

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
visokošolskega programa**

**ANALIZA PRORAČUNA EU IN IZZIVI V
PRIHODNOSTI**

Ines Podlesnik

Ljubljana, september 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
visokošolskega programa

ANALIZA PRORAČUNA EU IN IZZIVI V PRIHODNOSTI

Kandidatka: Ines Podlesnik
Številka indeksa: 04034270

Mentor: Doc. dr. Aleksander Aristovnik

Ljubljana, september 2009

POVZETEK

Diplomsko delo obravnava proračun Evropske unije in izzive, s katerimi se bo Evropska unija morala soočiti v prihodnosti. Cilj diplomskega dela je ugotoviti na kakšen način se financira Evropska unija ter v kakšne namene porablja sredstva, ugotoviti, s kakšnimi izzivi se bo Evropska unija morala soočiti v prihodnosti ter predstaviti predloge sprememb tako odhodkov kakor tudi prihodkov proračuna. Ugotovila sem, da proračunsko financiranje temelji na izdelanem sistemu prihodkov in odhodkov, dogovorjenih v finančni perspektivi. Evropska unija se bo morala v prihodnosti soočiti z izzivi, povezani s spremembami v geostrateškem okolju, globalizacijo, staranjem prebivalstva in imigracijami, nadaljnjimi širitvami EU. Nemalo predlogov o možnih načinih financiranja je že bilo v obravnavi, vendar se zdi, da naj bi bil t.i. modificirani DDV še najboljši. Na odhodkovni strani proračuna EU prevladujejo izdatki za vsega dve politiki, za skupno kmetijsko politiko ter za kohezijsko politiko. Skupna kmetijska politika se bo dolgoročno verjetno ohranila kot zmes interesnopolitične (prerazdelitvene) politike ter javnega upravljanja javnih dobrin v povezavi s kmetijstvom, podeželjem, okoljem, zdravjem in hrano.

Ključne besede: Evropska unija, finančna perspektiva, evropski proračun.

SUMMARY

My research work deals with the budget of the European union and the challenges which will face the European Union in the future. The aim of my research work is to determine how the funding from the European union is spending and for what purpose consumes resources, determine what challenges the European union will face in the future and propose amendments as well as revenue expenditure budget. I found the financial funding is based on a manufactured system of revenue and expenditure agreed in the financial perspective. The European union will have to face in the future with the challenges associated with changes in the geo-strategic environment, globalization, aging populations and immigration, and the further enlargement of the EU. Several proposals on the possible ways of funding has already been under discussion, but it seems that was the alleged DDV is modified one of the best. On the expenditure side is dominated by the EU budget expenditure for all of two policies, the common agricultural policy and cohesion policy. The common agricultural policy in the long term is likely to be maintained as a mixture interest political (redistributive) policy and public management of public goods in relation to agriculture, rural, environmental, health and diet.

Keywords: European union, financial perspective, the European budget.

KAZALO

POVZETEK	ii
SUMMARY	iii
1 UVOD	1
1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA.....	1
1.2 NAMEN IN CILJ RAZISKAVE.....	1
1.3 METODOLOGIJA IN STRUKTURA DELA	2
2 EVROPSKA UNIJA	3
2.1 KRATKA ZGODOVINA EU.....	3
2.1.1 Evropske pogodbe	3
2.1.2 Oblikovanje notranjega trga	3
2.1.3 Gospodarska in denarna unija.....	4
2.1.4 Širitev EU	4
2.2 INSTITUCIJE IN ORGANI EU	5
3 FINANČNA PERSPEKTIVA EU	7
3.1 FINANČNE PERSPEKTIVE DO LETA 2006.....	8
3.2 FINANČNA PERSPEKTIVA 2007 – 2013.....	9
3.3 POSTOPEK SPREJEMANJA FINANČNE PERSPEKTIVE	12
4 PRORAČUN EU	14
4.1 PRORAČUNSKA NAČELA.....	16
4.2 PROCES SPREJEMANJA EVROPSKEGA PRORAČUNA	16
4.3 IZVRŠEVANJE PRORAČUNA EVROPSKE UNIJE	17
4.4 FINANČNI VIRI EVROPSKE UNIJE	19
4.4.1 Sistem virov lastnih sredstev	20
4.4.1.1 Razvoj sistema virov lastnih sredstev	20
4.4.1.2 Tradicionalna lastna sredstva	22
4.4.1.3 Sredstva, ki temeljijo na davku na dodano vrednost	23
4.4.1.4 Sredstva na osnovi bruto nacionalnega dohodka	24
4.4.1.5 Uvajanje mehanizmov popravkov v korist posameznim državam članicam	24
4.5 IZDATKI PRORAČUNA.....	25
4.5.1 Struktura odhodkov	26
4.5.1.1 Trajnostna rast.....	26

4.5.1.2	Ohranjanje in upravljanje naravnih virov	27
4.5.1.3	Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica	27
4.5.1.4	EU kot globalni partner	28
4.5.1.5	Administracija	28
5	IZZIVI V PRIHODNOSTI	32
5.1	SPREMEMBE V GEOSTRATEŠKEM OKOLJU	32
5.2	GLOBALIZACIJA.....	33
5.3	KLIMATSKE SPREMEMBE IN ENERGETIKA.....	35
5.4	STARANJE PREBIVALSTVA IN IMIGRACIJE	36
5.5	NADALJNE ŠIRITVE EU	38
6	REFORMA PRORAČUNA EU.....	40
6.1	OCENA OBSTOJEČEGA SISTEMA FINANCIRANJA	40
6.1.1	Dobre lastnosti obstoječega sistema lastnih proračunskih sredstev.....	40
6.1.2	Slabe lastnosti obstoječega sistema lastnih proračunskih sredstev	42
6.2	MOŽNE REFORME SISTEMA VIROV LASTNIH SREDSTEV.....	43
6.2.1.1	Uvedba novega davčnega vira na ravni EU.....	44
6.2.1.2	Predlog spremembe splošnega mehanizma popravkov proračunskih neravnovesij.....	46
6.3	MOŽNE SPREMEMBE NA ODHODKOVNI STRANI PRORAČUNA.....	47
6.3.1	Skupna kmetijska politika	47
6.3.2	Reforma skupne kmetijske politike	48
6.3.3	Kohezijska politika	50
7	ZAKLJUČEK	53
	LITERATURA IN VIRI.....	56
	SEZNAM TABEL, GRAFIKONOV.....	59
	SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC	60
	PRILOGE.....	61
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA	62

1 UVOD

1.1 IZHODIŠČE DIPLOMSKEGA DELA

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

Vse politike EU so iz vsebinskega vidika povezane s proračunom, zato tudi sestava virov proračuna vpliva na odločanje o posameznih politikah. Povezanost je močna in najočitneje vidna iz obnašanja držav članic. Zaradi prevladujočega položaja sredstev na osnovi BND države članice in še zlasti neto plačnice sodijo skupne politike EU in različne pobude zgolj po svojih nacionalnih prioritetah in delovanju sredstev. Financiranje evropskega proračuna določajo finančna perspektiva, splošni letni proračun in sistem virov lastnih sredstev.

V letih od 2003 do 2006 je potekalo usklajevanje nove finančne perspektive za obdobje od 2007 do 2013. Na prihodkovni strani se sooča s finančnimi izzivi, kot so skupni obseg razpoložljivih sredstev, lastnosti in struktura virov financiranja, sprememba splošnega mehanizma popravkov proračunskih neravnovesij.

Septembra 2007 je Evropska komisija odprla vseobsežno javno razpravo, na katero je povabila vse zainteresirane, naj predložijo pripombe k pregledu proračuna EU. Pregled proračuna naj bi obsegal tako prihodkovno stran proračuna kot tudi odhodkovno, vključno s skupno kmetijsko politiko. Večji del proračuna je še vedno namenjen le dvema politikama EU in sicer izdatkom za skupno kmetijsko politiko in kohezijsko politiko, kar pomeni, da se proračun ni prilagajal hkrati s spreminjanjem prednostnih nalog evropske integracije. Po drugi strani je proračun še vedno v največji meri financiran iz vira, ki temelji na bruto nacionalnem dohodku držav članic, kar sproža nenehne razprave o neto proračunskih položajih. Postavlja se torej vprašanje, kako spremeniti sestavo prihodkov in odhodkov proračuna, da bo ta v najboljši meri omogočil Evropski uniji uspešno spopadanje s prihodnjimi izzivi.

1.2 NAMEN IN CILJ RAZISKAVE

Skladno z naslovom diplomskega dela želim analizirati proračun EU in ugotoviti s kakšnimi izzivi se bo morala EU soočiti v prihodnosti.

Cilj diplomskega dela je ugotoviti na kakšen način se financira Evropska unija ter v kakšne namene porablja sredstva, ugotoviti, s kakšnimi izzivi se bo Evropska unija

morala soočiti v prihodnosti ter predstaviti predloge sprememb tako odhodkov kakor tudi prihodkov proračuna.

1.3 METODOLOGIJA IN STRUKTURA DELA

Pri izdelavi diplomskega dela bom uporabila deskriptivno metodo s študijo domače in tuje literature, predvsem poročil Evropske komisije.

Diplomsko delo ima naslov Analiza proračuna EU in izzivi v prihodnosti in je razdeljena na sedem poglavij:

- V uvodnem poglavju sem na kratko predstavila vsebino diplomskega dela.
- V drugem poglavju bom z deskriptivno metodo predstavila osnovne značilnosti Evropske unije. Tako so v drugem poglavju predstavljeni pomembni mejniki v zgodovini EU, od Pariške pogodbe, s katero se je vse skupaj začelo, do oblikovanja notranjega trga ter gospodarske in denarne unije. Nekaj besed je namenjenih tudi širitvi EU in predstavitvi najpomembnejših institucij.
- V tretjem poglavju bom z deskriptivno metodo opisala razvoj proračuna EU in srednjeročnih finančnih perspektiv in zadnja pogajanja o finančni perspektivi, postopek sprejemanja finančne perspektive.
- V četrtem poglavju bom z deskriptivno metodo predstavila postopek sprejemanja proračuna, načela, odločanje o proračunu, izvrševanje, ravnotežje proračuna EU, trenutna sestava proračuna EU. V tem poglavju bom tudi opredelila finančne vire Evropske unije, sistem virov lastnih sredstev, način zbiranja sredstev v evropski proračun ter vrste odhodkov, predvsem strukturno kmetijsko politiko, za katero se porabi največ denarja.
- V petem poglavju bom z deskriptivno metodo opisala in predstavila izzive s katerimi se bo morala EU soočiti v prihodnosti.
- V šestem poglavju bom z deskriptivno metodo predstavila predlagane spremembe reform, ki bodo vplivale na proračun EU, predvsem predlagane reforme na področju lastnih sredstev in skupne kmetijske politike ter kohezijske politike.
- V sedmem poglavju bom napisala ugotovitve, do katerih sem prišla med preučevanjem proračuna EU.

2 EVROPSKA UNIJA

2.1 KRATKA ZGODOVINA EU

2.1.1 Evropske pogodbe

Francoski zunanji minister Robert Schuman je 9. maja 1950 s svojim znamenitim govorom, t.i. Schumanovo deklaracijo, ustvaril prvo konkretno podlago za postopno gospodarsko in politično združitev evropskih držav. Za Schumana je bila ta združitev nujna za ohranitev trajnega miru v Evropi, poziv k integraciji pa ni bil namenjen le velikima nasprotnicama iz 2. svetovne vojne Franciji in Nemčiji, ampak vsem evropskim državam. Danes v Evropski uniji 9. maja praznujemo dan Evrope.

Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo ali Pariško pogodbo so leta 1951 podpisale Francija, Nemčija, Italija ter države Beneluksa Belgija, Nizozemska in Luksemburg. Leta 1957 so te države z Rimskima pogodbama ustanovile še Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) in Evropsko skupnost za jedrsko energijo (EURATOM). V preambuli Pogodbe o ustanovitvi EGS so države poudarile svojo "trdno odločenost, da bodo ustvarjale pogoje, ki bodo prispevali k vedno močnejši povezanosti evropskih ljudstev". Leta 1986 je bil sprejet *Enotni evropski akt*, ki je pričel veljati leto kasneje. Države članice so se z njim zavezale k cilju vzpostavitve enotnega trga, to je prostora brez notranjih meja, v katerem je zagotovljen prost pretok blaga, oseb, kapitala in storitev.

Naslednjo prelomnico predstavlja 7. februar 1992, ko je bila podpisana *Pogodba o Evropski uniji* ali *Maastrichtska pogodba*, ki velja od novembra 1993. Z njo so države članice kot naslednji korak v razvoju evropskega povezovanja svoje sodelovanje razširile tudi na področje skupne zunanje in varnostne politike ter na področje pravosodja in notranjih zadev. V Pogodbo o Evropski uniji so države članice nepreklicno zapisale svojo zavezo k uvedbi enotne evropske valute in časovni termin za njeno uvedbo. Maastrichtska pogodba je uredila tudi državljanstvo Evropske unije, ki dopolnjuje nacionalno državljanstvo.

Amsterdamska pogodba, ki je bila podpisana leta 1997 in velja od maja 1999, je podrobneje uredila carinsko poslovanje ter ukrepe za spodbujanje gospodarskega razvoja in tudi socialne zaščite. Amsterdamska pogodba pa ni zadovoljivo rešila vprašanj v zvezi s širitvijo Evropske unije. To področje, ki je povezano predvsem z reformo institucij Evropske unije, je bilo urejeno s podpisom Pogodbe iz Nice februarja 2001, ki velja od februarja 2003 (Slovenija v Evropski uniji, 2003, str. 7).

2.1.2 Oblikovanje notranjega trga

Notranji trg je celovit enotni gospodarski prostor EU. Razvijal se je postopoma. Najprej so države članice leta 1968 odpravile carine in oblikovale carinsko unijo.

Skupna carinska stopnja je nadomestila nacionalne carine, številne mejne formalnosti pa so ostale. Pregledi na notranjih trgih so bili odpravljeni šele z enotno listino leta 1986. Skupni trg je bil uveljavljen leta 1992 in predstavlja pomembno stopnjo evropskega povezovanja. Njegov temelj predstavljajo 4 svoboščine – prost pretok blaga, oseb, kapitala in storitev.

Za vzpostavitev skupnega trga je bilo potrebno najprej odpraviti vse uvozne in izvozne dajatve, se pravi vse ovire v trgovanju med državami članicami, da bi se njihovi nacionalni trgi lahko združili v enotnega. To ustvarja razmere za čim temeljitejše približevanje evropskemu pravnemu notranjemu trgu. Ker pa notranji trg postane notranji šele s skupno valuto, so se države članice leta 1992 v Maastrichtu podale na pot gospodarske in denarne unije. Oblikovanje notranjega trga je proces, tako da njegovega konca ne moremo določiti. Njegovo vzpostavljanje pa je prineslo velik napredek za večino politik skupnosti (EU na kratko, 2003, str. 5).

2.1.3 Gospodarska in denarna unija

Pogodba iz Maastrichta je določila tri faze oblikovanja gospodarske in denarne unije (Grilc, Ilešič, 2001, str. 55):

- Prva faza (1990-1993): v tem obdobju so morale države članice odpraviti vse ovire prostega pretoka kapitala in tako zagotoviti popolno liberalizacijo kapitalskih tokov.
- Druga faza (1994-1998): ustanovljen je bil evropski denarni inštitut (EMI), predhodnik evropske centralne banke (ECB). Naloga EMI je bila okrepiti sodelovanje med nacionalnimi bankami držav članic in pomagati pri koordinaciji njihove denarne politike ter izpeljati vse potrebne priprave za uvedbo evra. V tem času so si države članice prizadevale izpolniti konvergenčne kriterije, saj so to pogoji za uvedbo evra.
- Tretja faza se je začela januarja 1999, ko je bila uvedena nova evropska valuta v obliki knjižnega denarja. Delovati je začela ECB. S prvim januarjem 2002 je 12 držav članic GDU (Avstrija, Belgija, Finska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Luksemburg, Nemčija, Nizozemska, Portugalska in Španija), ki so izpolnjevale konvergenčne kriterije, zamenjalo svoje nacionalne valute z evri. To je bila največja menjava v svetovni zgodovini. V večini teh držav pa je bila do 28. februarja poleg evra v uporabi še nacionalna valuta.

2.1.4 Širitev EU

Evropski uniji se lahko pridruži vsaka evropska država, ki izpolnjuje demokratična, politična in gospodarska merila članstva. EU se je v zaporednih širitvah razširila s šestih na 27 članic. Več drugih držav je kandidatka za članstvo. Za pogodbo o pristopu nove države članice je potrebno soglasje vseh držav članic. Poleg tega bo EU pred vsako novo širitvijo ocenila svojo zmožnost, da sprejme novo(-e) članico(-e), in zmožnost institucij, da še naprej pravilno delujejo. Zaporedne širitve so okrepile demokracijo, povečale varnost Evrope in njen potencial za trgovino in gospodarsko rast (Fontaine, 2009, str. 3).

Države članice (Fontaine, 2009, str. 3):

- Leta 1973 so se začetni šesterici priključile Danska, Irska in Združeno kraljestvo.
- Leta 1981 Grčija.
- Leta 1986 Španija in Portugalska.
- Leta 1995 Avstrija, Finska in Švedska.
- Peta širitev EU je bila pomembna politično in moralno. Državam – Cipru, Češki, Estoniji, Madžarski, Latviji, Litvi, Malti, Poljski, Slovaški in Sloveniji, ki so nedvomno evropske, tako po zemljepisni legi, kulturi, zgodovini kot ambicijah, je omogočila, da se pridružijo družini demokratičnih evropskih držav. Zdaj skupaj sodelujejo v velikem projektu, ki so si ga zamislili ustanovitelji EU.
- Bolgarija in Romunija sta postali kandidatki leta 1995. Pristopni proces je za ti državi trajal dlje kot za drugih 10. Evropski uniji sta se pridružili 1. januarja 2007, s čimer se je število držav EU povečalo na 27.

2.2 INSTITUCIJE IN ORGANI EU

Države članice EU odločitve sprejemajo v skupnih institucijah. To so Evropska komisija, Svet EU, Evropski parlament, Evropsko sodišče in Računsko sodišče. Institucionalna struktura EU je zasnovana tako, da omogoča predstavljanje interesov vseh držav članic, državljanov EU in nadnacionalni interes EU.

Evropski parlament je edino neposredno izvoljeno telo Evropske unije. 785 evropskih poslancev zastopa državljanke in državljane Unije. Izvoljeni so vsakih pet let v vseh 27 državah članicah Evropske unije in v imenu njenih 492 milijonov državljanov. Parlament je dejavno udeležen pri pripravi zakonodaje, ki vpliva na vsakodnevno življenje državljanov Evropske unije, kot je na primer zakonodaja o varstvu okolja, pravicah potrošnikov, enakih možnostih, prometu in prostem pretoku delavcev, kapitala, storitev in blaga. Parlament je skupaj s Svetom pristojen tudi za letni proračun Evropske unije.

Evropska komisija je najpomembnejša ustanova za delovanje evropske integracije. Evropska komisija zastopa in podpira interese EU kot celote in je pri svojem delu neodvisna od vlad držav članic. Ima izključno pravico, da pripravlja predloge za novo evropsko zakonodajo in jih nato predloži v sprejetje Evropskemu parlamentu in Svetu. Skrbi za pravilno izvajanje zakonodaje EU in nadzoruje porabo sredstev EU. Proti kršilec evropske zakonodaje lahko ukrepa s tem, da proti njim predlaga začetek postopka pred Sodiščem Evropskih skupnosti. Komisija tudi zastopa Evropsko unijo pri mednarodnih organizacijah in v pogajanjih s tretjimi državami. Komisijo sestavlja 27 komisark in komisarjev - po eden od vsake države članice.

Svet EU je najpomembnejša institucija v procesu sprejemanja odločitev Unije. Sestavljajo ga ministri držav članic EU, pristojni za področje, ki ga obravnavajo na posameznem srečanju EU (npr. ministri za zunanje zadeve, kmetijstvo, transport itd.). Vsaka država članica predseduje Svetu po šest mesecev, in sicer na podlagi

sistema menjave. Naloge Sveta so sprejemanje odločitev in usklajevanje (Grilc, Ilešič, 2001, str. 165 - 166).

Svet izvaja zakonodajna pooblastila, in sicer najpogosteje v postopku soodločanja z Evropskim parlamentom. Svet EU opravlja naslednje naloge (Grilc, Ilešič, 2001, str. 166):

- Svet zagotavlja usklajevanje splošnih gospodarskih politik držav članic.
- Svet opredeljuje in izvaja skupno zunanjo in varnostno politiko na podlagi smernic, ki jih opredeli Evropski svet.
- Svet v imenu Skupnosti in Unije sklepa mednarodne pogodbe med Skupnostmi oz. Unijo in eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami.
- Svet zagotavlja usklajevanje dejavnosti držav članic in sprejema ukrepe na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah.
- Svet in Evropski parlament skupaj sestavljata proračunski organ, ki sprejema proračun Skupnosti.

Evropski svet združuje voditelje držav ali vlad Evropske unije in predsednika Komisije. Določa splošne politične smernice Evropske unije. Sestaja se do štirikrat letno. Ker sklepi, sprejeti na zasedanjih Evropskega sveta, določajo splošne politične smernice Evropske unije, so ti sklepi temelj sprememb v Uniji. Čeprav je Evropski svet najpomembnejši organ Evropske unije, pa formalno ni ena od institucij Evropske unije. Zasedanja Evropskega sveta običajno potekajo v stavbi Justus Lipsius v Bruslju.

