Poljska in Latvija. Hrvaška, ki se pripravlja na pogajanja, naj bi dosegla 46 odstotkov povprečja, Turčija pa 28 odstotkov (D.S., 2004, 2 str.)

3.2. Kaj je Evropska unija? Poskusu definicije

Različni avtorji različno odgovarjajo na vprašanje »Kaj je Evropska unija?«. V nadaljevanju bom navedla izbrane avtorje.

- a) Evropsko unijo lahko opredelimo kot sodoben institucionalen sistem, ki je več kot le medvladna in mednarodna organizacija. Zakaj (Šporar, 2000, str. 9):
- ima svoj lastni pravni sistem z visoko stopnjo polnomočja,
 - so nacionalne vlade in parlamenti podrejeni osrednjim institucijam EU,
 - so delo in naloge opredeljene med Evropsko komisijo, Svetom in Evropskim parlamentom.

To naj bi zagotavljalo enakopravno zastopnost interesov in reševanja problemov vseh držav članic.

- b) Nekateri EU opisujejo z besedo »konfederacija«, saj gre za skupnost določenega števila držav, ki imajo (Šporar, 2000, str. 9):
- skupno zunanjo in obrambno politiko,
 - skupno denarno enoto,
 - enotno zakonodajo na vitalnih področjih življenja,
 - skupni trg, kar pomeni, da je zagotovljen prost pretok blaga in storitev, ljudi ter kapitala,
 - meddržavnih meja skorajda ni več,
 - vzpostavljeno je sodelovanje na področju pravosodja in notranje politike.
- c) Na internetu lahko preberemo, da je EU rezultat integracijskih procesov in sodelovanja, sprva med šestimi državami Evrope, ki se je začelo v začetku petdesetih let kot odziv Evrope na probleme po drugi svetovni vojni. Po skoraj petnajstih letih so se jim pridružile nadaljnje tri države in kasneje v različnih časovnih intervalih še ostale (Šporar, 2000, str. 9).

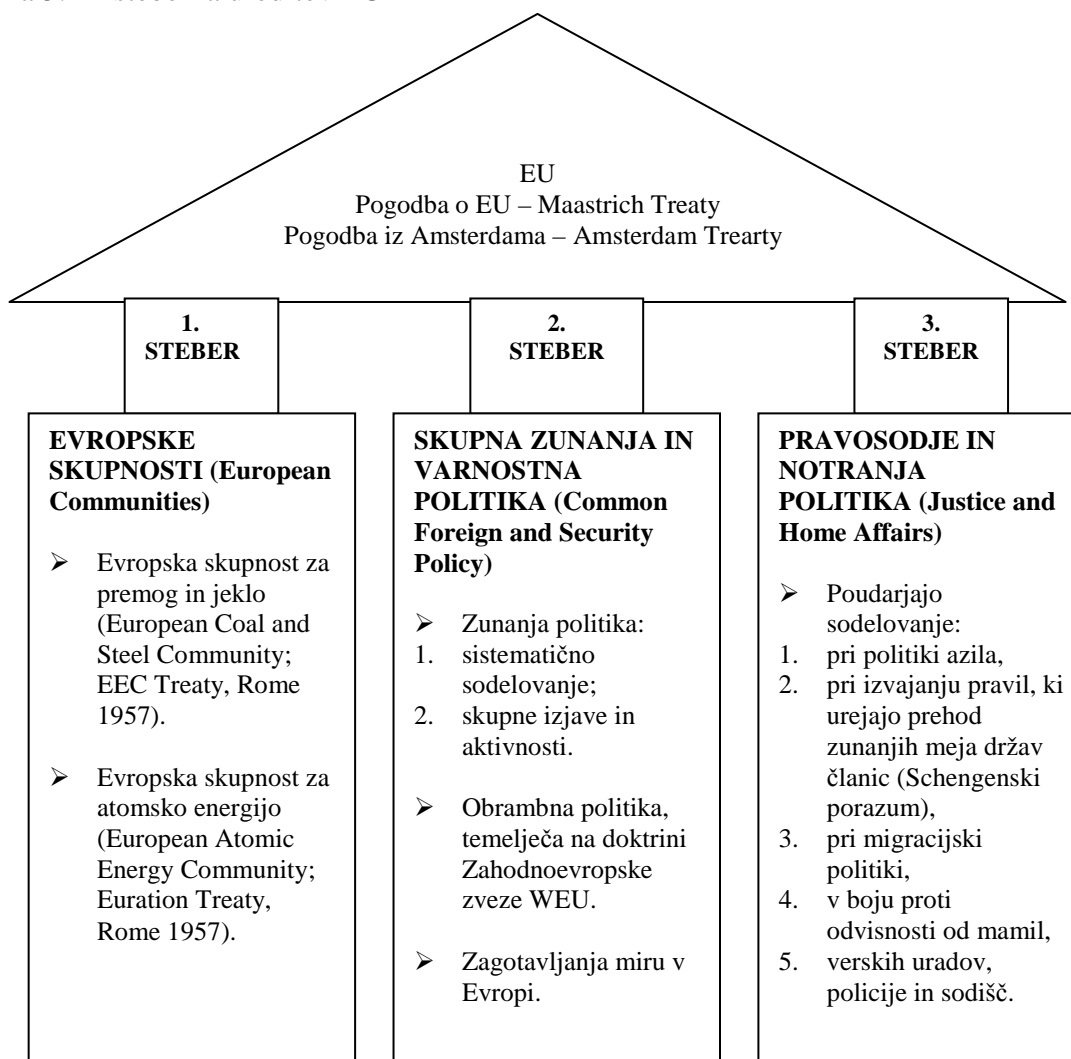
Na današnji stopnji preoblikovanja Stare celine je jasno, da je EU presegla zgolj gospodarsko integracijo, katere temelj je skupni trg, najbolje definiran s štirimi smernicami prostega pretoka blaga, ljudi, storitev in kapitala. S pogodbo o EU (podpisano v Maastrichtu leta 1993), ki je pravzaprav temelj politične unije, je EU prerasla v politično nadgradnjo in zato lahko danes govorimo EU kot o sodobni obliki povezovanja držav.

