

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo  
visokošolskega programa

**PRORAČUN EVROPSKE UNIJE IN SLOVENIJA**

Kandidat: Rok Presečnik

Številka indeksa: 04026357

Mentor: dr. Aleksander Aristovnik

Ljubljana, junij 2010

## **POVZETEK**

Diplomsko delo obravnava proračun Evropske unije, njen nastanek, delovanje ter primerjavo in povezanost proračuna Evropske unije s Slovenijo kot polnopravno članico Unije. V uvodnih poglavjih sta prikazani vloga in pomen proračuna s posebnim poudarkom na evropskem proračunu. Predstavljeni so njegova zgodovina, nastanek, sestava in delovanje. Osrednji del naloge obravnava predvsem delovanje evropskega proračuna, predstavitev njegovega splošnega in posebnega dela, ter predstavitev načrtov razvojnih programov. Večino tega je tudi podkrepljenega s tabelami, grafi in podatki novejšega datuma. Namen diplomskega dela je bolje spoznati proračun Slovenije in proračun Evropske Unije. Cilj, ki ga želim doseči je, da ugotovim kakšno je obstoječe stanje na področju evropskega in slovenskega proračuna, ter kako se sredstva vlagajo in izplačujejo v enega in drugega. Analiziral in primerjal sem tudi vplačila in izplačila držav članic evropske Skupnosti v evropski proračun, ter opisal pogled v prihodnost Unije.

Ključne besede: proračun Slovenije, proračun Evropske Unije, sestava proračuna, BDP

## **ABSTRACT**

This work deals with the budget of the European Union, its formation, performance and budget comparison and integration of the European Union and Slovenia as a full member of the Union. In the introductory chapters is given the role and importance of the budget with emphasis on the European budget. It is presented in its history, origin, composition and operation. The central part of the work focuses on performance of the budget, the presentation of its general and specific work plan development and presentation of most of these programs is also corroborated by tables, graphs and data of more recent date. Purpose of this study is to understand better the budget of Slovenia and the European Union. The objective that I want to achieve is to find out how the current situation in Europe and the Slovenian budget is, how the funds are invested and paid in one and another. I analyzed and compared the payments and payments made by Member States of the European Community to the European budget, and described the outlook on the future of the Union.

Key words: Slovenian Budget, Budget of the European Union, the composition of the budget, GDP

## KAZALO

POVZETEK .....	ii
ABSTRACT .....	ii
<b>1. UVOD .....</b>	<b>1</b>
1.1. Obrazložitev teme.....	1
1.2. Namen in cilji diplomskega dela .....	2
1.3. Metodologija dela .....	2
<b>2. VLOGA IN POMEN PRORAČUNA.....</b>	<b>3</b>
2.1. Pojem proračuna .....	3
2.2. Pravne značilnosti proračuna .....	4
2.3. Proračunska načela.....	5
2.4. Naloge proračuna .....	8
2.5. Sestavljanje in sprejemanje.....	9
2.6. Izvajanje proračuna.....	10
2.7. Zaključni račun in nadzor izvajanja proračuna.....	10
2.8. Nove metode planiranja proračuna .....	11
<b>3. PRORAČUN EU .....</b>	<b>16</b>
3.1. Nastanek in zgodovina EU .....	16
3.2. Sistem proračuna EU od leta 1953 do leta 2013.....	18
3.2.1. Sistem proračuna EU od leta 1953 do leta 1975 .....	18
3.2.2. Sistem proračuna EU po letu 1975.....	19
3.2.3. Sistem proračuna EU v letu 2007 in 2013.....	21
3.2.4. Značilnosti sedanjega sistema proračuna EU .....	23

3.3. Proračunski prihodki in odhodki .....	23
3.4. Postopek sprejemanja evropskega proračuna .....	25
3.5. Financiranje EU .....	26
<b>4. POVEZAVA EU IN SLOVENIJE.....</b>	<b>26</b>
4.1. Proračun Slovenije .....	27
4.1.1. Pravna podlaga proračuna .....	27
4.1.2. Funkcije proračuna .....	29
4.1.3. Sestava proračuna .....	29
4.1.4. Priprava proračuna .....	31
4.1.5. Sprejem proračuna .....	32
4.1.6. Izvrševanje proračuna .....	33
4.1.7. Zaključni račun proračuna .....	34
4.2. Vplačila Slovenije v proračun EU .....	34
4.3. Izplačila Sloveniji iz proračuna EU .....	37
4.3.1. Informacija o neto položaju državnega proračuna Republike Slovenije do proračuna Evropske unije v prvih treh mesecih leta 2010 .....	39
4.4. Sistemi virov lastnih sredstev skupnosti.....	40
4.4.1. Tradicionalna lastna sredstva (TLS) .....	41
4.4.2. Sredstva na osnovi davka na dodano vrednost (DDV) .....	41
4.4.3. Sredstva na osnovi bruto nacionalnega dohodka (BND) .....	41
4.5. Primerjava vplačil/izplačil držav članic EU v proračun EU .....	42
4.6. Analiza vplačil in izplačil za obdobje 2004- 2013 .....	42
4.7. Pogled v prihodnost .....	50

<b>5. ZAKLJUČEK .....</b>	<b>53</b>
LITERATURA.....	55
VIRI .....	57
SEZNAM GRAFOV IN TABEL .....	59
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC .....	60
PRILOGE.....	62
Priloga 1: Odhodki EU za obdobje 2007- 2013.....	62
Priloga 2: Postopek sprejema evropskega proračuna .....	63
Priloga 3: Neto plačnice in neto prejemnice (v eur/preb.).....	64
Priloga 4: Neto plačnice in neto prejemnice (v mil. eur) .....	64
Priloga 5: Bruto domači proizvod (v %) .....	65
Priloga 6: Predvidena sredstva po naslovih za finančno perspektivo 2007 – 13 (v mio EUR) .....	66
IZJAVA .....	67

# **1. UVOD**

1. maja 2004 je Slovenija postala polnopravna članica Evropske unije. Ob tem se je in se še danes sooča z možnostmi, preprekami ter številnimi izzivi. Eden največjih je, kako najbolje izkoristiti nove razvojne možnosti, ki jih je Sloveniji prineslo članstvo v Evropski uniji.

Kot posledico na proračunskem področju je Slovenija z vstopom v Evropsko unijo, dobila tudi neposredne obveznosti do proračuna Evropske unije, hkrati pa ji je vstop v Evropsko unijo omogočil tudi črpanje evropskih sredstev. Za vse nove države članice je predviden status neto prejemnic iz proračuna Evropske unije.

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

## **1.1. OBRAZLOŽITEV TEME**

V svojem diplomskem delu sem okvirno predstavil proračun Evropske unije in splošni del proračuna Slovenije ter njuno povezavo.

V prvem delu sem predstavil na splošno vlogo in pomen proračuna, njegov ekonomski vidik ter načela sodobnega proračuna. Razdelal sem njegovo nalogo, sestavo, sprejemanje in izvajanje.

V drugem delu sem se osredotočil na proračun Evropske unije, njegov nastanek in zgodovino, ter predstavil njegov splošni in posebni del. Opisal sem tudi načrte razvojnih programov, postopek sprejemanja evropskega proračuna in njegovo financiranje. Vse to sem podkrepil z ustreznimi podatki.

V tretjem delu sem na kratko predstavil proračun Slovenije, vplačila Slovenije v evropski proračun ter izplačila Sloveniji iz evropskega proračuna. Za konec sem naredil še primerjavo vplačil in izplačil držav članic v evropski proračun in raziskal kakšen je pogled v prihodnost.

## **1.2. NAMEN IN CILJI DIPLOMSKEGA DELA**

Namen mojega diplomskega dela je s preučevanjem literature in internetnih virov bolje spoznati proračun Slovenije in proračun Evropske Unije. Cilj raziskave je ugotoviti, kakšno je obstoječe stanje na področju evropskega in slovenskega proračuna, kako se sredstva vlagajo v enega in drugega, kako se ta sredstva porabljajo ter kakšne pravice in obveznosti glede proračuna je Slovenija prevzela ob vstopu v Evropsko Unijo in obratno.

## **1.3. METODOLOGIJA DELA**

Pri izdelavi diplomskega dela se bom oprl na teoretične metode raziskovanja. Kot osnovno metodo bom uporabil metodo analize vsebine pisnih in internetnih virov, hkrati bom uporabil deskriptivno metodo, ki mi bo pomagala pri opisovanju dejstev, procesov in pojavov v zvezi z obravnavanim problemom. Poleg tega bom uporabil tudi zgodovinsko metodo, s katero bom preučeval podatke v preteklosti.



## **2. VLOGA IN POMEN PRORAČUNA**

### **2.1. POJEM PRORAČUNA**

Izraz proračun se uporablja za letni načrt prihodkov in odhodkov družbeno-političnih skupnosti. Za proračun uporabljamo tudi že starodavno besedo "budžet", ki je francoskega porekla in izhaja iz starofrancoske besede "bouge" oziroma "bougette" in ima koren v keltski besedi "bulge", ki je prvotno predstavljal torbo iz usnja, v kateri je imel kralj spravljene denar za javne izdatke. Z uveljavitvijo najprej prostovoljnih, pozneje pa obveznih dajatev za financiranje državnih potreb, je v zvezi z nastankom proračuna nastala parlamentarna država. (po Žibert, 2001, str.160)

Državni proračun je pomemben instrument, ki ga ima vlada na voljo pri izvajanju večletne makroekonomske politike, katere cilj je zagotavljanje stabilnih javnih financ in pospeševanje gospodarskega ter družbenega razvoja. Proračun kot plansko-bilančni instrument namreč zajema znaten del narodnega dohodka v obliki prejemkov, ki jih potem troši za javne potrebe, tako da se doseže optimalno zadovoljevanje. Temeljne naloge pri upravljanju proračuna so: uresničitev proračuna v okvirih in za namene, kot je bil sprejet, njegovo pravočasno in fleksibilno prilagajanje spremenjenim fiskalnim okoliščinam ter uresničevanje v proračunu zastavljenih družbenih in gospodarskih ciljev.

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

Navadno proračun opredelimo kot osnovni finančni instrument, s katerim država ali lokalna skupnost predvideva prejemke in izdatke za prihodnje proračunsko obdobje, danes praviloma proračunsko leto, za zadovoljevanje proračunskih potreb. (po Jelčić, 1988, str. 447)

## 2.2. PRAVNE ZNAČILNOSTI PRORAČUNA

Zaradi različnih postopkov pri sprejemanju proračuna, prevladuje v finančni teoriji neenotnost glede pravne narave proračuna. Vprašanje, kakšna je narava pravnega akta, s katerim se proračun sprejema, je formalnega pomena in je rešeno zelo neenotno, ne samo v proračunski teoriji, temveč tudi v proračunski praksi ter zakonodaji.

Proračun se po svoji zunanji obliki in po svoji materialni vsebini razlikuje od zakona in drugih aktov predstavniškega telesa in je neodvisen od postopka, glede na to, kako se sprejema. Te razlike so dale povod, da se je v teoriji proračuna oblikovalo nekaj različnih stališč o pravnem vidiku akta, s katerim se proračun sprejema:

Prva teorija zagovarja stališče, da je proračun zakon, ker ga sprejema predstavniško telo. Proračun je fiksni legalitet: zakonita obveznost plačila, legalitet prejemkov in legalitet izdatkov.

Po drugi teoriji s formalnega vidika je proračun zakon samo po svoji zunanji obliki, ne pa tudi po svoji vsebini (v materialnem smislu). Po tej teoriji proračun ne vsebuje nobenih norm in obveznih pravil, temveč samo pooblastila zbiranja in trošenja dohodkov. S proračunom se torej dajejo samo direktive državnim organom, ki ga izvajajo in sicer, kako naj ga izvajajo, ker se zanje ne predpisuje nobena obveznost. Za neizvajanje proračuna ni pravne sankcije, ker proračun ne vsebuje nobenega obveznega pravila, zato tudi ni zakon v materialnem smislu.

Po tretji teoriji ni proračun zakon niti v formalnem niti v materialnem smislu, temveč predstavlja upravni akt (stališče starejših teoretikov).

Neodvisno od prej naštetih treh teorij, danes velja stališče, da je državni proračun v formalnem smislu zakon in to posebne vrste. To pa zato, ker predstavniško telo ne sprejema proračuna vedno po enakem postopku, kakor se sprejemajo zakoni, temveč za sprejem uporabi nekoliko spremenjen postopek. Zakonodaje večine držav ne urejajo teh vprašanj, tako da je odgovor v pravni naravi proračuna v glavnem prepuščen proračunski teoriji.

Danes se v večini držav proračun sprejema z zakonom. V sestavljenih državah s federativno ureditvijo je oblika akta, s katerim se sprejema proračun, praviloma urejena z ustavo. Če to ni tako, se uporabljajo splošna formalno-normativna pravila. (po Pernek, 1999, stran 343)

## 2.3. PRORAČUNSKA NAČELA

Kot instrumentu financiranja javnih izdatkov, da bi proračun lahko opravljal vse naloge, sta finančna teorija in praksa določili načela, ki jih je treba upoštevati pri sestavljanju, sprejemanju in izvajanju. Vsebovani so v finančnih predpisih posameznih držav ter se od države do države razlikujejo glede na njeno družbenopolitično ureditev. Prikazal in obravnaval bom splošno znana proračunska načela.

Splošna proračunska načela lahko razdelimo na dve skupini: na formalno-statično skupino in na dinamično-materialno skupino. Med načela formalno-statične skupine prištevamo: načelo proračunske popolnosti, načelo proračunske enotnosti in načelo proračunske preglednosti. Med dinamično-materialno skupino načel pa prištevamo (po Pernek, 1999, str. 343): načelo proračunske specializacije, načelo proračunske točnosti, načelo predhodne potrditve proračuna, načelo proračunske javnosti, načelo periodičnosti proračuna in načelo proračunskega ravnotežja.

- *Načelo enotnosti proračuna* zahteva, da se vsi prihodki in izdatki v proračunu prikažejo v enem aktu, ki mora obsegati celotno aktivnost države. To načelo zagotavlja homogenost proračuna, predpisi pa ga morajo upoštevati iz finančnih in političnih razlogov. Kjer tega načela ne upoštevajo lahko govorimo o proračunski pluraliteti<sup>1</sup> ali sistemu specialnih proračunov. (po Pernek, 1999, str. 344)

- *Načelo proračunske popolnosti* določa, da se vsi izdatki ter prejemki vnesejo v proračun v bruto zneskih (popolni zneski) in ne glede iz katerih virov izhajajo brez odbitkov. To načelo omogoča organom, ki so pristojni za sprejemanje proračuna, pregled nad postavkami, da lahko pri sprejemanju proračuna ocenijo upravičenost pred potrditvijo. Proti koncu proračunskega leta to načelo tudi omogoča pregled in uspešen nadzor nad pravilnostjo izvajanja proračuna, ki jih izkaže zaključni račun proračuna. To načelo zahteva torej izkazovanje dohodkov in izdatkov brez medsebojne kopenzacije med njimi. Način vodenja proračuna po načelu proračunske popolnosti se v teoriji imenuje neto proračun. Ker pa so vsote pri njem kompenzirane, je neto proračun nerealen in zato nedopusten. (po Pernek, 1999, str. 344)

- *Načelo preglednosti proračuna* se zagotavlja tako, da se prihodki in izdatki v proračunu tako centralnega organa kakor tudi v proračunih vseh politično-teritorialnih enot prikažejo enotno in to prihodki po virih in izdatki po namenu. (po Pernek, 1999, str. 344)

---

<sup>1</sup> Primer pluralitetnega proračuna je npr. vojni proračun.

Po načelu preglednosti je lahka razdelitev javnih izdatkov v proračunu: po koristnikih (resorno načelo), znotraj tega za posamezne namene (realno načelo) in po vrstah izdatkov (funkcionalno načelo). Pri razvrščanju izdatkov se uporabljajo določene klasifikacijske številke, ki so enotne za vse proračune v posameznih državah. (po Pernek, 1999, str. 345)

- *Načelo proračunske točnosti* zahteva, da so prihodki in izdatki navedeni čim bolj točno in natančno, da ne bi prihajalo do razlik med proračunom kot planom prihodkov in izdatkov ter zaključnim računom proračuna kot pokazateljem točnosti tega načela. V praksi se skuša doseči čim večjo usklajenost med zaključnim proračunom in proračunom. (po Pernek, 1999, str. 345)

Za uresničevanje načela proračunske točnosti uporabljamo tri metode (po Pernek, 1999, str.345):

a.) *Avtomatska (samodejna) metoda* je tista, s katero na podlagi proračuna prejšnjega leta določimo osnovo višine proračunskih prihodkov in izdatkov.

b.) *Metoda povečanja* (izjemoma zmanjšanja) je metoda, s katero glede v odnosu do prejšnjega leta povečamo ali zmanjšamo prihodke in izdatke.

c.) *Metoda neposredne ocene* proračunskih prihodkov in izdatkov za vsako proračunsko leto. Pristojni proračunski organi po tej metodi določijo, kateri so ti prihodki in v katerih zneskih se lahko v obliki davščin poberejo v letu, za katerega se proračun sprejme, da bi se z njim pokrili proračunski izdatki.

- *Načelo predhodne potrditve* (po predstavnem organu) dohodkov in izdatkov poudarja, da brez potrditve dohodkov in izdatkov organa za sprejemanje proračuna ni dopustno kakršnokoli proračunsko poslovanje, preden ni takšne potrditve. Če proračun ni pravočasno sprejet, se uporablja t.i. začasno financiranje. Začasno financiranje je časovno omejeno s tem, da se po naknadnem sprejemu proračuna že vključijo v sedaj sprejeti proračun vsi prihodki in izdatki. Financiranje je možno izvesti na več načinov. Lahko se začasno uporablja predhodni proračun ali pa opravi financiranje na podlagi t.i. proračunskih dvanajstin prejšnjega proračuna, s tem da so te dvanajstine omejene na določeno število mesecev. V nekaterih državah je dopustno za kritje najnujnejših državnih izdatkov odobritev nujnega proračuna. (po Pernek, 1999, str. 345)

- *Načelo proračunske specializacije* omogoča, da pristojni organi uporabljajo odobrena sredstva samo za določene namene v določenem znesku in v okviru določenega časa. (po Pernek, 1999, str. 346)

a.) *Kvantitativna specializacija* pomeni, da se proračunska sredstva ne smejo porabljati v večjem znesku, kakor je to s proračunom določeno. Šteje se, da je kvantitativna

specializacija zavarovana, če je od predvidenih sredstev za kritje določenih izdatkov porabljeno manj od predvidenih sredstev. Pogoj za to je, da morebitni prihranek ni bistveno vplival na kakovost zadovoljevanja potreb, ki se financirajo iz teh sredstev.

*b.) Kakovostna specializacija* pomeni, da se proračunska sredstva porabijo izključno za kritje tistih izdatkov, ki so določeni v proračunu. Na ta način se želi onemogočiti, da bi izvršilna oblast odstopila od financiranja tistih izdatkov, ki jih je zakonodajna oblast določila.

*c.) Časovna specializacija* pomeni, da se lahko proračunska sredstva angažirajo in porabijo samo v času, za katerega je bil proračun sprejet. Neprisotnost časovne specializacije bi otežila oziroma onemogočila plansko in racionalno razpolaganje s proračunskimi sredstvi kakor zakoniti nadzor nad izvajanjem proračuna. (po Pernek, 1999, str. 346)

- *Načelo proračunske javnosti* zagotavlja državljanom ter vsem davčnim zavezancem, da se seznanijo z namenom trošenja sredstev, ki so pridobljena s finančnimi instrumenti od fizičnih in pravnih oseb. Načelo proračunske javnosti zahteva tudi, da so subjekti seznanjeni z zaključnim računom o izvajanju proračuna. Nekateri podatki iz proračuna niso objavljeni, vendar s tem načelo javnosti ni kršeno. Tukaj so mišljeni podatki o izdatkih za oborožitev in drugi podatki, ki so seveda zaupni. (po Žibert, 2001, str. 167)

- *Načelo proračunskega ravnotežja* določa, da so izdatki in dohodki v proračunu uravnoteženi že pri sprejemanju samega proračuna in sicer že v teku enega leta. To načelo se je spoštovalo še zlasti v časih, ko se država ni vtikala v gospodarsko življenje. Odstopanje od proračunskega ravnovesja in sprejetja načela proračunskega deficita<sup>2</sup> dejansko pomeni doseganje ravnovesja t.i. ekonomskega ravnovesja.