Sodišče Evropskih skupnosti skrbi za pravilno in dosledno izvajanje zakonodaje Skupnosti v državah članicah in v Uniji, hkrati pa je pristojno za pravilno razlago evropske zakonodaje. Evropsko sodišče je končni razsodnik sporov, ki izhajajo iz ustanovitvenih pogodb ali sekundarne zakonodaje. Z enotno evropsko listino leta 1989 so ustanovili še Sodišče Evropskih skupnosti prve instance, ki je bistveno razbremenilo delo Evropskega sodišča (EU na kratko, 2003, str. 3).

Računsko sodišče je bilo ustanovljeno leta 1975, peta institucija pa je postalo z Maastrichtsko pogodbo. Glavna naloga Računskega sodišča je preverjati in revidirati vse prihodke in odhodke na računih institucij in organov EU. Računsko sodišče v prvi vrsti analizira vse prihodke in odhodke na računih institucij in organov EU. Računsko sodišče v prvi vrsti nadzira proračun Unije, prav tako pa tudi tiste finančne operacije, ki niso vključene v proračun (Grilc, Ilešič, 2001, str. 194-195).

V okviru EU delujejo še naslednji organi: Ekonomsko-socialni odbor, Odbor regij, Evropska investicijska banka (EIB), ECB in Evropski varuh človekovih pravic.

3 FINANČNA PERSPEKTIVA EU

Evropska unija potrebuje določena sredstva za financiranje svojega delovanja, za oblikovanje politike na ravni EU in za izvajanje posameznih programov. Javne finance EU izkazujejo usklajenost političnih prednostnih nalog in finančnih potreb, zato imajo določeno posebno proračunsko strukturo in predpisan postopek izvrševanja proračuna in zagotavljanja proračunske discipline.

Srednjeročna finančna perspektiva (SFP) in letni proračun sta osnovna instrumenta javnih financ EU. Proračunske javne finance na nivoju EU se oblikujejo in izvajajo s pomočjo dveh temeljnih instrumentov. Prvi od njiju je SFP kot instrument njenega strateškega finančnega načrtovanja. S pomočjo SFP članice dosežejo dogovor o proračunskih prioritetah za srednjeročno obdobje, kar lajša vodenje različnih programov ter omogoča bolj nemoten in pospešen postopek oblikovanja letnega proračuna EU. V okviru dogovora o SFP članice določijo zgornje meje izdatkov proračuna EU za celotno obdobje SFP in to tako na nivoju skupnega obsega izdatkov kakor tudi na nivoju glavnih izdatkovnih postavk. Drugi instrument EU na področju javnih financ pa je letni proračun EU. Gre dejansko za izvedbeni instrument SFP, pri čemer se letni proračun EU sprejema v točno določeni proceduri, v katero so vključene vse tri evropske institucije (Mrak et al. 2007).

Proračunsko financiranje EU temelji na izdelanem sistemu prihodkov in odhodkov, dogovorjenih v finančni perspektivi in vsakoletnem proračunu. Sistem financiranja EU se je razvijal več let in prešel različne oblike in izvajanja. V času obstoja Evropske skupnosti se je do leta 1988 vsakoletno sprejemal proračun, po določilih Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, podpisani v Rimu 25.3.1957 (konsolidirano besedilo Pogodbe o Evropski uniji, 2002). Pri vsakoletnem sprejemanju proračuna je prihajalo do velikih težav, zato je od leta 1988 dalje uvedeno večletno planiranje okvirov proračunskih prihodkov in odhodkov v obliki finančne perspektive oziroma finančnega okvira. Okrepila se je vloga Evropskega parlamenta, ki ni več samo dajal mnenje k predlogu proračuna, ampak ga sedaj obravnava, poda amandmaje in potrdi, tako kot Svet EU (Evropska komisija, 2002, str. 2).

Prvotni proračun EU so sestavljali na prihodkovni strani predvsem prispevki držav članic, na odhodkovni strani pa je bilo glavno financiranje skupne kmetijske politike. Struktura proračuna se je v preteklih letih spreminjala predvsem na odhodkovni strani, kjer skupna kmetijska politika še vedno zaseda skoraj polovico proračuna, dodani pa so bili odhodki na strukturne ukrepe, notranjo politiko, zunanje ukrepe in pristopno pomoč.

Glavne teme prilagajanja strukture in višine proračuna spremenjenim razmeram v EU so: razprave o spremembi oblike virov financiranja oz. razprava o reformi sistema lastnih virov sredstev, razprave o prilagoditvi odhodkovne strani proračuna EU in potreba po spremembi mehanizma popravkov proračunskih neravnovesij.

V času sprejemanja nove finančne perspektive za obdobje 2007 – 2013 se je v sklepnih razpravah Evropski svet osredotočil na reformo skupne kmetijske politike in spremembo posebnega korekcijskega mehanizma (Kovač, 2005, str. 8). Nobena od pobud za spremembe ni bila politično sprejemljiva in tako so voditelji držav sprejeli dodatek o opravljanju revizije podlag in same finančne perspektive do leta 2008 in 2009.

Evropska unija poleg proračunskega financiranja pozna tudi neproračunsko financiranje. Tako si sposoja denar na kapitalskih trgih, izoblikovala je investicijski sklad, iz katerega ponuja jamstvo in finančno pomoč projektom, ki so namenjeni skupnim interesom skupnosti (Aristovnik, 2005, str. 150).

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

3.1 FINANČNE PERSPEKTIVE DO LETA 2006

Finančne perspektive oz. finančni okvirji so bili uvedeni leta 1988. Prvi paket se je imenoval Dolores I po priimku takratnega predsednika Evropske komisije, Jacquesa Dolorsa, ki je sprožil pobudo. Sprejemanje finančnih okvirjev je prekinilo vsakoletne dolgotrajne proračunske seje, ki so pogosto vključevale spore med državami članicami in institucijami. Do uvedbe finančne perspektive se je trikrat zgodilo, da je Parlament zavrnil proračun in sicer leta 1979, 1982 in 1985. Evropski parlament in Svet EU, sta si večkrat močno nasprotovala, zlasti glede povišanja neobveznih izdatkov. Danes ima pomembno besedo glede teh izdatkov Evropski parlament in s tem vpliv zlasti na sredstva v socialnih in regionalnih skladih ter na sredstva za raziskavo in razvoj.

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

Vsaka finančna perspektiva odraža strateške usmeritve delovanja EU za več let. V obdobju od 1988 do 1992 je bila uvedena strukturna politika s poudarkom na oblikovanju notranjega trga. V letih od 1993 do 1999 sta bili prioriteti povečanje sredstev strukturnih skladov in opredelitev osnove za skupno valuto. V letih od 2000

do 2006 so bile strateške usmeritve stabilizacija proračuna, mirovanje lastnih sredstev in financiranje širitve. Širitev EU z desetimi novimi članicami je bila prvič konkretno podprta s pristopno finančno pomočjo v Agendi 2000.

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

3.2 FINANČNA PERSPEKTIVA 2007 – 2013

Izkušnje kažejo, da so pogajanja o srednjeročnih finančnih perspektivah vedno bila ena od najbolj kompleksih pogajanj v okviru Evropske unije. To je razumljivo, saj se v teh pogajanjih države članice dogovorijo o vsebinskih prioritetah EU za naslednje srednjeročno obdobje ter o obsegu sredstev, s katerimi naj bi bile te prioritete finančno podprte v proračunu EU. Gre torej za pogajanja, ki posegajo v najgloblje vsebinske in finančne interese držav članic (Mrak, 2005, str. 14).

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

Pogajanja o finančni perspektivi so se pričela februarja 2004, ko je Komisija posredovala njen predlog finančnega okvirja. Čeprav je bilo sprva predvideno, da naj bi države članice dosegle politično soglasje o strukturi in višini izdatkov še v času luksemburškega predsedovanja, torej do junija 2005, so se pogajanja zaradi precejšnjih razhajanj med članicami zavlekla. Evropski svet je politični dogovor sprejel šele decembra 2005, čemur je sledil t.i. dialog med Evropsko komisijo, Evropskim parlamentom in Svetom, ki je soglasje dosegel na zasedanju 4. aprila 2006. Na zahtevo in vztrajanje Evropskega parlamenta je ta dogovor nekoliko povečal obseg izdatkov, ki so ga decembra potrdile države članice, ter mu dodal tudi vrsto določb glede upravljanja s sredstvi in načinom nadzora porabe (Ministrstvo za finance).

Dogovor dialoga obsega 974.769 milijonov EUR sredstev za obdobje 2007 – 2013 oz. 2 milijardi več, kakor je decembra lani sklenil Evropski svet. Poleg tega določa tudi vrsto instrumentov, ki bodo omogočili, da se sredstva učinkoviteje prilagajajo

aktualnim političnim in gospodarskim potrebam. Celoten obseg sredstev je razdeljen v več političnih prioritet oz. naslovov. Največ sredstev naj bi bilo v naslednjem finančnem obdobju usmerjenih v prvi naslov finančne perspektive, poglavje trajnostna rast. Ti izdatki so razdeljeni v dve podpoglavji in sicer prvi se imenuje konkurenčnost za rast in zaposlovanje, drugi pa kohezija za rast in zaposlovanje, skupaj obsegata 433.001 milijonov EUR. Drugi največji naslov finančne perspektive obsega sredstva, namenjena varovanju in upravljanju naravnih virov. Ta naslov obsega 418.125 milijonov EUR, od katerih je največ sredstev namenjenih reformirani skupni kmetijski politiki. Preostala sredstva tega naslova pokrivajo instrumente ribiške politike in varovanja okolja. Naslov 3 obsega sredstva, namenjena spodbujanju koncepta državljanstva, svobode, varnosti in pravice. V okviru programov svobode, varnosti in pravice so sredstva namenjena področju notranjih zadev. Ti bodo skupno znašali 12.221 milijonov EUR. Velik del sredstev bo nadalje namenjenih naslovu 4, torej krepitvi vloge EU kot globalnega partnerja in obsega sredstva v višini 55.935 milijonov EUR. Administraciji je namenjeno 56.225 milijonov EUR, ter nadomestila za Bolgarijo in Romunijo 862 milijonov EUR.

TABELA 1: Večletni finančni okvir 2007 – 2013¹ (izraženo v milijonih EUR, v tekočih cenah)

Odobritve za prevzem obveznosti	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Skupaj
1. TRAJNA RAST	54.405	57.275	59.700	61.782	63.614	66.604	69.621	433.001
1a. konkurenčnost za rast in zaposlovanje	8.918	10.386	11.272	12.388	12.987	14.203	15.433	85.587
1b. kohezija za rast in zaposlovanje	45.487	46.889	48.428	49.394	50.627	52.401	54.188	347.414
2. OHRANJANJE IN UPRAVLJANJE NARAVNIH VIROV	58.351	58.800	59.252	59.726	60.191	60.663	61.142	418.125
3. DRŽAVLJANSTVO, SVOBODA, VARNOST IN PRAVICA	1.273	1.362	1.523	1.693	1.889	2.105	2.376	12.221
3a. svoboda, varnost in pravica	637	747	872	1.025	1.206	1.406	1.661	7.554
3b. državljanstvo	636	615	651	668	683	699	715	4667
4. EU KOT GLOBALNI PARTNER	6.578	7.002	7.440	7.893	8.430	8.997	9.595	55.935
5. UPRAVA	7.039	7.380	7.699	8.008	8.334	8.670	9.095	56.225
6. NADOMESTILA ZA BOLGARIJO IN ROMUNIJO	445	207	210	/	/	/	/	862
SKUPAJ	128.091	131.487	135.321	138.464	142.445	147.075	151.886	974.796
ODOBRITVE ZA PREVZEM OBVEZNOTO KOT % BND	1,02	1,04	0,95	0,99	0,95	0,96	0,94	1,03
ODOBRITVE PLAČIL KOT % BND	1,02	1,04	0,95	0,99	0,95	0,96	0,94	1,03
ZGORNJA MEJA LASTNIH SREDSTEV	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

Vir: finančni okvir Evropske unije za obdobje 2007 – 2013. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luxemburg, 2008.

¹ Vsi zneski so izraženi v tekočih cenah. Zaradi pričakovane inflacije v obdobju 2007 – 2013 so se države EU dogovorile, da bodo prilagodile zgornje meje finančnega okvirja (ki so izražene v cenah iz leta 2004) in sicer tako, da bodo za leta od 2004 do 2013 uporabile 2-odstotni deflator cen (Finančni okvir Evropske unije, Luxemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2007).

Že v času pogajanj o novi finančni perspektivi se je vedelo, da v letih 2005 in 2006 ne bo možno vpeljati potrebnih sprememb v sisteme prihodkov, odhodkov in mehanizma popravka proračunskih neravnovesij. Politični dogovor, ki je bil sklenjen glede na evropske pogodbe in v deklarativnem spoštovanju načel subsidiarnosti², proporcionalnosti in solidarnosti morajo države spoštovati, dokler ne bo izvedena dogovorjena revizija proračunskih postopkov in sedaj veljavnih dogovorov. Na podlagi revizije, ki jo bo izvedla Evropska komisija bo možno skleniti nov medinstitucionalni dogovor in sprejeti spremembe sedaj veljavnih sklepov EU glede sistema virov lastnih sredstev ter razdelitve odhodkov. Veljavni medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom EU in Evropsko komisijo, ki formalno določa finančne okvirje, je bil sklenjen 17. maja 2006 in bi ga bilo potrebno prilagoditi novim razmeram EU (Böge Raimer, 2003).

3.3 POSTOPEK SPREJEMANJA FINANČNE PERSPEKTIVE

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

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

Finančna perspektiva je strateški okvir, vsakoletni proračun EU pa je operativna izpeljava le-tega. V finančni perspektivi so določeni (Mrak, 2005, str. 14):

- Zgornja meja skupne porabe (sedanja omejitev višine virov ostaja na 1,24% bruto nacionalnega dohodka).
- Jasne proračunske zahteve (proračun mora zmanjševati dohodkovna neskladja med bogatimi in revnimi, spoštovati dosežen sporazum o financiranju kmetijstva, podpreti nove naloge na ravni EU za področja svobode, varnosti in pravosodja ter zagotavljati učinkovito delovanje Unije zunaj svojih meja).
- Določitev odhodkov (politične prioritete Unije so razvrščene v postavke oziroma poglavja) in predvidena ocena prihodkov.

² EU na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, ukrepa v skladu z načelom subsidiarnosti, vendar le če in v kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov in jih torej zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje doseže Unija.

- Po posameznih poglavjih določena zgornja višina letnih finančnih sredstev za obdobje sedem let oziroma obdobje finančnega okvira.
- Vključenost vseh držav članic (upoštevane morajo biti tudi države, ki bodo med obdobjem veljave finančne perspektive postale članice EU).

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

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

4 PRORAČUN EU

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

Splošno gledano se torej prispevki v proračun EU računajo po treh osnovah (Slovenija in Evropska Unija: O pogojanjih in njihovih posledicah, 2003, str. 133):

- Tradicionalni lastni viri (carine in kmetijske dajatve),
- harmonizirani osnovi davka na dodano vrednost in
- bruto nacionalnemu proizvodu.

Proračun EU je pogosto napačno razumljen. Hkrati je velik v absolutnem smislu (preko 100 milijard EUR na leto) in majhen kot delež vseh javnih izdatkov EU (manj kot 2% %). Bil je vir periodičnih političnih kriz, obenem pa je deloval kot dejavnik stabilnosti za razvoj EU, izražen v zaporednih finančnih okvirih od osemdesetih naprej. V tem obdobju se je proračun dejansko povečal, vendar se je njegova relativna velikost glede na BND zmanjšala, čeprav se je Unija razširila in prevzela nove odgovornosti v zvezi s politikami (Evropska komisija 2007).

Proračun se je pokazal kot ključni instrument za uresničitev ciljev politik EU. Pomeni naložbo za doseganje evropskih ciljev – državljani pa pričakujejo in si zaslužijo čim večjo korist od te naložbe. To pomeni, da se zagotovijo najučinkovitejša uporaba proračuna, upravljanje v skladu z najvišjimi standardi in oprijemljiv napredek v vsakdanjem življenju državljanov. Zato je potreben proračun, ki se lahko spremeni glede na spreminjajoče se prednostne naloge in ki lahko spremlja proces razvoja evropskega povezovanja.

Poraba EU mora biti skladna z drugimi ukrepi za uresničitev agende evropskih politik in prevzeti mora svojo vlogo v okviru razpoložljivih instrumentov, kot so zakonodaja, odstranjevanje regulativnih ovir, vplivanje na nacionalno porabo, usklajevanje politik ali izmenjava idej, najboljših praks in medsebojnih pregledov. Vse politike ne zahtevajo porabe proračuna EU – razen za osnovne upravne stroške. Temeljne politike, kot sta trgovina in konkurenca, dosegajo svoje cilje z različnimi instrumenti in ne bodo skoraj nič vplivale na pregled večletnega finančnega okvira. Za druga področja politik je zagotovitev finančnih sredstev bistvena za doseg ciljev – kot na primer velja za kohezijsko politiko ali program mobilnosti študentov.

Finančna podpora, ki izhaja iz politik EU, je lahko v različnih oblikah in se lahko črpa iz različnih virov, vključno s posojili in jamstvi za posojila Evropske investicijske banke ali proračuni držav članic v primeru sofinanciranja in tudi z zasebnim financiranjem v javno-zasebnih partnerstvih. V primerih, ko je uporabljen proračun EU, se je moral pokazati kot najbolj učinkovit in primeren instrument za doseganje rezultatov.

Proračun je odražal ključne korake evropske integracije. Enotni trg, širitev, razvoj globalne vizije za Evropo – takšne novosti so vedno zahtevale spremembo vzorca porabe EU. V letu 2008 je bil storjen nov korak na tej poti, saj bo politikam, ki so usmerjene v gospodarsko rast in nova delovna mesta, prvič namenjen največji delež proračuna EU.

Bistvene značilnosti porabe EU so se z leti znatno spremenile: v preteklosti je bil velik del proračuna EU osredotočen na relativno majhno število področij politike. Vendar so se tako znotraj kot zunaj teh področij razvijali usmerjenost porabe in zastavljeni cilji politike. Reforma proračuna se vedno sooča z notranjo konzervativnostjo. Kljub političnemu izzivu reforme proračuna pa so bile možne znatne spremembe in preusmeritve, čeprav je hitrost odzivov včasih zaostajala.

Struktura proračuna kot tudi njegov obseg sta se nenehno razvijala (Evropska komisija, 2007):

- na začetku postopka integracije je imela vsaka od treh Evropskih skupnosti poseben proračun. Prvi proračun Evropske gospodarske skupnosti (EGS) je bil zelo majhen in je zajemal zgolj upravne stroške. Splošni proračun iz leta 2007 je predvsem operativni proračun z odobritvami plačil v višini 115,5 milijard EUR za trajnostno rast, ohranjanje naravnih virov, državljanstvo, svobodo, varnost in pravico ter zunanje ukrepe Unije.
- Leta 1965 so plačila za skupno kmetijsko politiko (SKP) zajemala 35,7 % proračuna in leta 1985 so se povečala na 70,8 %. V prvem letu finančnega okvira za obdobje 1988–1992 so izdatki za SKP še vedno zajemali 60,7 % proračuna. Do leta 2013 se bo delež tradicionalne porabe SKP (brez razvoja podeželja) zmanjšal za skoraj polovico (32 %) po dejanskem zmanjšanju v sedanjem obdobju financiranja.
- Leta 1965 je bilo samo 6 % evropskega proračuna porabljenega za kohezijsko politiko, ta delež pa se je do osemdesetih let le malo povečal (10,8 % leta 1985). Enotni evropski akt je dal nov poudarek gospodarski in socialni koheziji in spremljalo ga je znatno povečanje porabe na področju kohezije. Zneski, namenjeni strukturnim ukrepom, so se do leta 1988 že dvignili na 17,2 % in bodo znašali 35,7 % proračuna EU v letu 2013, pri čemer bosta najmanj dve tretjini namenjeni konkurenci, rasti in delovnim mestom.
- Financiranje drugih politik (povezanih predvsem s konkurenco, zunanjimi ukrepi in razvojem podeželja) je bilo prvotno zelo omejeno. V prvem finančnem okviru je bilo zgolj 7,3 % proračuna namenjenih tem področjem. Vendar se bo zaradi novega poudarka na gospodarskem razvoju in konkurenčnosti delež teh politik povečal na 26 % leta 2013, in sicer 10,2 % za konkurenčnost, 6,3 % za zunanje ukrepe in 7,3 % za razvoj podeželja.

4.1 PRORAČUNSKA NAČELA

Za proračun EU velja 6 temeljnih načel (Slovenija in Evropska unija: O pogajanjih in njihovih posledicah, 2003, str. 133):

- *Načelo enotnosti* proračuna pomeni, da so vanj vključeni vsi prihodki in odhodki EU. Pomembna izjema od tega pravila je proračun Evropskega socialnega 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 enega leta, se izvaja preko ugotavljanja razlik med prevzetimi obveznostmi in dejanskimi izplačili, tako da se razlika prenese v proračun prejšnjega leta.
- *Načelo uravnovešenosti* pravi, da morajo biti prihodki proračuna EU izenačeni z odhodki.
- *Načelo ločenosti* pomeni, da se prihodki načrtujejo glede na vir, odhodki pa glede na njihov namen.
- *Načelo enote izražanja* pomeni, da se vsi zneski izražajo v evrih.