Pogodba o EU uvaja izraz »Evropska unija« kot skupni naziv za vse tri konstruktivne stebre, Pogodba iz Amsterdama pa te temelje konkretizira in Unijo pripravlja na temeljite reforme njenih ustanov. Glavni cilji Amsterdamske pogodbe so: oblikovanje Evrope s poudarkom na spoštovanju demokratičnih načel in človekovih pravic, odprava nezaposlenosti, odprava zadnjih ovir pri načelu svobode gibanja ljudi, krepitev varnosti, večja učinkovitost institucij pri širitvi Unije, predvsem v odnosu držav Vzhodne Evrope ter večja glasnost Evrope pri izražanju mnenj in reševanju problemov v svetu.

Vendar pa EU še vedno ni pravna oseba, kar pomeni, da zanjo pravila mednarodnega prava, ki sicer veljajo za mednarodne organizacije, ne veljajo in tako ne more sklepati mednarodnih

pogodb. To še vedno lahko počnejo le posamezne Evropske skupnosti (Šporar, 2000, str. 9-10).

Slika 5: Tristeberna ureditev EU



Vir: Šporar, 2000, str. 9-10.

EU si najlažje predstavljamo kot zgradbo, ki temelji na treh stebrih. V prvem stebri so združene nekdanje Evropske skupnosti (ESPJ - Evropska skupnost za premog in jeklo, EGS - Evropska gospodarska skupnost, od Pogodbe o Evropski uniji (PEU) dalje imenovana tudi Evropska skupnost (ES)) in Euratom, oziroma od julija 2002 le dve skupnosti; ES in Euratom. V ta steber sodita tudi ekonomska in monetarna unija.

Drugi steber predstavlja skupno zunanjo in notranjo politiko, tretji steber pa sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev.

3.3. Proračunska načela

Za proračun EU velja šest temeljnih načel.

- **Načelo enotnosti** proračuna pomeni, da so vanj vključeni vsi prihodki in odhodki EU. Pomembna izjema od tega pravila je proračun Evropskega razvojnega sklada, ki ga financirajo države članice in se uporablja za razvojne programe v afriških, pacifiških in karibskih državah. Zaenkrat še ni predvidena njegova vključitev v enotni proračun EU.
- **Načelo vsesplošnosti** pomeni, da se vsi prihodki in odhodki EU zberejo in prikažejo v proračunu.
- **Načelo letnega proračuna** pomeni, da traja proračunsko leto od januarja do decembra. Zajem financiranja programov, daljših od leta dni, se izvaja preko ugotavljanja razlik med prevzetimi obveznostmi in dejanskimi izplačili, tako da se razlika prenese v proračun prihodnjega leta.
- **Načelo uravnoteženosti** pravi, da morajo biti prihodki proračuna EU izenačeni z odhodki.
- **Načelo ločenosti** po namenu pomeni, da se prihodki načrtujejo glede na vir, odhodki pa se načrtujejo glede na njihov namen.
- **Načelo enote izražanja** pomeni, da se vsi zneski izražajo v skupni enotni valuti evro.

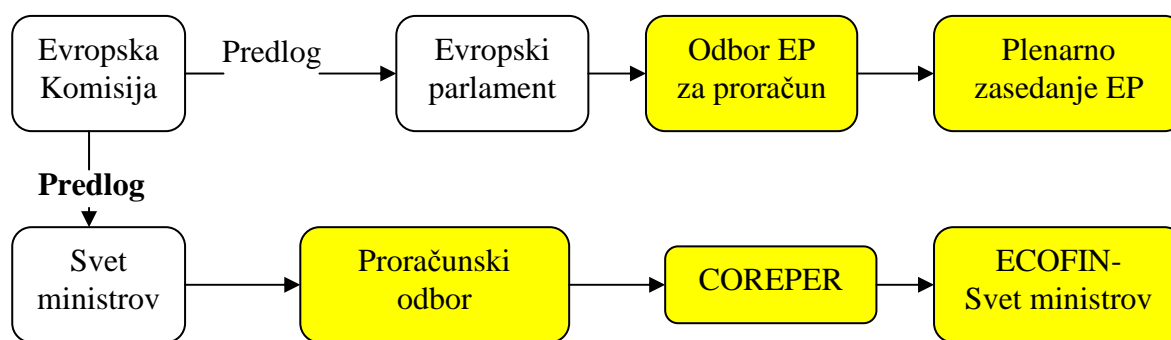
3.4. Postopek sprejemanja proračuna Evropske unije

Pri odločanju v Evropski uniji na področju proračunskih zadev so pomembne tri institucije: Evropska komisija, Svet ministrov (ECOFIN) in Evropski parlament (EP). Poseben zakonodajni postopek za področje proračuna je opredeljen v čl. 272 Pogodbe o Evropski skupnosti (PES). Kljub časovnici, ki je tudi določena v tem členu, pa se v praksi uporablja pragmatična časovnica, ki je opredeljena v Medinstitucionalnem sporazumu.

Proračunski cikel v Evropski uniji praviloma traja od novembra/decembra leta $n-2$ do aprila $n+2$. Proračunski cikel se začne s tako imenovano orientacijsko debato Komisije v novembru oziroma decembru $n-2$. V okviru te razprave Komisija določi prioritete za posamezno proračunsko leto, ki so izvedene iz strateških petletnih ciljev Komisije. Tudi Evropski parlament in Svet ministrov oblikujeta svoje prioritete za posamezno proračunsko leto, praviloma konec meseca aprila. Svet in EP, ki predstavljata tako imenovani organ proračunskega odločanja, vsak posebej dvakrat obravnavata osnutek proračuna Evropske unije (dve branji Sveta in dve branji EP). Proračun EU dokončno sprejme Evropski parlament, praviloma na svojem zadnjem plenarnem zasedanju v mesecu decembru. Sprejeti proračun EU nato izvaja Komisija (Interno gradivo Ministrstva za finance).

Podrobnejši prikaz sprejemanja proračuna EU je podan na spodnji sliki in v Prilogi 3.

Slika 6: Prikaz sprejemanja proračuna



Vir: Interno gradivo Ministrstva za finance - SPUP, 2005.

Evropska komisija skrbi za uresničevanje nadnacionalnega interesa Unije kot celote in nastopa v vlogi varuha pogodb. V okviru svojih nalog ima izključno pravico pripravljanja predlogov zakonodajnih aktov, skrbi za izvajanje zakonodaje, za izvajanje proračunske politike in tudi za predstavljanje EU navzven. Delo komisije vodijo komisarji, predseduje pa jim predsednik. Trenutno je v Komisiji po en komisionar iz vsake države. Pri čemer iz petih največjih držav (Nemčija, Francija, Velika Britanija, Italija in Španija) prihajata po dva komisarja.