Proračunsko ravnotežje lahko zagotovimo tako, da dosežemo formalno ravnotežje- t.j. ravnotežje prihodkov in izdatkov, ki je neodvisno od tega, od kod pritekajo proračunski prihodki in materialno ravnotežje, ki je zagotovljeno tako, da so proračunski izdatki pokriti iz rednih javnih prihodkov. (po Žibert, 2001, str. 167)

- *Načelo enoletnosti* pomeni sprejetje proračuna praviloma samo za krajše obdobje, pri čemer je najprimernejše razdobje enega leta. Takšno razdobje glede na podatke prejšnjega leta omogoča realnejše predvidevanje dohodkov in izdatkov, ko ni mogoče pravilno računati večje spremembe v tako kratkem časovnem obdobju. Treba je tudi

---

<sup>2</sup> Proračunski primankljaj ali deficit nastane, kadar so proračunski izdatki v tekočem letu večji od proračunskih prihodkov.

opozoriti na to, da to leto ni vedno istovetno s koledarskim letom. (po Pernek, 1999, str. 348)

- *Načelo proračunske stvarnosti* je tesno povezano z načelom proračunskega ravnovesja. Po tem načelu je moč predvideti v proračunu le prihodke, ki jih je mogoče uresničiti po realni oceni, sredstva pa razporediti v višini, ki je nujna za kritje javnih potreb in za izvajanje nalog, ki jih mora opraviti določena lokalna enota. (po Pernek, 1999, str. 349)

## 2.4. NALOGE PRORAČUNA

Glede na stopnjo demokracije v državi so naloge proračuna različne (po Pernek, 1999, str. 351):

a.) *Politična naloga* izhaja iz ugotovitve, da je proračun akt, ki sprejme parlament in Državni zbor. Proračun je dejansko odraz političnega programa vlade, ki ga v sprejem predloži Državnemu zboru.

b.) *Pravna naloga* se kaže v tem, da je proračun pravni akt in torej pravna podlaga za finančno gospodarjenje države.

c.) *Finančna naloga* ima funkcijo, da usklajuje izdatke s prihodki, saj se s proračunom financira upravna dejavnost oziroma javna poraba.

d.) *Nadzorna naloga* se kaže v tem, da vlada nadzira delo javne porabe in, da se pojavlja proračun kot izredno sredstvo. Proračun je torej sredstvo političnega nadzora predstavniškega telesa nad izvršilno in upravno oblastjo.

e.) *Planska naloga* daje pregled predvidenih prihodkov ter izdatkov proračuna. Proračun je neke vrste plan, s katerim zagotavljamo najučinkovitejšo in najracionalnejšo porabo državnih finančnih virov tako, da bi dobili najboljše povratne rezultate.

f.) *Ekonomska naloga* proračuna se odraža v uresničevanju ekonomskih ciljev in oblast lahko s proračunsko politiko vpliva na inflacijo, zaposlenost, porabo, proizvodnjo in druge.

g.) *Stabilizacijska naloga* se kaže v tem, da mora proračun zagotavljati stabilnost gospodarstva in posledično s tem stabilnost celotne države.

## 2.5. SESTAVLJANJE IN SPREJEMANJE PRORAČUNA

Izvršilni organi imajo zelo pomembno in odgovorno nalogo, saj je v njihovi pristojnosti celotna sestava proračuna. Samo sestavljanje proračuna in iniciativa sta v glavnem urejena v posameznih državah z zakonom o proračunih, v katerih so določene pravice in dolžnosti posameznih proračunskih organov. Priprave na sestavo proračuna se pričnejo nekaj mesecev pred začetkom novega proračunskega leta, saj mora biti proračun sprejet pred začetkom novega proračunskega leta. Pristojni državni organi<sup>3</sup>, ki izdelujejo proračun, so dolžni poklicati vse uporabnike proračunskih sredstev, da predložijo svoje obrazložene zahteve za finančna sredstva, ki jih bodo potrebovali iz proračuna. Pristojni organi nato, na podlagi ugotovljenih javnih potreb, načrtujejo prihodke, ki naj bi se zbrali iz različnih davkov, taks, prispevkov in drugih instrumentov, kakor tudi izdatke, ki jih bodo porabili za zadovoljitev javnih potreb. Pristojni organ na podlagi zbranih podatkov za izdelavo proračuna izdelava osnutek proračuna, ki ga pošlje v pogled vladi. Vlada nato prouči osnutek proračuna z vsemi predlogi oziroma pripombami, ki so jih pripravili uporabniki proračuna, in nato predlog proračuna posreduje predstavniškemu organu. Pristojni odbori oziroma komisije predstavniškega organa preučijo posamezne dele proračuna in tudi proračun kot celoto ter naročijo uporabnikom proračunskih sredstev za obrazložitev svojih zahtevkov. Vlada s svojimi poročili obvešča parlament o svojem dosedanjem delu in o nalogah v prihodnjem letu. Po vseh spremembah sledi glasovanje o proračunu, nato pa se proračun sprejme v obliki zakona ter objavi v javnem glasilu<sup>4</sup>, kjer se objavijo tudi drugi sprejeti predpisi.

Proračun je ponavadi sestavljen iz splošnega in posebnega dela. Splošni del proračuna obsega podatke o skupnih prihodkih in izdatkih proračuna, o višini proračunskih rezerv, o pravicah in obveznostih organov, ki skrbijo za sestavljanje in sprejemanje proračuna, kakor tudi ukrepe za doseganje proračunskega ravnotežja. V obsežnejšem delu proračuna so navedeni uporabniki proračunskih sredstev in podrobnejši namen trošenja sredstev, ki so v proračunu odobrena. (po Pernek, 1999, str. 352)

---

<sup>3</sup> Ministrstvo za finance, Ministrstvo za proračun, sekretarjati, posebni oddelki za proračun, itd.

<sup>4</sup> Uradni list republike Slovenije (ULRS)

## **2.6. IZVAJANJE PRORAČUNA**

Oblikovati proračun, pomeni zbrati vse prihodke, ki so v proračunu planirani ter jih porabiti v tiste namene in v tistem znesku, kot je to v proračunu določeno. Medtem ko so načini zbiranja prihodkov načeloma določeni s posebnimi predpisi, sta način njihove uporabe in višine posameznih izdatkov določena v proračunu. Zato je za stališče izvajanja proračuna zelo pomembno spoznati izdatke, ki se uporabljajo iz proračunskih prihodkov.

Da bi se zagotovil nadzor pri porabi proračunskih prihodkov in da bi se čim uspešneje zagotovile naloge, ki se financirajo iz proračuna, je predpisan točno določen, relativno zapleten postopek porabe proračunskih prihodkov. S tem se prepreči tudi morebitne nepravilnosti in zlorabe pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi. (po Pernek, 1999, str. 353)

## **2.7. ZAKLJUČNI RAČUN IN NADZOR IZVAJANJA PRORAČUNA**

Končno sliko izvajanja proračuna predstavlja zaključni račun proračuna. Kaže nam kakšna so bila predvidevanja proračuna za določeno leto. Proračun je akt predvidevanja, učinkovita izvedba predvidevanja pa se imenuje zaključni račun proračuna.

Zaključni račun proračuna se sprejema po enakem pravnem postopku kot je sprejet proračun ob sodelovanju istih organov, ki so sodelovali pri sestavljanju in sprejemanju proračuna. Zaključni račun proračuna kaže vsako postavko, partijo in pozicijo s predvidevanji in realizacijo ter na koncu rekapitulacijo zaključnega računa, iz katerega spoznamo ali je proračun zaključen s suficitom ali deficitom.

Podatki iz zaključnega računa proračuna služijo pri sprejemanju novega proračuna, nadaljuje se nadzorovanje delovanja upravnih organov in tako se dobi preglednejša slika o zadovoljevanju javnih potreb in reševanju problemov.

Da bi ugotovili ali se proračunska sredstva uporabljajo v tiste namene in po velikosti, kot je v proračunu predvideno in da bi preprečili zlorabe z razpolaganjem proračunskih sredstev, se mora izvajati nadzor proračuna. Proračunski nadzor opravljajo razni organi, in to v različnih časih. Po organih lahko proračunski nadzor razvrstimo na administrativni nadzor, kjer višji organ nadzira nižjega in pri katerem določene proračunske inšpekcije



nadzirajo delo uporabnikov proračunskih sredstev, računski nadzor zakonitosti razpolaganja s proračunskimi sredstvi, ki ga izvaja za to poseben organ, ki je različen od upravnega ter politični nadzor, ki ga opravlja predstavniško telo. Ločimo tudi interni ter eksterni nadzor. O notranjem nadzoru govorimo takrat, ko nadzor poteka znotraj uporabnikov proračunskih sredstev in o zunanjem takrat, ko nadzor opravljajo organi zunaj uporabnikov proračunskih sredstev. Glede na čas ločimo tudi predhodni proračunski nadzor, ki je usmerjen na preprečevanje nepravilnosti pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi in naknadni nadzor, kjer se ugotavlja, če je pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi prihajalo do kakšnih nepravilnosti ali zlorab.

Zloraba pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi je kazniva in za osebe, ki so krive za nepravilnosti oziroma zlorabe so predpisane materialne, kazenske in politične odgovornosti. (po Pernek, 1999, str. 355)

## **2.8. NOVE METODE PLANIRANJA PRORAČUNA**

Vedno pereče vprašanje in ena izmed problematik proračuna je, da vedno vemo koliko nas proračun stane, ne vemo pa, koliko nam daje. Najprej so začeli o novih metodah planiranja intenzivno razmišljati v ZDA, kasneje pa tudi v nekaterih evropskih državah. Najpomembnejše novejšie metode planiranja proračuna so:

- *Metoda PPBS* (Planing-Programing-Budgeting-System) je metoda, ki se je pričela uporabljati po letu 1960 v sistemu javnega financiranja ZDA, od tam pa so ga postopoma prevzele še druge države. PPBS je sistem organizacijskih in metodičnih instrumentov, s pomočjo katerih se pravočasno predvidi potreba novih državnih nalog ali spremembe obstoječih državnih aktivnosti, kolikor je to mogoče v kvantitativni obliki.

To metodo poleg ZDA uporabljajo tudi Kanada, Švedska, Nizozemska in Belgija. Bistvo te metode je predvsem v tem, da nam omogoča ugotavljanje potreb in primerjavo potreb, ta zgoščena in poenostavljena definicija pa nam postane bolj jasna, če izpostavimo tri glavne elemente (po Pernek, 1999, str. 363):

Prvi element pomeni povezanost proračunskega in finančnega planiranja, ki se ga izvaja v treh fazah: Prva faza planiranja (planning), kjer se dolgoročno opredelijo cilji in se daje usmeritev za izvajanje nalog. V drugi fazi programiranja (programing) se srednjeročno določa verjetnost uresničevanja ciljev in v tretji fazi povezovanje plana in proračuna (budgeting), kjer se kratkoročno določijo sredstva za uresničitev projekta.

Drugi element je program-proračun in pomeni, da preverjamo izdatke in koristi proračuna. Pomemben je predvsem zato, ker ne določa samo izdatkov ampak tudi cilje ter stopnjo njihove uresničitve.

Tretji element je sistemska analiza in pomeni seštevek metodičnih verjetnosti, da se soočijo vsi kompleksni problemi, se dobi jasna slika o strukturi, se razvijejo strategije in da se najdejo koristne alternative ter izračunajo njihove posledice.

Ločimo grobo in fino strukturo PPBS-ja (po Pernek, 1999, str. 364):

Groba struktura je sestavljena iz dveh faz. Prva faza pomeni določanje najvišjih kulturno-specifičnih vrednosti (mir, svoboda, pravica, varnost...), druga faza pa pomeni dedukcijo nacionalnih ciljev, med katerimi je pomemben naprimer cilj pravičnosti obdavčitve.

Fina struktura je v ZDA razdeljena na pet elementov in se nanaša na konkretni postopek PPBS-a (po Pernek, 1999, str. 365)

a.) Prvi element se imenuje "Program-Structures", ki ga lahko smatramo kot jedro PPBS-a vendar je hkrati tudi najbolj sporen del sistema. Tu mora vsaka organizacija, ki uporablja PPBS, pojasniti kateri in kakšen je njen prispevek pri uresničitvi tega cilja.

b.) Drugi element se imenuje "Issue Letters" in predstavlja pomožno sredstvo, ki olajša proračunskim organizacijam izdelavo lastnih programskih struktur.

c.) Tretji element se imenuje "Program-Memoranda", ki omeji sredstva samo za tiste izdatke, ki so opravičeni in podrobno razloženi.

d.) Četrty element se imenuje "Special Analytic Studies" kjer se preverjajo stroški in koristi alternativnih projektov, da bi se tako olajšala njihova selekcija.

e.) Peti element se imenuje "Program and Financial Plan". Z njim opravimo proračunsko-tehnično preoblikovanje proračunskih izdatkov in poenostavimo nadzor proračuna v tradicionalnem smislu.

PPBS pa ima poleg prednosti tudi nekaj slabosti. Tehnično instrumentalni problemi, ki se kažejo v možnosti manipuliranja in administrativni problemi, se poenostavljeno kažejo v tem, da se parlament ne razume na stroko ter tako sprejema in nadzira metodo, ki je ne pozna. PPBS tudi ni politično nevtralen, ker tisti, ki razpolaga z informacijami, to je predvsem izvršilna oblast, lahko manipulira s sistemom in tako ni primeren za decentralizirane države.

- *Metoda racionalne odločitve proračuna (RCB)*

Na podlagi te metode je Francija dosegla velik napredek v gospodarstvu. Metoda RCB uporablja zbir ukrepov za: popravke, poenostavitve, ocenitve procesa proizvodnje, povečanje proizvodnosti dela, doseglo proizvodnje visoke kakovosti itd. Pri tej metodi varčujemo čas, silo in material. (po Pernek, 1999, str. 366)

Časovno se metoda RCB izvaja v sedmih fazah (po Pernek, 1999, str. 367):

- v prvi fazi se analizira zastavljene cilje
- v drugi fazi opišemo finančna sredstva
- v tretji fazi, ki se imenuje analiza sistema, se oblikuje matematični model sistema, ki s pomočjo računalnika dovoljuje, da hitro simuliramo številne možnosti
- v četrti fazi, odvisno od zastavljenih ciljev in razpoložljivih sredstev, določimo alternativne programe
- v peti fazi na podlagi primerjave njihovih stroškov ocenjujemo posamezne programe
- v šesti fazi pooblaščen oseba sprejme dokončno odločitev v dolgoročnih proračunskih ciljih in sredstvih, ki so potrebna za uresničitev teh ciljev.
- zadnja sedma faza pomeni transpozicijo osnovnih načel moderne uprave v javni sektor

Metoda RCB pa ima tudi nekaj slabosti. Ena od teh je, da ni mogoče vseh ciljev proračuna številčno ovrednotiti, kakor je mogoče v gospodarstvu ovrednotiti naprimer dobiček. Tako je naprimer težko ovrednotiti porabljena sredstva za šolstvo, zdravstvo, itd.

- *Metoda program-proračun*

Ta metoda se je začela uporabljati najprej na Švedskem z namenom, da bi bilo delo proračunske uprave ekonomično in bolj kakovostno. Po tej metodi naj bi se vzpostavilo razmerje med cilji ter proračunskimi ukrepi za doseglo teh ciljev na racionalen način. Izdelava strukture programa predpostavlja predhodno rešitev določenih tehničnih problemov, kot so naprimer analiza stroškov, prikaz koristi in večletna projekcija. Uspeh te metode je odvisen tudi od uspešne uporabe indikatorjev programa. Po tej metodi izdelamo večletno projekcijo proračunskih ciljev (štiri do pet let), ki jih nato uresničujemo s posameznimi letnimi proračuni. Odobreni prihodki in izdatki pripravljeni po tej metodi, veljajo samo za eno leto, za ostala štiri pa predstavljajo samo indikativno projekcijo. (po Pernek, 1999, str. 368)

Metoda program-proračun vsebuje tri listine (po Pernek, 1999, str. 369):

- a.) Plan akcije, ki usmerja sprejeto proračunsko politiko v področje določenih aktivnosti
- b.) Programe, ki dopuščajo, da se ta politika izvede s konkretnimi akcijami na terenu
- c.) Odpiranje kredita po linijah financiranja

*- Proračun z ničelnim izhodiščem ZBB (Zero-Base-Budgeting)*

Metoda z ničelnim izhodiščem je novejša metoda, ki zavezuje odgovorne osebe, da preverijo vsako aktivnost, vsak program in vsako proračunsko postavko, da jih lahko ocenjujemo z vidika stroškov in koristi. Bistvo te metode je, da izhajamo z ničelnim izhodiščem, kar pomeni da ne upoštevamo prejšnjega proračuna oziroma prejšnjih finančnih razmerij. Metoda se je pričela najprej poskusno izvajati v ZDA leta 1961.

Kot vsaka metoda pa ima tudi prednosti in slabosti. Kot prednost se šteje, da zagotavlja razvoj posebnih sposobnosti vseh zaposlenih na področju proračuna, da lahko zaposleni podajajo nove ideje v zvezi z izboljšavami proračunske politike in, da metoda pozitivno vpliva na motivacijo posameznikov, kar seveda celovito prispeva k boljšemu delovanju organizacije. Slabost te metode pa se kaže predvsem v tem, da terja mnogo listin, ki zavirajo proces sprejemanja racionalnih odločitev. Strokovnjaki so prepričani, da ima ta metoda izredno majhen vpliv na odločitve izvršilnih in zakonodajnih organov, ki odločajo o proračunski politiki. Menijo tudi, da bi letni pregledi in ocenjevanje po tej metodi predstavljali neobičajno visoke stroške z vidika količine in kakovosti potrebnih informacij.

Metoda se v praksi kot samostojna ni obnesla in zato jo lahko štejemo samo kot eno formalizacijo že znanih metod oziroma načel. (po Pernek, 1999, str. 368)

*- Metoda objektivne poslovne odločitve MBO (Management By Objectives)*

Ta metoda je nastala v ZDA v času predsednika Nixona, na podlagi izkušenj koncerna General Motors. Bistvo te metode je v dobrem opredeljevanju ciljev neke organizacije ne glede, ali je mišljena uprava ali gospodarska organizacija. Ta metoda se ni obdržala, ker ni uspela odpraviti vseh težav prejšnjih in izpolniti iskanih pogojev, zato se je prenehala uporabljati z afero "Watergate". (po Pernek, 1999, str. 370)

*- Metoda ocene programa*

Metoda ocene programa se pojavlja kot metoda v reafirmaciji prava kakor tudi v dolžnosti predstavniškega telesa, da politično nadzira ne samo delotvornost in ekonomičnost dela vlade in uprave, temveč tudi, da redno preverja pomembnost, celovitost ter nadaljno uporabo že odobrenih programov, ki so sprejeti z zakonom.

Bistvo te metode je povečanje zakonodajne odgovornosti ter s tem učinkovitosti proračunskih organov pri izvajanju sprejetih finančnih programov v okviru proračunov.