4.2 PROCES SPREJEMANJA EVROPSKEGA PRORAČUNA

Pri sprejemanju proračuna sodelujejo trije glavni organi EU: Evropski parlament, Evropska komisija in Svet ministrov. Vsak opravlja svoje posebne naloge in obveznosti. Evropski parlament, Evropska komisija in Svet ministrov najprej sklenejo zavezujoč sporazum za zagotovitev proračunske discipline, dolgoročnega načrtovanja in za krepitev sodelovanja v zvezi z letnimi proračuni. Ta medinstitucionalni sporazum vključuje večletni finančni okvir, ki določa letne zgornje meje po posameznih razdelkih. Letni proračuni morajo upoštevati te zgornje meje.

Proračunski postopek, kot je določen v pogodbah EU, traja od 1. septembra do 31. decembra. V praksi pa se začne že veliko prej. Priprave za proračunsko leto 2007 so se na primer začele pred koncem leta 2005.

Proračunske odhodke delimo na dve vrsti: obvezni in neobvezni odhodki. Obvezni odhodki pokrivajo vse odhodke, ki so posledica mednarodnih sporazumov in pogodb EU. Vsi drugi odhodki so razvrščeni kot neobvezni odhodki. Svet ministrov ima zadnjo besedo pri obveznih odhodkih, Parlament pa pri neobveznih. Pomen tega razlikovanja se je zmanjšal z več zaporednimi medinstitucionalnimi sporazumi, saj instituciji tesno sodelujeta na več stopnjah (Proračun Evropske unije na kratko, 2007, str. 8-10):

- *Predhodni predlog komisije* - Vse institucije in organi EU sestavljajo svoje ocene za predhodni predlog proračuna v skladu s svojimi notranjimi postopki. Komisija združi te ocene in oblikuje predhodni predlog proračuna v katerem so upoštevane smernice ali prednostne naloge za prihajajoče proračunsko leto.

Komisija predloži predhodni predlog proračuna Svetu EU v aprilu ali začetku maja, pred julijskim sestankom Sveta za proračun. Svet ministrov ali Parlament morata delovati na podlagi tega predloga Komisije.

- *Prva obravnava proračuna v Svetu* - Svet ministrov po usklajenem sestanku s Parlamentom sprejme predlog proračuna z morebitnimi spremembami, ki se septembra predloži Parlamentu.
- *Prva obravnava v Parlamentu* - Na oktobrski prvi obravnavi se parlament lahko odloči za spremembo predloga Sveta. O spornih zadevah se predhodno pogovori na tristranskih zasedanjih s predsednikom Sveta in Komisijo. Prva obravnava se skupaj s predlogi nato vrne Svetu.
- *Druga obravnava v Svetu* - Svet se pred novembrsko drugo obravnavo sestane na dodatnem usklajevalnem sestanku s Parlamentom in poskuša doseči sporazum o celotnem proračunu. Nato sprejme svojo drugo obravnavo.
- *Parlament sprejme ali zavrne proračun (druga obravnava)* - Parlament lahko spremeni besedilo Sveta, preden decembra glasuje o končnem proračunu. V primeru odobritve predsednik Evropskega parlamenta s svojim podpisom uzakoni sprejeti proračun. Parlament lahko proračun tudi zavrne. Podobni postopki se uporabljajo za sprejemanje dopolnitev predhodnega predloga proračuna (predloženih, ko se pojavijo novi podatki pred sprejetjem proračuna) in sprememb proračuna (v primeru neizogibnih, izjemnih ali nepredvidenih okoliščin, do katerih pride po sprejetju proračuna).

4.3 IZVRŠEVANJE PRORAČUNA EVROPSKE UNIJE

Potem, ko Parlament in Svet skupaj potrdita proračun, ga Komisija na lastno odgovornost izvrši (člen 274 Pogodbe ES). Večino upravljanja deli z državami članicami. Generalni direktorat vsakega oddelka Komisije je na splošno odgovoren za porabo sredstev v svojem generalnem direktoratu. Zaposleni v generalnem direktoratu opravljajo programe in dejavnosti EU na tem določenem področju, po potrebi v sodelovanju s kolegi v državah članicah ali z drugimi tretjimi osebami (Svet EU, 2005).

V pogodbi ES je navedeno, da se mora proračun EU izvrševati v skladu z načeli zakonitosti in pravilnosti ter dobrega finančnega poslovanja. Preprosto rečeno to pomeni, da je treba spoštovati vsa pravila in predpise ter da morajo upravljalci denarja pri prizadevanjih za izpolnjevanje ciljev Unije po svojih najboljših močeh skrbeti za stroškovno čimbolj učinkovito porabo vsakega evra.

Za oddajo javnih naročil veljajo pravila, določena v direktivah o javnih naročilih. Ključni cilj javnih naročil je zagotoviti, da se čim več organizacijam z zmogljivostjo za izvedbo nekega dela omogoči sodelovanje na razpisih, in to na javen način, da se te organizacije obravnavajo enako ter da niso izpostavljene diskriminaciji. Za dodeljevanje donacij veljajo pravila, določena v finančni uredbi, pri čemer je glavni cilj zagotoviti, da se upoštevajo načela preglednosti in enakega obravnavanja.

Kadar Komisija ne izvršuje proračuna centralizirano in neposredno preko svojih služb, mora kljub temu zagotoviti ustrezen nadzor. Zato veljajo stroga pravila, kadar Komisija uporabi zunanje izvrševanje v okviru tako imenovanega centraliziranega posrednega upravljanja (kadar prenese naloge izvrševanja proračuna na agencije in druge odobrene organe). Podobno se izvrševanje proračuna prenese na tretje države (decentralizirano upravljanje) samo, če se Komisija zanesa, da bodo zadevne države izvrševale proračun v skladu z veljavnimi pravili in načeli dobrega finančnega poslovanja. Države članice morajo vzpostaviti mehanizem potrditve računovodskih izkazov ali mehanizem popravkov, da bi se popravile morebitne nepravilnosti.

Komisija mora izterjati zneske, neupravičeno izplačane zaradi napake, nepravilnosti ali namerne goljufije, države članice pa pri tem igrajo pomembno vlogo, saj morajo ščititi finančne interese EU prav tako, kot morajo skrbeti za svoj lastni državni proračun (člen 280 Pogodbe ES). V svojih prizadevanjih sodelujejo s Komisijo in Evropskim uradom za boj proti goljufijam – katerega vloga je preiskovanje morebitnih primerov goljufije in pomoč pri oblikovanju zakonodaje EU, ki ne bo dopuščala goljufij (Svet EU, 2005).

Razen v pogodbah so pravila za vpoklic, načrtovanje porabe in porabo sredstev EU določena v pravnem aktu Skupnosti, o katerem so se dogovorile vse države članice – finančni uredbi. Uporabljajo se tudi izvedbene določbe. V teh pravilih je določeno, kdo je odgovoren za finančne transakcije (odredbodajalec na podlagi prenosa), kako je treba nadzirati in revidirati odhodke ter kako jih je treba evidentirati in o njih poročati.

Komisija določi, kateri od njenih zaposlenih so odgovorni za izvrševanje proračuna – odredbodajalci na podlagi prenosa. To so v glavnem generalni direktorji ali vodje služb. Odredbodajalec na podlagi prenosa je odgovoren za porabo sredstev v svojem generalnem direktoratu ali službi in za evidentiranje podatkov v računovodskih izkazih. Vzpostavi sisteme notranjih kontrol za dejavnosti zadevnega generalnega direktorata ali službe. Sistem notranjih kontrol temelji na mednarodnih pravilih. Odgovornost odredbodajalca na podlagi prenosa so dokaj ločene od odgovornosti računovodje, ki je pristojen za splošni računovodski sistem. Potrjuje lokalne sisteme, ki se uporabljajo v vsakem generalnem direktoratu za oskrbovanje računovodskega sistema. Sistem računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka (ABC), uveden januarja 2005, je v skladu z mednarodnimi standardi za računovodstvo javnih služb.

Notranji revizor opravlja neodvisne revizije znotraj Komisije in preko Odbora za spremljanje preko revizij poroča kolegiju. Vsakemu generalnemu direktoratu pomaga tudi oddelek za notranjo revizijo. Delo notranjih revizorjev usmerjajo standardi inštituta za notranje revizorje (Svet EU, 2005).

4.4 FINANČNI VIRI EVROPSKE UNIJE

Financiranje proračuna EU se zagotavlja na podlagi 269. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in 173. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo in s tem so Evropski skupnosti dodeljena lastna sredstva v skladu z določenimi pravili. Pomembno pravilo je, da se proračun EU ne glede na druge prihodke v celoti financira iz lastnih sredstev Skupnosti. Skupni znesek lastnih sredstev, ki je dodeljen Skupnosti za pokrivanje odobrenih sredstev za prevzem obveznosti, ne sme presegati določenega deleža skupnega BND držav članic. Ta delež je izražen na dve decimalni natančno in je določen na 1,24% BND skupnosti po tržnih cenah (Svet Evropske unije, 2007).

Skupni prihodki EU morajo biti enaki skupnim izdatkom in morajo ostati znotraj dogovorjenih pravnih omejitev; trenutno to pomeni 1,31% bruto nacionalnega dohodka EU (BND) za odobrena sredstva za prevzem obveznosti in 1,24% BND EU za odobrena sredstva za plačila (Svet Evropske unije, 2007).

Glavni vir financiranja proračuna EU je trenutno vir, ki temelji na bruto nacionalnem dohodku držav članic. Sčasoma je presegel druge vire, carine in kmetijske prelevmane (tradicionalna lastna sredstva), ter sredstva, ki temeljijo na omejitvi osnove davka na dodano vrednost.

Celoten proračun za leto 2009 znaša 133,8 milijarde EUR v odobritvah za prevzem obveznosti. To je povečanje za 2,5% v primerjavi z letom 2008 in pomeni 1,03% BND Skupnosti. Do zgornje meje odhodkov iz finančnega okvira ostane na voljo razlika v višini 3,2 milijarde EUR. V odobritvah plačil proračun za leto 2009 znaša 116,1 milijarde EUR ali 0,89% BND. Ta znesek pomeni povečanje za 0,3% v primerjavi z letom 2008 in do zgornje meje za odobritev plačil ostane razlika v višini 7,8 milijona EUR.

TABELA 2: Proračunski prihodki

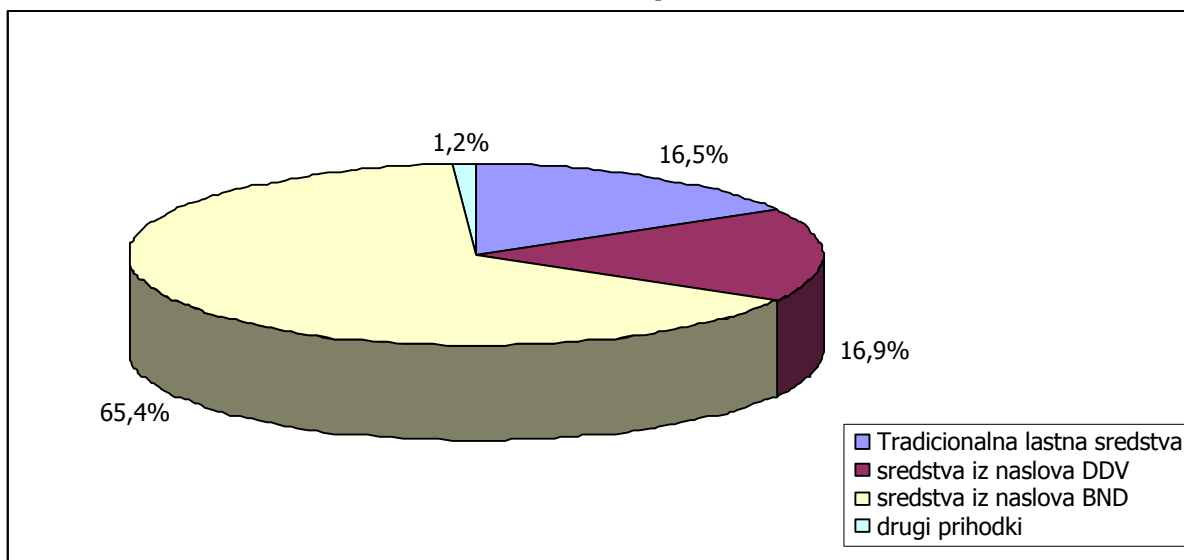
Vrste prihodka	Proračun 2008		Proračun 2009	
	v mio EUR	v %	v mio EUR	v %
Tradicionalna lastna sredstva	16.936,3	14,6	19.206,1	16,50
sredstva iz naslova DDV	18.096,76	15,6	19.616,1	16,90
sredstva iz naslova BND	73.290,31	63,3	75.914,12	65,40
drugi prihodki	7.447,91	6,5	1.359,72	1,20
Skupaj	115.771,28	100	116.096,04	100

Vir: Evropska unija: Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2009: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luxemburg, 2009, str. 28

Največji del prihodkov predstavljajo lastna sredstva in sicer tradicionalni lastni viri predstavljajo 65,5% vseh prihodkov, sredstva iz naslova DDV 19,9% prihodkov, sredstva iz naslova BND 65,4% prihodkov. Drugi prihodki za proračunsko leto 2009 se ocenjujejo na 1,2% prihodkov. V letu 2009 so tradicionalna sredstva za 1,9 odstotkov višja kot v letu 2008, sredstva iz naslova DDV so za 1,3 odstotkov višja

kot v letu 2008, sredstva iz naslova BND so za 1,2 odstotka višja kot v letu 2008, drugi prihodki so v letu 2009 nižji za 4,8 odstotkov kot v letu 2008.

GRAFIKON 1: Proračunski prihodki v letu 2009



Vir: Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2009. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luxemburg, 2009 str. 28

4.4.1 Sistem virov lastnih sredstev

Splošni proračun Evropske unije se ne glede na druge prihodke v celoti financira iz lastnih sredstev skupnosti. Sistem virov lastnih sredstev Skupnosti mora biti pravičen, pregleden, stroškovno učinkovit in mora temeljiti na merilih, ki najboljše izražajo sposobnost prispevanja vsake posamezne države članice.

4.4.1.1 Razvoj sistema virov lastnih sredstev

Pri razvoju sistema virov lastnih sredstev v grobem ločimo 3 obdobja (Vajgl, 2007, str. 2):

- *Dejanski sistem lastnih virov 1952 – 75.* Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ) je bila od ustanovitve 1952 financirana z dejanskim sistemom virov lastnih sredstev, ki je temeljil na zaračunavanju dajatev za vsako tono proizvedenega jekla, medtem ko so podjetja za proizvodnjo premoga in jekla plačevale dajatve neposredno v proračun ESPJ.
- *Prispevki držav članic 1958 – 70.* Evropska gospodarska skupnost (EGS) naj bi bila po ustanovitvi v prehodnem obdobju financirana z nacionalnimi prispevki, ob koncu tega obdobja pa bi moral slediti prehod na sistem virov lastnih sredstev. Tako je bilo v okviru Rimske pogodbe 1957 tudi določeno, da se EGS, brez vpliva na druge prihodke, v celoti financira iz lastnih sredstev (člen 269).
- *Sistem virov lastnih sredstev 1970 - .* Omenjeni prehod se je delno zgodil šele leta 1970, ko je Evropski svet v Luxemburgu sprejel sklep o ukinitvi

nacionalnih prispevkov in uvedbi novega sistema financiranja, temelječega na dveh dejanskih virih lastnih sredstev – kmetijske dajatve in carine, ki ju dopolnjuje tretji vir na osnovi davka na dodano vrednost (DDV). Ta vir se obračunava po prihodkovni metodi, z uporabo usklajene osnove, izračunane na podlagi povprečne ponderirane stopnje za skupne neto prihodke, tako da gre za dejanske dohodke DDV.

Evropski svet je leta 1988 uvedel četrti dodatni vir na osnovi BDP³, iz katerega bi moral črpati sredstva, če in ko znesek iz naslova DDV in tradicionalnih lastnih sredstev ne bi zadoščali za kritje finančnih obveznosti skupnosti.

Sistem virov lastnih sredstev je mogoče razdeliti v tri kategorije, ki so uporabljene za financiranje proračuna EU in si sledijo glede na porabo v navedenem vrstnem redu (Mrak, 2004, str. 19). Delovanje sistema je zasnovano tako, da se sredstva najprej črpajo iz prve kategorije, nato iz druge, najkasneje pa iz tretje. Tretja kategorija se uporablja za vzpostavljanje ravnovesja proračuna s prilagajanjem njene višine v okviru predhodno določene zgornje meje lastnih sredstev. Ostali prihodki proračuna EU (presežki prejšnjih let, zamudne obresti, kazni) predstavljajo 1% vseh prihodkov.

Tri kategorije lastnih sredstev so naslednje (Vajgl, 2007, str. 2): tradicionalni lastni viri, vir na osnovi davka na dodano vrednost (DDV), vir na osnovi bruto nacionalnega dohodka (BND). Končno pa je del sistema lastnih sredstev tudi poseben mehanizem popravkov oz. proračunskih neravnotežij v korist Združenega kraljestva. Načelo splošnega popravka – sistem mehanizmov splošnega popravka je namenjeno preprečevanju prekomernih negativnih proračunskih bilanc skupaj z zmanjševanjem razlik med neto plačniki na primerljivi ravni razvitosti.

Iz tabele 3 je razvidno gibanje oziroma spremembe sestave lastnih sredstev v letih od 1996 do 2005. V letu 2002 je razviden večji padec količine tradicionalnih lastnih sredstev, ki je povezan predvsem s spremembo zaračunavanja stroškov za pobiranje dajatev. Od tega leta dalje se je odstotek tradicionalnih lastnih sredstev povečal iz 10% na 25%. Upadanje prvih dveh virov pomeni, da vir na osnovi BNP/BND, ki je bil uveden leta 1988, prispeva že več kot tri četrtine vseh sredstev v proračun EU. Čeprav naj bi v letu 2009 nekoliko padel, se bo v obdobju sedanje finančne perspektive le še okrepil (Vajgl, 2007, str. 3). Zadnje spremembe sistema virov lastnih sredstev EU dogovorjene v letu 1999 so povzročile zaton tradicionalnih lastnih sredstev in lastnih sredstev na osnovi DDV ter na drugi strani porast relativnih deležev prispevkov na osnovi BND⁴. Te spremembe niso prinesle boljšega delovanja sistema virov lastnih sredstev in imajo negativen vpliv na oblikovanje in financiranje politik EU.

³ Sredstva, ki temeljijo na bruto domačem proizvodu (BDP), so enotna odstotna stopnja (0,73 %), ki se pobere od BDP vsake države članice. Sredstva na osnovi bruto domačega proizvoda, so zamenjala sredstva na osnovi Bruto nacionalnega proizvoda.

⁴ Vir na osnovi bruto nacionalnega dohodka (BND), ki je definiran kot razlika med odhodki in vsemi ostalimi viri financiranja.

TABELA 3: SESTAVA LASTNIH SREDSTEV EU

LASTNA SREDSTVA	1996	1997	1998	1999	2000	2005	2009	2007 - 2013
Tradicionalna lastna sredstva v %	19,1	18,8	17,2	16,8	11,90	11,40	16,73	10,40
Sredstva na osnovi DDV v %	51,3	45,5	40,3	37,8	28,80	14,10	17,1	11,57
Sredstva na osnovi BDP/BND v %	29,6	35,2	42,5	45,4	59,30	75,50	66,16	78,03

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

Evropska Unija: Splošni proračun za leto 2009. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luxemburg, 2009, str. 1

Uroš Vajgl, sistem virov lastnih sredstev, 2007, str. 3

Ključnega pomena pri financiranju v tekočem letu je tudi stanje proračuna Unije v preteklem letu. Denimo, da je v letu 1989 obstajal proračunski presežek. Za leto 1990 je to pomenilo zmanjšanje financiranja iz BNP na minimum in obratno. Počasna rast prihodkov iz naslova DDV v času recesije 1992 - 94 je zahtevala povečanje sredstev iz BNP.

4.4.1.2 Tradicionalna lastna sredstva

Tradicionalna lastna sredstva so v večjem delu carine, ki jih države članice pobirajo v imenu EU. Med tradicionalna lastna sredstva štejemo tudi kmetijske dajatve in prelevmane, določene s strani institucij evropskih skupnosti na podlagi trgovine z državami nečlanicami v okviru skupne kmetijske politike in druge dajatve, določene na podlagi skupne organizacije trga s sladkorjem (Svet Evropske unije, 2007).

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

Kljub temu, da so tradicionalna lastna sredstva načeloma še najbolj samostojen vir proračuna, saj dejansko ne pripadajo državam članicam, temveč so neposredno last Unije in ga članice za račun Unije le pobirajo, se na njihov račun pojavlja vse več kritik. Zlasti Nizozemska, Velika Britanija in Belgija, ki so s svojimi pristanišči največji uvozniki iz tretjih držav, so že večkrat izkazale svoje nezadovoljstvo nad proporcionalnim deležem, ki ga prispevajo v skupno blagajno.

4.4.1.3 Sredstva, ki temeljijo na davku na dodano vrednost

Sredstva, ki temeljijo na DDV, se izračunajo po posebnem postopku, s pomočjo katerega se različne sisteme držav članic postavi na enak imenovalec, kar naj bi predstavljal harmonizirani DDV. Sredstva, ki temeljijo na DDV, se odmerijo na osnovi statistično harmoniziranega DDV držav članic in se izračunajo na osnovi nacionalnih DDV računov. Statistični nacionalni DDV je izračunan tako, da se izravna razlika v nacionalnih DDV sistemih zaradi nepopolne harmonizacije DDV na evropski ravni. Tako je davčna osnova za prispevek v skupni proračun standardizirana, izračunamo pa jo po naslednji formuli:

$$osnova = \frac{DDV}{PPS} .$$

Oznake pomenijo:

DDV - skupni neto prilivi iz naslova DDV v posamezni državi članici.