Komisar ne zastopa svoje države, ne sme biti vezan na nikakršna navodila s strani vlade svoje matične države, temveč mora kot neodvisna oseba delovati v splošnem interesu EU.

Interesi držav članic so zastopani v **Svetu ministrov**, kjer vsaki državi pripada določeno število glasov. Razdelitev glasov je pomembna, kadar članice odločitev ne sprejemajo s soglasjem, temveč s kvalificirano večino. Število glasov posamezne članice načeloma odraža število prebivalstva države, zaradi splošne uravnoteženosti moči članic pa so pomembni tudi demografski, gospodarski in politični dejavniki. Za sprejetje večine zakonodajnih aktov je potrebna posebna kvalificirana večina (približno dve tretjini glasov), za politično občutljiva področja pa se še vedno uporablja soglasje. Svet potrjuje tudi mednarodne pogodbe in dogovore, ki jih v imenu Evropskih skupnosti sklepa Komisija.

Evropski parlament je zakonodajni organ, ki skupaj s Svetom EU sprejema zakonodajo in potrjuje proračun EU, ki ga pripravi Komisija. Parlamentarci so od leta 1979 voljeni na neposrednih volitvah v Evropski parlament.

Poslanci se v okviru Evropskega parlamenta povezujejo po političnih skupinah in ne po nacionalnosti, zastopajo interese svojih volivcev, torej državljanov EU, njihov mandat pa je petleten.

3.5. Financiranje Evropske unije

EU se po načinu financiranja bistveno razlikuje od tradicionalnih organizacij. Že od leta 1970 namreč sama nadzoruje svoja sredstva. Do tega leta je njeno financiranje temeljilo na prispevkih držav članic, leta 1970 pa je bil uveden sistem virov lastnih sredstev, ki Evropski uniji zagotavlja neodvisnost od prispevkov držav članic. Glavni prihodki proračuna EU obsegajo kmetijske dajatve, carine in dohodke iz naslova davka na dodano vrednost. Dodatni finančni vir pa predstavljajo doplačila držav članic, ki zapolnijo finančne potrebe Skupnosti v posameznih letih. Ta doplačila se računajo v sorazmerju z BDP držav članic.

Splošno gledano se torej prispevki v proračun EU računajo po treh osnovah:

- *tradicionalnih lastnih virih* (carine in kmetijske dajatve),
- *harmonizirani osnovi davka na dodano vrednost*,
- *bruto nacionalnem proizvodu*

Višina proračuna EU se je z leti močno spreminjala zaradi rasti števila članic in razvoja skupnih politik.

Leta 2002 je proračun EU znašal približno 95 milijard evrov. Za obdobje, ki ga pokriva tekoča večletna finančna perspektiva (2000-2006), je določena zgornja meja lastnih sredstev EU v višini 1,27 odstotka BNP držav članic, ki mora zadoščati za financiranje vseh skupnih politik, vključno s kmetijsko, strukturno in kohezijsko politiko ter stroški širitve. To okvirno predstavlja od 1,7 do 2,4 odstotka javnih izdatkov v posameznih državah članicah. Pri tem se več kot 90 odstotkov zbranih proračunskih sredstev ponovno razdeli državam članicam.

Kot določa prvi celoletni proračun razširjene Unije, bo poraba EU-25 v letu 2005 znašala 106,3 milijarde evrov ali 6,5 odstotka več kot leta 2004, skupna poraba pa bo v letu 2005 znašala 0,99 odstotka BNP. Predvideni prihodki naj bi v letu 2005 znašali 111 milijard evrov ali v dejanskih izplačilih 99,7 milijarde evrov (0,98 BNP), kar je za 2,28 odstotka več kot leta 2003.

3.6. Finančni okvir

Da bi se izognili problemom pri financiranju EU, je bila sprejeta odločitev o vzpostavitvi sistema trajnejših dogovorov o ključnih prednostnih nalogah in okvirih proračunskih odhodkov za večletna obdobja. Take dogovore predstavljajo finančne perspektive ali finančni okviri, ki so formalno sprejeti na podlagi medinstitucionalnega dogovora med evropskim parlamentom, evropsko komisijo in svetom EU. Finančne perspektive niso večletni proračuni, saj se šele z letnimi proračuni določijo dejansko odobrena proračunska sredstva. Finančna perspektiva pomeni srednjeročni strateški načrt, ki določa usmeritev javnih financ EU in finančni okvir za (trenutno) sedemletno obdobje. Tehnično je namenjena krepitvi proračunske discipline, nadzoru nad rastjo izdatkov EU in omogočanju tekočega poteka vsakoletne

proračunske procedure, konceptualno pa naj bi podpirala vsebinske prioritete in cilje Unije, dogovorjene na politični ravni. Poleg tega srednjeročna finančna perspektiva za vsako posamezno leto srednjeročnega obdobja določa zgornje meje za glavne kategorije predvidenih izdatkov letnega proračuna in hkrati zgornjo mejo celotnega obsega letnega proračuna.

Tekoča finančna perspektiva izhaja iz leta 1999 in določa najvišje zneske odhodkov za obdobje 2000-2006.

3.6.1. *Struktura prihodkov proračuna Evropske unije*

Delež prihodkov na podlagi obsega BNP posameznih članic v celotnem proračunu se iz leta v leto povečuje. V proračunskem letu 1988 je znašal le 10,9 odstotka, leta 1997 je dosegel 35,7 odstotka in leta 1999 polovico vrednosti celotnega proračuna EU.

Razvoj proračuna EU je usmerjen k temu, da bo praktično ves prispevek v proračun temeljil na BNP, saj je ta kot osnova konkretnejši od ostalih potencialnih osnov. Najbolj razvite države EU, Nemčija, Francija, Italija in Velika Britanija, imajo v odnosu do proračuna EU najvišje obveznosti.

EU se torej financira iz skupnega proračuna. Sestavljajo ga prihodki vseh držav članic in sicer: carine in kmetijske dajatve na proizvode iz držav nečlanic, dogovorjen delež davka na dodano vrednost, zbranega po enotnem sistemu v državah EU ter delež BDP.