Proces te metode se odvija običajno v treh fazah. V prvi fazi se pripravijo politično-usmeritveni plani, s katerimi se opredelijo področja dejavnosti ter programi in institucije, ki bodo preverili sprejete naloge. Določijo se roki za opravilo določenih nalog. Druga faza se začne približno eno leto pred rokom in njeno bistvo je priprava poročila o predlogu proračuna. Tretja faza pomeni sprejem prejetega poročila na podlagi celotnega proračuna oziroma posameznih programov, ki bodo sestavni del proračuna. (po Pernek, 1999, str. 371)

*- Metoda stroškov in koristi CBA (Cost-Benefit-Analyze)*

Ta metoda je usmerjena na minimaliziranje in jo poznamo tudi pod imenom cost-benefit analiza. Cilj te metode je minimalno vlaganje sredstev, časa, talenta, energije (input), da bi se čim bolje in v najkrajšem času ter s čim nižjimi stroški uresničil cilj, ki ga želimo s porabo javnih prihodkov uresničiti. Gre tudi za maksimaliziranje koristi (output) od javnih izdatkov pri določenih stroških. (po Pernek, 1999, str. 371)

Rezultati, pridobljeni s cost- benefit analizo, lahko v marsičem olajšajo odločitve o prednostih in upravičenostih nekega vlaganja in prispevajo k racionalnemu izkoriščanju javnih prihodkov. Bistvo pri tej metodi je pomen ocenjevanja stroškov in dobljenih koristi. Izredno uporabna je naprimer za sprejem racionalnih proračunskih odločitev, za ocenjevanje output-a javnega sektorja, za maksimalni učinek neto družbene koristi javnih izdatkov, za primerjavo stroškov in koristi- se pravi za ugotavljanje pozitivnih in negativnih učinkov, itd. Ta metoda pa ima prav tako kot svoje prednosti tudi slabosti ter tako ne daje vedno zadovoljivega odgovora na vprašanje o prednosti zadovoljevanja določenih javnih potreb. (po Pernek, 1999, str. 373)

## 3. PRORAČUN EU

### 3.1. NASTANEK IN ZGODOVINA EU

Po koncu druge svetovne vojne je postopoma začela nastajati Evropska unija. Njen začetek je zaznamovan s predlogom francoskega ministra Roberta Schumana za oblikovanje skupnega trga v industriji jekla in premoga. Predlog je bil predstavljen 9. maja 1950 in na podlagi tako imenovane Schumanove deklaracije je šest evropskih držav 18. aprila 1951 podpisalo Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo. V to pogodbo so se poleg Francije in Nemčije vključile še Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg. Ker se je skupno sodelovanje zelo obneslo, so se države soustanoviteljice leta 1957 odločile oblikovati še dve skupnosti: Evropsko gospodarsko skupnost (EGS), ki je omogočila skupni trg, prost pretok blaga, delavcev, storitev in kapitala ter Evropsko skupnost za jedersko energijo (Euratom). (po Rabzelj, 2007, str. 7)

Po podpisu Pogodbe o Evropski uniji imenovane Maastrichtske pogodbe, 7. februarja 1992, se je sodelovanje razširilo tudi na področja ekonomske in monetarne unije in s tem je pripomoglo tudi k uvedbi skupne valute-Eura. Pogodba je uvedla tri stebre, znane pod imenom Evropska Unija. Prvi steber predstavlja skupnost za premog in jeklo, gospodarsko in atomsko energijo.

Oblikovala pa je tudi nove institucionalne strukture za skupno zunanjo in varnostno politiko, kar predstavlja drugi steber ter sodelovanje v pravosodju in notranjih zadevah, ki je omenjen v tretjem stebru. Države članice so svojo carinsko poslovanje ter ukrepe za spodbujanje gospodarskega razvoja in socialne zaščite podrobneje določile z podpisom Amsterdamske pogodbe 2. oktobra 1997. Amsterdamska pogodba je spremenila tudi vsebino tretjega stebra, od koder so se zadeve, povezane s prostim pretokom oseb, preselile v prvi steber. Zaradi priprav na največjo širitev v evropski zgodovini, so države članice decembra 2001 podpisale Pogodbo iz Nice, ki je uvedla številne institucionalne spremembe za lažje delovanje razširjene Unije. V ta namen je bilo 29. oktobra 2004 pripravljeno in podpisano besedilo Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki naj bi veljalo kot Evropska ustava.

Evropska Unija deluje v okviru različnih evropskih institucij:

- *Evropska komisija* je politično neodvisna institucija in ima za nalogo zastopanje in podpiranje interesov EU kot celote. Je kot neka gonilna sila in ima predvsem 4 funkcije: predlaga zakonodajo Parlamentu in Svetu EU, upravlja in izvaja evropsko politiko in

proračun, opravlja nadzor nad uveljavljanjem evropske zakonodaje (skupaj s Sodiščem Evropskih skupnosti) in zastopa EU na mednarodnem prizorišču. Sedež komisije je v Bruslju, njen mandat pa traja 5 let. (po Rabzelj, 2007, str. 17)

- *Svet Evropske unije*, ki ga imenujemo tudi Svet ministrov in je osrednja institucija, kjer so zastopane vlade držav članic. Z Evropskim parlamentom si deli zakonodajno funkcijo ter opravlja finančni nadzor nad delovanjem institucij. Svet praviloma zaseda v Bruslju, aprila, junija in oktobra pa v Luksemburgu. (po Kezunovič, 2003, str. 143)

- *Evropski parlament* je edina neposredno izvoljena institucija s trojno vlogo. Kot sem že omenil, si s Svetom EU deli zakonodajno pristojnost in nadzira proračun EU ter tako vpliva na porabo evropskih sredstev, ima pa tudi pristojnost, da na koncu odloči o sprejemu ali potrditvi proračuna. Poleg teh izvaja tudi demokratični nadzor nad vsemi evropskimi institucijami, še posebej nad Evropsko komisijo; pristojen je za potrditev ali zavrnitev komisarjev in ima pravico, da izreče zaupnico ali nezaupnico Evropski komisiji kot celoti. Evropski parlament ima sedež v Bruslju, poslanci pa so voljeni za 5 letni mandat. (po Rabzelj, 2007, str. 21)

- *Sodišče Evropskih skupnosti* je institucija, ki skrbi, da se evropski predpisi zagotavljajo in spoštujejo ter skrbi za enotno razlago pravnega reda. Tako vodi postopke proti državam članicam, ki ne spoštujejo predpisov ali neizpolnjujejo svojih obveznosti, ugotavlja ničnost aktov evropskih institucij in vodi postopke zoper institucije zaradi nedelovanja ter izvaja postopke na podlagi predlogov za sprejetje predhodne odločitve. Sedež Sodišča je v Luksemburgu, mandat sodnikov pa traja 6 let. (po Rabzelj, 2007, str. 23)

- *Računsko sodišče* ima nalogo, da opravlja revizije vseh prihodkov in odhodkov proračuna EU in tudi vseh teles, ki se financirajo s proračunskimi sredstvi. Tako preverja zakonitost in utemeljenost porabe proračunskih sredstev. Sedež Računskega sodišča je v Luksemburgu, mandat revizorjev pa traja 6 let. (po Černe et.al., 2002, str. 478)

Za pomoč pri odločanju sta jim na voljo tudi posvetovalni telesi, *Odbor regij* in *Evropski socialni odbor*. Z uveljavitvijo Evropske ustave pa bo med institucije sodil tudi Evropski svet, ki je trenutno najvišje politično telo EU. Sestavljajo ga predsedniki držav ali vlad držav članic EU, na zasedanjih pa sodeluje tudi predsednik Evropske komisije. (po Rabzelj, 2007, str. 15)

## **3.2. SISTEM PRORAČUNA EU OD LETA 1953 DO 2013**

Z razvojem in nastankom Evropske skupnosti se je razvijal tudi finančni sistem, ki je bil vedno izrednega pomena za celotno skupnost in posamezne države članice. Članice in Skupnost so se morale sprva sporazumeti o tem ali Evropska skupnost sploh potrebuje lastna proračunska sredstva, kajti zaradi nasprotnih interesov je velikokrat prišlo do številnih težav in nesoglasij. Tako je proračun in z njim povezane težave večkrat povzročil večje proračunske krize in tako imel že od samega začetka velik vpliv na dogajanje v evropski integraciji. Evropska integracija je potrebovala določena sredstva za svojo rast in razvoj. Potrebovala je sredstva za administracijo kot tudi sredstva za izvajanje pristojnosti, ki so jih na njo prenesle države članice. Sredstva, ki so bila na voljo Evropski skupnosti, so imela odločujoč vpliv pri razvoju politik Skupnosti in tako določali o obsegu njenih aktivnosti. Finančni sistem je bil pomemben pri razvoju evropske integracije, saj so se preko njega zagotovila zadostna sredstva za doseganje namenov in ciljev skupnosti evropskih držav. (po Ferfila et al., 2007, str. 385)

### **3.2.1. Sistem proračuna EU od leta 1953 do leta 1975**

S podpisom ustanovitvenih pogodb ESPJ, EURATOM in EGS v prvi polovici 50-ih let se je začel razvijati finančni sistem Evropske skupnosti. Pogodba o ustanovitvi ESPJ iz leta 1951 je predvidevala dva proračuna za skupnost in sicer administrativni proračun in operativni proračun. Tako kot ESPJ je tudi pogodba EURATOM predvidevala dva, administrativni proračun in proračun za raziskovanje in investicije. Rimska pogodba o ustanovitvi EGS pa je predvidevala en proračun, ki ga je poimenovala enotni proračun.

Leta 1965 je Spojitvena pogodba enotni proračun EGS združila z administrativnima proračunoma ESPJ in EURATOM, leta 1970 pa je Luksemburška pogodba novemu enotnemu proračunu dodala tudi raziskovalni in investicijski proračun EURATOM. Končni rezultat združevanja proračunov je bilo oblikovanje dveh proračunov; skupni ali splošni proračun EU in operativni proračun ESPJ, ki kot taka obstajata še danes.

Pri razvoju finančnega sistema pa ni bila pomembna samo vloga poenotenja proračuna ampak je imel odločujoč vpliv tudi razvoj skupnih politik, postopno oblikovanje finančne avtonomije Skupnosti in iskanje ravnotežja med institucijami pri izvrševanju njihovih pristojnosti na področju proračuna. Na področju razvoja skupnih politik je pomembno oblikovanje Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EAGGF) leta 1962, oblikovanje in kasnejša reforma Evropskega socialnega sklada (ESF) in



ustanovitev Evropskega sklada za regionalni razvoj (ERDF) leta 1975. Vse naštetu je imelo velik pomen za evropski proračun, hkrati pa je potekalo tudi postopno oblikovanje finančne avtonomije skupnosti.

Proračuni treh skupnosti so bili financirani preko posebnega sistema prispevkov držav članic, ki se je kmalu izkazal za nezadovoljivega. Tako se je leta 1970 vzpostavil nov sistem financiranja skupnega proračuna iz lastnih sredstev, ki so jih predstavljale carine, kmetijski prispevki in del prihodka od pobranega davka na dodano vrednost v državah članicah.

Prvih dvajset let oblikovanja proračuna je zaznamovalo veliko nasprotij in nesoglasij med posameznimi institucijami Evropskih skupnosti. Največ nesoglasij je bilo glede oblikovanja, sprejemanja, nadzora in izvrševanja proračuna. Sprva je bil v teoriji proračun v izključni pristojnosti Sveta, v praksi pa je bilo v postopek oblikovanja proračuna vedno vpletenih več institucij. Tako je Luksemburška pogodba leta 1970 dala na proračunskem področju večjo moč Parlamentu in s tem delno formalizirala tedajšno prakso. Dokončna osnovna pravila za oblikovanje proračuna pa je postavila Bruseljska pogodba iz leta 1975 in ta pravila so v veljavi še danes. Sam postopek sprejemanja je natančno določen, pristojnost odločanja o proračunskih zadevah pa je razdeljena med Svet in Parlament. (po Ferfila et al., 2007, str. 386-388)

### **3.2.2. Sistem proračuna EU po letu 1975**

V naslednjih desetih letih je prihajalo do vedno večjih sporov, ki so onemogočili normalno oblikovanje proračuna. Glavni razlogi za nesoglasja so bili v neuskkljenosti proračuna, pomanjkanju proračunskih sredstev za pokrivanje potreb Skupnosti ter splošno ozračje konfliktnih odnosov med posameznimi institucijami. (po Ferfila et al., 2007, str. 388)

V tem obdobju je Evropska komisija pripravila tri finančne reforme, ki naj bi pripomogle pri oblikovanju proračuna in porabljanju sredstev proračuna. Prvo reformo, imenovano DELORS I je leta 1987 predstavila Evropska komisija. Reforma je bila sprejeta za obdobje 5-ih let in sicer od leta 1988 do leta 1992, glavne značilnosti reforme pa so bile (Ferfila et al., 2007, str. 390):

- Reforma skupne kmetijske politike
- Povečanje sredstev strukturnih skladov

- Vpeljava proračunskega vira na osnovi BDP
- Povečanje zgornje meje lastnih virov na 1,2% BDP leta 1992
- Sklenitev prvega medinstitucionalnega dogovora, s katerim so institucije EU vnaprej določile prioritete za prihajajoče obdobje

Druga reforma imenovana DELORS II je bila sprejeta za obdobje med leti 1993 in 1999 in ima naslednje značilnosti (Ferfila et al., 2007, str. 391):

- Reforma skupne kmetijske politike-vpeljava sistema direktnih plačil
- Oblikovanje kohezijskega sklada
- Povečanje zgornje meje lastnih virov na 1,27% BDP
- Ponovna sklenitev medinstitucionalnega dogovora

Ekonomske razmere so bile v času prve reforme izredno ugodne, kar pa za čas druge ne bi mogli trditi. Prelomnico je zaznamoval čas med letoma 1992 in 1994, ko je prišlo do izrednega slabšanja ekonomskih razmer, posledice manjše ekonomske rasti in manj razpoložljivih sredstev pa je občutil prav proračun. Po letu 1994 so se razmere počasi začele popravljati. V času druge reforme je prišlo tudi do širitve EU in proračun je igral odločilno vlogo, kajti nove članice naj bi v skupni proračun prispevale več, kot pa bi iz njega dobile.

Že decembra leta 1995 pa je Svet pozval Komisijo, da naj pripravi nov dokument, ki naj bi se nanašal na finančni načrt po letu 1999, hkrati pa naj bi upošteval tudi načrtovano širitev EU. Tako je Komisija pripravila leta 1997 AGENDO 2000, pogajanja o predlogih Komisije pa so trajala skoraj 2 leti. " Glavni problemi so bili povezani s preoblikovanjem skupne kmetijske politike, izvajanjem strukturnih politik, finančnimi instrumenti za predpristopno pomoč, problem držav neto plačnic v proračun ter skrbi držav glede strogega upravljanja s proračunom v povezavi z vzpostavitvijo monetarne unije." (Ferfila et al., 2007, str. 392)

Tako je bil marca 1999 v Berlinu sprejet finančni načrt AGENDA 2000 za obdobje med leti 2000 in 2006. Njegove značilnosti pa so (po Ferfila et al., 2007, str. 392):

- Spremembe na področju strukturnih politik in delovanja strukturnih skladov
- Oblikovanje dodatnih instrumentov predpristopnih pomoči
- Spremembe sistema lastnih virov

- Obnova medinstitucionalnega dogovora
- Postavitev proračunske osnove za širitev

### **3.2.3. Sistem proračuna EU v letu 2007 in 2013**

Večletni finančni okvir sprejemata Svet in Evropski parlament po posebnem zakonodajnem postopku: Svet odloča soglasno po odobritvi Evropskega parlamenta, ki jo ta sprejme z večino svojih članov.

V večletnem finančnem okviru se določijo letne zgornje meje glede odobrenih proračunskih sredstev za prevzem obveznosti po vrstah odhodkov in letne zgornje meje odobrenih proračunskih sredstev za plačila. Vrste odhodkov, katerih število je omejeno, ustrezajo prioriteta dejavnosti Evropske unije. (po Kezunovič, 2003, str. 134)

V pogajanjih za večleten finančni okvir za obdobje 2007-2013, ki so potekala v letih 2005-2006, je bilo veliko energije usmerjene ravno v iskanje soglasja glede nove strukture izdatkov.

Večleten finančni okvir močno vpliva na razvoj Evropske unije, njenih politik in tako tudi na položaj Slovenije v njej. Finančno zajema predvsem področja skupnih politik Evropske unije in ima nezanemarljive učinke na delovanje notranjega trga. Večleten finančni okvir zajema skupne politike Evropske unije in druga področja, na katerih Slovenija deli suverenost z drugimi državami članicami. Pomembno vpliva tudi na strukturo javnih financ v Sloveniji. Iz omenjenih razlogov so bila pogajanja o večletnem finančnem okviru EU za obdobje 2007-2013 eno najpomembnejših področij tako delovanja evropskih institucij in organov v preteklih treh letih, kot tudi prioriteta delovanja Slovenije v Evropski uniji v letih 2005 in 2006.

Sedemletna obdobja, pri katerih je doseženo soglasje glede širših prednostnih področij za celotno obdobje, omogočajo EU ustrezno načrtovanje porabe denarja. Celoten znesek za celotno obdobje in letni proračun v tem obdobju potrdira Svet in Evropski parlament.

Dogovor Komisije, Sveta in Parlamenta o aktualni finančni perspektivi obsega 864,4 milijarde evrov sredstev za obdobje 2007-2013. Celotni obseg sredstev je razdeljen v več političnih prioritet oziroma t.i. naslovov, kar je razvidno v prilogi 1.

Največ sredstev naj bi bilo v naslednjem finančnem obdobju usmerjenih v prvi naslov finančne perspektive, poglavje konkurenčnosti in kohezije. Levji delež teh sredstev bo

usmerjen v zmanjševanje razlik v gospodarskem, okoljskem in družbenem razvoju znotraj EU, saj naj bi kohezijska politika obsegala 308 milijard evrov sredstev. Preostali del sredstev je neposredno usmerjenih v izvajanje Lizbonske strategije. Za ta prednostna področja, ki finančno pokrivajo projekte od gradnje avtocest in vetrnih elektrarn ter finančne podpore inovativnim podjetjem do financiranja programov znanstvenega raziskovanja in vseživljenjskega učenja, bodo države članice med letoma 2007 in 2013 namenile okoli 38 % celotnega proračuna.

Drugi največji naslov finančne perspektive obsega sredstva, namenjena varovanju in upravljanju naravnih virov. Ta naslov obsega 371,3 milijarde evrov (ali 35%), od katerih je največ sredstev namenjenih reformirani Skupni kmetijski politiki. Preostala sredstva tega naslova pokrivajo instrumente ribiške politike in varovanja okolja. Zaradi reform porabe v kmetijstvu, razširitve drugih pristojnosti EU, večjega poudarka na obstanku in razvejanosti podeželskega gospodarstva ter ohranjanja podeželskega okolja, se je proračunski del sredstev za kmetijstvo zmanjšal na polovico zneska izpred štiridesetih let. Približno 10% proračuna EU gre danes za razvoj podeželja in varstvo okolja.

Naslov tri finančne perspektive obsega sredstva, namenjena spodbujanju koncepta državljanstva, svobode, varnosti in pravice. Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica so za državljane EU pomembno dopolnilo enotnega trga in prostega gibanja. Notranje meje EU niso več ovira državljanom, omogočeno je boljše sodelovanje med sistemi kazenskega pravosodja in policijo ter s tem učinkovitejši boj proti terorizmu in čezmejnemu kriminalu. V okviru programov svobode, varnosti in pravice so sredstva namenjena notranjim in pravosodnim politikam EU, programi spodbujanja državljanstva pa obsegajo sredstva varovanja zdravja in potrošnikov, kulture in mladinske politike.

Velik del sredstev bo nadalje namenjen krepitvi vloge EU kot globalnega partnerja, saj naj bi bilo finančnim instrumentom zunanjih odnosov EU namenjenih nekaj več kot 49 milijard evrov. V okviru teh sredstev so tudi humanitarna pomoč in finančna sredstva za gospodarski, okoljski in družben razvoj številnih držav po svetu. Posebna pozornost je namenjena potrebam neposrednih evropskih in sredozemskih sosed, držav kandidatk za članstvo v EU ter afriških, karibskih in pacifiških držav. V aktualni finančni perspektivi je 800 milijonov EUR letno namenjenih humanitarni pomoči in pomoči v hrani po svetu, kot tudi za nujno pomoč pri velikih lakotah ali potresih. Manjši znesek podpira gospodarsko sodelovanje z drugimi industrijskimi državami. V obdobju od leta 2007 do 2013 bodo ta sredstva preseгла 5 milijard EUR letno.