PPS - ocenjene ponderirane povprečne stopnje DDV po posameznih obdavčenih dobrinah.

Včasih za izračun davčne osnove po tej formuli nimamo vseh potrebnih podatkov zato lahko uporabimo drugo formulo:

$$osnova = \frac{DDV * D_v}{ST_v} + \frac{DDV * D_n}{ST_n} ,$$

kjer pa oznake pomenijo:

DDV - skupni neto prilivi iz naslova DDV v posamezni državi članici

D_v - delež pobranega DDV po višji davčni stopnji.

ST_v - višja davčna stopnja.

D_n - delež pobranega DDV po nižji davčni stopnji.

ST_n - nižja davčna stopnja.

V času priprave na izvajanje finančne perspektive za obdobje od 2000 do 2006 so si želele države članice zagotoviti, da bo vsaka država članica sposobna prispevati v sistem virov lastnih sredstev. Poleg tega so želeli odpraviti regresivne vidike tedanjega sistema vsaj za manj uspešne države članice. Zato osnova za odmero DDV, ki se odmeri za državo članico, ne sme biti višja od 50% BND vsake posamezne države članice. Finančna pravila članice so tudi določila, da se je najvišji delež za prevzete obveznosti iz sredstev DDV zmanjšal za 1% na 0,75% v letih 2002 in 2003 in na 0,50% od leta 2004 dalje (Svet Evropske unije, 2007, str. 3).

Za obdobje 2007 – 2013 je delež prevzetih obveznosti iz sredstev DDV vira za Avstrijo 0,225%, za Nemčijo 0,15% ter za Nizozemsko in Švedsko 0,10% (Svet Evropske unije, 2007, str. 3).

4.4.1.4 Sredstva na osnovi bruto nacionalnega dohodka

Sredstva na osnovi bruto nacionalnega dohodka (BND) se odmerijo kot enotna stopnja v sorazmerju z BND vsake države članice. Za to stopnjo ne velja nobena posebna omejitev razen omejitve lastnih sredstev, ki omejuje skupno vsoto vseh lastnih sredstev na največ 1,24 % BND Evropske unije. Glavna naloga pri določanju višine sredstev na osnovi bruto nacionalnega dohodka v vsakoletni proračun je uravnavanje proračuna. Pomembna zahteva financiranja EU je uravnotežen proračun⁵ in to vlogo sedaj opravljajo sredstva, prispevana na osnovi BND, zato se štejejo za končni vir uravnoteženja.

Prispevki sredstev na osnovi BND s strani držav članic so različni in odvisni od vplačila tradicionalnih lastnih sredstev, vplačila sredstev na osnovi DDV, višine 1,24% BND Evropske unije in višine BND posamezne države.

Nizozemski se za obdobje 2007 – 2013 odobri bruto letno znižanje prispevka na osnovi BND v višini 605 milijonov EUR, Švedski pa bruto letno znižanje prispevka na osnovi BND v višini 150 milijonov EUR, izraženih v cenah iz leta 2004. Ti zneski se prilagodijo trenutnim cenam z uporabo zadnjega deflatorja BDP za EU, izraženega v EUR, ki ga določi Komisija in je na voljo, ko se pripravi predhodni predlog proračuna. Ta bruto znižanja se odobrijo po izračunu popravka v korist Združenega kraljestva in njegovega financiranja in nimajo nikakršnega vpliva nanj.

4.4.1.5 Uvajanje mehanizmov popravkov v korist posameznim državam članicam

V sistem virov lastnih sredstev je bila tekom njegovega razvoja uvedena vrsta popravkov in izjem, katerih namen je izboljšanje neto položajev posameznih držav članic. Najbolj viden mehanizem je t.i. britanski rabat ali mehanizem popravka za Združeno kraljestvo, ki določa, da od leta 1985 Združeno kraljestvo prejema 66% razlike med deležem plačil za DDV in deležem razporejenih odhodkov za zadevno leto. To je posebnost, ki izhaja iz reforme leta 1984, ko si je Velika Britanija izborila poseben status. Zaradi visokega deleža izdatkov za skupno kmetijsko politiko iz proračuna Skupnosti in glede na njen omejen obseg kmetijskega sektorja, je Velika Britanija zahtevala povračilo dela sredstev iz naslova DDV, drugače bi postala izrazit neto plačnik v skupno proračunsko blagajno. Od takrat dalje plačuje le tretjino svojega teoretičnega neto prispevka, preostali del pa si proporcionalno porazdelijo ostale države. Vendar se tudi tu ometajo spremembe, saj naj bi si večji neto plačniki (Nemčija, Avstrija, Nizozemska in Švedska) prav tako izborili poseben status.

Velika Britanija je imela namreč velike probleme s svojim proračunskim primanjkljajem. Na mnogih srečanjih je bila to osrednja tema pogovorov, kajti Velika Britanija je pogosto izsiljevala poseben status s tem, da je preprečevala sklepe Unije.

⁵ Načelo uravnoteženosti pravi, da morajo biti prihodki evropskega proračuna izenačeni z odhodki.

Zato so ji odobrili prej omenjeni popust, ki pa je imel izjemno ugodne učinke na njen proračun.

Ob vzpostavitvi rabata je bilo določeno, da njegove stroške financirajo vse države članice, določena pa je bila zgornja meja prispevka Nemčije. Ker so se na istem srečanju predstavniki držav in vlad dogovorili, da je lahko do enakega rabata, načeloma in v določenem trenutku, upravičena katerakoli država članica, za katero bi bilo ugotovljeno, da bi morala nositi preveliko proračunsko breme v primerjavi z njeno sorazmerno blaginjo, je bil leta 1999 dogovorjen popust za Avstrijo, Nemčijo, Nizozemsko, in Švedsko, ki od takrat financirajo zgolj 1/3 sredstev lastnih obveznosti, preostali del njihovih obveznosti pa se prevali na ostale države članice.

Omenila sem že, da vedno glasneje zahtevajo uvedbo podobnega popusta tudi štiri druge države Evropske unije: Nemčija, Nizozemska, Avstrija in Švedska. Pravijo, da izpolnjujejo pogoj za njegovo dodelitev, in sicer, da je njihov primanjkljaj prevelik glede na njihovo blaginjo. S tem argumentom namreč države lahko kandidirajo za poseben status, kot ga ima Velika Britanija. Blaginja pa se v tem primeru določa v odvisnosti od tega, kako državljani posamezne države oziroma regije živijo v primerjavi z evropskim povprečjem.

Popravki pa niso omejeni zgolj na sam rabat, temveč so bili uvedeni tudi v pravila glede drugih virov sredstev. Tako je bilo leta 1999 dogovorjen tudi dvig premije za zbiranje sredstev za države članice od 10% na 25% tradicionalnih lastnih sredstev, kljub neizpodbitnemu dejstvu, da to ni v nobeni povezavi z dejanskimi stroški za zbiranje sredstev, ki jih imajo države članice (in daje prednost državam članicam, ki zberejo velik delež carinskih dajatev na škodo drugih držav). Dodatno je bila dogovorjena tudi omejitev osnove davka na dodano vrednost v državah članicah na 50% njihovega BDP (omejitev osnove DDV).

Popravki sistema lastnih sredstev v prid posameznim državam članicam so bila dogovorjena tudi v pogajanjih o finančni perspektivi 2007 – 2013. Ob ohranitvi popravljenega popravka v korist VB z vsemi popusti v obdobju 2007 – 2013 so bile uvedene izjeme (Svet Evropske unije, 2007, str. 5):

- Avstrija, Nizozemska in Švedska naj bi v naslednjem obdobju uveljavljale nižjo stopnjo za odmero DDV vira, kot preostale države članice. Avstrija 0,225%; Nemčija 0,10%; Nizozemska in Švedska pa 0,15%.
- Nizozemski in Švedski pa naj bi se priznal še dodatni popust pri plačevanju vira na osnovi BND (saj naj bi prva letno vplačala za 605, slednja pa 105 milijonov EUR manj, kakor bi sicer moral znašati njun delež).

4.5 IZDATKI PRORAČUNA

Odhodki proračuna so odsev politike EU, njihov obseg se iz leta v leto povečuje. Odhodki proračuna EU odsevajo razvoj skupnih politik EU (ne vseh). V zadnjih 20 letih so se odhodki povečevali približno po stopnji rasti BND (upočasnitev po letu

1999). V zadnjih 20 letih okoli 80% odhodkov proračuna EU determinirata izključno dve politiki (Mrak, 2005):

- Skupna kmetijska politika – absolutna dominacija v proračunu do leta 1988 (nad 60% celotnih odhodkov).
- Kohezijska politika – močan vzpon od leta 1988 do 1999 (povečanje deleža iz 17% na 36%), predvsem na račun zmanjšanja deleža SKP.

Delež notranjih politik se počasi, a vztrajno povečuje (iz 3% na 10% od leta 1988 do leta 2013). Stagniranje deleža zunanjih politik (med 4% in 6%).

Odhodke delimo na obvezne in neobvezne (Mrak, 2005):

- *Obvezni odhodki* – gre za odhodke, ki izvirajo iz Pogodbe o Evropski skupnosti, t.j. odhodke iz naslova skupne kmetijske politike (samo prvi steber), odhodke na podlagi mednarodnih dogovorov, odhodke za pokritje plač in pokojnin javnih uslužbencev evropskih institucij in članstva mednarodnih organizacij ter rezervacij za dane garancije.
- *Neobvezni odhodki* – gre za vse ostale odhodke (iz naslova kohezijske politike, politike razvoja podeželja, politike konkurenčnosti, notranjih politik).

Izdatkovni del proračuna je sestavljen iz šestih oddelkov (The community budget: the fact and figures, 2000, str. 12). Parlament, Svet ministrov, Komisija, Sodišče, Računsko sodišče, Odbor regij. Rezervacije teh oddelkov so namenjene izključno administrativnim izdatkom. Oddelek Evropske komisije pa je sestavljen iz dveh delov. Del A so administrativne Rezervacije (ang. Administrative appropriations), del B se deli na šest pododdelkov (trajnostna rast, ohranjanje in upravljanje naravnih virov, državljanstvo, svoboda varnost in pravica, EU kot globalni partner, uprava, nadomestila).

4.5.1 Struktura odhodkov

4.5.1.1 Trajnostna rast

Glavni cilj te skupine izdatkov je povečanje konkurenčnosti in kohezije za trajnostno rast. Ti izdatki so razdeljeni v dve podpoglavji. Prvo podpoglavje Konkurenčnost za rast in zaposlovanje vsebuje izdatke za raziskave in inovacije, izobraževanje in usposabljanje, zaščito in okoljsko vzdrževanje omrežij EU, za podporo integriranemu enotnemu trgu in spremljajočim politikam ter izvajanje določil socialne politike. Drugo podpoglavje Kohezija za rast in razvoj vključuje sredstva za povečanje konvergence najmanj razvitih držav članic in regij, dopolnitev strategije EU za trajnostni razvoj zunaj najmanj perspektivnih regij ter podporo medregionalnem sodelovanju. Ta skupina bo v prihodnosti zavzemala največji delež proračuna.

Konkurenčnost in kohezija imata temeljno vlogo pri načrtih porabe EU. Zato se je znesek za ta dva cilja v obdobju 2007 – 2013 povečal za 23% v primerjavi z zneskom, porabljenim v prejšnjih sedmih letih. Večina sredstev od skupaj 431 milijard evrov bo namenjenih za regionalni in socialni razvoj. Regionalni sklad EU se

osredotoči na gospodarski razvoj, pri čemer se večina sredstev porabi za izboljšanje infrastrukture v regijah z najbolj neugodnimi gospodarskimi razmerami. Po drugi strani pa je socialni sklad namenjen naložbam v ljudi. Zagotavlja sredstva za boljšo produktivnost, delovne pogoje in znanje kjerkoli je to najbolj potrebno. Spodbuja tudi enake možnosti (Naložba v našo skupno prihodnost: Proračun Evropske unije, 2007, str. 9).

4.5.1.2 Ohranjanje in upravljanje naravnih virov

Ta skupina izdatkov vključuje poleg izdatkov za skupno kmetijsko in ribiško politiko tudi izdatke, povezane z okoljem. Državljeni EU dandanes zahtevajo varno kakovostno hrano, proizvedeno brez nepotrebnih odpadkov, pa tudi zdravo okolje. Količina rib v naših morjih se zmanjšuje, kar za nas pomeni velik izziv. Zato se s sredstvi za ohranitev našega naravnega okolja financirajo številni programi. Sredstva so namenjena podpori uspešnih, konkurenčnih, podeželskih gospodarstev, pomoč za ribiški sektor, ki se mora zaradi zmanjševanja količine rib prilagoditi razmeram in okoljskim programom. Okoljski programi podpirajo vključevanje okoljske politike v vse politične odločitve in dopolnjujejo okoljska vlaganja na drugih področjih, kot so regionalna in kohezijska politika, kmetijstvo in razvoj podeželja, ribištvo, zunanji odnosi, civilna zaščita in raziskave.

Večina sredstev za ohranjanje našega naravnega okolja je namenjena kmetom, ker je skupna kmetijska politika najbolj celostna in ena od najstarejših politik EU in ker imajo kmetje bistveno vlogo pri zagotavljanju osnovnih živil in ohranjanju obstoječe pokrajine. Vendar pa se dandanes skupna kmetijska politika precej razlikuje od predstave večine ljudi, da je ta politika vir presežkov, ki ne upošteva povpraševanja na trgu ali možnosti uvoza cenejše hrane. Trenutne reforme zagotavljajo bolj uravnotežen pristop, pri čemer imajo večji pomen varnost in kakovost hrane, dobro počutje živali ter potrebe širše podeželske skupnosti (Naložba v našo skupno prihodnost: Proračun Evropske unije, 2007, str. 17).

4.5.1.3 Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica

Ta skupina izdatkov pokriva izdatke na področju notranjih zadev. Kopenske in morske meje EU z drugimi državami obsegajo več deset tisoč kilometrov. Z odpravo kontrol na notranjih mejah se lahko prosto gibljemo znotraj EU, zato pa morajo biti kontrole na zunanjih mejah stroge. To je deljena odgovornost. Meje vseh držav je treba upravljati v interesu vseh.

EU znotraj vseh meja ustvarja enotno območje svobode, varnosti in pravice, tako da evropsko državljanstvo ni samo niz skupnih vrednot, ampak se že dejansko uresničuje. Vsi državljani Evrope se morajo počutiti enako varne in uživati iste pravice povsod v Evropski uniji, kriminalci pa se ne bi smeli počutiti varne samo zato, ker so prestopili mejo neke druge države EU.

Uresničevanje državljanstva pomeni tudi izboljšanje kakovosti življenja državljanov EU, in sicer z (Naložba v našo skupno prihodnost: Proračun Evropske unije, 2007, str. 17):

- naložbami v javno zdravstvo za zmanjšanje neenakosti v primeru hudih bolezni in skupen boj ob izbruhu pandemij.
- Spodbujanje enake ravni varstva potrošnikov na celotnem območju EU ter evropske jezikovne in kulturne raznolikosti.
- Spodbujanje izmenjav med ljudmi in skupnostmi.

4.5.1.4 EU kot globalni partner

Ta skupina izdatkov vključuje celotne izdatke zunanjega posredovanja, vključno s predpristopnimi instrumenti, politiko sosedskih odnosov in zmanjševanjem revščine. Sem spadajo tudi sredstva za rezerve ter sredstva Evropskega razvojnega sklada.

Vpliv sredstev EU se ne ustavi na naših zunanjih mejah. Proračun EU veliko državam zagotavlja najpotrebnejšo nujno pomoč po naravnih nesrečah. Spet za druge države pomeni dolgoročno pomoč za blaginjo, stabilnost in varnost. Približno šest centov od vsakega evra se nameni za sodelovanje z državami, ki se pridružujejo Uniji, drugimi sosednjimi državami ter revnimi regijami in državam po svetu (Evropska komisija, 2007, str. 5).

4.5.1.5 Administracija

Vključuje izdatke za institucije (Parlament, Svet ministrov, Komisija, Sodišče, Računsko sodišče, Odbor regij), za pokojnine in štipendije.

EU včasih obtožujejo, da je ogromna birokracija. Dejansko pa je v vseh institucijah zaposlenih 40.000 oseb, kar je približno enako številu zaposlenih na enem vladnem ministrstvu v številnih državah članicah. Ministrstva v številnih državah so pravzaprav večja, čeprav ne uporabljajo več jezikov. Za upravo EU se porabi manj kot 6% proračuna, v to pa so zajeti stroški vodenja Evropske komisije in tudi vseh institucij, vključno s Svetom ministrov in Evropskim parlamentom, ter stroški delovanja v vseh jezikih EU. Uporaba več jezikov pomeni večje stroške, vendar je večjezičnost pomembno načelo. Prav je, da imajo ministri EU in člani Parlamenta možnost, da interese svojih državljanov zagovarjajo v jeziku svoje države, državljanji pa imajo na voljo zakone, ki jih zadevajo, v svojem jeziku.

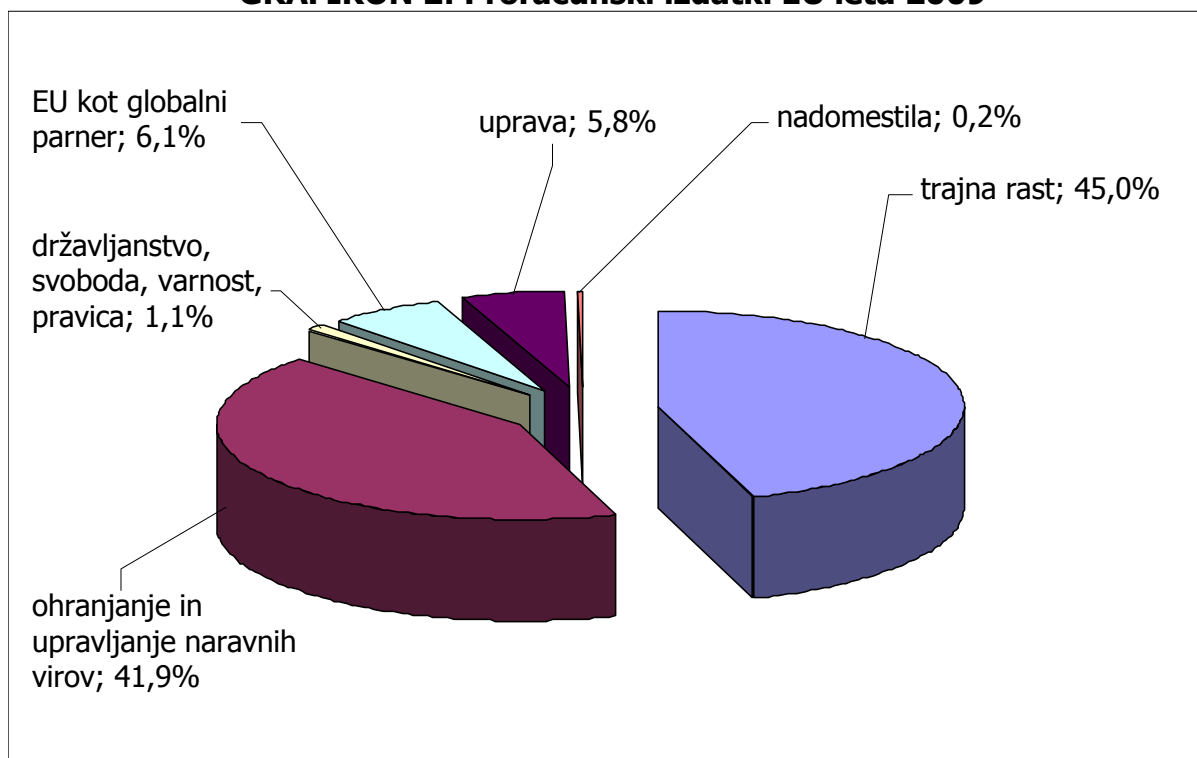
TABELA 4: Primerjava med finančnim okvirjem 2009 in proračunom 2009

Odobritve za prevzem obveznosti	Finančni okvir 2009	Proračun 2009
1. TRAJNA RAST	59.700.000.000	60.195.881.669
1a. konkurenčnost za rast in zaposlovanje	11.272.000.000	11.768.997.000
1b. kohezija za rast in zaposlovanje	48.428.000.000	48.426.884.669
2. OHRANJANJE IN UPRAVLJANJE NARAVNIH VIROV	59.639.000.000	56.121.437.011
3. DRŽAVLJANSTVO, SVOBODA, VARNOST IN PRAVICA	1.523.000.000	1.514.888.000
3a. svoboda, varnost in pravica	872.000.000	863.925.000
3b. državljanstvo	651.000.000	650.963.000
4. EU KOT GLOBALNI PARTNER	7.440.000.000	8.103.930.360
5. UPRAVA	7.699.000.000	7.700.730.900
6. NADOMESTILA ZA BOLGARIJO IN ROMUNIJO	210.000.000	209.112.912
SKUPAJ	136.2111.000.000	133.845.980.852

Vir: Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2009. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luxemburg, str. 9, 2009

Primerjava med podatki vsebovani za leto 2009 v srednjeročni finančni perspektivi kot strateškim dokumentom in sprejetim letnim proračunom za leto 2009 kot operativnim dokumentom pokaže, da so odstopanja proračunskih izdatkov od izdatkov, predvidenih v finančni perspektivi, minimalna, in da se struktura izdatkov tako rekoč ne spreminja. Srednjeročna finančna perspektiva narekuje strukturo in obseg proračuna, čeprav je procedura za sprejem letnega proračuna tista, ki določa obseg in značilnosti.