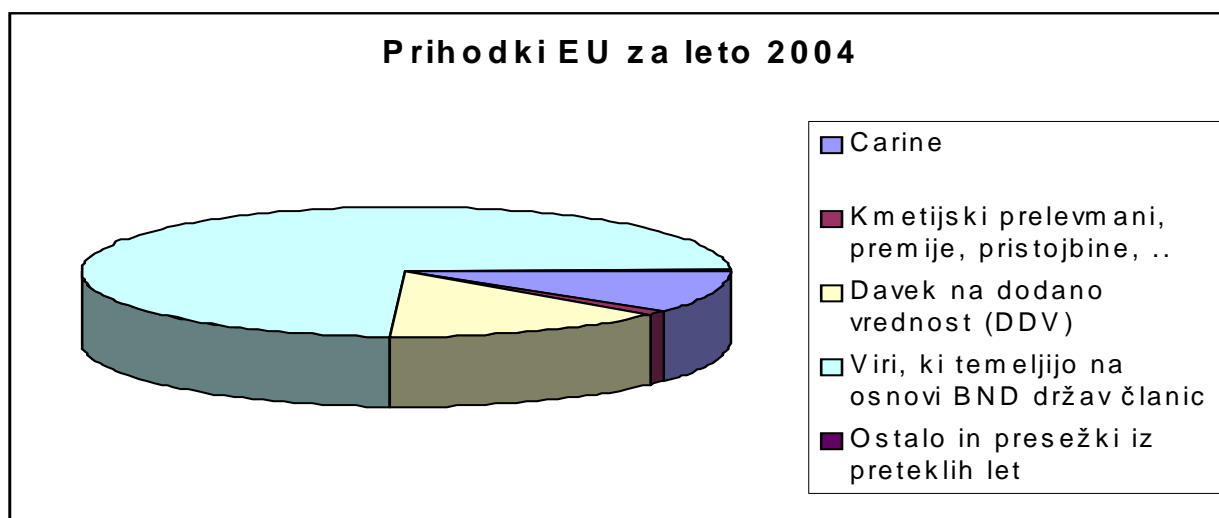
Tako je delež prihodkov, ki se stekajo v skupni proračun EU, ki predstavlja delež posamezne države glede na njen BDP, v letu 2004 znašal okrog 73,4 odstotkov, delež prihodkov zbranih od davka na dodano vrednost je v tem letu znašal 14,4 odstotka, z dobrimi 10 odstotki je sledil delež carinskih dajatev uvoženega blaga iz držav nečlanic EU, dober odstotek in pol pa je v letu 2004 predstavljal dohodek od posebnih davkov na uvožene kmetijske izdelke.

Tabela 6: Prihodki EU za leto 2004

Vrsta prihodkov	V milijonih evrov	Delež (v%)
<i>Carine</i>	10.154,90	10,20
Davek na dodano vrednost	14.324,10	14,40
Kmetijski prelevmani, premije, pristojbine	1.218,90	1,20
Ostalo in presežki iz preteklih let	805,70	0,80
Viri, ki temeljijo na osnovi BND držav članic	73.220,80	73,40
Skupaj	99.724,40	100,00

Vir: General budget of the European Union for the financial year 2004, 2004.

Slika 7: Prihodki EU za leto 2004



Vir: General budget of the European Union for the financial year 2004, 2004.

EU poleg proračunskega financiranja pozna tudi neproračunsko financiranje dejavnosti. Tako si sposoja denar na kapitalskih trgih. Oblikovala je tudi investicijski sklad, iz katerega ponuja jamstva in finančno pomoč projektom, ki so namenjeni skupnim interesom.

3.6.2. *Struktura odhodkov proračuna Evropske unije*

Izdatki EU se delijo na obvezne in neobvezne. **Obvezni izdatki** izhajajo iz podpisanih sporazumov in sekundarnih pravnih virov, **neobvezni izdatki** pa se usmerjajo v izvajanje določenih politik (npr. raziskovalna politika, regionalna politika, itd.).

Obvezne proračunske izdatke potrjuje Svet EU, medtem ko Evropski parlament lahko predlaga dopolnila v obsegu sprejetega proračuna. Pri odločanju o neobveznih izdatkih ima glavno vlogo Evropski parlament, ki ta sredstva razporeja in določa njihovo višino do določene mere.

Izdatki EU se delijo na osem osnovnih skupin: kmetijstvo, strukturne dejavnosti, notranje politike, zunanje politike, izdatki za evrobirokracijo, predpristopno pomoč, kompenzacije in rezerve.

Odhodki evropskega proračuna so odsev politike EU. Njihov obseg se iz leta v leto povečuje. Sredstva iz proračuna Evropske unije se prek različnih politik in programov prelivajo nazaj v države članice za financiranje skupnih politik kot so skupna kmetijska politika, regionalna politika, socialna politika in politika zaposlovanja, politika varstva konkurence, politika varstva porabnikov, politika na področju kulture ter politika na področju znanosti in raziskovanja.

V okviru strukture odhodkov proračuna EU prevladujejo odhodki za kmetijstvo, vendar pa EU vse bolj teži k usmerjanju sredstev tudi na druga področja, predvsem za strukturno, regionalno in socialno politiko.

Leta 2004 je proračun razširjene EU predvidel izdatke v višini 111,3 milijarde evrov.

Za področje kmetijstva je EU namenila skoraj 42 odstotkov vseh svojih sredstev. Namen kmetijske politike je zagotavljanje redne oskrbe z živili po sprejemljivi ceni za porabnike in primerne življenjske ravni za kmete, zvišanje storilnosti v kmetijski pridelavi in stabilizacija kmetijskih trgov.

V okviru skupne kmetijske politike se pozornost namenja tudi celostnemu razvoju podeželja ter izboljšanju kakovosti in varovanja zdravja živali.

EU je v letu 2004 namenila približno 36,9 odstotka svojih celotnih finančnih obveznosti za modernizacijo gospodarskih struktur in izboljšanje socialnega položaja zapostavljenih slojev prebivalstva.

Tako so odhodki za skladen gospodarski, regionalni in socialni razvoj (strukturni skladi in kohezijski sklad) na drugem mestu, takoj za kmetijstvom.

Poglavitna cilja regionalne politike sta skladen razvoj vseh regij znotraj EU in enakopravna poseljenost znotraj držav članic EU. Za zmanjševanje razlik v razvitosti regij so namenjeni strukturni skladi, do te pomoči pa so v največji meri upravičene regije z BDP, ki je nižji od 75 odstotkov povprečja EU.

Ob vstopu Španije, Portugalske, Irske in Grčije, ki so bile v primerjavi z drugimi članicami EU revnejše, je v ta namen nastal kohezijski sklad, iz katerega se pomoč dobivale vse države, ne le nekatere regije.

Za notranjepolitična področja je bilo v letu 2004 predvidenih 7,8 odstotka vseh sredstev.