Preostali del oziroma nekaj manj kot 50 milijard evrov sredstev je namenjenih administraciji.

### 3.2.4. Značilnosti sedanjega sistema proračuna EU

V zadnjih pedesetih letih so vse spremembe in prilagoditve močno vplivale na današnjo obliko evropskega proračuna. Pri pogajanjih, ki potekajo med državami članicami in Skupnostjo kot celoto je najpomembnejša odločitev, koliko sredstev bo posamezna država članica iz skupnega proračuna prejela in koliko sredstev bo vanj vplačala. Skupni evropski proračun raste iz leta v leto, vendar je v primerjavi s splošnim bogastvom evropskih držav še vedno relativno majhen. Skupna poraba, ki je v načrtu, je ponavadi vedno nižja od tiste, ki je dovoljena. Vrti se okoli 1,1% vrednosti evropskega BDP. Evropski proračun se razlikuje od proračunov držav s federalno ureditvijo po tem, da v njem ne zasledimo izdatkov, ki so namenjeni javnim storitvam, socialnemu varstvu in ostalim izdatkom v povezavi s kakršno koli suverenostjo, prav tako pa sam evropski proračun tudi ni obremenjen s kakršnim koli dolgom ali odplačevanjem le-tega. Hkrati je evropski proračun poseben, ker prepoveduje dolžniško financiranje oziroma primankljaj. Že Rimska pogodba vsebuje določila, ki določajo, da mora biti evropski proračun uravnotežen in brez primankljaja, kar v praksi pomeni, da mora biti vedno v presežku, saj nekatere države članice vplačujejo vanj več sredstev, kot jih je na koncu dejansko porabljenih. Vplačani presežki se državam članicam vedno ali povrnejo po enakem ključu, kot so bili izračunani njihovi prispevki ali pa se jim proporcionalno zmanjša njihov bodoči prispevek. Evropski proračun ima še zadnjo posebnost in sicer gre za točno določen namen, za katerega se sredstva iz evropskega proračuna lahko porabijo. Sredstva so namenjena za strogo določena področja. Največ sredstev se porabi za skupno kmetijsko politiko, za strukturne sklade in kohezijski sklad. (po Ferfila et al., 2005, str. 557-559)

### 3.3. PRORAČUNSKI PRIHODKI IN ODHODKI

Evropski proračun je sestavljen iz treh glavnih kategorij prihodkov. Iz *Tradicionalnih lastnih sredstev*, ki jih v večini sestavljajo kmetijske dajatve in dajatve na uvoz izdelkov iz držav, ki niso članice EU. Kmetijske dajatve se plačujejo v okviru skupne kmetijske politike ob uvozu kmetijskih dobrin in sladkorja iz tretjih držav. V evropski proračun prispevajo približno 17% skupnih prihodkov.

Naslednji prihodki so iz *virov na osnovi davka na dodano vrednost (DDV)*. Ta sredstva so definirana z uporabo enotne davčne stopnje na harmonizirano davčno osnovo. Glede na to, da je nabor dobrin, ki so obdavčene z DDV v posameznih državah članicah različen, je bila davčna osnova za prispevek v skupni proračun standardizirana - skupni neto

prilivi iz naslova DDV v posamezni državi članici so deljeni z ocenjenimi ponderiranimi povprečnimi stopnjami po posameznih obdavčenih dobrinah. Ob tem harmonizirana davčna osnova od leta 1999 v nobeni državi članici ne sme preseči 50% njenega bruto nacionalnega dohodka (BND), najvišja enotna stopnja pa od leta 2004 znaša 0,50%. Sredstva iz naslova DDV obsegajo 17% skupnih prihodkov.

Tretja kategorija prihodkov katero predstavljajo *virji na osnovi bruto nacionalnega dohodka (BND)*, so enotna odstotna stopnja (0,73%), ki se pobere od BDP vsake države članice. Definiran je kot izravnalna postavka, t.j. razlika med odhodki in vsemi ostalimi virji financiranja. Del sredstev iz naslova BND predstavljajo tudi rezerve in sredstva za izredne razmere, ki so v proračunu vsako leto predvidena, vendar jih države ne vplačajo dokler ni potrebno njihovo črpanje. Čeprav je to izravnalna postavka, je postala največji proračunski vir in zajema kar 65% skupnih prihodkov.

V proračun se stekajo tudi *drugi prihodki*, kot so davki na plače, ki jih plačujejo uslužbenci EU, prispevki držav, ki niso članice EU, v nekatere programe EU in globe, naložene podjetjem, ki kršijo konkurenčno ali drugo zakonodajo. Ti različni virji znašajo okoli 1,3 milijarde EUR in predstavljajo približno 1% proračuna.

Proračunski prihodki morajo biti uravnoteženi s proračunskimi odhodki, saj evropski proračun ne sme v nobenem letu izkazovati primanjkljaja. Zgornje meje posameznih kategorij so določene v večletnem finančnem okviru.

Sredstva za financiranje skupnih politik (npr. kmetijska politika), razvojnih in raziskovalnih programov se preko različnih politik in programov prelivajo nazaj v države članice.

Znaten del sredstev iz proračuna EU je namenskih in jih država lahko črpa le na podlagi projektov, ki jih odobri Evropska komisija. Tako na primer Slovenija finančnih sredstev iz evropskega proračuna ne prejema samodejno, temveč je višina prejetih sredstev odvisna od kakovostno pripravljenih programov.

V nasprotju z nacionalnimi proračuni, proračun EU ne sme v nobenem letu izkazovati primanjkljaja, torej morajo biti proračunski prihodki uravnoteženi s proračunskimi odhodki. Zgornje meje posameznih kategorij so določene v srednjeročnem okviru financiranja EU (t.i. finančna perspektiva). V trenutno veljavni finančni perspektivi (2007 – 2013) so določene naslednje kategorije izdatkov:

Vzdržna rast: konkurenčnost za rast in zaposlovanje ter kohezija za rast in zaposlovanje (približno 44,2% vseh izdatkov)

- Ohranjanje in upravljanje naravnih virov (približno 43% vseh izdatkov)

- Državljanstvo, svoboda, varnost in pravičnost (približno 1,3% vseh izdatkov)
- EU kot globalni igralec (približno 5,7% vseh izdatkov)
- Administracija (približno 5,8% vseh izdatkov)
- Nadomestila (približno 0,1% vseh izdatkov)

Letni povprečni finančni okvir proračuna EU v obdobju 2007–2013 znaša med 1,05% BND EU-27.

### **3.4. POSTOPEK SPREJEMA EVROPSKEGA PRORAČUNA**

Danes je pristojnost odločanja in sprejemanja proračuna razdeljena med Svet in Parlament, ki imata natančno določene naloge in se hkrati med seboj dopolnjujeta.

Postopek sprejemanja proračuna se začne meseca maja, s predstavitvijo prvega osnutka proračuna, ki ga pripravi Evropska komisija, kar sistematično kaže priloga 2. Nato gre leta v prvo branje Svetu ministrov, ki ga po lastni presoji spremeni, ce se mu le-to zdi potrebno. Svet na julijskem srečanju Proračunskega sveta predstavi svoj predlog proračuna in nato gre predlog v Parlament, kjer preučijo prvi osnutek proračuna, ki ga je pripravila Komisija in spremembe, ki jih je naredil Svet. Meseca oktobra Parlament izrazi še svoje predloge v povezavi s proračunom za prihajajoče leto. Svet nato opravi drugo branje predloga, kjer zavzame stališče do prvega branja predloga proračuna v Parlamentu. Nato Svet predlog pošlje ponovno Parlamentu, kjer sledi drugo branje in končna odločitev v mesecu decembru je, da je proračun za prihodnje leto sprejet. (McGriffen, 2007, str. 40-41) Izredno je pomembna delitev porabe na obvezne in neobvezne izdatke. Obvezni izdatki so izdatki, povezani s skupno kmetijsko politiko, rezervami, zunanjimi zadevami in administracijo in so v pristojnosti Sveta, neobvezni pa so strukturna politika, raziskovalna in energetska politika ter ostale notranje politike in so v pristojnosti Parlamenta. Nadzor nad proračunom izvaja Proračunsko sodišče s svojimi revizorji. (po Ferfila et al., 2007, str. 399-400)

### **3.5. FINANCIRANJE EU**

Proračun EU se financira predvsem iz treh vrst lastnih sredstev. Največji delež (skoraj tri četrtine) teh sredstev temelji na plačilni sposobnosti držav članic, izmerjeni glede na njihovo nacionalno blaginjo, ki je izražena kot bruto domači proizvod. Osnovno načelo pri izračunu prispevka vsake države članice je solidarnost in plačilna sposobnost. Vendar pa se opravijo prilagoditve, če se zdi, da je to za nekatere države članice prevelika obremenitev.

Preostala sredstva so zagotovljena iz carin in kmetijskih prelevmanov (oblika uvozne dajatve na kmetijske proizvode) in določenega deleža sredstev, ki jih zberejo države članice od davka na dodano vrednost (DDV).



## **4. POVEZAVA EU IN SLOVENIJE**

### **4.1. PRORAČUN SLOVENIJE**

Proračun republike Slovenije je državni akt, s katerim so predvideni vsi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za eno leto. Prejemki so vsi prihodki, sredstva od prejetih vračil danih posojil, sredstva od prodaje kapitalskih deležev ter sredstva iz naslova zadolževanja. Izdatki pa so vsi odhodki, sredstva za dana posojila, sredstva za nakup kapitalskih deležev in prav tako sredstva za odplačila glavnih dolga.

Državni proračun je pomemben instrument, ki ga ima vlada na voljo pri izvajanju večletne makroekonomske politike. Njen cilj je zagotoviti stabilne javne finance in pospešiti gospodarski ter družbeni razvoj. Temeljne naloge pri upravljanju proračuna so uresničitev proračuna v okvirih in za namene, kot je bil sprejet, njegovo pravočasno in fleksibilno prilagajanje spremenjenim fiskalnim okoliščinam in uresničevanje v proračunu zastavljenih družbenih in gospodarskih ciljev.

Proračun sprejme Državni zbor po posebnem predpisanem postopku. Postopke obravnave in sprejemanja državnega proračuna pa podrobneje določa Poslovnik državnega zbora republike Slovenije.

#### **4.1.1. Pravna podlaga proračuna**

Proračun republike Slovenije temelji na Ustavi republike Slovenije (URS), ki v svojem 148. členu določa, da morajo biti vsi prihodki in izdatki države in lokalnih skupnosti za financiranje javne porabe, zajeti v njihovih proračunih. Če proračun ni sprejet do prvega dne, ko ga je potrebno začeti izvrševati, se upravičenci, ki se financirajo iz proračuna, začasno financirajo po prejšnjem proračunu.

ZJF oziroma Zakon o javnih financah je temeljni zakon, ki ureja sestavo, pripravo in izvrševanje državnega in občinskega proračuna, upravljanje premoženja države in občin, zadolževanje države in občin, poročstva države in občin, upravljanje njihovih dolgov, računovodstvo in proračunski nadzor.

ZR oziroma Zakon o računovodstvu ureja vodenje poslovnih knjig, izdelavo letnih poročil za proračun in proračunske uporabnike ter za pravne osebe javnega in zasebnega prava, ki ne vodijo poslovnih knjig na pogladi Zakona o gospodarskih družbah, Zakona o gospodarskih javnih službah in Zakona o društvih.

ZIPRS oziroma Zakon o izvrševanju proračuna republike Sloveije za vsako posamezno leto določi sestavo proračuna, posebnosti izvrševanja proračuna, obseg zadolževanja in poroštev države, javnega dolga na ravni države, znesek primerne porabe na prebivalca, zagotavljanje dodatnih prihodkov občinam in druga vprašanja, ki so povezana z izvrševanjem proračuna.

ZFO-1 je Zakon o financiranju občin, ki ureja financiranje nalog, ki jih v skladu z ustavo in zakonom opravljajo občine, s tem pa je mišljeno predvsem zadolževanje občin in njihovi prihodki.

ZRacS-1 oziroma Zakon o računskem sodišču določa, da je računsko sodišče najvišji strokovni organ za revidiranje poslovanja uporabnikov javnih sredstev, njegove pristojnosti in revizijski postopek.

ZJN-2 je Zakon o javnih naročilih, ki ureja obvezen postopek oddaje javnih naročil<sup>5</sup> za proračunske uporabnike in druge pravne osebe javnega prava.

ZNDP oziroma Zakon o nadzoru državnih pomoči ureja postopek in nadzor nad dodeljevanjem ter uporabo državnih pomoči z namenom uveljavljanja načel tržnega gospodarstva, ohranjanja konkurence in izvajanja mednarodno sprejetih obveznosti.

PoDZ-1 je Poslovnik Državnega zbora, ki ureja postopek obravnave in sprejemanja državnega proračuna.

Poleg omenjenih zakonov, kjer ima sam proračun pravno podlago, pa naj omenim še nekatere, ki so pomembni in sicer Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ), Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZZZS), Zakon o zavodih s številnimi področnimi zakoni<sup>6</sup>, Zakon o gospodarskih javnih službah, Zakon o javnih skladih, Zakon o javnih agencijah, Zakon o javnem in zasebnem partnerstvu in drugi.

---

<sup>5</sup> Blago, storitve in gradbena dela.

<sup>6</sup> Zakon o socialnem varstvu, Zakon o zdravstveni dejavnosti, Zakon o financiranju vzgoje in izobraževanja, itd.

Primarni pravni vir Evropske skupnosti je PES- Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki je izredno pomembna zaradi vzpostavitve notranjega trga med državami članicami za svoboden pretok blaga, oseb, storitev in kapitala. Cilj povezovanja je uravnotežen in trajni gospodarski in socialni napredek ter skupna ekonomska in monetarna politika, vključno z uvedbo enotne valute evra. Razvoj Skupnosti je močno vplival tudi na proračunsko poslovanje, saj je bil leta 2002 uveden enotno določen proračun, z določenimi pravili v 270. Do 277. členu PES. (Cvikl in Korpič- Horvat, 2007, str. 130)

#### **4.1.2. Funkcije proračuna**

- POLITIČNA: Proračun predlaga Vlada in z njim uresničuje svoj program.
- GOSPODARSKA: S proračunom država in občina vplivata na gospodarski in družbeni razvoj.
- PRAVNA: proračun je pravna podlaga za finančno gospodarjenje države in občine.
- NADZORNA: proračun omogoča nadzor porabe javnih sredstev.
- FINANČNA: Proračunski uporabniki, tako posredni kot tudi neposredni, lahko dobijo sredstva za izvajanje nalog, če so določena v proračunu.

#### **4.1.3. Sestava proračuna**

Proračun republike Slovenije je sestavljen iz splošnega dela, posebnega dela in načrta razvojnih programov.

Splošni del proračuna zajema skupno bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja. V posebnem delu proračuna so zajeti posamezni finančni načrti neposrednih finančnih uporabnikov. Ti so opredeljeni po ekonomskih kategorijah, skladno s programsko in institucionalno klasifikacijo. Tretji del proračuna pa predstavlja načrt razvojnih programov in vključuje večletne načrte oziroma plane razvojnih programov neposrednih uporabnikov, kot so opredeljeni z dokumenti

dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni ali drugimi predpisi. (po Cviki in Zemljič, 2005, str. 129)

#### **4.1.3.1. Splošni del proračuna**

Splošni del proračuna vključuje tri bilance:

a) bilanco oziroma *bilanco prihodkov in odhodkov*, kjer se izkazujejo vsi prihodki in drugi prejemki proračuna in obsegajo tekoče prihodke<sup>7</sup> in tekoče odhodke ter druge izdatke<sup>8</sup>.

b) bilanco oziroma *račun finančnih terjatev* in naložb zajema na strani izdatkov tiste, ki za državo nimajo značaja odhodkov (nepovratna sredstva), ampak imajo značaj ali danih posojil ali finančnih naložb oziroma kapitalskih vlog države v javna ali zasebna podjetja, banke in druge finančne institucije. Na strani prejemkov pa so v tem naslovu izkazani tisti prejemki, ki nimajo značaja prihodkov, ampak so to sredstva iz naslova prejetih vračil posojenih sredstev države oziroma prejetih sredstev iz naslova prodaje kapitalskih deležev države v podjetjih, bankah ali drugih finančnih institucijah.

c) bilanco oziroma *račun financiranja*, kjer se izkazujejo tokovi zadolževanja in odplačil dolgov, ki so povezani s servisiranjem dolga države oziroma s financiranjem proračunskega deficita. Zadolževanje je razčlenjeno na najemanje domačih in tujih kreditov ter na sredstva, pridobljena z izdajo državnih vrednostnih papirjev na domačem in tujem finančnem trgu. Odplačila dolga pa so razčlenjena na odplačila domačih in tujih kreditov ter odplačila glavnice zapadlih državnih vrednostnih papirjev. (po Cviki in Korpič- Horvat, 2007, str. 38-46)

#### **4.1.3.2. Posebni del proračuna**

Posebni del proračuna prikazuje vsebino pravic proračunske porabe v finančnih načrtih posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov oziroma skupin proračunskih uporabnikov. Vključuje prikaz načrtovanih odhodkov in drugih izdatkov (pravic porabe) za delovanje posameznega proračunskega uporabnika po sklopih, skupinah in posameznih proračunskih podstavkah v proračunskem letu. Na proračunskih postavkah

---

<sup>7</sup> Davčni in nedavčni prihodki, kapitalski prihodki, prejete donacije, prejeta sredstva iz proračuna EU ter transferni prihodki iz drugih blagajn javnega financiranja.

<sup>8</sup> Ti zajemajo tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke, investicijske transfere in vplačila v proračun EU.

se prikazujejo projekti, aktivnosti, ukrepi ali druge naloge neposrednega uporabnika. V tem delu neposredni uporabniki opredelijo potrebna sredstva za uresničitev zastavljenih ciljev na svojem področju delovanja. (po Cvikel in Korpič- Horvat, 2007, str. 47-49)

#### **4.1.3.3. Načrt razvojnih programov**

Načrt razvojnih programov sestavljajo večletni načrti razvojnih programov neposrednih uporabnikov in vsebuje programe delovanja resornih ministrstev po ključnih funkcijah države in tako predstavlja večletni program delovanja posameznega resorja. Skupaj programi delovanja posameznega resorja predstavljajo program delovanja celotne vlade oziroma države. Vsebina načrta razvojnih programov pojasnjuje, kdo bo izvedel posamezno vrsto proračunske porabe, zakaj se bo porabil denar davkoplačevalcev in kaj se bo plačalo iz posamezne proračunske postavke. (po Cvikel in Korpič- Horvat, 2007, str. 49-50)

#### **4.1.4. Priprava proračuna**

25. maja tekočega leta je prva proračunska seja vlade, kjer vlada sprejme osnutek proračunskega memoranduma. Po zaključku seje se na podlagi sklepov vlade začne usklajevanje med ministrstvom za finance in predlagatelji finančnih načrtov o proračunskih izdatkih za leto t+1 in t+2.

Druga seja vlade, kjer se odloča o osnutku proračuna se prične nekje do 15. junija tekočega leta. Vlada, na predlog ministrstva za finance, določi razrez proračunskih izdatkov za področja proračunske porabe, v skladu s sklepi vlade pa ministrstvo za finance izda navodilo za pripravo proračuna, ki ga imenuje Proračunski priročnik in se posreduje v desetih dneh po končani drugi seji predlagateljem finančnih načrtov. Nato predlagatelji finančnih načrtov predlog finančnega načrta posredujejo ministrstvu za finance najkasneje do 30. julija tekočega leta oziroma do dne, ki ga je določila vlada.