GRAFIKON 2: Proračunski izdatki EU leta 2009



Vir: Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2009 Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luxemburg, 2009, str. 9.

V letu 2009 je največ sredstev namenjenih za področje trajne rasti in sicer za uresničitev dopolnjujočih se ciljev konkurenčnosti ter kohezije za rast in zaposlovanje. Tem ciljem je namenjen delež proračuna v višini 45% ali 60,2 milijarde EUR. Konkurenčnost bo okrepljena z večjo podporo okvirnemu programu za raziskave (+10%), okvirnemu programu za konkurenčnost in inovacije (+22,2%) ter programu vseživljenjskega učenja (+6,5%). Odhodki za strukturno in kohezijsko politiko bodo znašali 48,4 milijarde EUR.

Znesek v višini 56,1 milijarde EUR oz. 41,9 odstotkov proračuna bo usmerjenih v ohranjanje in upravljanje naravnih virov Unije s povečanim poudarkom na obravnavi okoljskih vprašanj s programom Life + (+18,8%) in spodbujanjem trajnostnega razvoja podeželja (+2,6%). Poleg spodbujanja gospodarskega razvoja in ohranjanja naravnih virov Evropska unija obravnava tudi pomisleke državljanov na področju svobode, varnosti in pravice. V proračun za leto 2009 bo za ta namen na voljo znesek v višini 863,9 milijona EUR, dodaten znesek v višini 651,0 milijonov EUR pa bo namenjen programom na področju državljanstva, kot je podpora za mlade in kulturo.

Evropska Unija bo ohranila osrednjo vlogo kot globalni akter, saj bo proračun za zunanje ukrepe narasel za 7,3% in sicer na 8,1 milijarde EUR. Podpora mirovnemu procesu na bližnjem vzhodu in pospeševanje stabilnosti na Kosovu ostajata ključna elementa zunanje politike EU.

V okviru pogajanj o proračunu za leto 2009 je bila ena milijarda EUR namenjena instrumentu za hrano, za hitro odzivanje na strmo naraščajoče cene hrane v državah v razvoju. Instrument se bo v glavnem izvajal v okviru mednarodnih in regionalnih organizacijah, s ciljem podpiranja kmetijstva v državah v razvoju in povečevanja obsega proizvodnje. Največji delež – 586 milijonov EUR se bo financiral iz proračuna za leto 2009.

Stroški vseh institucij EU, povezani z upravo, skupno znašajo 7,7 milijarde EUR. Za Komisijo se v letu 2009 predvideva zadnji sklop 250 novih delavnih mest, povezanih s širitvijo leta 2007 na Bolgarijo in Romunijo (Splošni proračun Evropske Unije za proračunsko leto 2009, 2009, str.1).

5 IZZIVI V PRIHODNOSTI

EU je leta 2007 praznovala 50-letnico podpisa Rimske pogodbe. Kljub številnim težavam, s katerimi se je EU srečevala v teh desetletjih, je celoten projekt vsaj za sedaj mogoče oceniti kot uspešen. Prav s pomočjo EU je bila namreč dosežena visoka stopnja blaginje, demokracije in varnosti na evropskem kontinentu, kar so bili ključni izzivi snovalcev evropskega povezovanja. Po svoji zadnji širitvi EU sedaj zajema 27 držav članic, ki jih povezuje skupno tržišče s prostim pretokom blaga, storitev, kapitala in oseb, polovico od teh držav pa ima tudi skupno valuto.

Za razliko od preteklih 50 let, ko je bila EU usmerjena predvsem sama vase, saj je bila njena dejavnost pretežno usmerjena v reševanje notranjih izzivov (reševanje problema prehrambene varnosti, zmanjševanje razlik v razvitosti med državami članicami, formiranje enotnega gospodarskega prostora držav članic, uvedba skupne valute), pa se bo v naslednjem obdobju EU morala bistveno bolj usmeriti navzven. Od tam namreč prihajajo novi izzivi, na katere bo EU morala najti učinkovite odgovore, v kolikor želi zadržati ali celo okrepiti svoj relativni položaj v svetu. Ker bo odgovor na te izzive zahteval sprejem novih oziroma nadgraditev obstoječih politik, s tem pa tudi finančna sredstva ne le na nacionalnem temveč tudi na nivoju EU, je analiza teh izzivov neposredno pomembna za reformo proračuna EU.

Nove izzive, katerim je danes izpostavljena EU, je v osnovi mogoče razdeliti v štiri med seboj tesno prepletene skupine. V prvo skupino sodijo izzivi, ki izhajajo iz spremenjenega geostrateškega okolja, v drugo skupino izzivi, ki jih je mogoče zajeti s skupnim naslovom globalizacija, v tretjo skupino izzivi, povezani s klimatskimi spremembami in energetiko, v četrto skupino izzivi povezani s staranjem prebivalstva in imigracijami, v peto skupino izzivi, povezani s procesi nadaljnje širitve EU.

5.1 SPREMEMBE V GEOSTRATEŠKEM OKOLJU

Svet prehaja iz faze monopolarnosti v fazo multipolarnosti. Po obdobju hladne vojne in razpadu socialističnega bloka na čelu z nekdanjo Sovjetsko zvezo, je na svetovnem prizorišču dejansko ostala samo ena velesila – ZDA. V tem obdobju praktične monopolarnosti, ki je bilo značilno za devetdeseta leta in čas ob prelomu tisočletja, sta se EU in nato NATO razširila z nekaterimi državami, ki so bile nekdanje članice socialističnega bloka. To je seveda bilo v nasprotju s strateškimi interesi Rusije, ki pa je bila v tem času izrazito politično in gospodarsko oslABLJENA, tako da na razvoj dogodkov ni mogla neposredno vplivati (Mrak et al., 2007).

Pod vplivom naraščajočih zunanjepolitičnih in gospodarskih problemov, s katerimi se soočajo ZDA v obdobju od 11. septembra 2001 dalje, ter izrazite gospodarske krepitve nekaterih drugih velikih držav, svet danes drsi v fazo multipolarnosti. Zanj so značilni vzpon novih velesil, zlasti Kitajske, Indije in Brazilije ter vračanje Rusije na

mesto svetovne politične in gospodarske velesile. Krepitev gospodarske moči novih svetovnih centrov se jasno odraža tudi v njihovem političnem obnašanju. Tako npr. Rusija nafto in zemeljski plin vse bolj odkrito uporablja kot materialno osnovo za doseganje svojih strateških interesov ne le s sosednjimi državami temveč tudi z EU. Več kot očitno je, da po desetletju, ko je bila ta država v defenzivnem in občasno celo podrejenem položaju v odnosih z EU, prihaja obdobje, ko se Rusija v teh odnosih ponovno počuti močno in celo superiorno. Nekateri analitiki napovedujejo, da EU v svojih odnosih z Rusijo v naslednjem desetletju lahko pričakuje nekakšno obdobje hladnega miru, s čimer bo slednja dejansko izstavila račun EU za njeno po mnenju Rusije nekorektno vlogo v devetdesetih letih. Problem je za EU toliko bolj neprijeten, saj v sedanjem trenutku Rusiji nima kaj ponuditi v zameno za strateško partnerstvo, katerega sestavni del bi bila zanesljiva oskrba z energijo (Mrak et al., 2007).

Države EU morajo začeti govoriti z enim glasom, saj lahko le EU kot celota ostane enakopraven igralec v multipolarnem svetu. Koncept multipolarnega razvoja sveta pomeni, da se pomen majhnih nacionalnih držav, kot so gledano v svetovnem merilu, vse države članice EU, zmanjšuje, povečuje pa se pogajalska moč bodisi velikih držav bodisi regionalnih povezav, kakršna je EU. Vtis zunanje moči EU je v veliki meri odvisen od njene notranje moči. Zato je za nadaljnjo usklajeno delovanje EU ključno, da ima na podlagi izzivov in potreb, ki izvirajo iz njenega okolja, enotno vizijo, ki predstavlja podlago politikam EU in njihovemu financiranju skozi proračun EU.

5.2 GLOBALIZACIJA

Zaradi globalizacije svet postaja vse manjši. Ekonomsko okolje se zaradi vsestranskih procesov globalizacije spreminja hitreje kot se je kadarkoli v preteklosti. Zaradi hitrih tehnoloških sprememb, zlasti na področju informacijsko – komunikacijskih tehnologij, transporta in logistike ter storitev, geografska oddaljenost postaja vse manjša ovira za številne gospodarske dejavnosti, kar seveda močno vzpodbuja procese internacionalizacije in gospodarske integracije v svetovnem merilu. Metaforično bi bilo mogoče reči, da svet postaja vse manjši (Mrak et al., 2007).

Številne države so v zadnjem desetletju ali dveh v celoti odprle svoja gospodarstva ter se na osnovi tržnih reform, ki so vzpostavile osnovno makroekonomsko stabilnost, uspešno vključile v svetovno gospodarstvo. Zlasti pomembna v tem kontekstu so velika hitro rastoča gospodarstva, kot so na primer Kitajska, Indija in Brazilija. Z uspešnim privabljanjem tujih investorjev sprva v delovno intenzivnih panogah, kasneje tudi v tehnološko vse bolj kompleksnih proizvodnjah, te države danes dosegajo izredno visoko stopnjo gospodarske rasti, njihov delež v svetovnem BDP pa se kontinuirano povečuje. Po drugi strani pa hitra gospodarska rast povzroča tudi njihovo povečano povpraševanje po energetskih virih in primarnih proizvodih, kar se odraža tako v povečanju njihovih cen kakor tudi v strateško političnih odločitvah, ki jih sprejemajo te države (na primer agresivno vstopanje Kitajske na afriško celino,

strateški cilj je zagotoviti si dostop do njenih energetskih virov in primarnih proizvodov.).

Globalizacijski izziv št. 1 – izguba delovnih mest zaradi preseljevanja gospodarskih aktivnosti v hitro razvijajoče države, zlasti v Aziji. Prav kombinacija hitrega tehnološkega razvoja in liberalizacija ekonomske politike je pomemben razlog za to, da se gospodarska dejavnost ne le vse bolj specializira temveč tudi geografsko dispenzira med državami in kontinenti. Meja med tem, kaj je lahko predmet trgovanja in kaj ne, je danes vse bolj zabrisana, to pa posledično pomeni, da se v svetovnem gospodarstvu povečuje število proizvodov in storitev, ki so predmet mednarodne menjave. Prav to je osnova za enega velikih izzivov, s katerimi se države EU srečujejo danes zaradi procesov globalizacije. Gre za grožnjo izgube delovnih mest kot posledico preseljevanja delovne gospodarske dejavnosti iz držav EU na ekonomsko privlačnejše destinacije, najbolj pogosto v novo razvijajočih se azijskih državah. Ta izziv se bo v prihodnje še zaostрил s povečanjem izvoza hitro razvijajočih se držav in to ne samo na segmentu tradicionalnih, delovno intenzivnih proizvodov, temveč tudi na segmentih proizvodov z višjo dodano vrednostjo. Trendi, ki smo jim priča, namreč jasno kažejo, da te države močno povečujejo svoje investicije v raziskave in razvoj.

Globalizacijski izziv št. 2 – zaostajanje za ZDA in Japonsko na področju inovacij v visoko tehnoloških sektorjih slabi mednarodno konkurenčnost EU na dolgi rok. Globalizacija pa ne postavlja EU pred izzive samo v kontekstu potencialne izgube delovnih mest zaradi selitve proizvodnje v manj razvite države, temveč države EU tudi izgublajo svojo atraktivnost kot lokacija za tuje investicije. Eden od ključnih razlogov za to je v tem, da v primerjavi z drugimi razvitimi državami, zlasti ZDA in Japonsko, EU kot celota dosega relativno slabe rezultate na področju raziskav in razvoja ter še zlasti na področju prenosa izsledkov znanosti v komercialno proizvodnjo. Podatki sicer kažejo, da obseg javnih investicij za znanost in razvoj ter izobraževanje, izražen kot delež BND v EU ni nižji, kot so ti deleži v ZDA in na Japonskem, bistveno pa EU zaostaja pri angažiranju zasebnih sredstev v ta dva namena, ki sta sicer ključna za razvoj inovacij. Zlasti problematično je to, da se zaostanek za ZDA in Japonsko še posebej povečuje v visokih tehnoloških sektorjih, prav inovacije v teh sektorjih pa v veliki meri determinirajo konkurenčnost države na dolgi rok (Mrak et al., 2007).

Odgovor na oba izziva je preobrazba v na znanju temelječo družbo. Obeh izzivov globalizacije se EU zaveda, odgovor nanju pa je preobrazba od upadajočih tradicionalnih predelovalnih industrij v gospodarstvo, temelječe na znanju. Le s prednostjo v znanju lahko današnji razviti svet, vključno z EU, ostane korak pred konkurenco hitro rastočih azijskih gospodarstev pri iskanju novih tehnoloških rešitev, ki bodo poganjale gospodarsko rast v prihodnosti. Za preobrazbo v gospodarstvo, temelječo na znanju, so v državah članica EU nujno potrebne strukturne reforme, ki so lahko za določene skupine prebivalstva tudi boleče. Čeprav je večji del strukturnih reform regulacijske narave, pa vendarle obstaja tudi del, ki ga je zaradi evropske dimenzije dodane vrednosti potrebno podpreti z evropskim proračunom. Pri tem je

potrebno paziti, da proračun EU ne bi niti podvajal niti izrinjal javnofinančnih izdatkov na nacionalnem nivoju in/ali zasebnega financiranja, kar se včasih dogaja zlasti na področju financiranja infrastrukture.

5.3 KLIMATSKE SPREMEMBE IN ENERGETIKA

S klimatskimi spremembami planet Zemlja dobesedno postaja redka dobrina. Naslednji izziv s katerim se sooča ne le EU temveč svet kot celota, so klimatske spremembe. Sporočila letošnjih študij strokovnjakov, zlasti Sternovo poročilo ter poročilo strokovnjakov OZN, o trendih na tem področju so zaskrbljujoča, če ne že kar alarmna. Njihova skupna ocena je, da v kolikor svet ne bo spremenil svojega brezbržnega odnosa do okolja ter začel z odločnim zmanjševanjem emisij toplogrednih plinov, se bo celotno prebivalstvo našega planeta, s tem pa tudi vsi državljani EU, že v naslednji desetletjih soočilo z velikimi daljnoročno negativnimi posledicami segrevanja ozračja. Dobesedno prihajamo v situacijo, ko bo planet Zemlja postal redka dobrina (Mrak et al., 2007).

Čeprav je k reševanju problemov, povezanih s klimatskimi spremembami, potrebno pristopiti na globalnem nivoju in predvsem z instrumenti ekonomske politike, pa bodo za njihovo učinkovito uveljavitev potrebna tudi znatna finančna sredstva. Glede na to, da imajo jasno targetirane investicije v raziskave ter razvoj tehnologij, povezanih z okoljskimi spremembami, nedvomne elemente evropske javne dobrine, je realno pričakovati, da bi se v njihovo financiranje v prihodnosti v večji meri kot doslej moral vključiti tudi proračun EU.

Klimatske spremembe so pretežno povzročene s prekomernim izkoriščanjem fosilnih goriv. Veliko večino emisij toplogrednih plinov povzročijo fosilna goriva. Globalni izzivi na področju klimatskih sprememb so tesno povezani z izzivi, s katerimi se EU danes srečuje na področju energetike. Prekomerno izkoriščanje fosilnih goriv je namreč dejavnik, ki prispeva več kot 80 odstotkov k celotnim svetovnim emisijam toplogrednih plinov. To razumljivo pomeni, da k reševanju problemov segrevanja ozračja ne bo mogoče resno pristopiti, v kolikor to ne bo povezano z ukrepi, ki bodo po eni strani omejili porabo fosilnih goriv in povečali proizvodnjo drugih virov energije, po drugi strani pa omejili potrošnjo energije, za kar pa bo zelo verjetno potrebno spremeniti ali vsaj prilagoditi potrošniški stil življenja v razvitih državah.

Visoka energetska odvisnost močno povečuje ranljivost EU v svetovnem okviru. Dodaten izrazit izziv EU na področju energetike predstavlja njena velika energetska uvozna odvisnost. EU danes pokriva približno polovico svojih energetskih potreb z uvozom nafte, plina in premoga iz tretjih držav, do leta 2030 pa naj bi se ta delež dvignil celo na 70 odstotkov. To nedvoumno kaže na izrazito ranljivost držav EU na področju oskrbe z energijo. Največ energentov države EU trenutno uvažajo iz Rusije in držav Bližnjega vzhoda, kar seveda pomeni, da je politična in ekonomska stabilnost v teh delih sveta v neposrednem strateškem interesu EU. Eventualni problemi na teh geografskih območjih, pa naj ti izvirajo iz katerih koli razlogov, imajo lahko takojšen

in neposreden vpliv na stabilnost oskrbe z energijo v Evropi. Primer zaprtja plinovoda preko Ukrajine v začetku leta 2006 je to jasno pokazal.

Pod pritiskom zgoraj izpostavljenih izzivov je v zadnjem letu oziroma v zadnjih dveh letih energetika vstopila v središče pozornosti EU oz. lahko bi rekli, da se je tja vrnila. V marcu 2007 je Evropski svet sprejel energetske strategije, ki ima dve osrednji temi, eno namenjeno vlogi energije v sklopu klimatskih sprememb, in drugo, ki govori o vzpostavitvi ekonomskega sistema, temelječega na zmanjševanju porabe fosilnih goriv. Konkretno, države članice so se s to strategijo zavezale, da bodo zmanjševale emisije toplogrednih plinov za 20 odstotkov do leta 2020, delež obnovljenih virov v celotni proizvodnji energije naj bi se do istega leta povečal s sedanjih 7 odstotkov na 20 odstotkov, biodisel pa naj bi zopet do leta 2020 pokrival najmanj 10 odstotkov celotne potrošnje energije. Kot je razvidno, ima strategija časovni horizont do leta 2020, kar s stališča strateških odločitev na področju, kakršno je energetika, ni ravno dolgo obdobje. Gre torej za strategijo, ki je relativno kratkoročno naravnana, svoje rešitve pa postavlja izključno na že znanih in uveljavljenih tehnologijah. Kar bi EU še potrebovala na tem področju, je dolgoročnejši pogled, recimo do leta 2050. V bistveno večji meri bi moral temeljiti na razvoju novih tehnologij. Dejstvo je namreč, da bo EU svojo energetske odvisnost od uvoza lahko rešila samo na dolgi rok in to z uporabo tehnologij, ki so še v fazi raziskovanja.

Potencialno pomembna vloga proračuna EU pri financiranju raziskav na področju novih tehnologij proizvodnje in prenosa energije ter pri financiranju omrežij. Energetika je brez dvoma področje, na katerem bo EU vsaj nekatere od problemov morala reševati skupno. V tem kontekstu se kot evropska javna dobrina nedvoumno kažejo investicije v raziskave in razvoj novih tehnologij, kakor tudi investicije v izgradnji tako omrežij za prenos energije med članicami, s katerimi naj bi povečala stabilnost evropskega energetskega sistema, kakor tudi omrežij za povezavo z viri energije v Rusiji in Zakavkazju, na Bližnjem vzhodu ter potencialno tudi v severni Afriki, kjer je potencial tudi za izkoriščanje sončne energije. V kontekstu planiranih izgradenj naftovodov in plinovodov, preko katerih naj bi si EU zagotovila dodatne vire energentov iz svojega neposrednega okolja, velja izpostaviti strateško pomemben geografski položaj Turčije, saj naj bi večina teh povezav šla prav preko njenega ozemlja. To dejstvo lahko postane zelo pomemben argument v prid članstva Turčije v EU.

5.4 STARANJE PREBIVALSTVA IN IMIGRACIJE

Zaradi staranja prebivalstva so ogroženi obstoječi evropski modeli razvoja, v tem okviru pa še zlasti vzdržnost njihovih socialnih sistemov. Naslednji veliki izziv, s katerim se bo EU srečevala v prihodnjih desetletjih, je problem staranja njenega prebivalstva, ki je vsaj v enem delu močno povezan tudi z vprašanjem imigracij v države članice. Po ocenah Evropske komisije naj bi se število ljudi v delovni dobi EU – 25 v obdobju do leta 2030 znižalo od 303 na 280 milijonov, število prebivalcev EU v starosti nad 65 let pa naj bi se do sredine stoletja povečalo na okoli eno tretjino. Vse

to naj bi povzročilo ne le zmanjšanje letne stopnje gospodarske rasti in znatno znižanje BDP na prebivalca v državah članicah, temveč bo imelo pomemben negativen vpliv tudi na obstoječe razvojne modele v državah EU in v tem okviru še zlasti na vzdržnost njihovih socialnih sistemov.

Imigracije niso bližnjica za reševanje problema staranja evropskega prebivalstva. Kljub povečanju produktivnosti, le-ta ne bo mogla nadomestiti zmanjševanja obsega domače delovne sile. Zaradi tega je v kontekstu zmanjševanja števila za delo sposobnih ljudi in staranja prebivalstva realno pričakovati, da bodo imigracijski tokovi v EU ne le verjetni temveč nujni. Ob tem se je potrebno zavedati dejstva, da imigracija ni nekakšna bližnjica za reševanje problema staranja prebivalstva v Evropi, temveč bo imigracija morala biti sestavni del širšega paketa, s katerimi se že in s katerimi se bo v prihodnosti morala EU še bolj odločno soočiti.