Okrog 9 odstotkov proračuna EU je vsako leto namenjenih pomoči državam nečlanicam.

Bistveno manjši delež sredstev pa je namenjen raziskavam in razvoju (v letu 2003 je ta delež znašal 4,1 odstotka proračuna EU), čeprav si EU na tem področju prizadeva, da bi do leta 2010 bila najbolj dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu. Zato naj bi članice do takrat naložbe v znanost in razvoj povečale na 3 odstotke svojega BDP. Med cilji omenjene politike je med drugim tudi ustvariti evropsko raziskovalno območje s ciljem povečanja mobilnosti med znanstveniki in raziskovalci.

Omeniti je treba še odhodke na transevropska prometna, energetska in telekomunikacijska omrežja za notranji trg, industrijsko politiko, zaščito okolja, avdiovizualne medije ter informatiko in telekomunikacije.

Naslednji sklop odhodkov je namenjen zunanji dejavnosti EU in zajema odhodke za širitev EU in mednarodno sodelovanje s tretjimi državami ter humanitarno pomoč.

Za predpristopno pomoč kandidatkam za vstop v EU je bilo v letu 2004 namenjenih 1,6 odstotka sredstev. S temi sredstvi EU podpira gospodarske reforme v teh državah in njihove priprave na pristop. Del proračunskih sredstev EU pa se steka tudi v sredozemske države, države nekdanje Sovjetske zveze, v Azijo in Latinsko Ameriko.

EU ne pozablja niti na humanitarno in razvojno pomoč državam tretjega sveta, ki jim je najpomembnejša trgovinska partnerica.

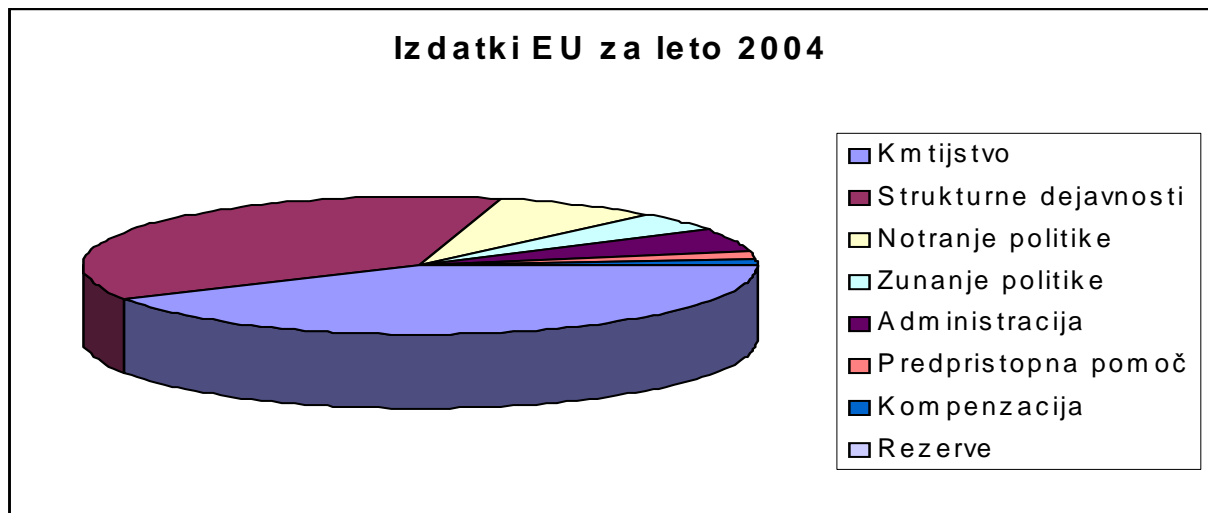
Evropskemu administrativnemu aparatu je namenjenih okoli 5 odstotkov celotnih odhodkov.

Tabela 7: Izdatki EU za leto 2004

Vrsta izdatkov	V milijonih evrov	Delež (v%)
Evrobirokracija	6.039,80	5,40
<i>Kmetijstvo</i>	46.781,30	42,00
Kompenzacije	1.409,50	1,30
Notranje politike	8.683,80	7,80
Predpristopna pomoč	1.732,30	1,60
Rezerve	442,00	0,40
Strukturne dejavnosti	41.035,00	36,90
Zunanje politike	5.176,60	4,70
Skupaj	111.300,30	100,00

Vir: General budget of the European Union for the financial year 2004, 2004.

Slika 8: Izdatki EU za leto 2004



Vir: General budget of the European Union for the financial year 2004, 2004.

3.7. Finančni okvir Evropske unije za obdobje 2007-2013

Nova finančna perspektiva naj bi na izdatkovni strani odgovorila na ključne vsebinske izzive EU v prihodnosti kot so:

- stimulacija gospodarske rasti in zaposlenosti na podlagi spodbujanja konkurenčnosti (Lizbonska strategija);
- zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik v razširjeni Uniji, ki ji zaradi vstopa revnejših držav grozi prepad v razvitosti med starimi in novimi članicami;
- nadaljnja reforma kmetijske politike, ki ustvarja vsega od dva do tri odstotke bruto dodane vrednosti EU, a prejema skoraj polovico od vseh proračunskih izdatkov Unije;
- skupna varnostna in obrambna politika, ki bo kos izzivom 21. stoletja, med katere spada tudi varovanje skupne zunanje meje EU.

Na prihodkovni strani pa se bo nova finančna perspektiva soočala s finančnimi izzivi, ki se nanašajo na:

- skupni obseg razpoložljivih sredstev;
- strukturo virov financiranja;
- korekcijski mehanizem, namenjen omejevanju neto plačil tistih članic, ki relativno največ prispevajo v proračun EU.

Predlog Evropske komisije skuša v okviru danih omejitev, predvsem že sprejetih dogovorov, v čim večji meri odgovoriti na omenjene izzive. V tem smislu predlog predvideva pet glavnih kategorij izdatkov.