Do 20. septembra tekočega leta, ministrstvo za finance predloži vladi v sprejem proračunski memorandum, predlog sprememb proračuna za leto t+1 in predlog proračuna za leto t+2, vlada pa navedene akte posreduje v Državni zbor.

Predsednik Državnega zbora najpozneje v petih dneh po predložitvi, poslancem posreduje predlog državnega proračuna, proračunski memorandum in druge dokumente ter sklic seje na kateri je bil s strani vlade in ministrstva za finance predstavljen

proračunski memorandum in predlog državnega proračuna. O tej predstavitvi ni razprave.

Nato se k predlogu državnega proračuna predlagajo amandmaji<sup>9</sup>, ki se vložijo v pisni obliki z obrazložitvijo in sicer najkasneje v desetih dneh po predstavitvi državnega proračuna v Državnem zboru. Poročilo o vloženih amandmajih se posreduje matičnemu delovnemu telesu, ki se opredeli do amandmajev, sprejme svoje amandmaje in pripravi poročilo, ki ga predloži predsedniku Državnega zbora. Vlada nato pripravi dopolnjen predlog proračuna, kjer upošteva že vložene amandmaje, stališča matičnega odbora, zadnje analize gospodarskih gibanj ter realizacije državnega proračuna za tekoče leto.

Dopolnjen predlog nato vlada predloži Državnemu zboru. K dopolnjenem predlogu proračuna se zopet lahko vlagajo amandmaji, vendar tokrat jih lahko vloga samo matično delovno telo, poslanska skupina ali najmanj četrtnina poslancev. Nato predsednik Državnega zbora skliče sejo v Državnem zboru in sicer najpozneje v petnajstih dneh po predložitvi dopolnjenega predloga državnega proračuna. Državni zbor razpravlja o posameznih delih dopolnjenega predloga državnega proračuna. Nato Državni zbor glasuje najprej o amandmajih, ki so jih vložile poslanske skupine ali četrtnina poslancev, šele nato pa glasuje tudi o amandmajih vloženih s strani matičnega delovnega telesa. (po Cvikel in Korpič- Horvat, 2007, str. 142-144)

#### **4.1.5. Sprejem proračuna**

Če je proračun usklajen, se v Državnem zboru glasuje o njegovem sprejetju. Državni zbor mora proračun sprejeti v roku, tako da je njegova uveljavitev mogoča s 1. Januarjem leta, za katerega je bil sprejet.

Če proračun ni usklajen, potem Državni zbor proračuna ne sprejme, ampak postavi rok, v katerem morata vlada ali matično delovno telo predložiti uskladitveni amandma k predlogu državnega proračuna. O vloženem amandmaju s strani vlade poda svoje mnenje matično delovno telo in obratno, o vloženem amandmaju s strani matičnega delovnega telesa, poda svoje mnenje vlada. O amandmaju se lahko izrečejo tudi predstavniki poslanskih skupin.

---

<sup>9</sup> Amandmaje lahko predlagajo poslanci, poslanske skupine, matično delovno telo in zainteresirana delovna telesa.

Po končani razpravi Državni zbor glasuje o amandmaju za uskladitev predloga državnega proračuna. Če sta amandmaje vložila in vlada in matično delovno telo, Državni zbor najprej glasuje o vloženi amandmaji s strani vlade in šele, ko je ta sprejet, glasuje o predlogu državnega proračuna v celoti. Če amandma ni sprejet, potem tudi ni sprejet državni proračun. V primeru, da proračun ne bi bil sprejet, Državni zbor določi rok, v katerem mora vlada predložiti nov predlog državnega proračuna. Po predložitvi novega predloga državnega proračuna, Državni zbor skliče sejo najpozneje v 15 dneh. Na isti seji se opravi razprava in glasovanje o posameznih delih in amandmajih ter predlogu proračuna v celoti. Amandmaji se lahko vložijo najpozneje v 10 dneh po predložitvi novega predloga državnega proračuna. Izjema-matično delovno telo jih lahko vložijo najkasneje v 13 dneh. Tako kot vlada se tudi matično delovno telo opredeli do na novo vloženi amandmajev in novega predloga državnega proračuna.

Državni zbor sprejme tudi zakon s katerim se natančneje uredi način izvrševanja proračuna, upravljanje prihodkov in odhodkov proračuna ter državnega premoženja in dolgov. Sprejeti zakon mora biti usklajen s sprejetim proračunom, v nasprotnem primeru pa mora vlada predlagati uskladitveni amandma k predlogu zakona o izvrševanju proračuna. (po Cvikel in Korpič- Horvat, 2007, str. 145)

#### **4.1.6. Izvrševanje proračuna**

Izvrševanje proračuna se začne s trenutkom njegove uveljavitve in traja do konca proračunskega leta. Takrat je treba poročati o izvršitvi proračuna in pripraviti zaključni račun proračuna. Izvrševanje proračuna obsega vse postopke in dejanja, ki jih je treba opraviti zato, da se realizira sprejeti proračun, tako na njegovi ravni kot celoti kot tudi na ravni posameznega finančnega načrta neposrednega uporabnika.

Gre za fazo v kateri se sredstva proračuna porabljajo za določene namene, ki so opredeljeni v samem proračunu, kot tudi za njegovo pravočasno in fleksibilno prilagajanje. Izvrševanje proračuna je tesno povezano s fazo načrtovanja, saj poraba dobro načrtovanega proračuna lahko tesno sledi ciljem uresničevanja programov in politik, ki jih je določil zakonodajalec s sprejetjem proračuna. Izvrševanje proračuna mora zagotavljati, da se bodo sredstva porabljala pravilno in smotrno ter v skladu z nameni, določenimi v proračunu. Potrebno je stalno spremljati izvrševanje proračuna in sicer po finančnih, fizičnih in drugih indikatorjih učinka. Med proračunskim letom se lahko zgodijo spremembe, ki kljub dobremu načrtovanju, lahko vplivajo na makroekonomski razvoj in proračunsko porabo. Takim spremembam se mora prilagoditi tudi izvrševanje proračuna in sicer s pomočjo instrumentov za izvrševanje proračuna, ki

so določeni v zakonu in izhajajo iz proračunskih načel. (po Cvikl in Korpič- Horvat, 2007, str. 153)

#### **4.1.7. Zaključni račun proračuna**

Po preteku proračunskega leta mora vlada pripraviti zaključni račun proračuna. V njem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za preteklo leto. Podrobneje vsebino in strukturo zaključnega računa državnega proračuna določa Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskih proračunov ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna.

Obrazložitve zaključnega računa obsegajo obrazložitev splošnega in posebnega dela zaključnega računa proračuna ter načrta razvojnih programov, obrazložitev podatkov iz bilance stanja in poročilo o upravljanju likvidnosti enotnega zakladniškega računa države. Sestavni del obrazložitve je tudi Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih po posameznih proračunskih uporabnikih, v katerem proračunski uporabniki poročajo o uresničitvi ciljev oziroma o rezultatih njihovega delovanja.

Zaključni račun državnega proračuna objavi Ministrstvo za finance na svojih spletnih straneh po tem, ko ga sprejme Državni zbor RS. Postopek sprejema zaključnega računa državnega proračuna v državnem zboru določa Poslovnik državnega zbora Republike Slovenije. (po Žibert, 2001, str. 175)

## **4.2. VPLAČILA SLOVENIJE V PRORAČUN EU**

Napoved celotnih tradicionalnih lastnih sredstev EU za leto 2009 je ocenjena na 13.980,5 mio EUR, od tega je za Slovenijo predvidenih 78,6 mio EUR. Za leto 2010 pa je ocena podana na 14.203,1 mio EUR, od tega znaša ocena za Slovenijo 80,2 mio EUR.

Neomejena DDV osnova republike Slovenije v letu 2009 predstavlja 54,86% bruto nacionalnega dohodka, v letu 2010 pa 55,33% bruto nacionalnega dohodka.



DDV osnova za leto 2009 se je na letošnjem Posvetovalnem odboru za lastna sredstva povišala iz 19.372 mio EUR, kot je bilo določeno leta 2008, na 19.433 mio EUR, kar je prikazano v tabeli 1. Pri pripravi proračuna EU za leto 2010 bo za Slovenijo upoštevana DDV osnova v obsegu 20.031,3 mio EUR. V obeh letih bo delež Slovenije pri financiranju DDV vira enak in bo znašal 0,33%, delež v neomejeni osnovi pa bo znašal 0,35%.

**Tabela 1: Neomejena DDV osnova RS v letih 2009 in 2010**

	<b>BND osnova RS po ACOR 2008</b>	<b>BND osnova RS po ACOR 2009</b>	<b>Razlika med ACOR 2008 in 2009</b>
<b>Leto 2009</b>			
mio EUR	19.372,00	19.433,00	61,00
% v BND EU-27	0,32	0,35	0,03
<b>Leto 2010</b>			
mio EUR	/	20.031,30	/
% v BND EU-27	/	0,35	/

Vir: Draft Minutes of 145<sup>th</sup> Meeting of the Advisory Committee on Own Resources, European Commission, DG Budget, 05.06.2009.

V primeru Slovenije je Direktorat za proračun apliciral ocene oziroma napovedi za republiko Slovenijo glede stopenj rasti BDP in inflacije za obdobje 2008-2010 na revidirani podatek Statističnega urada RS o BND za leto 2007. Napoved RS o BND osnovi je bila za obe leti (2009 in 2010) blizu napovedi Evropske komisije. Pri določanju obveznosti republike Slovenije do proračuna EU za leto 2009 se bo upošteval znesek 35.420,3 mio EUR, za leto 2010 pa znesek 36.206,5 mio EUR. *Delež RS v BND<sub>EU-27</sub> za leto 2009 in 2010 predstavlja 0,31%.*

**Tabela 2: BND osnova RS v letih 2009 in 2010**

	<b>BND osnova RS po ACOR 2008</b>	<b>BND osnova RS po ACOR 2009</b>	<b>Razlika med ACOR 2008 in 2009</b>
<b>Leto 2009</b>			
mio EUR	35.200,10	35.420,30	220,20
% v BND EU-27	0,28	0,31	0,03
<b>Leto 2010</b>			
mio EUR	/	36.206,50	/
% v BND EU-27	/	0,31	/

Vir: Draft Minutes of 145<sup>th</sup> Meeting of the Advisory Committee on Own Resources, European Commission, DG Budget, 05.06.2009.

Evropska komisija je nove zneske, določene na letošnjem Posvetovalnem odboru za lastna sredstva, vključila v Dopoljnjeni predlog proračuna za leto 2009 številka 6 in v Predhodni osnutek proračuna Evropske unije za leto 2010. Republika Slovenija bo v evropski proračun v *letu 2009* v skladu z dopolnitvijo št. 6 prispevala *441,3 mio EUR*, kar je razvidno iz tabele 3. Na celotno obveznost plačila republike Slovenije v letu 2009 bodo vplivale tudi nadaljnje dopolnitve evropskega proračuna ter upoštevanje načela knjiženja obveznosti v polnem obsegu (t.i. bruto princip). Pri napovedi vplačil držav članic na posvetovalnem odboru leta 2008 še ni bil upoštevan novi sklep 2007/436/ES o sistemu virov lastnih sredstev, ki je po začetku veljavnosti 1. marca 2009 pričel retroaktivno učinkovati od 1. januarja 2007. V letošnjem letu so zato dodatno vključena sredstva iz naslova popravkov BND vira v korist kraljevin Nizozemske in Švedske, vsebovana pa je tudi razlika pri obstoječih virih med prejšnjo in novo ureditvijo, za obdobje od pričetka veljavnosti nove finančne perspektive do danes.

**Tabela 3: Plačila sredstev iz državnega proračuna RS v proračun EU v letu 2009 (mio EUR)**

	<b>Obveznost RS po ACOR 2008 (1)</b>	<b>Obveznost RS po ACOR 2009 (2)</b>	<b>Razlika med oceno obveznosti RS (3) = (2) - (1)</b>	<b>Rebalans proračuna RS</b>	<b>Razlika med oceno ACOR 2009 in rebalansom proračuna RS</b>
<b>Leto 2009</b>					
Plačila iz BND vira (vključno z rezervo)	223,5	260,8	37,3	254,4	-6,4
Plačila iz DDV vira	62,1	53,1	-9,0	62,1	9,0
Popravek v korist Združenega kraljestva	30,2	27,3	-2,9	30,2	2,9
Tradicionalna lastna sredstva	106,6	78,6	-28,0	98,1	19,5
Popravek BND vira za Nizozemsko in Švedsko	0	2,5	0,0	7,1	4,6
Prilagoditve, ki se nanašajo na proračunsko letu 2007 in 2008 na osnovi sprejetega sklepa 2007/436/ES	0	19,0	0,0	0	0,0
<b>SKUPAJ</b>	422,4	441,3	18,9	451,9	10,6

Viri:

1. Gradivo 145. posvetovalnega odbora za lastna sredstva Skupnosti, Evropska komisija, 5.06.2009;
2. Dopolnjeni predlog proračuna Evropske unije št. 6 za leto 2009, Evropska komisija, 18.6.2009;
3. Rebalans proračuna RS za leto 2009, Ministrstvo za finance.

Ocena celotne obveznosti republike Slovenije do proračuna EU za *leto 2010* znaša *440,6 mio EUR*.

#### **4.3. IZPLAČILA SLOVENIJI IZ PRORAČUNA EU**

Slovenija je po podatkih Direktorata za proračun v letu 2009 iz proračuna Skupnosti prejela *594,928 milijona EUR prihodkov*, od tega iz naslova predpristopnih pomoči 15,612 mio EUR, iz naslova skupne kmetijske politike 220,330 mio EUR, iz naslova

strukturnih skladov 211,038 mio EUR, iz naslova Kohezijskega sklada 104,872 mio EUR, iz naslova notranjih politik 7,888 mio EUR, ostalih prejetih sredstev iz proračuna EU 14,150 mio EUR, prejetih sredstev od drugih evropskih institucij 605 tisoč EUR ter iz naslova prejetih vračil sredstev iz proračuna EU 20,432 mio EUR.

Za leto 2009 je bilo v rebalansu državnega proračuna II predvideno 814,056 milijonov evrov prihodkov iz evropskega proračuna, od česar je bilo dejansko realiziranih 73,08% sredstev.

Iz naslova sredstev predpristopne pomoči je RS v obravnavanem obdobju prejela sredstva in obresti za naslednje programe:

- za program PHARE (105 tisoč EUR),
- za program ISPA (15,489 mio EUR),
- za program SAPARD (19 tisoč EUR).

Prihodki iz proračuna EU iz naslova predpristopnih pomoči so bili realizirani v višini 82,90%.

Prihodki za izvajanje skupne kmetijske politike so dosegli 93,93% realizacijo. Najvišji delež realizacije v okviru skupne kmetijske politike je bil dosežen iz naslova neposrednih plačil v kmetijstvu iz Evropskega kmetijskega jamstvenega in usmerjevalnega sklada ter Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (103,15%), sledijo tržni ukrepi v kmetijstvu z 92,28% ter program razvoja podeželja z 89,73% realizacijo.

V okviru prejetih sredstev za strukturno politiko je RS prejela sredstva za naslednje sklade:

- Evropski kmetijski jamstveni in usmerjevalni sklad – Usmerjevalni del (2,450 mio EUR),
- Evropski sklad za regionalni razvoj (174,999 mio EUR),
- Evropski socialni sklad (33,435 mio EUR),
- Finančni instrument za usmerjanje ribištva (154 tisoč EUR).

Prihodki iz proračuna EU iz naslova strukturnih skladov so dosegli 51,51% realizacijo.

V okviru prejetih sredstev za kohezijsko politiko je RS prejela sredstva Kohezijskega sklada za naslednja področja:

- področje okolja (23,766 mio EUR),
- področje prometa (10,816 mio EUR)
- iz naslova operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007-2013 (70,290 mio EUR).

Prihodki iz proračuna EU iz naslova kohezijske politike so bili realizirani v višini 96,49%.

V okviru prejetih sredstev za izvajanje notranje politike je RS prejela skupno 7,888 milijona evrov sredstev. Glede na rebalans proračuna II RS predstavlja to 41,71% predvidenih sredstev v letu 2009.

RS je v letu 2009 iz proračuna EU prejela tudi 14,150 mio EUR ostalih prejetih sredstev, 605 tisoč EUR iz naslova prejetih sredstev od drugih evropskih institucij ter 20,432 mio

EUR iz naslova prejetih vračil sredstev. (Ministrstvo za finance, Direktorat za proračun, str.1)

#### 4.3.1. Informacija o neto položaju državnega proračuna Republike Slovenije do proračuna Evropske unije v prvih treh mesecih leta 2010

**Tabela 4: Višina prihodkov iz evropskega proračuna v državni proračun RS v obdobju od januarja do marca 2010 (v € in % glede na sprejeti proračun 2010):**

Prihodki iz proračuna EU v državni proračun RS	Skupaj (januar-marec)	Odstotek realizacije glede na sprejeti proračun 2010
Prejeta sredstva iz naslova Predpristopne in popristopne pomoči EU	263.549 EUR	5,15 %
Prejeta sredstva iz naslova Skupne kmetijske in ribiške politike	88.153.543 EUR	35,71 %
Prejeta sredstva iz Strukturnih skladov	37.686.030 EUR	6,27 %
Prejeta sredstva iz naslova Kohezijskega sklada		
Prejeta sredstva iz naslova Izvajanja centraliziranih in drugih programov EU	1.161.498 EUR	4,15 %
Ostala prejeta sredstva iz proračuna EU	866.297 EUR	10,76 %
Prejeta sredstva od drugih evropskih institucij	135.021 EUR	
Prejeta vračila sredstev iz proračuna EU	10.656.629 EUR	

Vir: Ministrstvo za finance, Direktorat za proračun, Oddelek za sodelovanje s proračunom EU

V mesecu marcu je znašala realizacija prihodkov iz evropskega proračuna v državni proračun Republike Slovenije 67.693.058 EUR. Glavnino prihodkov predstavljajo prejeta sredstva za izvajanje skupne kmetijske in ribiške politike (56.260.009 EUR), prejetih pa je bilo tudi 10.392.155 EUR sredstev iz strukturnih skladov, 441.986 EUR predpristopnih in popristopnih sredstev, 431.269 EUR prejetih sredstev za izvajanje centraliziranih in drugih programov EU, 127.864 EUR ostalih prejetih sredstev ter 39.774 EUR prejetih sredstev od drugih evropskih institucij.

**Tabela 5: Višina odhodkov iz državnega proračuna RS v proračun EU v obdobju od januarja do marca 2010 (v € in % glede na sprejeti proračun 2010):**

Odhodki iz državnega proračuna RS v proračun EU	Skupaj (januar-marec)	Odstotek realizacije glede na sprejeti proračun 2010
Plačila tradicionalnih lastnih sredstev	14.745.778 EUR	19,05 %
Plačila sredstev iz naslova davka na dodano vrednost	20.316.156 EUR	37,41 %
Plačila sredstev iz naslova bruto nacionalnega dohodka	107.182.238 EUR	37,75 %
Plačila sredstev iz naslova popravka v korist Združenega kraljestva	7.366.206 EUR	37,50 %
Plačila sredstev iz naslova popravkov BND vira v korist kraljevin Nizozemske in Švedske	933.321 EUR	37,50 %

Vir: Ministrstvo za finance, Direktorat za proračun, Oddelek za sodelovanje s proračunom EU

V mesecu marcu so bila v primerjavi s preteklima mesecema nižja vplačila iz državnega proračuna v proračun EU (20.288.218 EUR). Skupni prihodki državnega proračuna so preseгли celotne odhodke za 47.404.839 EUR, za kolikor se je tudi znižal skupni primanjkljaj do EU.

V prvih treh mesecih letošnjega leta je tako državni proračun RS v odnosu do proračuna EU realiziral neto proračunski primanjkljaj v višini -11.621.132 EUR.