Imigracijski tokovi bodo posledica zelo različnih razlogov. Poleg imigracij, ki so direktno oziroma indirektno vzpodbujene s staranjem evropskega prebivalstva, ali pa tistih, ki so posledica iskanja priložnosti za boljše življenje, pa je mogoče pričakovati, da se bo Evropa v naslednjih desetletjih soočila še z imigracijami, ki bodo posledica drugih razlogov. Klimatske spremembe, za katere se ocenjujejo, da bodo imeli še najbolj negativne učinke na države južno od evropske celine, bodo lahko povzročile lakoto, revščino in posledično tudi izbruhe regionalnih konfliktov na teh ozemljih. V iskanju rešitve svojih eksistencialnih problemov bo tamkajšnje prebivalstvo začelo emigrirati. Realno je pričakovati, da bo za njih EU izrazito atraktivna destinacija in to tako zaradi njene politične stabilnosti, visokega življenjskega standarda in relativno večjih možnosti za delo kakor tudi zaradi geografske lege EU, ki je tem regijam relativno blizu, z njimi pa ima tudi dolge kopenske in morske meje (Mrak et al., 2007).

Modro upravljanje z legalno imigracijo bo poleg vizne in azilne politike morala temeljiti na vsestranski imigraciji imigrantov v domačo družbo. Na vse te imigracijske izzive EU že odgovarja na različne načine, ki pa jih bo v prihodnje morala še dodelati in okrepiti, v nekaterih primerih pa jih tudi povsem na novo razviti. V osnovi je strategija EU na tem področju sestavljena iz dveh skupin ukrepov. Prvo skupino predstavljajo ukrepi na področju legalne imigracije, kjer si države članice prizadevajo uskladiti nacionalne zakonodaje in poenotiti pravila glede statusa imigrantov. Gre za rešitve, ki so povezane s priseljevanjem družinskih članov, z urejanjem statusa študentov in raziskovalcev ter z urejanjem problematike normalnega zaposlovanja. Izkušnje zadnjih let v nekaterih državah članicah jasno kažejo na zaostrovanje problema getoizacije in socialne izločenosti priseljenskih skupin. To samo potrjuje dejstvo, da vsestranska integracija priseljencev v družbo ostaja eden od največjih imigracijskih izzivov EU, za katere države članice do danes še niso našle učinkovitih rešitev.

Za učinkovito preprečevanje ilegalne imigracije bo nujno potrebno še okrepiti vsestransko politično in gospodarsko sodelovanje z državami, iz katerih prihajajo potencialni imigranti. Drugi velik sklop ukrepov na področju imigracijske politike EU

pa predstavljajo ukrepi usmerjeni v preprečevanje ilegalne imigracije, v tem okviru pa še zlasti povezane s terorizmom, trgovino z ljudmi ter tihotapstvom. Med temi ukrepi velja najprej omeniti ukrepe na področju vizne politike. Da so izboljšave na tem področju nujne, govori podatek Evropske komisije, po katerem kar 80 odstotkov vseh ilegalnih imigrantov vstopi v EU v statusu legalnega imigranta, vendar pa potem ostanejo tam dalj, kot jim to dovoljuje pridobljena viza. Drugo veliko področje predstavljajo ukrepi azilne politike, s katerimi se skuša čimbolj poenotiti postopke, po katerih lahko imigranti v EU pridobijo status azilanta.

Posebno mesto v iskanju rešitev za problem ilegalnih imigracij v EU predstavlja sodelovanje z državami, od koder le – ti prihajajo oziroma se pričakuje, da bodo v večji meri prihajali v prihodnje. Dejstvo je namreč, da bo brez učinkovitega sodelovanja s temi državami tudi celotna vizumska in azilna politika EU bistveno manj učinkovita, kot bi sicer lahko bila. Torej borba za človekove pravice in proti siromaštvu v teh državah ter podpora njihovemu gospodarskemu razvoju in posledično izboljševanju življenjskega standarda njihovega prebivalstva bodo morale biti v večji meri kot do sedaj sestavni del celovitega pristopa do imigracijske politike.

5.5 NADALJNE ŠIRITVE EU

Nadaljevanje procesov širitve EU je naslednji dejavnik s potencialno pomembnimi vplivi na proračun EU v obdobju po letu 2013. Podobno kot v vseh dosedanjih širitvah z izjemo tiste leta 1995 (Avstrija, Finska, Švedska), naj bi se tudi v prihodnje EU širila z relativno nerazvitimi državami to velja tako za države jugovzhodne Evrope kot tudi za Tunizijo. Z izjemo Hrvaške, ki se bo predvidoma včlanila v EU nekje okoli leta 2011, Turčija pa se o tem že celo pogaja.

Vstop držav jugovzhodne Evrope je politično nesporen, časovnica vstopa je nejasna, vplivi na proračun EU pa so vzdržni. Tako kot je danes mogoče ocenjevati, vstopa držav jugovzhodne Evrope, seveda z izjemo Hrvaške, ni realno pričakovati pred polovico naslednje deкаде. Za sedaj ima edino Makedonija status države kandidatke, medtem ko so vse druge države v regiji še vedno v statusu potencialnih kandidatov. Kako hitro se bodo države približevale članstvu EU, je odvisno tako od njih samih kakor tudi od obstoječih držav članic. Kar se držav regije tiče, njihovo hitrejšo pot v Evropo še vedno ovirajo nerešeni politični problemi. Poleg tega se njihov načelni interes za hitro včlanitev vse prepogosto ne potrjuje s konkretnimi dejanji. In ne nazadnje, države v regiji, izjema je Sibirija, se kot majhne države soočajo z objektivnimi administrativnimi omejitvami, ki se bodo kot pomembna ovira za hitro včlanitev v EU pokazale šele v fazi pristopnih pogajanj. Vse navedeno govori v prid oceni, da vsaj za sedaj države jugovzhodne Evrope sicer vidijo članstvo v EU kot svoj pomemben strateški cilj, ki pa ga ne bo mogoče uresničiti bistveno prej kot v enem desetletju (Mrak et al., 2007).

Dokaj neambiciozen pristop držav regije za hiter vstop v EU povsem ustreza velikemu številu držav članic, ki zaradi širitvene preutrujenosti ter nekaterih neprijetnih

izkušenj povezanih z vključitvijo EU – 12 v EU ne kažejo prevelikega interesa, da bi relativno hitro prišlo do novega širitvenega vala. Ne glede na to pa izhajajoč iz že sprejetih političnih odločitev ter dejstva, da so države jugovzhodne Evrope že popolnoma obkrožene z državami članicami EU, obstaja znotraj EU praktično popolno politično soglasje o tem, da je države regije smiselno vključiti v članstvo, ko bodo za to pripravljene. Evropska perspektiva je za večino držav v regiji ključni element, na katerem temelji njihova politična stabilnost. Eventualna izguba te perspektive bi prav lahko nekatere države v regiji pahnila nazaj v vrtinec medetničnih spopadov. Medtem, ko je bila za države članice zadnja širitev pomembna tako politično kot gospodarsko, pa na potencialno širitev v jugovzhodno Evropo gledajo predvsem v smislu kontroliranja potencialne škode. Zavedajo se namreč, da bi ponovno povečanje nestabilnosti in eventualni ponovni izbruhi spopadov v srcu Evrope tudi za njih bili sila neprijetni in povezani z visokimi stroški. V primeru črnega scenarija bi bili ti stroški lahko celo večji od stroškov integriranja države jugovzhodne Evrope v proračun EU. S približno 10 milijoni prebivalcev ti stroški ne bi smeli predstavljati resnega problema za proračun EU v obdobju po letu 2013.

Glede članstva Turčije v EU še vedno obstajajo velike razlike o podpori med državami članicami, bi pa njena včlanitev pomenila ogromne spremembe v proračunu EU. Medtem ko je včlanitev držav jugovzhodne Evrope v EU vse bolj stvar same časovnice, pa temu nikakor ni tako glede članstva Turčije. Dejstvo je namreč, da med državami članicami obstajajo zelo različna mnenja o tem, ali je Turčiji sploh mesto v EU. Kljub izraziti prepletenosti strateških interesov med EU in Turčijo, ki je še sedaj in bo v prihodnje še bolj močan argument v prid njenega članstva v EU, temeljijo argumenti za odpor in celo za jasno izražena odklonilna stališča na mnenju, da za Turčijo kot muslimanski državi, ki ima poleg tega veliko večino svojega teritorija v Aziji, preprosto ni mesta v EU. Poleg teh dveh razlogov, ki se najbolj pogosto navajata kot argumenta proti vključitvi Turčije v EU, pa dejansko obstajajo še nekateri drugi. Tako bi vstop Turčije v EU močno pretresel njeno institucionalno strukturo in mehanizem odločanja. S svojimi preko 70 milijoni prebivalci bi bila Turčija ob vstopu v EU za Nemčijo njena druga najštevilčnejša država članica in temu primerna bi bila tudi njena glasovna moč. Vstop Turčije v EU pa bi imel posledice tudi na proračun EU. Države bi zaradi nizke stopnje gospodarske razvitosti, merjene z BND na prebivalca, ter visokim deležem kmetijskega prebivalstva postala daleč največja prejemnica tako kohezijskih kot kmetijskih sredstev proračuna EU. V kolikor ne bi prišlo do drastičnega prerazdeljevanja proračunskih sredstev od sedanjih članic na Turčijo, potem bi se skupni obseg proračuna moral povečati preko sedaj dopustnih meja.

6 REFORMA PRORAČUNA EU

6.1 OCENA OBSTOJEČEGA SISTEMA FINANCIRANJA

V tem podpoglavju želim ugotoviti kakšen je pravzaprav sedanji sistem financiranja ter podati nekaj predlogov, ki so jih v Uniji že predlagali, in sicer z namenom zadostiti nekaterim kriterijem oziroma narediti sistem financiranja čim popolnejši in pravičnejši.

Obstoječi sistem virov lastnih sredstev je učinkovit iz vidika zagotavljanja potrebnih prihodkov proračuna EU, hkrati pa je neenostaven, netransparenten in ponesrečeno uporabljen za popraviljanje proračunskih neravnovesij posameznih držav članic. Sistem namreč zagotavlja vsako leto zadosten obseg sredstev za financiranje proračuna EU in omogoča prilagajanje obsega pobranih sredstev obsegu vsakoletnih izdatkov, kar je pomembno zaradi temeljnega načela uravnoteženosti proračuna EU, ki pravi, da morajo biti prihodki proračuna EU vsako leto izenačeni z njegovimi odhodki. Hkrati pa je sistem zaradi številnih izjem in popravkov povsem nepregleden.

6.1.1 Dobre lastnosti obstoječega sistema lastnih proračunskih sredstev

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

Veljavni sistem virov lastnih sredstev proračuna EU je ocenjen z več kriteriji, ki izhajajo iz zgoraj navedenih zahtevanih lastnosti, ki naj bi jih sistem zagotavljal. Med dobre lastnosti lahko štejemo lastnosti obstoječega sistema glede na naslednje kriterije (Svet Evropske unije, 2000, str.4):

- Zadostnost in stabilnost,
- Ustreznost urejanja področja na EU ravni,
- Zagotavljanje pravičnosti pri bruto plačilih.

Navedeni kriteriji označujejo lastnosti obstoječega sistema virov lastnih sredstev, ki kažejo na dobro zasnovo in delovanje sistema. Prav zaradi teh lastnosti se sistem ohranja v prvotni obliki z manjšimi popravki in dodatki.

Zadostnost in stabilnost

Sedanji sistem virov lastnih sredstev deluje dobro glede na kriterija zadostnosti in stabilnosti. Proračun se okvirno določi z odločitvijo o finančni perspektivi in je vsakoletno podrobneje določen, tako da zagotovi potrebno višino sredstev za dogovorjene ukrepe EU. Finančna disciplina pri vplačevanju in porabi se v Uniji zagotavlja na najvišji ravni in se sprotno nadzoruje, saj se kontrola zagotavlja na nacionalni ravni, na ravni Evropske komisije in računskega sodišča Evropske unije. Kriterij zadostnosti in stabilnosti prihodkov je eden ključnih dejavnikov sestave virov lastnih sredstev. Vsak izbrani finančni vir evropskega proračuna mora zagotoviti zadostne in dokaj stabilne prihodke v evropski proračun. Za zagotavljanje stabilnosti virov lastnih sredstev mora biti celoten sistem, torej vsi viri v odnosu dopolnjevanja medsebojnih pomanjkljivosti (Cattoir, 2004, str. 8). Financiranje proračuna EU zagotavljajo pravila, ki so obvezujoča za vse države članice in zagotavljajo stabilen pritek sredstev, ker poteka financiranje proračuna iz nacionalnih proračunskih blagajn. Veljavna določila financiranja proračuna EU o vplačevanju sredstev iz nacionalnih proračunov so zelo dobra pri zagotavljanju stabilnosti višine sredstev, po drugi strani pa je dejstvo povezano z veliko odvisnostjo financiranja Unije od nacionalnih prispevkov (Mendez, 2003, str 19).

Ustreznost urejanja področja na EU ravni

Veljavni finančni viri izhajajo iz skupne carinske in kmetijske politike, iz usklajenih določil o sredstvih na osnovi izračuna harmoniziranega DDV in iz višine prispevka na osnovi višine BND vsake države članice. Vsi ti različni viri so se postopno uvajali od leta 1970 dalje in so pomenili v tistem času logično izbiro za oblikovanje sredstev evropskega proračuna. Veljavni sistem virov lastnih sredstev je enoten za vse države članice. Na ravni unije je urejeno pridobivanje tradicionalnih lastnih sredstev. Carinske in kmetijske dajatve se zaračunavajo po skupnih kriterijih EU za uvoznike, ki vstopajo na skupni notranji trg Unije. Drugi lastni vir financiranja proračuna EU ima osnovo v delni harmonizaciji davčne politike na ravni EU, in sicer za področje splošnega sistema davka na dodano vrednost. Najpomembnejša med viri lastnih sredstev po višini so sredstva na osnovi BND, kar z vidika skupnosti držav predstavlja enotno obravnavanje stopnje razvitosti, velikosti in posledično zmožnosti posamezne države članice za prispevanje v evropski proračun. Lastni vir financiranja na osnovi BND je ustrezen z vidika EU, ker ureja razmerja med državami članicami.

Zagotavljanje pravičnosti pri bruto plačilih

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

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

6.1.2 Slabe lastnosti obstoječega sistema lastnih proračunskih sredstev

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

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

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

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

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

6.2 MOŽNE REFORME SISTEMA VIROV LASTNIH SREDSTEV

Pomanjkljivosti sistema bi bilo mogoče izboljšati (Vajgl, 2007, str. 10):

- Ukinitiv izjem, ki veljajo za posamezne države članice. Izjeme, ki so bile dogovorjene za Avstrijo, Nizozemsko in Švedsko v sklopu dogovora glede finančne perspektive 2007 – 2013 so sicer začasne, vendar pa bi bilo potrebno urediti, da se njihova uvedba ne bi ponovila. Dodatno bi bilo smiselno pregledati delež tradicionalnih virov lastnih sredstev, ki jih zadržijo države članice, ter se dogovoriti za delež, ki je povezan z dejanskimi stroški za zbiranje sredstev, ki jih imajo države članice (zmanjšanje tega deleža bi lahko iz naslova TLV prispevalo za skoraj 2% proračunskih sredstev).
- Ukinitiv vira na osnovi DDV v sedanji obliki. Obstoj vira na osnovi DDV ne prinaša nobenih koristi obstoječemu sistemu, pač pa sistem dodatno zapleta in prispeva k njegovi netransparentnosti. Ob vzpostavitvi DDV vira je bila verjetno prisotna tudi želja, da bi se ta s časom preoblikoval v pristni in neposredni DDV vir, kar pa se ni zgodilo. Vir na osnovi DDV je bil v preteklosti pomemben tudi zato, ker je do leta 1988 služil kot dodatni top-up vir proračuna EU, to vlogo pa je potem prepustil drugemu viru. Poleg tega plačila na osnovi DDV vira močno korelirajo s plačili na osnovi DDV vira⁶, kar pomeni da njegov obstoj predstavlja predvsem dodatno administrativno delo, ob tem pa spreminja bistvene delitve finančnega bremena.
- Preoblikovanje obstoječega sistema popravkov. Obstoj kakršnegakoli mehanizma popravkov ogroža preprostost in preglednost sistema virov lastnih sredstev. Še zlasti računanje neto finančnih pozicij vsebuje veliko število odločitev (o vključevanju postavk, referenčnih obdobjih in računovodskih metodah), zaradi katerih je vsak mehanizem popravkov precej zapleten. Glede na obstoječa neravnovesja proračunskih položajev nekaterih držav članic so popravki v sedanjem sistemu vendarle v neki meri utemeljeni. Čeprav sklepi Evropskega sveta iz Fontainebleauja določajo, da lahko za popravek zaprosi vsaka država članica s proračunskim neravnovesjem glede na svojo relativno razvitost, pa veljavni sklep o virih lastnih sredstev to izrecno dovoljuje samo eni državi članici. Ni mehanizma, ki bi drugim državam članicam omogočal, da

⁶ K visoki korelaciji prispeva to, da omejitve davčne osnove na 50% BND zmanjša regresivnost davčnega vira.

izkoristijo tak popravek, prav tako pa ni nadzornega postopka, s katerim bi se preverilo, ali je uveden popravek še vedno upravičen. Prav zaradi vsega omenjenega bi bila dolgoročno potrebna bodisi vzpostavitev strukture izdatkov, po kateri mehanizmi popravkov sploh ne bi bili potrebni bodisi vzpostavitev splošnega mehanizma popravkov, ki bi odpravil nekatere pomanjkljivosti sedanjega sistema.

6.2.1.1 Uvedba novega davčnega vira na ravni EU

Razprava o uvedbi novega davčnega vira proračuna EU poteka že vse od same vzpostavitve lastnih virov Skupnosti in uveljavitve vira na osnovi DDV, ki bi se po nekaterih željah pretvoril v pristni DDV vir. Čeprav pobuda za vzpostavitev novega pristnega davčnega vira proračuna EU ni nikoli doživela podpore znatnejšega števila držav članic je Evropska komisija na podlagi sklepa sveta o sistemu virov lastnih sredstev iz leta 1994 in leta 1998 pripravila Poročilo o delovanju sistema virov lastnih sredstev, ki je v prilogi vsebovalo pregled nekaterih možnih novih lastnih virov proračuna EU in sicer (Vajgl, 2007, str.6):

- Energetski oz. CO₂ davek,
- Prilagojeni davek na dodano vrednost,
- Trošarine na tobak, alkohol in mineralna olja,
- Davek na dohodke podjetij,
- Davek na komunikacije,
- Davek na dohodke fizičnih oseb davek na kapitalski dobiček (obresti),
- Davek na monopolni dobiček od izdaje denarja (seigniorage) Evropske centralne banke.

Komisija je v takratnem poročilu obravnavala prednosti in slabosti posameznih davčnih virov ter povzela, da bi bil najprimernejši kandidat za novi davčni vir prilagojeni davek na dodano vrednost (DDV) s stopnjo EU kot delom nacionalne stopnje DDV. Stopnja bi se odmerila skupaj z nacionalno stopnjo na isti obdavčljivi osnovi. Uvedba drugih davčnih virov naj ne bi bila mogoča že zaradi manjše harmonizacije davčnih osnov. Uvedba vseh davčnih virov kot virov proračuna EU naj bi bila sicer ekonomsko upravičena iz vidika subsidiarnosti, ne bi pa še v zadostni meri izpolnjevala drugih pogojev: pravične razporeditve bremena med državami članicami, transparentnost, povezave z evropskimi politikami, zadostnosti vira in stroškov uvedbe.

Vprašanje uvedbe novega davčnega vira je Komisija naslednjič obravnavala v Poročilu o delovanju sistema lastnih virov sredstev leta 2004. komisija je takrat objavila, da se na dolgi rok zavzema za ohranitev tradicionalnih lastnih sredstev in vira na osnovi BND, medtem ko naj bi glavni vir proračuna EU predstavljal nov neposredni davčni vir, ki bo prispeval približno polovico sredstev proračuna EU. Kot možne davčne vire za evropski davek je obravnavala zgolj tri (Evropska komisija, 2004):

Trošarine na motorna goriva oziroma kerozin (energetski davek): Komisija je navedla, da je sprejeta direktiva o obdavčenju energije s harmonizacijo davčnih

osnov in določanjem nižjih stopenj ustvarja ugodne pogoje za uvedbo energetskega davka kot novega vira proračuna EU.

Nov davčni vir bi bil po mnenju Komisije lahko omejen na davčno osnovo, ki se nanaša na motorna goriva, ki se uporabljajo za pogon motornih vozil v cestnem prometu (osvinčeni in neosvinčeni bencin, dizel, in naravni plin, ki se uporablja v prometu). Z upravnega vidika bi bilo to enostavneje, saj je davčna osnova na ravni EU že harmonizirana in ker se večina davčne diferenciacije, ki jo direktiva dopušča, uporablja za druge energetske proizvode. Davek EU na motorna goriva za cestni promet bi lahko po predlogu Komisije nadalje dopolnjeval davek EU na letalska goriva (kerozin) ali z njimi povezane emisije. Komisija je to utemeljila z dejstvi, da je evropski letalski prevozni sistem že v veliki meri integriran, letalske meje pa prehajajo nacionalne meje.

Pristni DDV : Pristno fiskalni vir DDV bi dobil s stopnjo EU kot delom nacionalne stopnje DDV, ki ga plačujemo davkoplačevalci. Stopnja bi se odmerila skupaj z nacionalno stopnjo na isti obdavčljivi osnovi. Uvedba na evropski ravni ne bi pomenila dodatnega davčnega bremena, saj bi se stopnja EU izravnala z enakim zmanjševanjem nacionalne stopnje DDV. Za namene razpoznavnosti, bi morala biti DDV EU in nacionalni DDV navedena kot ločena davka.