Glavno sporočilo predloga se glasi: «Za doseganje ciljev, ki odgovarjajo gospodarskim in političnim izzivom EU v prihodnosti, je treba v novi finančni perspektivi prilagoditi sestavo izdatkov, kateri morajo biti bolj usmerjeni v zmanjševanje razlik v stopnjah gospodarske

razvitosti in v doseganju gospodarske rasti, kar se posledično kaže v povečanju deleža sredstev namenjenih vzdržni rasti«. Pri tem mora glavni motor razvoja postati spodbujanje konkurenčnosti, kar se kaže v povečanju deleža sredstev, namenjenih lizbonski strategiji, v okviru »vzdržne rasti«. Višja gospodarska rast bo EU omogočala tudi doseganje političnih ciljev. Takšne usmeritve je možno ob že sklenjenih dogovorih doseči le z absolutnim in relativnim povečanjem celotnih izdatkov, ki pa ostajajo v okviru sedanjih omejitev proračunskih prihodkov (1,24 odstotka BNP EU), saj predlog za povečanje relativnega deleža izdatkov predvideva večji izkoristek razpoložljivih nerazporejenih sredstev.

Tabela 8: Predlog evropske Komisije o novi finančni perspektivi za obdobje 2007-2013

Leto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sredstva za prevzem obveznosti (v mio EUR; cene 2004)								
1. Vzdržna rast	47.582	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.785
1.a. Konkurenčnost za rast in zaposlenost	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825
1.b. Kohezija za rast in zaposlenost	38.791	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960
2. Ohranjanje in upravljanje naravnih virov	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805
od tega: kmetijstvo-cen.pod. in neposr. plač.	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293
3. Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica	1.381	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620
4. EU kot globalni partner	11.232	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740
5. Administracija	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500
Nadomestila	1.041							
SKUPAJ SREDSTVA ZA PREVZEM OBVEZNOSTI	120.688	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450
Sredstva za prevzem plačil (v % BDP)								
Sredstva za prevzem plačil	1,09	1,15	1,23	1,12	1,08	1,11	1,14	1,15
Razpoložljiva nerazporejena sredstva	0,15	0,09	0,01	0,12	0,16	0,13	0,10	0,09
Zgornja meja lastnih sredstev	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24
SKUPAJ SREDSTVA ZA PREVZEM PLAČIL	114.740	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100

Vir: Splošno – EU, 2005.

SKLEP

Primerjava proračunov za obdobje od 2004 do 2007 kaže, da se znižujejo sredstva iz naslova predpristopne pomoči in pavšalnih povračil, ki so za proračun Republike Slovenije izrednega pomena. Vendar pa Slovenija od leta 2007 dalje do teh sredstev ne bo več upravičena. Res je, da je za vse nove države članice predviden status neto prejemnic iz proračuna EU, vendar pa pristopna pogodba k EU zagotavlja v letu 2006 le 1.074 milijona evrov.

Dejanski položaj je namreč odvisen od črpanja evropskih sredstev za kmetijstvo, strukturni in kohezijski sklad ter za Schengenski vir. Sredstva evropskega proračuna iz Strukturnih skladov, Kohezijskega sklada, Skupne kmetijske politike in Razvoja podeželja naj bi se v naslednjih letih povečevala.

Za črpanje sredstev evropskega proračuna je treba zagotoviti nacionalno sofinanciranje zato z večanjem sredstev EU naraščajo tudi obveznosti proračuna Republike Slovenije. Poudariti je treba, da vsa sredstva iz proračuna EU ne vplivajo enako na domači proračun. Največje odhodke iz naslova lastne udeležbe povzročajo sredstva Strukturnih skladov, ki hkrati pa zahtevajo najvišjo stopnjo sofinanciranja (najmanj 25 odstotkov vseh sredstev).

V letu 2004 je lastna udeležba Republike Slovenije znašala 0,09 odstotkov BDP, v letu 2006 je predvidena udeležba že 0,21 odstotka BDP, v letu 2007 pa 0,44 odstotka BDP. Poleg tega naraščajo tudi vplačila v proračun EU. Ta so v letu 2004 predstavljala 0,73 odstotka BDP, v letu 2007 pa kar 1,27 odstotka BDP.

V prihodnjih letih se bodo povišala tudi sredstva, namenjena ključnim politikam EU, ki vzpodbujajo konkurenčnost kot so raziskave, informacijska tehnologija in izobraževanje.

Če torej želimo ohraniti zmerni proračunski primanjkljaj, moramo ob naraščajočih prihodkih iz EU in vedno večjih vplačilih v evropski proračun postopoma zmanjševati delež domačih odhodkov. Slednje bi lahko označili tudi za eno izmed pomembnejših nacionalnih prioritet.

LITERATURA

1. Čaušević Majda: Proračun v Republiki Sloveniji in državah članicah Evropske unije. Diplomsko delo. Ljubljana : Visoka upravna šola, 2003. 78 str.
2. Čok Mitja, Prevolnik Valentina, Stanovnik Tine: Javne finance v Sloveniji. Ljubljana : Ekonomska Fakulteta, 2003. 97 str.
3. D.S.: 77 % povprečja EU. Primorske novice, Šempeter pri Gorici, 2004, 135, str. 2-3.
4. Kalčič Tjaša: Predstavitev strukture proračuna Republike Slovenije in splošnega proračuna EU. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2001. 47 str.
5. Kenda Albina, Humar Dekleva Bojana. Za večjo blaginjo in napredek. Finance (Posebna izdaja ob vstopu v EU), Ljubljana, 2004.
6. Mičković Slaven, Sušnik Katja: Priročnik za organizacijo in upravljanje proračuna. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 2005. 65 str.
7. Mrak Mojmir, Rant Vasja. Trd boj za evropski proračunski denar. Finance (Posebna izdaja ob vstopu v EU), Ljubljana, 2004.
8. M. Cvikel Milan, Zemljič Petra: Zakon o javnih financah s komentarjem. Bonex, 2000. 333 str.
9. Nedić Danijela: Proračun Republike Slovenije in poraba kupnine od privatizacije NLB. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2004. 37 str.
10. Škufca Karmen: Razvoj proračunskega sistema v Republiki Sloveniji. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2003. 108 str.
11. Setnikar Cankar Stanka, Hrovatin Nevenka: Temelji ekonomije. 1. dopolnjena izdaja. Ljubljana : Visoka upravna šola, 2002. 265 str.
12. Žibert Franc: Teorija javnih financ. Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije, 1993. 206 str.