#### **4.4. SISTEMI VIROV LASTNIH SREDSTEV SKUPNOSTI**

Viri lastnih sredstev evropskega proračuna so *tradicionalna lastna sredstva, sredstva na osnovi davka na dodano vrednost (DDV) in bruto nacionalni dohodek (BND)*. Najizdatnejši vir evropskega proračuna je prispevek na osnovi bruto nacionalnega dohodka, vir na osnovi davka na dodano vrednost prispeva četrtno, dobra desetina pa je zbrana na osnovi tradicionalnih lastnih sredstev. Poleg lastnih sredstev, ki jih države članice prispevajo v proračun Skupnosti, so vir evropskega proračuna tudi drugi prihodki, pod katere spadajo na primer zamudne obresti, kazni, davki na plače zaposlenih v evropskih institucijah, prihodki od upravljanja finančnih sredstev in proračunski presežek iz preteklega leta.

Lastna sredstva Evropskih skupnosti lahko opredelimo kot davčne prihodke, ki so dodeljeni Skupnostim za financiranje evropskega proračuna. Sredstva se zbirajo avtomatično, na osnovi evropskega pravnega reda in za to ni potreben noben nadaljni izvedbeni akt nacionalnih oblasti. Lastna sredstva Skupnosti se v skladu s pravili sistema virov lastnih sredstev določijo, zbirajo, plačajo, nadzorujejo. Sistem virov lastnih sredstev temelji na Sklepu Sveta št. 2000/597/ES, Euratom in dveh izvedbenih uredbah: Uredbi Sveta št. 1150/2000 in Uredbi Sveta št. 1553/89.

Države članice so odgovorne za zbiranje in plačevanje tradicionalnih lastnih sredstev v proračun EU, odgovorne so tudi za izračun usklajene DDV osnove in BND ter za plačilo sredstev iz naslova DDV in BND. Komisija je dolžna izračunati prispevke držav članic na osnovi DDV in BND, obseg popravka v korist Velike Britanije, Svetu in Evropskemu parlamentu pa je dolžna predstaviti predhodni osnutek proračuna, ki vsebuje napoved o celotnem obsegu odhodkov in njihovem financiranju naslednjem letu. Nadzorovati pa mora tudi zagotavljanje skladnosti s pravnim redom Skupnosti v državah članicah na področju virov lastnih sredstev. (po Haček in Zajc, 2005, str. 340)

#### **4.4.1. Tradicionalna lastna sredstva (TLS)**

Tradicionalne lastne vire sestavljajo kmetijske dajatve ter carine, temelječe na skupni carinski tarifi za uvoz dobrin iz držav, ki niso članice EU. Kmetijske dajatve oziroma prelevmani se plačujejo v okviru skupne kmetijske politike ob uvozu kmetijskih dobrin ter sladkorja iz tretjih držav, oziroma ob proizvodnji ali skladiščenju sladkorja, isoglukoze in inulina. Države so upravičene do povračila stroškov zbiranja, pri čemer je stopnja za pokrivanje stroškov zbiranja določena v višini 25% tako zbranih sredstev. Delež prihodkov iz naslova tradicionalnih lastnih virov izkazuje trend upadanja; od reformnega leta 1988 do leta 2007 se je razpolovil ter z 29,1% padel na 14,9% vseh lastnih virov. (po Baldwin in Wyplosz, 2006, str. 60)

#### **4.4.2. Sredstva na osnovi davka na dodano vrednost (DDV)**

Sredstva iz naslova DDV so definirana z uporabo enotne davčne stopnje na harmonizirano davčno osnovo. Glede na to, da je nabor dobrin, ki so obdavčene z DDV v posameznih državah članicah različen, je bila davčna osnova za prispevek v skupni proračun standardizirana - skupni neto prilivi iz naslova DDV v posamezni državi članici so deljeni z ocenjenimi ponderiranimi povprečnimi stopnjami po posameznih obdavčenih dobrinah. Ob tem harmonizirana davčna osnova od leta 1999 v nobeni državi članici ne sme preseči 50% njenega bruto nacionalnega dohodka (BND), najvišja enotna stopnja pa od 2004 znaša 0,50%. Sredstva iz naslova DDV obsegajo 17 % skupnih prihodkov.

#### **4.4.3. Sredstva na osnovi bruto nacionalnega dohodka (BND)**

Definiran je kot izravnalna postavka, t.j. razlika med odhodki in vsemi ostalimi viri financiranja. Vsakoletna stopnja se aplicira na BND posamezne države članice, ki je izračunan z enotnim postopkom, določenim v uredbi Sveta EU. Del sredstev iz naslova BND predstavljajo tudi rezerve in sredstva za izredne razmere, ki so v proračunu vsako leto predvidena, vendar jih države ne vplačajo, dokler ni potrebno njihovo črpanje. Čeprav je to izravnalna postavka, je postala največji proračunski vir in zajema kar 65% skupnih prihodkov.

Ostali prihodki proračuna EU (presežki prejšnjih let, zamudne obresti, kazni, davki na plače zaposlenih v EU pa znašajo okoli 1,3 milijarde EUR in predstavljajo 1,1% vseh prihodkov.

#### **4.5. PRIMERJAVA VPLAČIL/IZPLAČIL DRŽAV ČLANIC EU V PRORAČUN EU**

V prilogi 3 so prikazane z rdečo bravo vse države članice, ki se štejejo pod neto plačnice, kar pomeni, da v evropski proračun vplačajo večino sredstev, ki so namenjeni državam članicam, ki so plačilno manj sposobne glede na BDP. Z modro bravo pa so označene vse države članice, ki so neto prejemnice, se pravi tiste, ki imajo slabšo gospodarsko rast, njihov finančni položaj pa je bistveno slabši od položaja držav članic, ki so neto plačnice. Podatki so prikazani po posameznih državah in kažejo kolikšna je vrednost v evrih na prebivalca v letu 2008.

Naslednja priloga 4 prikazuje neto plačnice z rdečo bravo in neto prejemnice z modro bravo in sicer predstavlja kolikšen je njihov vložek v evropski proračun oziroma, koliko denarja so prejele iz evropskega proračuna. Vrednost je v milijonih evrov. Podatki so zbrani za leto 2008. Največ sredstev je prejela Grčija, ki je finančno najšibkejša in sicer je prejela nekaj nad 5 milijard evrov pomoči. Med plačilno najbolj sposobnimi pa si sledijo: Nemčija, ki je plačala okoli 14 milijard evrov v proračun EU, Francija in Italija, ki sta plačali nekaj nad 6 milijard evrov, Nizozemska, Združeno Kraljestvo, Belgija, Švedska, Danska, Avstrija, ki so plačale do okoli 5 milijard evrov ali manj in Finska ter Luksemburg, ki sta plačala okoli sto milijonov evrov. (po El-Agraa, 2007, str. 364)

V zadnji prilogi 4 pa so prikazani podatki glede na bruto domači proizvod v %, v letu 2008. Se pravi koliko je znašal bruto domači proizvod v državah članicah in posledično koliko so te države glede na BDP lahko iz proračuna črpale oziroma plačevale. Razvidno je, da je najvišji BDP v Grčiji, Litvi in Latviji, kjer znaša od 1.5% do 2.5% BDP, najnižji pa na Nizozemskem, Belgiji in na Švedskem, kjer se giblje od -1% do -0.5% BDP. To pomeni, da je standard na prebivalca v državah, ki so prikazane z rdečo višji kot v državah, ki so prikazane z modro.

#### **4.6. ANALIZA VPLAČIL IN IZPLAČIL ZA OBDOBJE 2004-2013**

Nova finančna perspektiva 2007– 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 in 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 zblizovanju



državljanov in institucij Unije oz. boljšemu splošnemu poznavanju delovanja institucij EU in zagotovitvi stabilne prihodnosti za vse nas (po Pukl, 2007, str. 15)

Februarja 2004 je Komisija predstavila svoj predlog za finančno perspektivo 2007– 2013. Dokument je vključeval predlog za razčlenitev izdatkov za obdobje 2007– 2013. Julija istega leta je Komisija potrdila in podrobno opisala njeno originalno stališče ter predlagala nov dokument za medinstitucionalni dogovor; predstavila je tudi prvi zakonodajni paket, ki pokriva številne zakonodajne podlage za trošenje programov in za obdobje 2007– 2013. Dogovor za finančno perspektivo je bil sprejet s strani voditeljev držav in vlad Sveta Evrope na vrhu v Bruslju decembra 2005. Sledila so pogajanja s Parlamentom in nov medinstucionalni dogovor je bil sprejet maja 2006. Nov dogovor o lastnih virih Unije je bil sprejet junija 2007. (European Union Public Finance 4th Edition, 2008, str. 97-98)

Predlog Komisije je ohranil zgornjo mejo lastnih virov na ravni iz leta 1999, to je na ravni 1,24% BND (1,27% BNP) za odobritve za plačila in 1,31% BND (1,35% BNP) za odobritve za obveznosti, ki bodo financirale skupno kmetijsko in kohezijsko politiko, prenovljeno Lizbonsko agendo, osredotočeno na konkurenčnost (posebej na raziskave), in zunanje operacije EU kot globalni partner. Predlog Komisije, objavljen februarja 2004, je odražal ambiciozen pristop upoštevajoč različne omejitve vsiljene z okoliščinami. (European Union Public Finance 4th Edition, 2008, str. 100)

Komisija je naredila tako proračun kot tudi predloge za doseganje ciljev. Ti cilji so:

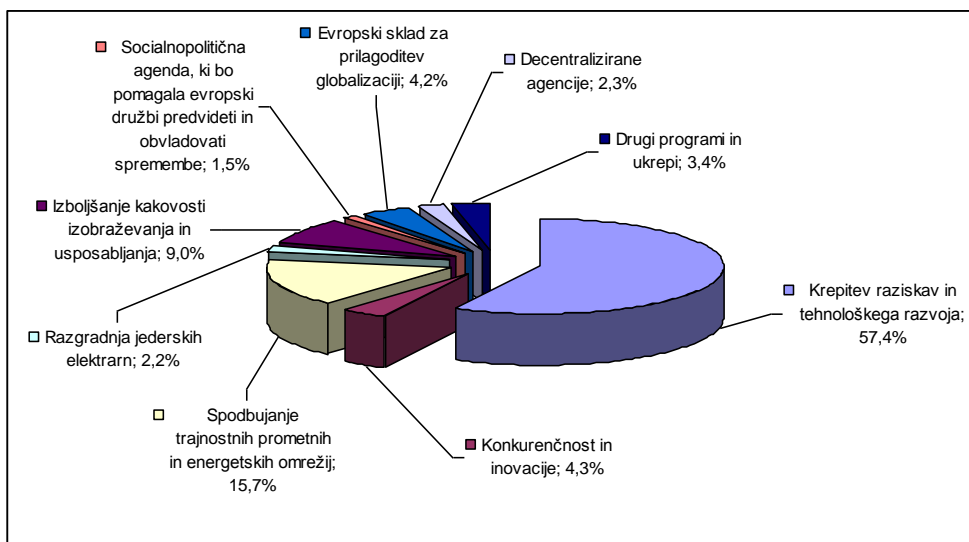
➤ Trajnostna rast

V okviru trajnostne rasti sta dva "pod cilja", in sicer:

*a.) Konkurenčnost za rast in zaposlovanje*

Komisija je podala zelo ambiciozen predlog za okrepitev prizadevanj za raziskave in tehnični razvoj. Predlogi vključujejo idejo o osnovanju Evropskega raziskovalnega območja, o delovanju notranjega trga za raziskave in tehnologijo ter znatno povečanje v direktni finančni podpori za raziskave in mobilnost študentov. Dodatna prizadevanja so predvidena na področju vseevropskih omrežij. Izpostavljena je potreba za nadaljnja prizadevanja v razvijajočih se infrastrukturah in izboljševanje povezav med državami članicami s projekti kot so avtoceste in Galileo. Celoten znesek za naložbe, potreben za realizacijo 26 prednostnih transportnih projektov, znaša 220 milijard EUR do leta 2020, z vrhom financiranja v obdobju 2007–2013. Drugi inovativni element je bil Sklad za prilagoditev rasti. (European Union Public Finance 4th Edition, 2008, str. 102-103)

**Graf 1: Porazdelitev sredstev za naslov Konkurenčnost za rast in zaposlovanje za leto 2009**



Vir: Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2009, 2009, str. 20

Za ta naslov je predvidenih 11,8 milijarde EUR oz. 8,8% celotnih izdatkov EU. Največ sredstev, kar 6,8 milijarde EUR (57,4%), je namenjenih za krepitev raziskav in tehnološkega razvoja, natančneje sedmemu okvirnemu programu za raziskave. Glavni strateški cilj programa je okrepitev znanstvenih in tehnoloških temeljev evropskega raziskovalnega prostora. Pri spodbujanju evropskega gospodarstva bodo ključno vlogo igrali združevanje virov, čezmejne sinergije ter prenos znanja med javnimi raziskovalnimi organizacijami in industrijo.

Okvirni program za konkurenčnost in inovacije zagotavlja 508 milijarde EUR (4,3%), med drugim za razvoj informacijskih in komunikacijskih tehnologij. Po zaslugi rešitev, kot so mobilni sistemi za krmiljenje prometa in sistemi računalniške simulacije za kirurške posege, imajo te tehnologije edinstveno vlogo pri spodbujanju inovativnosti, kreativnosti in konkurenčnosti vseh industrijskih in storitvenih sektorjev.

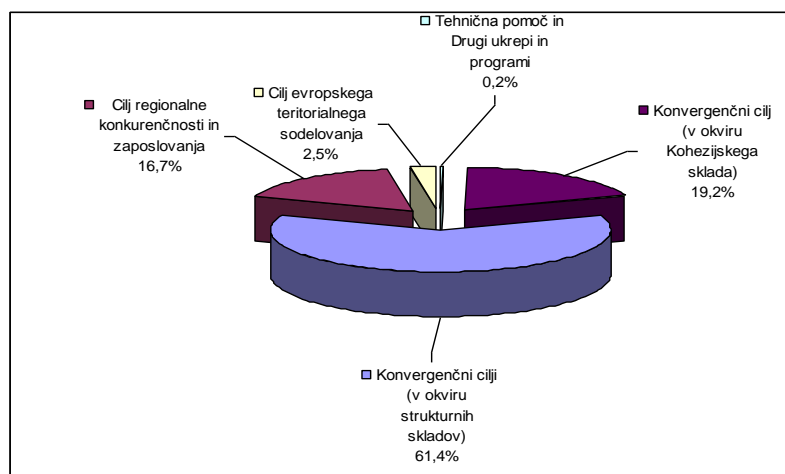
V okviru programa vseživljenjskega učenja je 1,1 milijarde EUR sredstev na voljo za to, da lahko državljani v vseh življenjskih obdobjih izkoristijo spodbudne priložnosti za učenje po vsej Evropi v šolah (Comenius), v okviru visokošolskega izobraževanja (Erasmus), pri poklicnem izobraževanju in usposabljanju (Leonardo da Vinci), ter v okviru izobraževanja odraslih (Grundtvig). (po Bušljeta, 2009, str. 135)

#### *b.) Kohezija za rast in zaposlovanje*

Ker je Komisija podrejena ciljem Lizbonske strategije za nacionalne in regionalne razvojne programe, je pogajanje del kohezijske politike. Viri so koncentrirani v investiranje za okrepitev in izboljšanje fizičnega in človeškega kapitala in torej uporaba

maksimalnega učinka na konkurenčnost in rast. Poudarek je torej dan na nastanek delovnih mest v novih aktivnostih. (European Union Public Finance 4th Edition, 2008, str. 103)

**Graf 2: Porazdelitev sredstev za naslov Kohezija za rast in zaposlovanje za leto 2009**



Vir: Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2009, 2009, str. 21

Za ta podnaslov je namenjenih 48,4 milijard EUR oz. 36,2 % vseh sredstev.

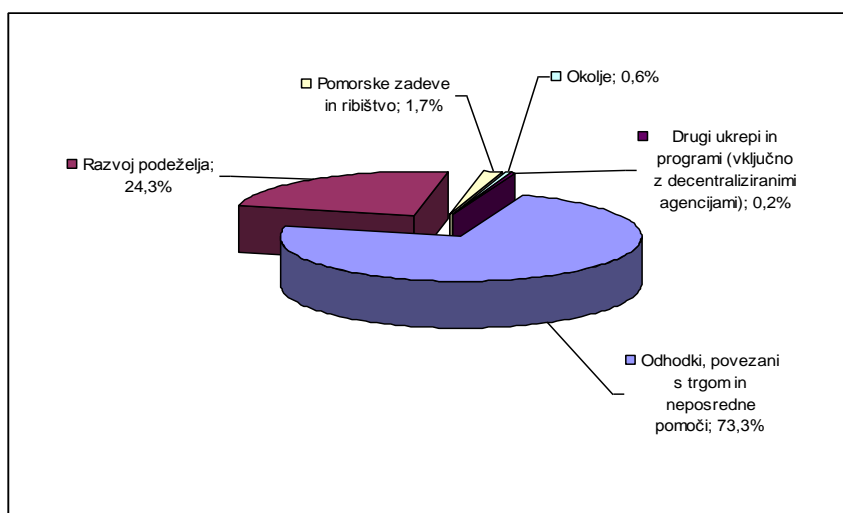
Več kot 61 % oz. 29,7 milijarde EUR bodo prejele najmanj razvite regije in države članice, da bi tako lažje nadoknadile svoj zaostanek. Kohezijski sklad daje na razpolago nadaljnje 9,3 milijarde EUR za zagotovitev najpomembnejše infrastrukture, na primer za ravnanje z odpadno vodo ter dostopnost cestnega in železniškega omrežja.

Tudi druge evropske regije bodo prejele sredstva za pospeševanje konkurenčnosti in zaposlovanja. 8,1 milijarde EUR bo namenjene za zmanjševanje regionalnih ravnovesij, podporo razvoju ter strukturno prilagoditev regionalnih gospodarstev. Financiranje bo pripomoglo k povečanju proizvodnih in inovacijskih zmogljivosti zlasti malih in srednje velikih podjetij. (po Bušljeta, 2009, str. 77)

➤ Ohranjanje in upravljanje naravnih virov

Reforma skupne kmetijske politike (SKP) namenjena ciljem konkurenčnosti, solidarnosti in boljše integracije za okoljsko skrb, torej postaja ključni korak v lizbonski in gothenburški razvojni strategiji. V okoljskem področju bodo prioritete vključevale izvajanje Evropskega programa za podnebne spremembe, številne tematske strategije naslovljene na specifične okoljske prioritete in Evropski tehnološki akcijski plan (ETAP) ter razvoj in izvajanje Nature 2000 v področjih biotske raznovrstnosti. (European Union Public Finance 4th Edition, 2008, str. 103-104)

**Graf 3: Porazdelitev sredstev za naslov Ohranjanje in upravljanje naravnih virov za leto 2009**



Vir: Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2009, 2009, str. 22

Za ta naslov je predvidenih 56,1 milijarde EUR oz. 41,9 % vseh odhodkov.

Za kmetijstvo bo v obliki dohodkovne podpore razdeljenih 41,1 milijarde EUR, kar pomeni 73,3 % kmetijskih odhodkov iz tega naslova. V pripravi so nadaljnji koraki v smeri posodobitve in poenostavitve: za učinkovit odziv na rastoče svetovne potrebe po hrani ob spoštovanju strogih okoljskih smernic je nujno treba odpraviti omejitve za kmetijstvo.