Komisija je poudarila, da bi uvedba takšnega vira proračuna EU prispevala jasno neposredno povezavo državljanov z financiranjem proračuna EU, s čimer naj bi se povečala zavest o samih stroških delovanja Evropske unije. Glavne težave, ki bi se lahko pojavile v zvezi s tem predlogom, so vezane na nepopolno harmonizacijo sistemov DDV držav članic, in se nanašajo predvsem na blago, obdavčeno z nično stopnjo ter regresivnostjo DDV.

davek na dohodek pravnih oseb: kot to velja za druge dve možnosti, bi bilo potrebno tudi finančnemu viru EU, ki bi temeljil na dobičku družb, predhodno določiti harmonizirano davčno osnovo. Predlog Komisije temelji na uvedbi najnižje davčne stopnje na harmonizirano davčno osnovo.

Razprava ob obravnavi poročila o delovanju sistema lastnih virov je pokazala odločno nasprotovanje velike večine držav članic uvajanju novega davčnega vira. Pozitivno stališče do novega davčnega vira so pokazale le Avstrija, Belgija in Luksemburg, več držav članic (Italija, Francija, Poljska) je izrazilo pripravljenost na nadaljnje razprave, več kot polovica držav članic pa je predlogu Komisije, da bi se nov davčni vir uvedel z letom 2014, nasprotovala. Nekatere (Danska, Finska, Švedska, VB) so pri tem zelo kategorične in ostre. Poglavitni argumenti so bili nasprotovanje utemeljitvam Komisije glede pozitivnih učinkov novega davčnega vira.

Institucije EU so za razliko od držav članic novemu davčnemu viru naklonjene. Komisija novega davčnega vira že dalj časa zagovarja, za njegovo uvedbo pa se je zavzel tudi Evropski parlament (nazadnje marca 2007 v t.i. Lamassourjevem poročilu, ki govori o uvedbi tega vira po predhodnem obdobju). Ob tem je potrebno dodati, da Evropski parlament nima pristojnosti odločanja o uvedbi novega davčnega vira, saj je

vprašanje v izključni pristojnosti Sveta, odločitev pa bi morali potrditi tudi nacionalni parlamenti.

Z upravičenostjo posameznih davčnih virov se ukvarja tudi delovno gradivo DG Budget (Cattoir, 2004), ki poskuša na osnovi nekaterih ključnih kriterijev oceniti posamezne kandidate za nov davčni vir. Glavni zaključek študije je, da noben kandidat ni popoln, vsi imajo pomanjkljivosti in prednosti.

6.2.1.2 Predlog spremembe splošnega mehanizma popravkov proračunskih neravnovesij

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

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

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

Po izdelanih analizah, kako bi moral delovati splošni mehanizem popravkov v EU, bi bilo potrebno najprej ukiniti posebno obravnavanje Združenega kraljestva in potem za vse države, ki so neto plačnice v Evropski proračun, sprejeti ustrezen dogovor o uravnavanju nerazumnih razlik pri plačevanju glede na razvitost države in velikost oz število prebivalcev. Zadnji podan predlog s strani Evropske komisije leta 2005 o preoblikovanju mehanizma proračunskih neravnovesij je vseboval splošen instrument

popravka, ki naj bi ga uporabili, ko bi država dosegla 0,35 odstotka svojega BND z neto vplačili. V primeru presežka bi se lahko državi vrnilo dve tretjini te prekoračitve (Aristovnik, 2005, str. 2).

S pozitivnim odnosom do evropskih sredstev, ki jih s prekoračitvijo države članice namenijo v solidarnostno sodelovanje, bi z enako omejitvijo največjega možnega neto vplačevanja dosegli za vse pravičnost in višjo stopnjo razumevanja s strani državljanov EU. Ob tem se moramo zavedati, da se bo vedno pojavljal skepticizem o pravičnosti vplačevanja in razdeljevanja sredstev EU in bodo države članice pred solidarnostjo gledale predvsem na svoj nacionalni položaj.

6.3 MOŽNE SPREMEMBE NA ODHODKOVNI STRANI PRORAČUNA

Na odhodkovni strani proračuna EU prevladujejo izdatki za vsega dve politiki, za skupno kmetijsko politiko ter za kohezijsko politiko. V zadnjih dveh desetletjih je bilo za ti dve politiki namenjeno okoli 80 odstotkov vseh sredstev EU. Zato bom v nadaljevanju predstavila skupno kmetijsko politiko in kohezijsko politiko ter kakšne so možnosti njenih sprememb.

6.3.1 Skupna kmetijska politika

Ustanovitelji evropske gospodarske skupnosti (EGS) so se dobro zavedali potrebe po vključitvi kmetijskih trgov držav članic v prihodnji skupni trg. Brez dvoma je kmetijstvo sektor, kjer je stopnja evropske integracije največja. Uvedba skupne kmetijske politike (SKP) je bila izreden dosežek gospodarskega integracijskega procesa držav članic EU. SKP temelji na načelih enotnega trga, prednosti domače predelave (tržno – cenovna zaščita) in finančne solidarnosti držav članic (skupni proračun). Temeljni cilj SKP so zagotoviti redno oskrbo z živili po primarnih cenah, ohraniti ravnovesje med mestom in podeželjem, dvigniti storilnost v kmetijski predelavi, primarno izrabiti naravne vire, varovati okolje in hkrati predelovalcem zagotoviti dohodek, primeren njihovemu vlaganju v pridelavo.

Skupne tržne ureditve predstavljajo zelo pomemben steber SKP, saj se za tržno cenovne podpore porabi velik del sredstev kmetijskega proračuna EU. Konflikti nacionalnih interesov so v procesu oblikovanja tržnih ureditev predstavljali precejšno oviro pri vzpostavitvi proste trgovine in proste konkurence na kmetijskem trgu. Vodenje in usmerjanje SKP je težavno, saj vključuje enotne interventne cene na trgu, skupno financiranje ukrepov in skupno zunanjo zaščito, da bi zagotovili stabilnost kmetijskih trgov.

Drugi pomemben steber SKP je strukturna politika. Ta v svojih programih namenja pomoč posodobitvi in prilagajanju kmetijske pridelave ter razvoju podeželja oziroma doseganju boljših življenjskih razmer na podeželju. Cilj teh programov je spodbujanje konkurenčnosti v kmetijstvu ob sočasnem upoštevanju okoljevarstvenih ciljev SKP. Ukrepi posodobitve in razvoja kmetijstva držav članic na podeželju morajo biti

uskaljeni z drugimi ukrepi, kot sta regionalna in socialna politika (Aristovnik, 2005, str. 157).

6.3.2 Reforma skupne kmetijske politike

Skupna kmetijska politika kot temeljna skupna politika evropske povezave je vse od njene ustanovitve tekom desetletij doživela številne reforme, med katerimi sta zlasti pomembni MacSarrjeva iz leta 1992 in Fischerjeva iz leta 2003. S temi reformami se je SKP konceptualno spremenila, saj se je dokončno preusmerila od cenovnih podpor z uvozno zaščito in izvoznimi ter drugimi oblikami intervencij (te so bile po 2. svetovni vojni potrebne, da si EU zagotovi prehransko varnost) k neposrednim dohodkovnim subvencijam. Proces liberalizacije kmetijskega trga in postopne odprave tržno-cenovnih podpor pa je spremljalo tudi poudarjeno preusmerjanje k politiki razvoja podeželja kot drugemu stebru SKP. Na področju SKP se pojavlja vprašanje, zakaj bi proračun EU, ki ima omejena sredstva, v tako veliki meri še vedno financiral dejavnost, ki predstavlja relativno majhen delež celotne dodane vrednosti EU in je sporen z vidika mednarodnih trgovinskih odnosov. In v povezavi s tem je tudi vprašanje, katere segmente kmetijstva je v prihodnje primerno financirati iz proračuna EU. To seveda vključuje tudi financiranje izdatkov, namenjenih soočenju z nekaterimi novimi izzivi, ki imajo neposreden vpliv na kmetijstvo, kot so klimatske spremembe, omejevanje pridelave zaradi okoljskih zahtev, oziroma posreden vpliv, kot so razpoložljivost vodnih virov, povečana proizvodnja biogoriv, zmanjševanje obsega kmetijskih zemljišč.

Argumenti, ki opravičujejo izdatnejše financiranje kmetijske politike iz proračuna EU se razlikujejo glede na oba stebra SKP. Pri prvemu stebru SKP sta možni dve interpretaciji neposrednih plačil z zelo različnimi argumenti v prid nadaljnjega financiranja iz evropskega proračuna. Po prvi interpretaciji so neposredna plačila predvsem dohodkovna podpora kmetom in kot taka sledijo konceptu prerazporeditve. V tem primeru argument, da je potrebno sredstva za ta namen zagotavljati preko proračuna EU, praktično povsem odpade, saj se po teoriji fiskalnega federizma prerazdelitvena funkcija med posamezniki izvaja decentralizirano, to pa bi v primeru EU pomenilo na nivoju posameznih držav in skozi nacionalne proračune. Poleg tega so plačila po prvem stebru SKP tudi v nasprotju z načelom pravičnosti, saj je razpon razlik v prejeti pomoči na hektar med državami članicami tudi ob upoštevanju polne vključitve novih držav članic zelo velik (90 – 680 EUR/ha). Po drugi interpretaciji pa gre pri neposrednih plačilih za povračila kmetom za zagotavljanje določenih brezplačnih javnih storitev, npr. izgled pokrajine, varna in zdrava hrana, vzdržno upravljanje z viri v kmetijstvu, in torej bolj ustrezajo konceptu javnih dobrin. Tudi v kolikor se sprejme argument, da tovrstna neposredna plačila ustrezajo konceptu javnih dobrin, pa je za financiranje s strani proračuna EU še vedno potrebno dokazati, da je financiranje na tem nivoju bolj primerno od financiranja iz nacionalnih proračunov. Drugi steber SKP je po drugi strani bližje konceptu javnih dobrin, saj naj bi se v okviru razvoja podeželja prvenstveno financirali ukrepi za izboljšanje konkurenčnosti, izvajanja nadstandardnih storitev ter razpršitev dejavnosti in dohodkov na podeželju, kar pa je po drugi strani že naloga kohezijske politike. Prav

tako tudi na področju razvoja podeželja ostaja problem, da je večina javnih dobrin, ki naj bi jih zagotavljal drugi steber SKP, lokalne narave in bi se torej lahko financirale iz nacionalnih proračunov ter ne proračuna EU.

Dejavniki vplivanja na dinamiko SKP reform: Realno je pričakovati, da se sredstva SKP iz proračuna EU v obdobju po letu 2013 ne bodo povečala. Odprto pa ostaja vprašanje, ali bo prišlo do zmanjševanja realnega obsega sredstev za ta namen, in v kolikor da, po kakšni dinamiki. V tesni povezavi s tem je tudi vprašanje, ali naj bi se del plačil prvega stebra SKP financiral iz nacionalnih proračunov, kar bi pomenilo delno renacionalizacijo politike, s tem povezano je tudi vprašanje, ali naj bi to nacionalno sofinanciranje bilo obvezno ali prostovoljno. Dinamika reform SKP bo odvisna od medsebojnega odnosa dejavnikov za in proti pospeševanju reform. Ključni dejavniki, ki govorijo v prid hitrejšim spremembam SKP za obdobje po letu 2013 so naslednji (Mrak et al., 2007):

- Erozija konsenza držav članic glede vloge in pomena kmetijstva. Zlasti prvi steber SKP je v velikem številu držav članic izgubil podporo, da gre za evropsko javno dobrino.
- SKP izgublja zaupanje v javnost in to zaradi nezadovoljstva s samimi cilji in mehanizmi te politike, saj je ta pogosto ocenjevana kot socialno nepravična (največja neposredna plačila dobivajo veleposlaniki) in administrativno predraga. Prehranski škandali in bolezen BSE so še dodatno omajali zaupanje potrošnikov in javnosti v kmetijsko politiko.
- Zunanji pritiski, povezani s pogajanjem v okviru STO. Sklenitev kroga bi seveda pospešila reforme v smeri nadaljnjega omejevanja izvoznih spodbud, eventualni propad v okviru teh pogajanj pa tudi ne ukinja mednarodnega pritiska za nadaljnjo liberalizacijo ukrepov prvega stebra SKP.
- Proračunske omejitve in javnofinančni pritiski neto plačnic v proračun EU. Izkušnje kažejo, da na odločanje v zvezi s SKP močno vpliva na finančni položaj, ki ga ima posamezna država članica v odnosu do SKP. Glavna razloga, ki zavirata hitrejša in odločnejša uveljavljanje reform SKP, sta organiziran pritisk za ohranjanje dohodkovne ravni kmetijskih proizvajalcev (dohodkovni pritisk) ter pritisk doseči skupni dogovor v organih skupnosti (institucionalni pritisk).

Na osnovi zgoraj predstavljenih dejavnikov za (ne)spremembe SKP ter sprejetje reforme iz leta 2003 je mogoče identificirati dva nasprotujoča si koncepta razvoja SKP po letu 2013. Prvi, ki ga najbolj celovito artikulira francoska pobuda iz marca 2005, skuša sedanji sistem, ki bi bil seveda nekoliko nadgrajen, ohraniti tudi po letu 2013. Pobuda potrjuje pravilnosti reform iz leta 2003, utrjuje koncept multifunktionalizma ter utemeljuje, da SKP in evropski kmetje rabijo predvsem stabilnost ter da nobene večje spremembe do leta 2013 niso potrebne. Pobuda nadalje zagovarja stališče, da je že sama uvedba proizvodne navezanosti velik korak k boljši SKP, zavzema pa se za poenostavitev zahtev in postopkov. Drugi koncept razvoja SKP pa je najbolj jasno artikuliran v stališču Velike Britanije iz leta 2005. To zagovarja radikalno zmanjšanje podpor prvega stebra, prilagoditev zunanjetrgovinske zaščite na raven, ki velja za druge gospodarske panoge, ter ukinitve vseh drugih

oblik tržnih intervencij. Predlog praktično ukinja prvi steber, sprejema pa nadaljevanje politike razvoja podeželja in še to ne v neki obsežnejši obliki. To posledično pomeni, da se stališče zavzema za bistveno zmanjšanje sredstev za SKP v proračunu EU.

Scenariji spremembe SKP z vidika proračuna EU

- Scenarij obstoječih politik (konzervativni scenarij). Proračun: ohranitev skupne ravni sredstev na ravni iz leta 2013 ob povečanju sredstev zaradi širitve. 1. steber: države ohranijo različne sheme neposrednih plačil, delne poenostavitve, zmanjšanje sredstev za tržne intervencije, nekateri novi ukrepi (zavarovalniške sheme, varnostna mreža za primere motenj na trgu). 2. steber nadaljnji razvoj, brez dramatičnih sprememb.
- Reformni – restriktivni scenarij. Proračun: znatno znižanje skupne ravni sredstev postopoma do leta 2020. 1. steber: postopna ukinitve vseh politik podpor. 2. steber: nadaljnji razvoj, poudarek na podeželskih storitvah in okolju. Razpoložljiva sredstva iz ukinjanja prvega stebra le v delu prehajajo za financiranje politike drugega stebra. Razvoj podeželja širi nabor ukrepov, v delu ukrepov in sredstev prehaja tudi v kohezijsko politiko. Sredstva je mogoče pospešeno zmanjševati tudi s prevzemom stroškov financiranja širitve (učinkovito predvsem pri pristopu Turčije).
- Reformno – komunitarni scenarij. Proračun: novo definiranje, verjetno povečanje sredstev in to zaradi širitev, ter vključitev novih nalog (financiranje evropskih javnih dobrin predvsem v povezavi s kakovostjo življenja). Glavni predlogi, o vsebinskih spremembah SKP so: preimenovanje politike, združitve prvega in drugega stebra SKP, piramidalna shema neposrednih plačil glede na storitve in uresničevanje koncepta javnih dobrin, varnostna mreža tržnih ukrepov, novi poudarki pri razvojno – strukturnih ukrepih, vezanih predvsem na koncept kakovosti življenja. Instrumenti tudi sofinancirani s strani držav članic in regij. Drugi ukrepi razvoja podeželja (konkurenčnost, diverzifikacija) združeni v grozd novega koncepta kohezijske politike.

Ti scenariji predstavljajo skrajne opcije možnih sprememb. Možne so njihove poljubne kombinacije, in pa seveda tudi precej natančneje opredeljevanje posameznih ukrepov. SKP se bo dolgoročno verjetno ohranila kot zmes interesno politične (prerazdelitvene) politike ter javnega upravljanja javnih dobrin v povezavi s kmetijstvom, podeželjem, okoljem, zdravjem in hrano. Pričakujemo lahko, da bo prehranska varnost ponovno pomembna javna dobrina. Še najmanj možnosti ima v prihodnje konzervativni scenarij. Ali bo šel razvoj v smeri restriktivnega ali komunitarnega scenarija, pa je predvsem odvisno od sposobnosti argumentiranja politike ter ohranitvenih politično ekonomskih pritiskov (Emil Erjavec, 2007).

6.3.3 Kohezijska politika

Podobno kot SKP je tudi ekonomska in socialna kohezija, s posebnim poudarkom na zmanjševanju razvojnih razlik med regijami, v Pogodbi ES zapisana med cilje

evropskega povezovanja. Ta cilj je utemeljen s številnimi ekonomskimi argumenti, najbolj pomembni med njimi pa so naslednji (Mrak et al., 2007):

- Brez javne intervencije na ravni EU ne bo zagotovljeno dovolj investicij, še posebej ne v manj razvitih, odročnejših območjih EU;
- V EU obstajajo precejšnje razlike v razvitosti, ki so strukturnega značaja, so torej vztrajne in se torej ne zmanjšujejo same od sebe;
- Pomoč je potrebna ne samo za odpravo strukturnih neskladij in za krepitev primerjalnih prednosti, ampak tudi za uspešno delovanje notranjega trga
- Pri kohezijski politiki ne gre samo za enakost v smislu omejevanja razlik kot končnega rezultata, ampak za zagotavljanje enakih možnosti za razvoj državam, regijam in ljudem, kot posameznikom.
- Kohezijska politika ni potrebna samo zaradi manj razvitih, ampak je tudi v interesu bolj razvitih, saj poleg omogočanja delovanja/nastanka notranjega trga, preprečuje nastajanje ozkih grl in inflacijskih pritiskov, s čimer se zvišuje potencialna gospodarska rast na ravni EU.

Poleg povsem ekonomskih argumentov pa v prid kohezijski politiki govori še pomemben političen argument, saj si je socialno kohezivnost EU na dolgi rok težko predstavljati brez tendence po realni konvergenci njenih članic, kar še zlasti velja v razmerah močno povečanih razlik med državami članicami po zadnji širitvi. Na osnovi navedenega je moč oceniti, da razmišljanje o kohezijski politiki ne bo šlo v smeri ali kohezijsko politiko potrebujemo ali ne, temveč predvsem v analiziranje tega kakšno kohezijsko politiko potrebujemo. Najmočnejše teoretično podlago in največ podpore med državami članicami ima tisti segment kohezijske politike, ki je usmerjen v najmanj razvita območja, bolj vprašljiv in z bistveno manj podpore pa je del, ki je namenjen v regije v razvitih državah članicah utemeljen na argumentu stroškov prestrukturiranja, dostopa do ljudi (zaposlovanje, vključenost) ter političnemu vidiku vidljivosti.

Različne ocene o učinkih kohezijske politike ter kritike na račun učinkovitosti njenega izvajanja: empirične ocene o učinkih kohezijske politike so mešane, pri čemer makroekonomski modeli večinoma ugotavljajo pozitiven dolgoročen vpliv kohezijske politike na gospodarsko rast, medtem ko rezultati ekonometričnih študij dajejo precej bolj mešane rezultate. Ne glede na to pa v strokovni javnosti vendarle obstaja relativno soglasje, da ima kohezijska politika poleg neposrednih učinkov na povpraševanje tudi dolgoročnejsše pozitivne učinke na krepitev konkurenčnosti, torej na ponujeni strani. Upoštevajoč konceptualno utemeljitev ter ugotovljene pozitivne učinke, lahko kohezijsko politiko kot potrebno in pomembno politiko EU za zagotavljanje enakovrednih pogojev na enotnem notranjem trgu. Poleg različnih mnenj glede nedovoljšne ciljne usmerjenosti kohezijskih sredstev predstavlja glavni očitak obstoječemu modelu kohezijske politike kompleksnost, zbirokratiziranost in rigidnost sistema izvedbe, ki se odraža tako v visokih stroških delovanja kot prevelikem poudarku na črpanju sredstev, namesto na njegovih učinkih. Eden od temeljnih pogojev za podporo obstoječemu konceptu kohezijske politike je prav večja učinkovitost izvajanja kohezijske politike, pri čemer je ta močno odvisna od ustreznosti delitve med državo članico in Evropsko komisijo. Poleg določitve pravnega

okvira morajo pristojnosti slednje tudi v prihodnje ostati omejene predvsem na zagotavljanje in preverjanje, da sistemi upravljanja in nadzora, ki jih je opredelila država članica, delujejo učinkovito ter na zagotavljanje uspešnosti dodeljevanja pomoči z vsebinskim in finančnim spremljanjem ter vrednotenjem doseženega.