VIRI

1. Bilten javnih financ. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 6(2005), 1, 123 str.
2. Helena Kamnar, Katja Sušnik: Potrebne strukturne spremembe proračuna kot posledica članstva v Evropski uniji. Economic and business review, Ljubljana 6(2004), posebna številka, str.18.
3. EU na kratko. [URL: http://europa.eu.int/abc/index_sl.htm], 19.06.2005.
4. Evropska komisija – rezultati pogajanj. [URL: <http://europa.eu.int>], 23.02.2005.
5. General budget of the European Union for the financial year 2004. European Commission, 2004.
6. Interna gradiva Ministrstva za finance RS, 2004.
7. Interna gradiva Ministrstva za finance RS, 2005.
8. Interno gradivo Ministrstva za finance – SPUS (oddelek za sodelovanje s proračunom EU), 2005.
9. Longman Dictionary of Contemporary English. Third edition. England : Longman Group Ltd., (Longman House, Burnt Mill, Harlow Essex CM20 2JE), 1995.
10. Organizacijska struktura Ministrstva za finance RS.
[URL: <http://www.sigov.si/mf/slov/predstavitev/organiz.htm>], 01.07.2005.
9. Pogovori o prihodnosti Slovenije. Pogovor 5. Slovenija in Evropska unija – Priročnik. Ljubljana : Urad Predsednika Republike Slovenije, 2004. 56 str.
10. Realizacija državnega proračuna.
[URL: <http://www.gov.si/mf/slov/proracun/dokumenti/htm>], 15.02.2005.
11. Slovenija in Evropska unija o pogajanjih in njihovih posledicah – Priročnik. Ljubljana : Urad Vlade Republike Slovenije za informiranje, 2003. 46 str.
12. Slovenija in proračun. [URL: <http://www.24.ur.com>], 23.04.2005.
13. Splošno – EU.
[URL: <http://www.europa.eu.int/comm/budget/>], 06.01.2005.

14. Sprejeti proračun RS za leto 2004. (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 35/02, 60/02).

SLOVARČEK

BDP – bruto domači proizvod (gross domestic product GDP)

BNP – bruto nacionalni proizvod (Gross national product GNP)

DDV – davek na dodano vrednost

EBRD – Evropska banka za raziskave in razvoj (European Bank for Research and Development)

EIB – Evropska investicijska banka (European Investment Bank)

EGS – Evropska gospodarska skupnost

ES – Evropska skupnost (European Community)

ESPJ – Evropska skupnost za premog in jeklo (European Coal and Steel Community)

EU – Evropska unija (European Union)

EVRO – evropska denarna enota (European monetary unit)

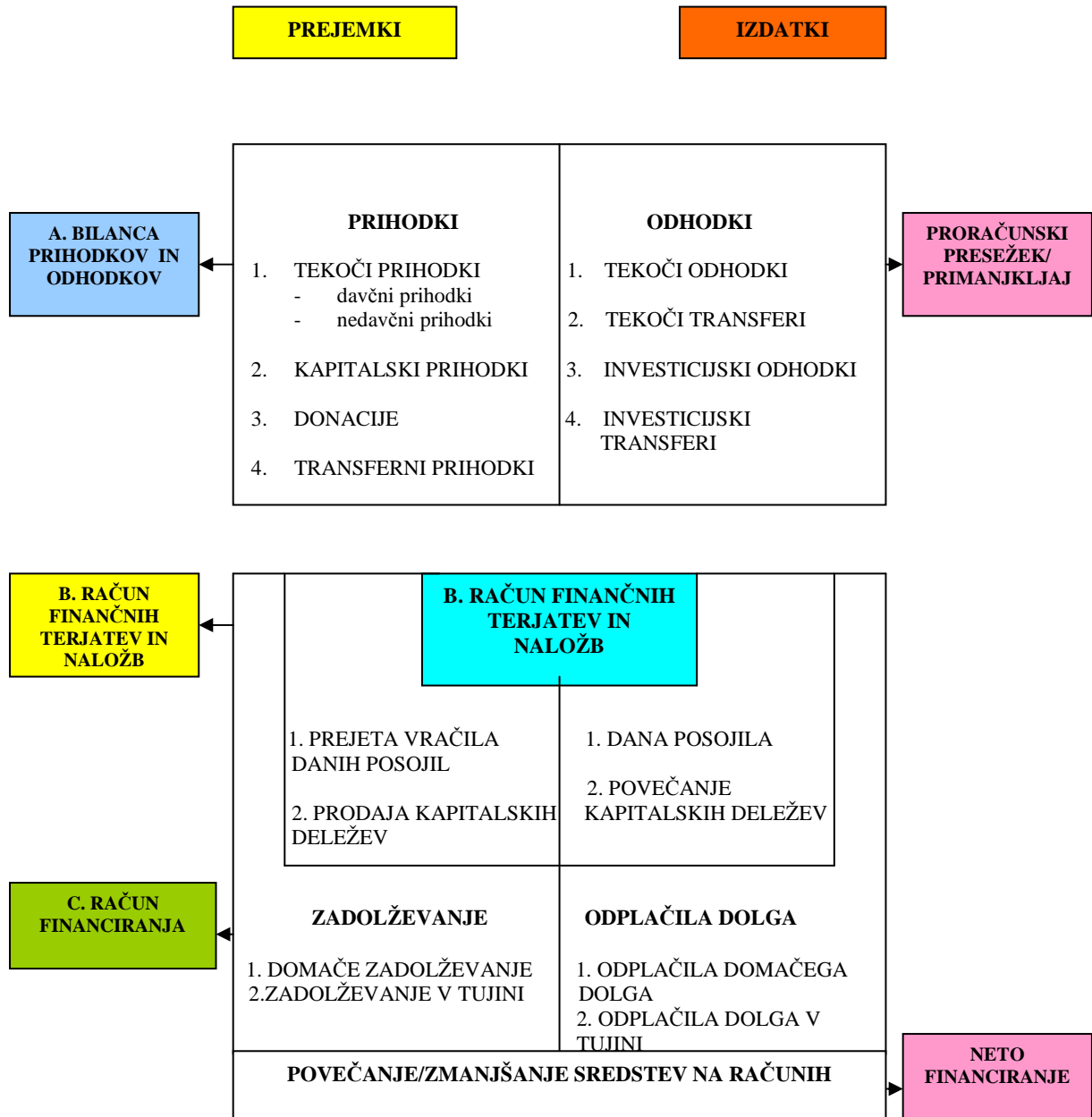
IBRD – Svetovna banka za raziskave in razvoj (International Bank for Research and Development)

SURS – Statistični urad Republike Slovenije

WTO – Svetovna trgovinska organizacija (World Trade Organisation)