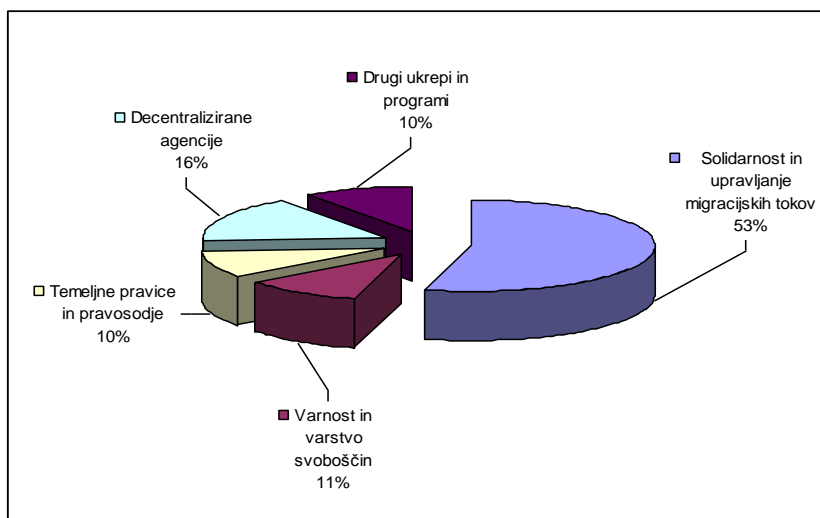
Za preskrbo najrevnejših članov naših družb s hrano je na razpolago 500 milijonov EUR, še 69 milijonov EUR pa za razdeljevanje mleka šolskim otrokom ter za boj proti neustrezni prehrani in debelosti.

Evropski sklad za ribištvo bo evropski ribiški industriji in skupnosti namenil približno 632 milijonov EUR za pomoč pri prilagajanju vedno novim izzivom. Hkrati bodo okrepljeni ukrepi za boj proti prekomernemu ribolovu in za zaščito morskega okolja. (po Bušljeta, 2009, str.100)

➤ Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica

Specifična pomembnost je dana na skupno azilsko politiko in skupno imigracijsko politiko, kot tudi na učinkovito področje pravičnosti ter preprečevanja in boja proti kriminalu in terorizmu. (European Union Public Finance 4th Edition, 2008, str. 104)

**Graf 4: Porazdelitev sredstev za naslov Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica za leto 2009**



Vir: Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2009, 2009, str. 23

Za ta naslov je namenjenih 863,9 milijonov EUR oz. 0,6 % vseh izdatkov.

Evropska unija podpira zakonito priseljevanje in vključevanje državljanov tretjih držav v naše družbe. Hkrati je ena izmed prednostnih nalog spoprijem z nezakonito migracijo. Za to je na voljo 98 milijonov EUR v sklopu Sklada za vključevanje državljanov tretjih držav, 98 milijonov EUR v okviru Evropskega sklada za begunce in 67 milijonov EUR iz Sklada za varčevanje.

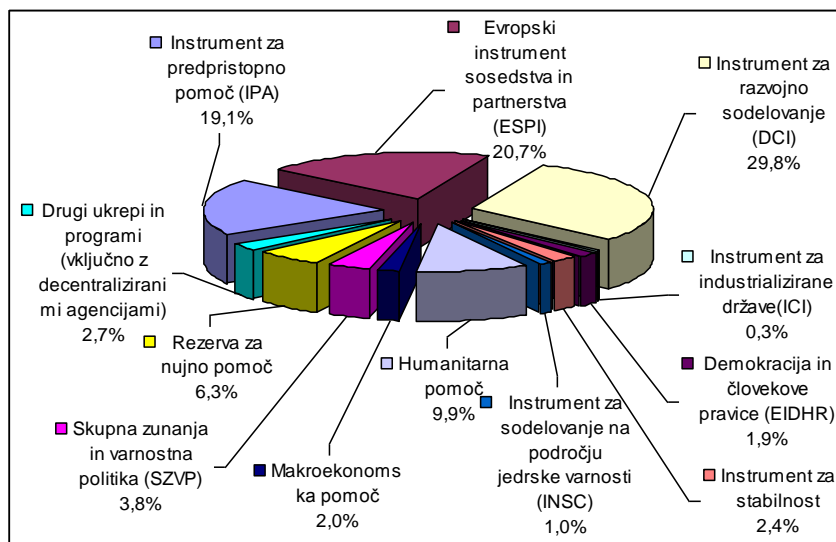
V skoraj celotni Evropski uniji imajo osebe pravico potovati brez mejnih kontrol, zato je kontrola na zunanjih mejah še toliko pomembnejša. Z 39 milijona EUR sredstev omogoča schengenski informacijski sistem nacionalnim organom dostop do posebnih podatkov o posameznikih ter ukradenih vozilih in predmetih. Za izmenjavo podatkov o vizumih bo zagotovljenih nadaljnjih 36 milijona EUR v okviru vizumskega informacijskega sistema.

Program varstva in zaščite svoboščin bo z 92 milijoni EUR sredstev pomagal preprečevati teroristične napade in izkoreniniti kriminal s sodelovanjem organov kazenskega pregona držav članic EU. (po Bušljeta, 2009, str 63)

➤ EU kot globalni partner

Komisija je izpostavila, da je širitev Unije povečala tudi odgovornosti Unije in sicer tako vlogo regionalnega voditelja kot tudi globalnega partnerja. Razširjena EU bo stabilizirala širše sosedstvo in podprla njihov razvoj skozi tesno sodelovanje. Sodelovanje z državami v razvoju bo osredotočeno na izkoreninjenje revščine, ustvarjanje močnega in povezanega prispevka za doseganje Tisočletnih razvojnih ciljev. (European Union Public Finance 4th Edition, 2008, str. 104)

**Graf 5: Porazdelitev sredstev za naslov EU kot globalni partner za leto 2009**



Vir: Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2009, 2009, str. 25

Za ta naslov je namenjenih 8,1 milijarde EUR oz. 6,1 % vseh izdatkov.

Za zgraditev uspešnega, varnega in stabilnega evropskega sosedstva je namenjene 1,6 milijarde EUR, vključno s 300 milijoni EUR pomoči Palestini za podporo zagotavljanju osnovnih sredstev, na primer zdravstvenih in izobraževalnih ustanov.

Financiranje v okviru skupne zunanje in varnostne politike (243 milijonov EUR) je osredotočeno na krizna območja na primer Kosovo, kjer bo 118 milijonov EUR dodeljenih za pomoč oblastem, pravosodnim organom in organom pregona.

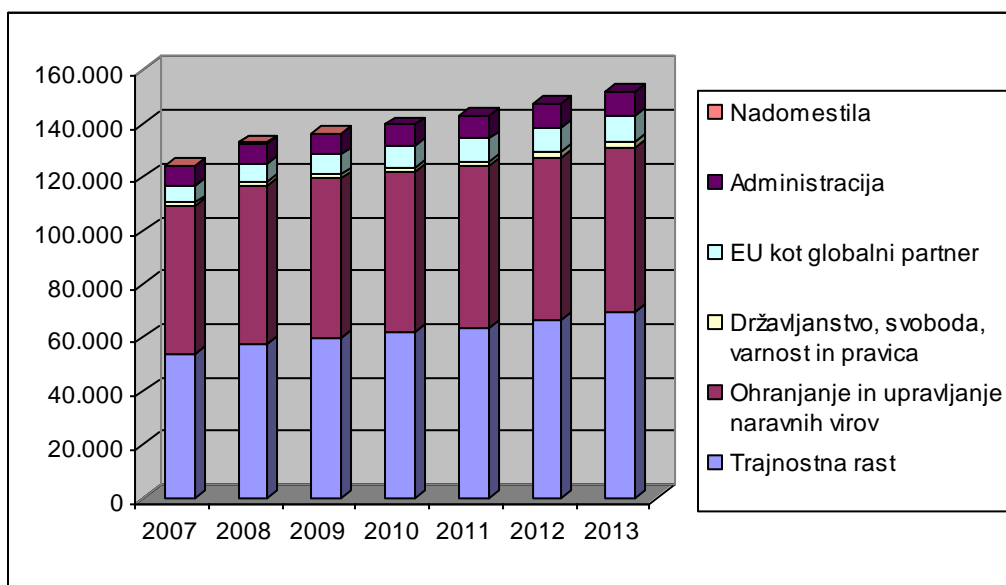
Financiranje v višini 2,4 milijarde EUR iz instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja je namenjeno zmanjševanju revščine, trajnostnemu gospodarskemu in socialnemu razvoju ter skladnemu in postopnemu vključevanju držav v razvoju v svetovno gospodarstvo. Instrument za stabilnost bo zagotovil 188 milijonov EUR za hitro in prilagodljivo odzivanje na politične krize ali naravne nesreče v tretjih državah.

Nedavno skokovito zviševanje cen živil močno ogroža najbolj ranljive po svetu. Evropska unija je okrepila svojo pomoč, da bi zmanjšala negativne posledice ter spodbudila kmetovalce v državah v razvoju k pozitivnemu odzivu s povečanjem ponudbe. Pomoč znaša do 568 milijonov EUR in bo zajemala humanitarno pomoč, dodatno proračunsko podporo ter dolgoročne politične rešitve. (Proračun EU za leto 2009, 2009)

Svet Evrope je decembra 2005 sprejel naslednje odločitve glede prihodnosti sistema lastnih virov (European Union Public Finance 4th Edition, 2008, str. 111-112):

- zgornja meja virov lastnih sredstev naj bi se obdržala na trenutni stopnji 1,24 % EU BND za odobritve plačil in 1,31 % EU BND za odobritve obveznosti;
- odpravljena bo razlika med kmetijskimi in carinskimi dajatvami;
- enotna stopnja za vir na osnovi DDV bo fiksirana pri 0,30 %;
- samo za obdobje 2007–13 bo stopnja za vir na osnovi DDV fiksirana pri 0,225 % za Avstrijo, 0,15 % za Nemčijo in 0,10 % za Nizozemsko in Švedsko;
- korekcijski mehanizem v korist Združenega kraljestva naj bi ostal, skupaj z zmanjšanim financiranjem korekcijske pomoči Nemčije, Avstrije, Švedske in Nizozemske. Po uvajalnem obdobju med letoma 2009 in 2011, bo Združeno kraljestvo vključeno v popolno financiranje stroškov širitve, razen za direktna kmetijska plačila in izdatke povezani s trgov ter tisti del izdatkov za razvoj podeželja, ki izvirajo iz Evropskega izravnalnega in garancijskega sklada (EAGGF), natančneje iz garancijskega sektorja.

**Graf 6: Struktura predvidene porabe sredstev finančne perspektive 2007-13 (v mio EUR)**



Vir: EU budget 2007 – Financial Report, str. 50, tabela 2

#### 4.7. POGLED V PRIHODNOST

Evropska unija je v zadnjih dveh letih pospešila spremembe z oblikovanjem agende politik za prihodnost, ki bo določila glavni poudarek Unije v naslednjem desetletju in pozneje. Mogoče je povzeti nove izzive politik, ki imajo lahko znaten učinek na področja, v katera bo Unija usmerila svoja prizadevanja v prihodnosti (po Bušljeta, 2009, str. 74):

Evropa mora uveljavljati svoje vrednote glede na rastočo raznolikost in spremembe. Konkurenca glede virov in trgov je postala močnejša. Gospodarsko ravnovesje moči se spreminja. Odpiranje ogromnih novih trgov ustvarja vrsto novih priložnosti za Evropejce, vendar bo hkrati preizkusilo sposobnost Evrope, da se dodatno prilagodi strukturnim spremembam in upravlja nastale socialne posledice.

Globalizacijo vodi znanstveni in tehnološki napredek, zaradi katerega je evropska razsežnost vedno bolj pomembna za krepitev znanja, mobilnosti, konkurenčnosti in inovacij. EU lahko pomaga pri izkoriščanju prednosti svoje celinske razsežnosti, da bi lahko rastla in postajala še boljša kot do sedaj.

Prehod na gospodarstvo, ki temelji na znanju in storitvah, je tako pomemben kot prejšnji prehod s kmetijstva na industrijo, saj vključuje preoblikovanje narave dela. Veliko je povpraševanja po informacijski tehnologiji in osebnih sposobnostih. Preveč mladih ljudi<sup>10</sup> še vedno prezgodaj zapusti šolo in prične z delom in zato jim manjka osnovna usposobljenost, ki je potrebna v gospodarstvu, temelječem na znanju.

Sedanja stopnja rojstev bo spremenila strukturo in ravnovesje naših družb ter sprožila pomembna vprašanja o gospodarski učinkovitosti in medgeneracijski enakosti. Potrebni so ustrezni odzivi za spodbujanje demografske obnove, daljšega delovnega življenja boljše kakovosti, bolj produktivne in dinamične Evrope, integracije migrantov in tudi trajnosti javnih financ. S tega vidika so pomembna tudi vprašanja glede varstva otrok ter ravnovesja med poklicnim in zasebnim življenjem v povezavi s podporo za vedno večje število družin, v katerih imata dohodke oba od staršev in ne samo eden.

Solidarnost in zaveza Evrope k socialni pravičnosti pomenita pomembno razsežnost evropskega načina življenja v globaliziranem svetu. EU je učinkovito uporabila svoj proračun kot orodje za spodbujanje gospodarskega razvoja v manj razvitih regijah, vendar velike razlike po širitvi poudarjajo pomen gospodarske in socialne kohezije ter sprožajo vprašanja o najboljšem možnem načinu uporabe proračuna, da se spodbudi solidarnost. Med leti 1988 in 2007 se je prebivalstvo EU s širitvijo povečalo za 50 %.

---

<sup>10</sup> Eden od šestih.



Leta 1988 so imele štiri od 12 držav članic BDP na prebivalca nižji od 75 % povprečja EU. Dve desetletji pozneje je 10 držav članic od 27 v enakem položaju, 7 od teh držav članic pa ima BDP na prebivalca nižji, kot ga je imela najrevnejša država članica leta 1988. (Komisija evropskih Skupnosti, 2007, str. 8)

Učinek podnebnih sprememb na evropsko okolje in družbo je postal osrednji element evropske agende, oblikovalce politik pa poziva, da razmislijo o tem, kako se najbolje odzvati z instrumenti politik, ki so na voljo EU. Prizadevajo si, da bi lahko vplivali na podnebne spremembe z zmanjšanjem emisij toplogrednih plinov. Varna, trajnostna in konkurenčna energija pomeni enega od glavnih izzivov družbe. Zaradi omejene oskrbe, povečanega svetovnega povpraševanja in obveznosti zmanjšanja emisij je bila ugotovljena potreba po dejanski vzpostavitvi gospodarstva z nizko proizvodnjo ogljika v Evropi. (po Bušljeta, 2009, str. 87)

Zaradi globalizacije mora biti Evropa prisotna po vsem svetu, da lahko uspešno uveljavlja svoje interese in vrednote. Kot posledica širitve in okrepitve vzajemne solidarnosti je Unija postala bolj verodostojen in učinkovit akter na svetovnem prizorišču, hkrati pa se je spremenil tudi globalni okvir. Svet je postal bolj soodvisen, zaradi česar so močna prizadevanja Evrope za stabilno in uspešno okolico, učinkovit multilateralizem, človekove pravice in vladavino prava ter tudi za njeno vodilno vlogo v boju proti revščini, postala ne samo vprašanje načela ampak nujna potreba. Razlike med notranjimi in zunanjimi politikami izginjajo in ključne medsektorske politike, ki zadevajo podnebne spremembe in biotsko raznovrstnost, demografske spremembe in migracije, konkurenco, terorizem in organizirani kriminal ali potrebe po energiji, je mogoče obravnavati samo v mednarodnem okviru.

Inovacije, spretnost in znanje ter ustrezno poslovno okolje so bolj kot kdaj koli prej osrednji element strategije za rast in delovna mesta. Širitev je okrepila potrebo po spodbujanju socialne, gospodarske in ozemeljske kohezije. Agenda politik Evropske unije je torej v postopku temeljite posodobitve. Temu se mora proračun ustrezno prilagoditi. Zato so se Evropski parlament, Svet EU in Evropska komisija maja 2006, to je med pogajanj o večletnem finančnem okviru 2007–2013, dogovorili, da je treba izvesti temeljni pregled proračuna EU za reformiranje oziroma posodobitev proračunske politike EU. Pregled proračuna EU pomeni predvsem vsebinski razmislek, katera naj bodo ključna področja porabe proračuna v naslednjem srednjeročnem in dolgoročnem obdobju, kako deluje proračun, kako doseči pravo ravnovesje med kontinuiteto in odzivanjem na nove izzive, ter ali ga je treba upravljati na drugačen način. Končno bo pregled na novo proučil najboljši način za zagotavljanje sredstev, potrebnih za financiranje politik EU. (Komisija evropskih Skupnosti, 2007, str. 2)

Pregled pa ne pomeni pogajanj o konkretnih zneskih proračuna. O teh bodo potekala pogajanja za finančno perspektivo 2014+, začetek katerih je mogoče pričakovati šele v začetku 2011. Celovit in obsežen pregled vseh področij porabe proračuna EU in virov

sredstev mora pripraviti Evropska komisija, ki je priprave na razpravo začela septembra 2007, ko je sprožila obsežno posvetovanje o financah EU z zainteresiranimi na lokalni, regionalni in državni ravni.

Posvetovanje bo dopolnjeval pripravljalni ukrep na ključnih področjih porabe, kjer so naložbe EU največje in, kjer je učinkovita uporaba proračuna posebej pomembna za uspeh politike. Za skupno kmetijsko politiko se opravlja „zdravstveni pregled“, da se bolje uskladijo reforme iz leta 2003 in zagotovi prispevek k razpravi o prihodnjih prednostnih nalogah na področju kmetijstva. Četrto kohezijsko poročilo, sprejeto maja 2008, je obravnavalo napredek pri zmanjševanju regionalnih razlik in ocenilo dosedanje rezultate kohezijske politike. Namen teh ocen politik je preveriti, ali te v EU 27 državah članicah delujejo, kot bi morale. V nekaterih primerih bodo ugotovitve vodile k takojšnjim prilagoditvam, hkrati pa bodo vključene v dolgoročno perspektivo pregleda. (Komisija evropskih Skupnosti, 2007, str. 3)

Bistveno je, da so mehanizmi politik EU takšni, da se lahko soočajo s temi, pa tudi drugimi novimi izzivi. Finančni viri bodo nedvomno imeli pomembno vlogo v kombinaciji različnih politik, potrebnih za uresničitev pričakovanj naših državljanov. Večina potrebnih sredstev ne bo zagotovljena iz proračuna EU, vendar ima proračun lahko pomembno vlogo, če se njegova sredstva uporabijo za učinkovito spodbujanje sprememb.

## 5. ZAKLJUČEK

Z vstopom Slovenije v EU smo prevzeli skupno valuto evro in tako vstopili v skupno monetarno politiko, ki jo vodi Evropska centralna banka. Da smo lahko prevzeli evro, kot skupno valuto, smo morali zadovoljiti maastrichtske konvergenčne kriterije, ki pomenijo formalni pogoj za vstop v EMU in od takrat naprej se Slovenija sooča z visoko inflacijo in s številnimi izzivi na področju gospodarstva.

Novo programsko obdobje prinaša veliko pomembnih novosti, ki bodo postavile dosednji način čezmejnega sodelovanja na preizkušnjo, hkrati pa bo odprl tudi velike priložnosti za tiste, ki jih bodo znali prepoznati in zmogli izkoristiti.

Slovenija je na pomembnem razpotju, saj se je v sedanji krizi jasno pokazalo, da so stroški javnega sektorja zelo visoki in da bo njihovo zniževanje v prihodnje ključen dejavnik povečevanja konkurenčnosti našega gospodarstva. Za črpanje sredstev iz evropskega proračuna je potrebno zagotoviti nacionalno sofinanciranje in zato z večanjem sredstev EU naraščajo tudi obveznosti proračuna Slovenije.

Proračun EU se je v zadnjih dvajsetih letih zelo malo spremenil in je postal eden najbolj problematičnih področij upravljanja v okviru EU na ekonomskem področju. Proračun je po svojem obsegu ostal praktično nespremenjen (na nivoju okrog 1 odstotka BND), v strukturi izdatkov pa je še vedno večina namenjena Skupni kmetijski politiki ter manj razvitim regijam EU. Na prihodkovni ravni imajo še vedno najbolj pomembno mesto transferji iz proračunov držav članic Unije v proračun EU. Dejstvo spora pa še vedno ostaja mehanizem popravkov za Združeno kraljestvo. Dodatna sprememba na slabše pa se nanaša na uvajanje novih popustov in izjem posameznim državam članicam tako na strani prihodkov kot tudi na strani odhodkov. S tem postaja proračun EU samo še bolj zapleten in nepregleden, pritiski na njegovo spremembo pa so vse močnejši.