Možne smeri razvoja kohezijske politike

Čeprav bolj konkretna izhodišča za kohezijsko politiko po letu 2013 še niso bila oblikovana, pa je že danes bolj ali manj jasno, da bo ključni parameter, ki bo določal kontekst kohezijske politike, obseg sredstev proračuna EU, ki bo namenjen financiranju te politike. Na osnovi danes poznanih dejstev se zdi smiselno oblikovati tri osnovne smeri razvoja kohezijske politike EU v obdobju po letu 2013. Prva možna smer razvoja gre v smeri nadaljevanja sedanjega obsega sredstev/politik na področju kohezije. Gre za smer razvoja, ki v vsebinskem smislu temelji na kohezijski politiki, ki je v veljavi za obdobje sedanje SFP. Drugo smer razvoja predstavljajo predlogi, ki se v osnovi zavzemajo za zmanjšanje pomena kohezijske politike. Možnih je več variant takšne smeri razvoja kohezijske politike. Prva in v praksi zelo malo verjetna je kohezijska politika kot fiskalni transfer (varianta s kohezijsko politiko kot fiskalnim transferjem). Gre za izrazito radikalno varianto, ki bi v celoti spremenila sedanjo logiko in koncept kohezijske politike. Druga je varianta t.i. kohezijskega pristopa (varianta, temelječa na kohezijskem pristopu). To pomeni dodeljevanje sredstev le državam članicam, ki ne dosegajo določene meje upravičenosti – trenutno pri kohezijskemu skladu 90 odstotkov povprečnega BND EU na prebivalca – ne pa tudi regijam. S tem bi se skrb za manj razvite regije v bolj razvitih državah avtomatsko renacionalizirala, torej prenesla nazaj v pristojnost teh držav. In še tretja varianta, ki v osnovi nadgrajuje kohezijsko varianto v smeri zmanjšanja tveganj za tiste, ki bi z uvedbo kohezijske variante potencialno izgubili. Razvitejše države članice zagovornice zmanjševanja obsega proračuna EU so namreč svojim regijam ponujale dogovor, na osnovi katerega bi njihove regije prejemnice sredstev podprle kohezijski pristop, izpad dohodka pa bi nadomestili iz nacionalnih proračunov. Tretja možna smer razvoja kohezijske politike (komunitarna smer razvoja kohezijske politike) pa temelji na sedanjem razumevanju kohezijske politike kot ene ključnih politik EU in to ne samo zaradi njenih ekonomskih učinkov, tako prerazdelitvenih kot alokacijskih, ampak tudi zaradi političnih posledic. Gre torej za smer razvoja, po katerem se obseg sredstev za kohezijsko politiko v prihodnje ne bi relativno zmanjšal.

Ključni faktor vsake od treh smeri razvoja kohezijske politike predstavlja širitev EU, saj bo le-ta, še zlasti pa vključitev Turčije, močno opredeljevala realnost oziroma nerealnost posameznega scenarija. Glede kohezijskih sredstev za nove države članice se bo EU v osnovi morala odločiti za enega od naslednji dveh pristopov, ali sredstva za nove članice dobiti tako, da se preko spremenjene politike zmanjša dostop obstoječih članic do teh sredstev (temu bodo seveda zelo nasprotovale sedanje upravičenke do kohezijskih sredstev), ali pa politiko pustiti v sedanji vsebinskih okvirih, kar pa bi seveda pomenilo veliko povečanje proračuna za kohezijo (temu bi nasprotovale velike plačnice). Oboje, še zlasti pa slednje je politično težko izvedljivo.

7 ZAKLJUČEK

Proračun se je razvijal od precej skromnih začetkov do kompleksne strukture, ki jo poznamo danes. Zasnova financiranja in struktura proračuna se je spremenila. Na začetku se je ta financiral z neposrednimi prispevki držav članic, vendar pa se je ta sistem dokaj kmalu izkazal za neustreznega in so ga zamenjali s sistemom lastnih sredstev. Kot rečeno se je vsebina evropskih javnih financ izoblikovala skozi širitve in poglobitve integracije v zadnjih petdesetih letih. Današnja struktura zato ni zaznamovana striktno na ekonomskih temeljih temveč je rezultat različnih dogodkov preteklih petih desetletjih, zato bi po vsej verjetnosti proračun danes izgledal drugače, če bi ga zasnovali čisto na novo.

Srednjeročna finančna perspektiva in letni proračun sta osnovna elementa evropskih javnih financ. S pomočjo srednjeročne finančne perspektive države članice dosežejo dogovor o proračunskih prioritetah za srednjeročno obdobje, kar lajša vodenje različnih programov ter omogoča bolj nemoten in pospešen postopek oblikovanja letnega proračuna EU. Nadalje v okviru dogovora o SFP države članice določijo zgornje meje izdatkov proračuna EU za celotno obdobje SFP in to tako na nivoju skupnega obsega izdatkov kakor tudi na nivoju glavnih izdatkovnih postavk. Drugi instrument EU na področju javnih financ pa je letni proračun EU. Gre dejansko za izvedbeni instrument SFP, pri čemer se letni proračun EU sprejema v točno določeni proceduri v katero so vključene vse tri institucije EU (Evropska komisija, Evropski parlament in Svet Evropske unije).

Ugotovila sem, da se proračun Unije financira iz treh virov. Najprej so tu tradicionalni lastni viri, kamor spadajo pobrane carine in kmetijski prelevmani, nato sredstva iz naslova davka na dodano vrednost in kot izravnalna, a danes vse pomembnejša in največja postavka, še sredstva iz naslova bruto nacionalnega proizvoda. Še pred nekaj leti je bil ključen vir davek na dodano vrednost, danes pa to vlogo prevzema BNP. V prihodnje naj bi se ta trend nadaljeval.

Ker je bila Velika Britanija v preteklosti izrazit neto plačnik v proračun Unije, si je pridobila (priborila) poseben položaj med vsemi državami. To, da danes plačuje samo tretjino svojega teoretičnega prispevka iz naslova davka na dodano vrednost, je pomagalo, da se je proračunski primanjkljaj te države precej znižal. Zato niso presenetljive zahteve po uvedbi podobnega popusta tudi za nekatere druge države, ki se danes soočajo z velikimi proračunskimi problemi, ki jim pravzaprav ni videti konca, če se bo trenutni sistem nadaljeval tudi v prihodnje. Gotovo pa je pri tem vprašanju pomembna tudi politična moč posameznih držav članic.

Odhodki proračuna so odsev politik EU, njihov obseg se iz leta v leto povečuje. V zadnjih dvajsetih letih so se odhodki povečevali približno po stopnji rasti BND (upočasnitev po letu 1999). V zadnjih dvajsetih letih okoli 80% odhodkov proračuna

EU determinirata izključno dve politiki in sicer skupna kmetijska politika in kohezijska politika.

Odhodke delimo tudi na obvezne in neobvezne. Pri obveznih odhodkih gre za odhodke, ki izvirajo iz pogodbe o Evropskih skupnosti, t.j. odhodke iz naslova skupne kmetijske politike (samo prvi steber), odhodke na podlagi mednarodnih dogovorov, odhodke za pokritje plač in pokojnin javnih uslužbencev evropskih institucij in članstva mednarodnih organizacij ter rezervacij za dane garancije. Pri neobveznih odhodkih gre za vse ostale odhodke iz naslova kohezijske politike, politike razvoja podeželja, politične konkurenčnosti, notranjih politik. Izdatkovni del proračuna je sestavljen iz šestih oddelkov. Parlament, Svet ministrov, Komisija, sodišče, računsko sodišče, Odbor regij. Rezervacije teh odhodkov so namenjene izključno administrativnim izdatkom. Oddelek Evropske komisije pa je sestavljen iz dveh delov, del A so administrativne rezervacije, del B pa se deli na šest pododdelkov (trajna rast, ohranjanje in opravljanje naravnih virov, državljanstvo, svoboda, varnost in pravica, EU kot globalni partner, uprava, nadomestila).

EU se bo morala v prihodnosti soočiti z izzivi povezanimi s spremembami v geostrateškem položaju, globalizacijo, klimatskimi spremembami in energetiko, staranjem prebivalstva in emigracijami ter nadaljnjimi širitvami EU. Gre za izzive, ki ne izvirajo neposredno iz Evrope, temveč iz njene okolice. Ključno v prihodnosti bo torej, da se EU s svojimi politikami in posledično s proračunskim financiranjem usmeri navzven, kar je v nasprotju z njeno dosedanjo prakso reševanja notranjih izzivov.

Evropska komisija je v letu 2007 odprla vseobsežno javno razpravo, v katero je povabila vse zainteresirane naj predložijo pripombe k pregledu proračuna EU. Razprava obsega tako prihodke kot odhodke proračuna EU.

Očitno je, da nekatere države članice s trenutnim sistemom financiranja niso prav zadovoljne. Tudi v pričujoči nalogi sem ga poskušala z nekaj kriteriji oceniti in prišli do sklepov, da trenutno zagotavlja razmeroma zadostna sredstva in da je za države članice dokaj pravičen. Na posreden način to statistično, skoraj funkcijsko, tudi dokažemo. Težko pa bi za trenutni sistem dejala, da je stroškovno učinkovit in enostaven za razumevanje.

Nemalo predlogov o možnih načinih financiranja je že bilo v obravnavi, vendar se zdi, da naj bi bil t.i. modificirani DDV še najboljši. Gre za to, da bi bila stopnja DDV v posamezni državi članici sestavljena iz nacionalnega in evropskega dela. Slednji bi direktno pripadal Evropski uniji. Okoljski in energetske davek, obdavčenje prihrankov, trošarine na tobak in alkohol in podobni predlogi pa se trenutno zdijo kot manj verjetna oblika virov financiranja v prihodnje. Tako sem prihodkovno stran proračuna Unije precej podrobno razdelila. Videti je, da se vsaj v bližnji prihodnosti na tem področju ne bo bistveno spremenilo, razen tega, da se spreminja struktura prihodkov. Vpeljava novega vira je s pogajalskega vidika držav članic še precej oddaljena, saj se o ključnih zadevah do sedaj še niso poenotile. Zato ta sistem še vedno velja in ga je potemtakem vredno poznati.

Večji del proračuna je še vedno namenjen le dvema politikama EU in sicer skupni kmetijski politiki in kohezijski politiki, zato sem v diplomski nalogi opredelila in predstavila možne spremembe teh dveh politik.

Sredstva iz SKP iz proračuna EU se v obdobju po letu 2013 verjetno ne bodo povečala. Skupna kmetijska politika se bo dolgoročno verjetno ohranila kot zmes interesnopolitične (prerazdelitvene) politike ter javnega upravljanja javnih dobrin v povezavi s kmetijstvom, podeželjem, okoljem, zdravjem in hrano. Pričakujemo lahko, da bo prehranska varnost pomembna javna dobrina.

Ključni faktor razvoja kohezijske politike predstavlja širitev EU, saj bo le-ta, še zlasti pa vključitev Turčije, močno opredeljevala realnost oziroma nerealnost posameznega scenarija. Glede kohezijskih sredstev za nove države članice se bo EU v osnovi morala odločiti za enega od naslednji dveh pristopov, ali sredstva za nove članice dobiti tako, da se preko spremenjene politike zmanjša dostop obstoječih članic do teh sredstev (temu bodo seveda zelo nasprotovale sedanje upravičenke do kohezijskih sredstev), ali pa politiko pustiti v sedanjih vsebinskih okvirih, kar pa bi seveda pomenilo veliko povečanje proračuna za kohezijo (temu bi nasprotovale velike plačnice). Oboje, še zlasti pa slednje je politično težko izvedljivo.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA:

1. ARISTOVNIK, Aleksander, KEŠELJEVIČ Aleksander. Nova finančna perspektiva. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 2005.
2. BECKER, Peter. More money for Europe. German Institute for International and Security affairs, Berlin, 2006.
3. BEGG, Lain et al. The Own Resources of the European Union – Analysis and Possible Developments. European Commission, Brussels, 1998.
4. CATTOIR, Phillippe. Tax-based EU own resources. Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2004.
5. ČOK, Mitja et al. Javne finance v Sloveniji. Ekonomska fakulteta, Ljubljana 2005.
6. European Commission. The Community Budget – the fact and figures. European Commission, Luxembourg, 2001.
7. Evropska komisija. Proračun Evropske unije na kratko. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luxembourg, 2007.
8. Evropska komisija. Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2009. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luxembourg 2009.
9. Evropska skupnost. Pogodba o ustavi za Evropo. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luxembourg, 2005.
10. Evropska unija. Predlog pogodbe o Ustavi za Evropo. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luxembourg, 2004.
11. FIGUERA, Filipa. How to reform the EU Budget? Going Beyond Fiscal Federalism. Utrecht University, Utrecht, 2007.
12. FONTAINE, Pascal. Evropa v 12 poglavjih, urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luxembourg, 2009.
13. FORTUNA, Marko. Harmonizacija davka od dohodka pravnih oseb v Evropski Uniji. Ekonomska fakulteta, Ljubljana 2006.
14. GRILC, Peter. ILEŠIČ, Tomaž. Pravo Evropske Unije. Cankarjeva založba, Ljubljana, 2001.
15. KLUN, Maja et al. Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje. Fakulteta za upravo, 2005.
16. KOVAČ, Stanislav. Predindustrijski proračun EU in Slovenije. Finance, Ljubljana, 2005.
17. LEMASSURE, Alain. Poročilo o prihodnosti lastnih sredstev Evropske Unije. Evropski parlament, Bruselj, 2007.
18. MRAK et al. Pregled proračuna EU: priložnost za resno ali samo navidezno reformo-poročilo projektne skupine. Služba Vlade Republike Slovenije za Evropske zadeve, Ljubljana 2007.
19. MRAK, Mojmir. Proračun EU. Primath, Ljubljana 2004.
20. MRAK, Mojmir. Naslednja srednjeročna finančna perspektiva Evropske unije in Slovenija. Urad predsednika Republike Slovenije, Ljubljana, 2005.

21. SAPIR, Andre et al. An agenda for a growing Europe. Brussels, European commission, 2003.
22. Vlada Republike Slovenije. Slovenija in Evropska Unija – o pogajanjih in njihovih posledicah. Urad Vlade RS za informiranje, Ljubljana, 2003.
23. Vlada Republike Slovenije. Slovenija v Evropski Uniji. Urad Vlade RS za informiranje, Ljubljana, 2003.
24. Vlada Republike Slovenije. Temeljni akti Evropskih skupnosti. Uradni list RS, Ljubljana, 2002.

VIRI:

1. BÖGE, Reimer. Vmesni pregled finančnega okvira 2007 – 2013. URL:» http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/034-52479-082-03-13-905-20090324IPR52477-23-03-2009-2009-false/default_sl.htm«. 31.5.2009.
2. ERJAVEC, Emil. Prihodnost skupne kmetijske politike v luči Evropskih financ. URL:» http://www.svrez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/pregled_proracuna_EU/Erjavec.pdf«. 15.6.2009.
3. European Commission. A financial framework for the enlarged Union (2007 – 2013). URL:» http://ec.europa.eu/budget/prior_future/fin_framework_en.htm«. 20.5.2009.
4. European Commission. Financial programming and budget. URL:» http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm«. 15.5.2009.
5. European Commission. Public finances in EMU 2008. URL:» http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12832_en.pdf«. 15.5.2009.
6. European Commission. Reforming the budget, changing Europe. URL:» http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm«. 15.6.2009.
7. Evropska Komisija. Proračun Evropske unije na kratko. URL:» http://ec.europa.eu/dgs/budget/budget_glance/index_sl.htm«. 15.5.2009.
8. Evropska komisija. Proračun online. URL:» <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-sl.htm>«. 15.5.2009.
9. Evropska komisija. Reforma proračuna v spreminjajoči se Evropi. URL:» http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/article_5957_sl.htm«. 12.9.2007.
10. Evropski parlament. Nov sistem financiranja že od leta 2014. URL:» <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IMPRESS+20070329IPR04856+0+DOC+XML+V0//SL>«. 8.6.2009.
11. Finančna perspektiva. URL:» <http://www.evropa.gov.si/si/financiranje-in-proracun/financna-perspektiva/>«. 31.5.2009.
12. LEMASSOURE, Alain. Delovni dokument št. 4 o prihodnosti lastnih sredstev. URL:» http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/638/638711/638711sl.pdf«. 15.6.2009.

13. LEMASSOURE, Alain. Poročilo o prihodnosti lastnih sredstev Evropske Unije. URL:»<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2007-0066&language=SL&mode=XML>«. 10.6.2009.
14. Parlament je potrdil perspektivo. URL:» <http://www.rtvsl.si/evropska-unija/parlament-je-potrdil-perspektivo/54361>«. 20.5.2009.
15. Poročilo komisije o delovanju sistema virov lastnih sredstev. Financiranje Evropske unije, COM(2004) 505, 2004. 30.6.2009.
16. Postavljeni temelji financiranja Unije. URL:» <http://www.rtvsl.si/evropska-unija/postavljeni-temelji-financiranja-unije/52407>«. 31.5.2009.
17. Sklep sveta 2000/597/ES in Euratom o sistemu virov lastnih sredstev Evropske skupnosti. 7.10.2000.
18. Sklep Sveta 2007/436/ES in Euratom o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti Euratom. 23.6.2007.
19. Svet Evropske Unije. Izvrševanje proračuna EU. MEMO/05/421. 14.11.2005.
20. VAJGL, Uroš. Sistem virov lastnih sredstev. URL:» http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/pregled_proracuna_EU/Vajgl.pdf«. 31.5.2009.

SEZNAM TABEL, GRAFIKONOV

SEZNAM TABEL

TABELA 1: Večletni finančni okvir 2007 – 2013 (izraženo v milijonih EUR, v tekočih cenah)	11
TABELA 2: Proračunski prihodki.....	19
TABELA 3: SESTAVA LASTNIH SREDSTEV EU	22
TABELA 4: Primerjava med finančnim okvirjem 2009 in proračunom 2009.....	29

SEZNAM GRAFIKONOV

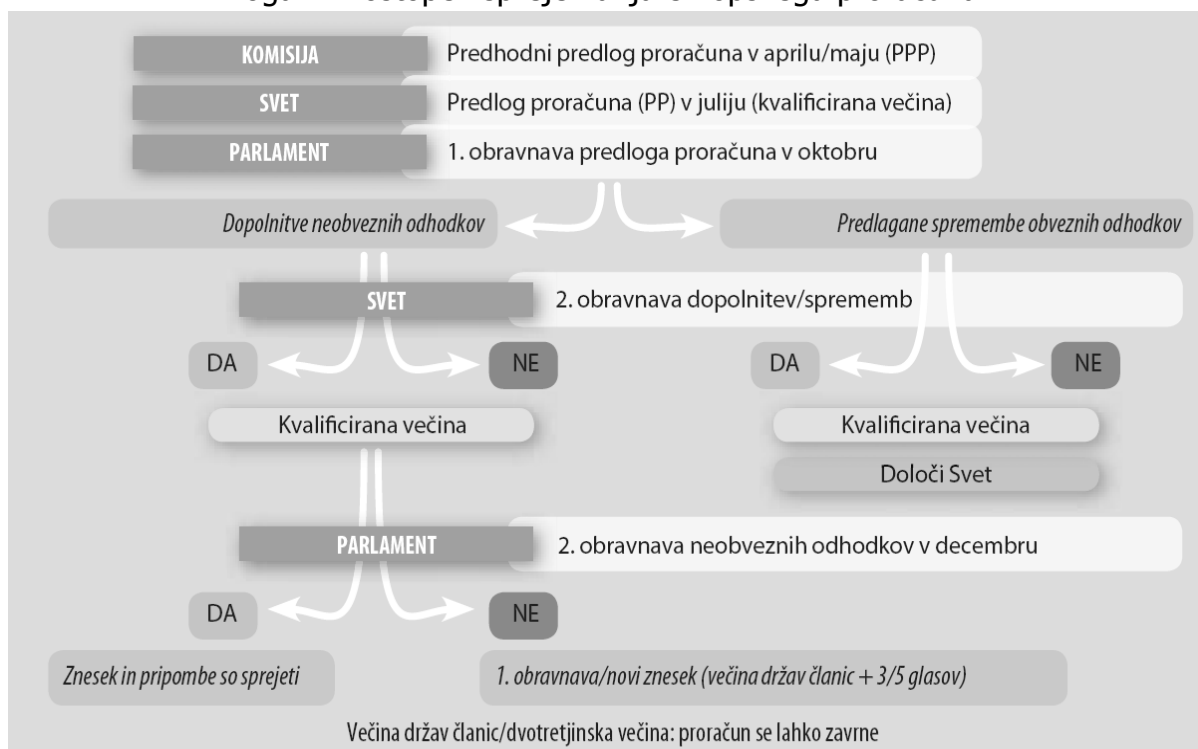
GRAFIKON 1: Proračunski prihodki v letu 2009	20
GRAFIKON 2: Proračunski izdatki EU leta 2009	30

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

BDP – bruto domači proizvod
BND – bruto nacionalni dohodek
EU – Evropska Unija
ECB – Evropska centralna banka
EGS – Evropska gospodarska skupnost
EIB – Evropska investicijska banka
EMI – Evropski denarni inštitut
ES – Evropska skupnost
EUR - evro
EURATOM – Evropska skupnost za jedrsko energijo
DDV – davek na dodano vrednost
SFP – srednjeročna finančna perspektiva
SKP – skupna kmetijska politika
STO – svetovna trgovinska organizacija
OZN – organizacija združenih narodov

PRILOGE

Priloga 1: Postopek sprejemanja evropskega proračuna



Vir: Evropska komisija, 2007

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Podpisana Ines Podlesnik izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala samostojno po virih navedenih v diplomskem delu in s pomočjo mentorja in dovolim objavo diplomskega dela na internetnih straneh.

Ljubljana, september 2009

Podpis:

Diplomsko delo je lektoriral/a:

Vika Šuštar, profesorica slovenskega jezika