PRILOGE

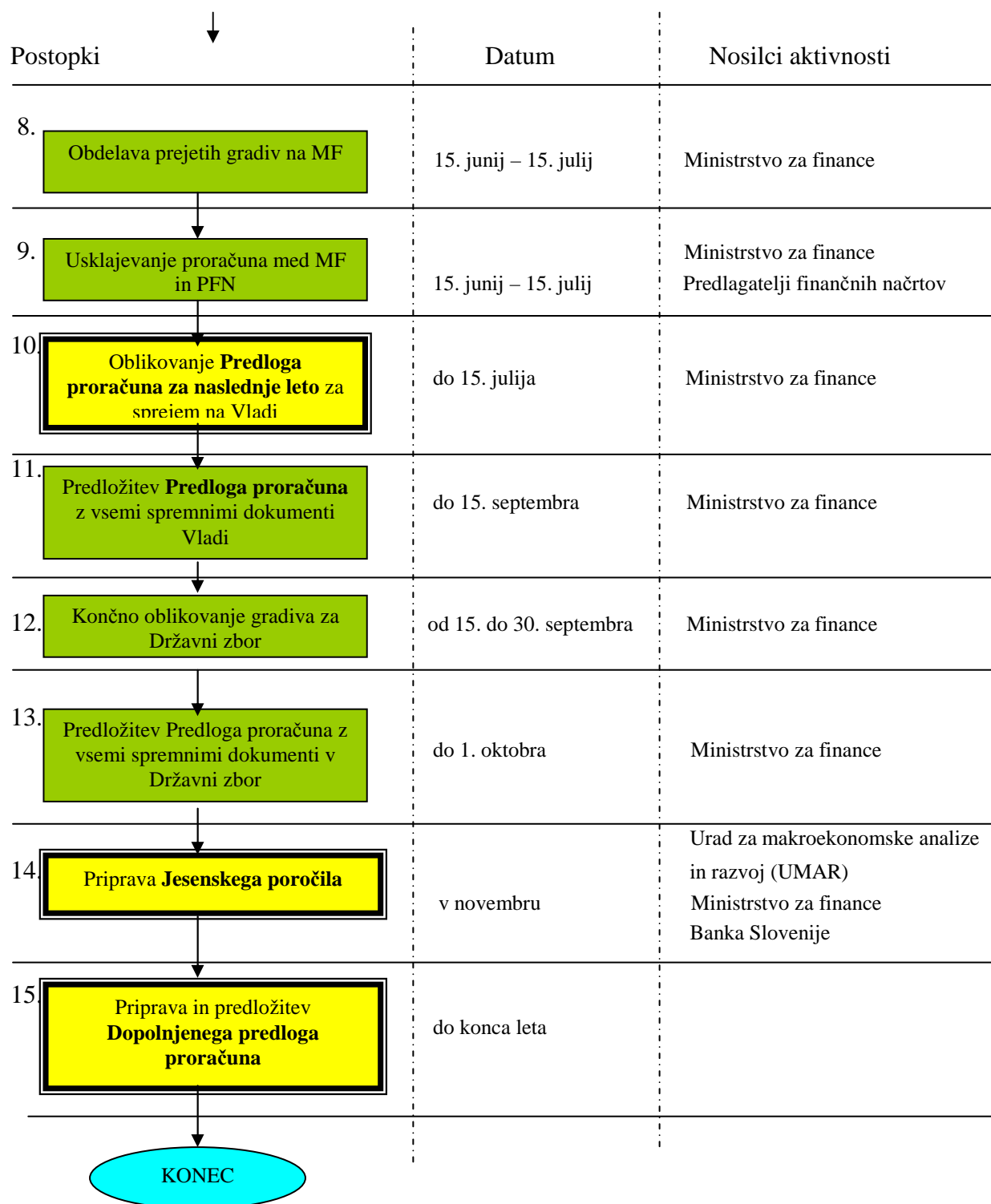
Priloga 1: Shema osnovnih računov javnega financiranja



Vir: Mičković, Sušnik, 2005, 24 str.

Priloga 2: Časovni okvir priprave proračuna v Republiki Sloveniji

Postopki	Datum	Nosilci aktivnosti
1.	vsakih 6 let (do konca februarja)	Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj Ministrstvo za finance
2.	do 15. marca	Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR)
3.	od 15. marca do 15. aprila	Ministrstvo za finance Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) Banka Slovenije
4.	en teden po predložitvi izhodišč	Ministrstvo za finance Vlada
5.	do 30. aprila	Ministrstvo za finance Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) Banka Slovenije
6.	do 30. maja (po sprejemu memoranduma)	Ministrstvo za finance
7.	do 15. junija	Predlagatelji finančnih načrtov (PFN) Proračunski uporabniki (PU)



Legenda: proces 

dokument 

Vir: Mičković, Sušnik, 2005, str. 8-9.

Priloga 3: Prikaz postopka sprejemanja proračuna EU

EVROPSKAKOMISIJA	mesec		mesec
Razprava o političnih in proračunskih načelih	februar		
Sprejetje predhodnega osnutka proračuna	april/maj (odločitev)	Trilaterarni (EK, (Svet EU in EP) sestanek o proračunskih prioritetah	začetek aprila
Objava predhodnega osnutka proračuna	15. junij		
Proračunski organ			
SVET EVROPSKE UNIJE		EVROPSKI PARLAMENT	
Trilaterarni sestanek na temo o celotnih izdatkih, še posebej kar zadeva zneske obveznih izdatkov.			konec junija
<i>Prvo branje</i> Sprejetje osnutka proračuna s kvalificirano večino	Posvetovalni sestanek o zaključkih trilaterarnega sestanka kar zadeva proračun		konec junija
Trilaterarni sestanek glede izvajanja proračuna in nerešenih vprašanj			konec julija
	<p><i>Prvo branje</i> EP lahko predlaga:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dopolnitve neobveznih izdatkov, sprejetje na podlagi večine članov - Popravke za obvezne izdatke, sprejete z absolutno večino glasov 		konec oktobra
Trilaterarni sestanek, ki zadeva obvezne in neobvezne izdatke ter amandmaje. Posvetovalni sestanek glede proračuna kot celote			sredina novembra
<p><i>Drugo branje</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Končna odločitev glede končnih izdatkov - Modifikacija amandmajev EP glede neobveznih izdatkov na podlagi kvalificirane večine 	<p><i>Drugo branje</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Končna odločitev glede neobveznih izdatkov in sprejem proračuna na podlagi absolutne večine glasov in treh petin glasov - Celotni proračun je lahko zavržen na podlagi absolutne večine in dveh tretjin glasov 		sredina decembra

Vir: The Community budget: The facts in figures, 2000.