Tudi Maisano in Rondiella (2008, str. 209-212) pozivata evropske institucije na ponovno obravnavo politik EU, ki so zajete v proračunu, saj po njunem ravno človeške potrebe oblikujejo proračun in ne obratno. Več kot očitno je namreč, da mora EU obrniti nekatere svoje trende in spremeniti pristop tako do politik EU, kot tudi do svojega proračuna. To zahteva manj prostega trga, neoliberalno politiko, javni nadzor nad plačami in socialno pravičnost na eni strani ter večjo preglednost in odgovornost na drugi. Kompleksnosti in nejasnosti bi bilo potrebno odpraviti, sodelovanje z državami nečlanicami EU pa bi moglo biti osredotočeno bolj na pomoči kot trgovini. Potrebna bi bila tudi reforma za boljšo prerazporeditev virov, manj onesnaževanja okolja, manj varovanja in več svobode za migracije.

S pomočjo proračuna institucije EU odločijo kako naj se javna sredstva vsako leto porabijo in kako naj se porazdelijo. Zato ker se ukvarjajo z javnim denarjem, bi bilo

razumljivo, da sledijo potrebam prebivalcev, vendar pa se o proračunih razpravlja s pogajanjem, ki so sestavljena v skladu z interesi posameznikov.

Spremembe so potrebne tako v strukturi proračuna kot tudi v politiki. Na odhodkovni strani še vedno velik problem predstavlja SKP, ki je netransparentna in do marskaterega kmeta precej nepoštena. Na prihodkovni strani bi bilo veliko bolje, če bi sistem financiranja temeljil zopet na lastnih virih in manj na prispevkih držav.

Tako želi Slovenija na proračunskem področju izvesti ukrepe, ki bi ji pomagali, da postane gospodarsko stabilnejša država. Slovenija ima možnosti, da uspešno zaključi obdobje nove finančne perspektive, vendar bo tekoči učinek na državni proračun v letošnjem letu še vedno negativen. Če torej želimo ohraniti dokaj zmeren proračunski primankljaj, moramo ob naraščajočih prihodkih iz EU in vedno večjih vplačilih v evropski proračun, postopoma zmanjševati delež domačih odhodkov. Kot v preteklih letih je tudi letos mogoče pričakovati uspešno črpanje sredstev kmetijske politike, uresničitev načrtovanega črpanja sredstev za operative programe na podlagi sprejetega državnega proračuna pa predstavlja izziv tako za Slovenijo kot za Evropsko Unijo.

## LITERATURA

1. BALDWIN, Richard. WYPLOSZ, Charles. The Economics of European Union (2<sup>nd</sup> Edition). McGraw-Hill, New York, 2006.
2. CVIKL, Milan M. KORPIČ- HORVAT, Etelka. Proračunsko pravo: priprava, izvrševanje in nadzor proračunov. GV Založba, Ljubljana, 2007.
3. CVIKL, Milan M. ZEMLJIČ, Petra. Zakon o javnih financah (ZJF): s komentarjem. Bonex, Ljubljana, 2005.
4. ČERNE, Fedor. ERJAVEC, Emil. FERFILA, Bogomil. GRIZOLD, Anton. KAVČIČ, Stane. LUKŠIČ, Igor. PHILLIPS, Paul. PINTARIČ, Uroš. PULISIC, Wesley. RUPEL, Dimitrij. ŠUŠTERŠIČ, Janez. Slovenia and European Union= Slovenija in Evropska unija. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2002.
5. EL-AGRAA, Ali M. The European Union: Economics and Policies (8<sup>th</sup> Edition). University Press, Cambridge, 2007.
6. FERFILA, Bogomil. PHILLIPS, Paul. LOXLEY, John. HAFNER- FINK, Danica. LAJH, Damjan. NAHTIGAL, Matjaž. DURNIK, Mitja. PINTERIČ, Uroš. ROTER, Petra. BOJINOVIČ, Ana. OCVIRK, Drago. KOVAČIČ- POLER, Melita. GOLOB- KALIN, Monika. KAJNČ, Sabina. ŠABIČ, Zlatko. MRAK, Mojmir. RANT, Vasja. MRAK, Maruša. MARČELA- KANJUO, Aleksandra. ERJAVEC, Emil. REDNAK, Miroslav. VOLK, Tina. ČERNE, Fedor. GRIZOLD, Anton. Travelling with Europe: Slovenia in European Union= Potovanje z Evropo: Slovenija v Evropski uniji. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2005.
7. FERFILA, Bogomil. NOVAK, Maja. BRÚCKNER, Uli. GRAHEK, Urška. FINK- HAFNER, Danica. LAJH, Damjan. ROTER, Petra. BOJINOVIČ, Ana. OCVIRK, Drago K. POLER- KOVAČIČ, Melita. KALIN- GOLOB, Monika. KAJNČ, Sabina. ŠABIČ, Zlatko. RANT, Vasja. MRAK, Mojmir. MRAK, Maruša. KANJUO- MRČELA, Aleksandra. PINTERIČ, Uroš. ERJAVEC, Emil. REDNAK, Miroslav. VOLK, Tina. GRIZOLD, Anton. GRIMS, Branko. RAŠČAN, Stanislav. BABIČ, Aldo. Zbornik o Evropski uniji- Handbook of the European Union. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2007.
8. HAČEK, Miro. ZAJC, Drago. Slovenija v EU: Zmožnosti in priložnosti. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2005.
9. JELČIČ, Božidar. Nauka o financijama I financijsko pravo. Informator, Zagreb, 1988
10. MCGIFFEN, Steven P. The European Union: A Critical Guide (2<sup>nd</sup> Edition). Pluto Press, London, 2005.
11. PERNEK, Franc. Finančno pravo in javne finance. Splošni del. Pravna fakulteta, Maribor, 1999.
12. PUKL, Nataša. Magistrsko delo: Sistem financiranja evropskega proračuna in uvedba evropskega davka. Ljubljana, 2007.

13. Urad Vlade RS za komuniciranje. Slovenija v Evropski uniji: 152 Vprašanj in odgovorov o članstvu Slovenije v EU. V: BUŠLJETA, Nataša (ur.). Ljubljana, 2009.
14. Urad Vlade RS za komuniciranje. Slovenija v Evropski uniji: 160 vprašanj in odgovorov o članstvu Slovenije v EU. V: RABZELJ, Darja (ur.). Ljubljana, 2007.
15. Urad Vlade RS za informiranje. Slovenija in Evropska unija- o pogajanjih in njihovih posledicah. V: KEZUNOVIČ, Maja (ur.). Ljubljana, 2003.
16. ŽIBERT, Franc. Uvod v finančno vedo in politiko. ULRS, Ljubljana, 2001.

## VIRI

1. European Union Public Finance 4th Edition. Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. 2008, URL=  
«[http://bookshop.europa.eu/eubookshop/download.action?fileName=KV7007181ENC\\_002.pdf&eubphfUid=606238&catalogNbr=KV-70-07-181-EN-C](http://bookshop.europa.eu/eubookshop/download.action?fileName=KV7007181ENC_002.pdf&eubphfUid=606238&catalogNbr=KV-70-07-181-EN-C)», 17.05.2010
2. Evropa. EU budget 2007  
URL=«[http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin\\_reports/fin\\_report\\_07\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_07_en.pdf)», 15.03.2010
3. Evropa. EU budget 2010  
URL=«[http://ec.europa.eu/budget/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm)», 08.03.2010
4. Evropa. Financiranje EU.  
URL=«[http://europa.eu/abc/budget/working/index\\_sl.htm](http://europa.eu/abc/budget/working/index_sl.htm)», 04.03.2010
5. Evropa. Finančni okvir v obdobju od leta 2007-2013  
URL=«<http://www.evropa.gov.si/si/financiranje-in-proracun/vecletni-financni-okvir/>», 15.03.2010
6. Evropa. Odhodki in prihodki proračuna.  
URL=«<http://www.evropa.gov.si/si/financiranje-in-proracun/>», 15.04.2010
7. Evropa. O Evropski Uniji.  
URL=«[http://europa.eu/index\\_en.htm](http://europa.eu/index_en.htm)», 08.02.2010
8. Evropa. Proračun EU.  
URL=«[http://europa.eu/pol/financ/index\\_sl.htm](http://europa.eu/pol/financ/index_sl.htm)», 03.12.2009
9. Evropa. Proračunski deficit v letu 2009.  
URL=«[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/pdf/2009/interimforecastjanuary/interim\\_forecast\\_jan\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/pdf/2009/interimforecastjanuary/interim_forecast_jan_2009_en.pdf)», 19.11.2009
10. Evropa. Proračun v prihodnosti.  
URL=«[http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/article\\_5958\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/article_5958_sl.htm)», 15.04.2010
11. Evropa. Proračun za leto 2010.  
URL=«[http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus\\_page/034-31028-161-06-24-905-20080605FCS31027-09-06-2008-2008/default\\_p001c003\\_sl.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus_page/034-31028-161-06-24-905-20080605FCS31027-09-06-2008-2008/default_p001c003_sl.htm)», 18.05.2010
12. Komisija evropskih Skupnosti. Reforma proračuna v spreminjajoči se Evropi. Bruselj, 2007.  
URL=«[http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/consultation\\_paper\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_sl.pdf)»
13. Maisano T., Rondinella T. Budgeting for the future, building another Europe. Campagna Sbilanciamoci!, Rim, 2008.

- URL=«[http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/ng/20080515\\_NG\\_44\\_wholebook.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/ng/20080515_NG_44_wholebook.pdf)«, 22.05.2010
14. Ministrstvo za finance. Direktorat za proračun. Neto položaj proračuna RS do proračuna EU v letu 2009.  
URL=«[http://www.mf.gov.si/slov/proracun/Porocilo\\_2009.pd](http://www.mf.gov.si/slov/proracun/Porocilo_2009.pd)«, 04.03.2010
15. Ministrstvo za finance. Direktorat za proračun. Oddelek za sodelovanje s proračunom EU.  
URL=«[http://www.mf.gov.si/slov/proracun/neto\\_polozej/Porocilo\\_januar\\_marec\\_2010.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/proracun/neto_polozej/Porocilo_januar_marec_2010.pdf)«, 14.04.2010
16. Ministrstvo za finance. Generalni sekretariat vlade republike Slovenije, ocena vplačil RS v proračun Skupnosti za leti 2009 in 2010.  
URL=«[www2.gov.si/upv/...08.nsf/.../Poročilo%20za%20vlado%20ACOR.doc](http://www2.gov.si/upv/...08.nsf/.../Poročilo%20za%20vlado%20ACOR.doc)«, 07.07.2009
17. Ministrstvo za finance. Odhodki proračuna.  
URL=«[http://www.mf.gov.si/slov/medn\\_fin/proracun\\_EU.htm#1](http://www.mf.gov.si/slov/medn_fin/proracun_EU.htm#1)«, 31.12.2007
18. Ministrstvo za finance. Splošno o proračunu.  
URL=«[http://www.mf.gov.si/slov/proracun/proracun\\_splosno.htm](http://www.mf.gov.si/slov/proracun/proracun_splosno.htm)«, 18.02.2009
19. Ministrstvo za finance. Zaključni račun proračuna.  
URL=«[http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zakljucni\\_racun.htm](http://www.mf.gov.si/slov/proracun/zakljucni_racun.htm)«, 14.03.2010
20. Money go round.eu. Neto plačnice in neto prejemnice.  
URL=«<http://www.money-go-round.eu/Year.aspx?year=2008&method=abs>«, 14.04.2010
21. Proračun evropske unije: Kam gre vaš denar?  
URL=«[http://europa.eu/abc/budget/future/index\\_sl.htm#break](http://europa.eu/abc/budget/future/index_sl.htm#break)«, 14.04.2010
22. Proračun Evropske Unije na kratko, Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.  
URL=«[http://bookshop.europa.eu/eubookshop/download.action?fileName=KV7606329SLC\\_002.pdf&eubphfUid=574916&catalogNbr=KV-76-06-329-EN-C](http://bookshop.europa.eu/eubookshop/download.action?fileName=KV7606329SLC_002.pdf&eubphfUid=574916&catalogNbr=KV-76-06-329-EN-C)«, 15.04.2010
23. Proračun- prihodki in odhodki.  
URL=«[http://www.eu2008.si/si/About\\_the\\_EU/Budget/index.html](http://www.eu2008.si/si/About_the_EU/Budget/index.html)«, 08.02.2010
24. Reforma proračuna  
URL=«[http://www.vlada.si/si/aktualno/eu\\_koticek/teme/proracun\\_eu/reforma\\_proracuna\\_v\\_spreminjajoci\\_se\\_evropi/](http://www.vlada.si/si/aktualno/eu_koticek/teme/proracun_eu/reforma_proracuna_v_spreminjajoci_se_evropi/)«, 14.04.2010
25. Uradni list. Pravilnik o postopkih za izplačila iz proračuna,  
URL=«<http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199843&stevilka=1871>«, 08.02.2010



## SEZNAM GRAFOV IN TABEL

### SEZNAM GRAFOV

Graf 1: Porazdelitev sredstev za naslov Konkurenčnost za rast in zaposlovanje za leto 2009.....	44
Graf 2: Porazdelitev sredstev za naslov Kohezija za rast in zaposlovanje za leto 2009.....	45
Graf 3: Porazdelitev sredstev za naslov Ohranjanje in upravljanje naravnih virov za leto 2009.....	46
Graf 4: Porazdelitev sredstev za naslov Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica za leto 2009.....	47
Graf 5: Porazdelitev sredstev za naslov EU kot globalni partner za leto 2009.....	48
Graf 6: Struktura predvidene porabe sredstev finančne perspective 2007-13.....	49

### SEZNAM TABEL

Tabela 1: Neomejena DDV osnova RS v letih 2009 in 2010.....	35
Tabela 2: BND osnova RS v letih 2009 in 2010.....	36
Tabela 3: Plačila sredstev iz državnega proračuna RS v proračun EU v letu 2009.....	37
Tabela 4: Višina prihodkov iz evropskega proračuna v državni proračun RS v obdobju od januarja do marca 2010.....	39
Tabela 5: Višina odhodkov iz državnega proračuna RS v proračun EU v obdobju od januarja do marca 2010.....	39

## **SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC**

ACOR- posvetovalni odbor za lastna sredstva skupnosti (Advisory Committee on Own Resources)

BDP- bruto domači proizvod

BND- bruto nacionalni dohodek

DDV- davek na dodano vrednost

EAGGF- Evropsko kmetijsko usmerjevalni in jamstveni sklad (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)

EGS- Evropska gospodarska skupnost

ERDF- Evropski sklad za regionalni razvoj (European Regional Development Fund)

ES- Evropska skupnost

ESF- Evropski socialni sklad (European Social Fund)

ESPJ- Evropska skupnost za premog in jeklo

ETAP- Akcijski načrt okoljskih tehnologij za Evropo (Environment Technology Action Plan)

EU- Evropska Unija

EUR- Evro

EURATOM- Pogodba o ustanovitvi evropske Skupnosti za atomsko energijo

ISPA- Instrument strukturne politike za predpristopno obdobje (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)

PES- Pogodba o ustanovitvi Evropske Skupnosti

PHARE- Pomoč za obnovo gospodarstva Poljski in Madžarski (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies)

PoDZ-1- Poslovník Državnega Zbora

RS- Republika Slovenija

SAPARD- Sistem ukrepov za lažje prilagajanje na področju kmetijstva oz. ruralnega razvoja (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)

SKP- Skupna kmetijska politika

TLS- Tradicionalna lastna sredstva

URS- Ustava Republike Slovenije

ZFO-1- Zakon o financiranju občin

ZIPRS- Zakon o izvrševanju proračuna Slovenije

ZJF- Zakon o javnih financah

ZJN-2- Zakon o javnih naročilih

ZNDP- Zakon o nadzoru javne pomoči

ZPIZ- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju

ZR- Zakon o računovodstvu

ZRacS-1- Zakon o računskem sodišču

ZZZZS- Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju Slovenije

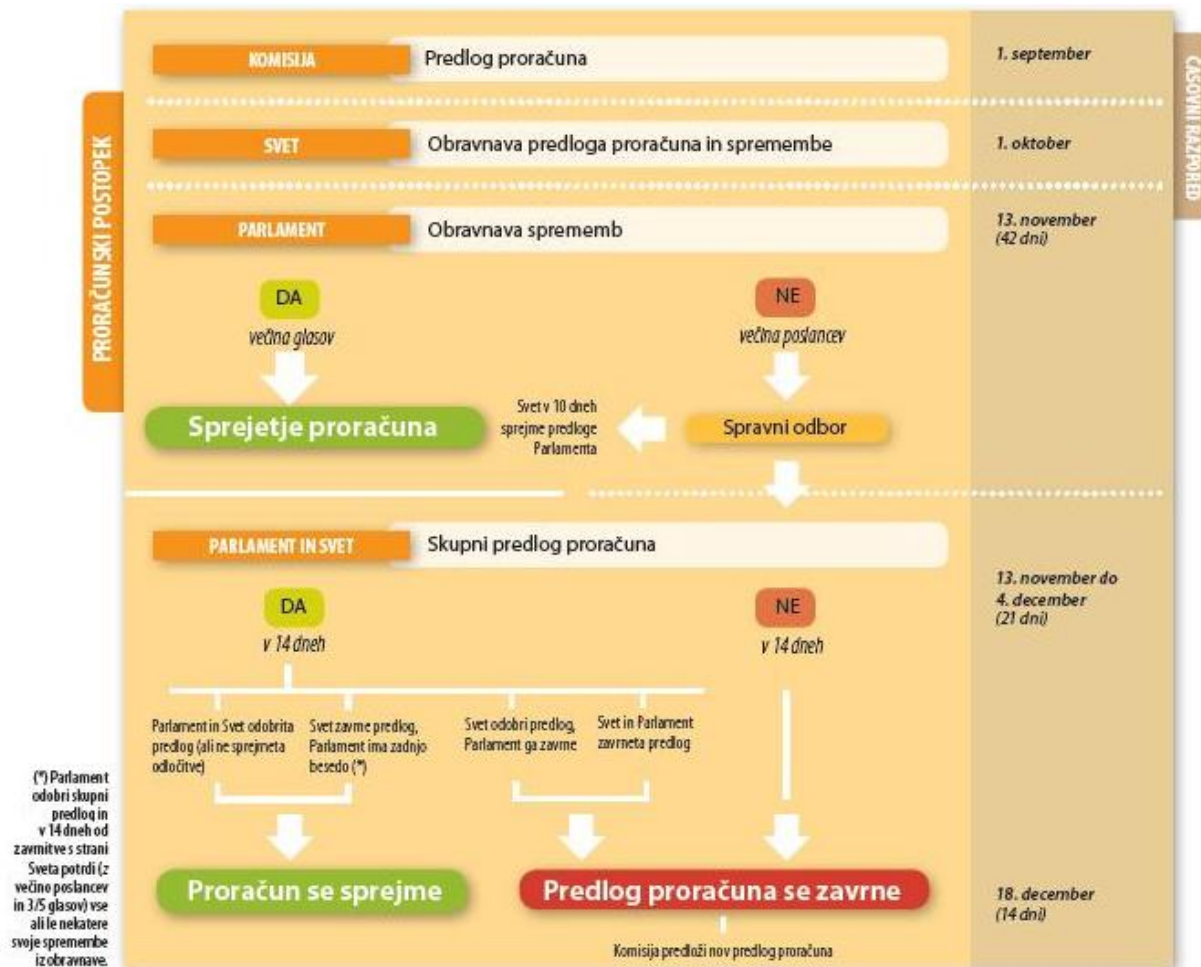
## PRILOGE

### Priloga 1: Odhodki EU za obdobje 2007- 2013



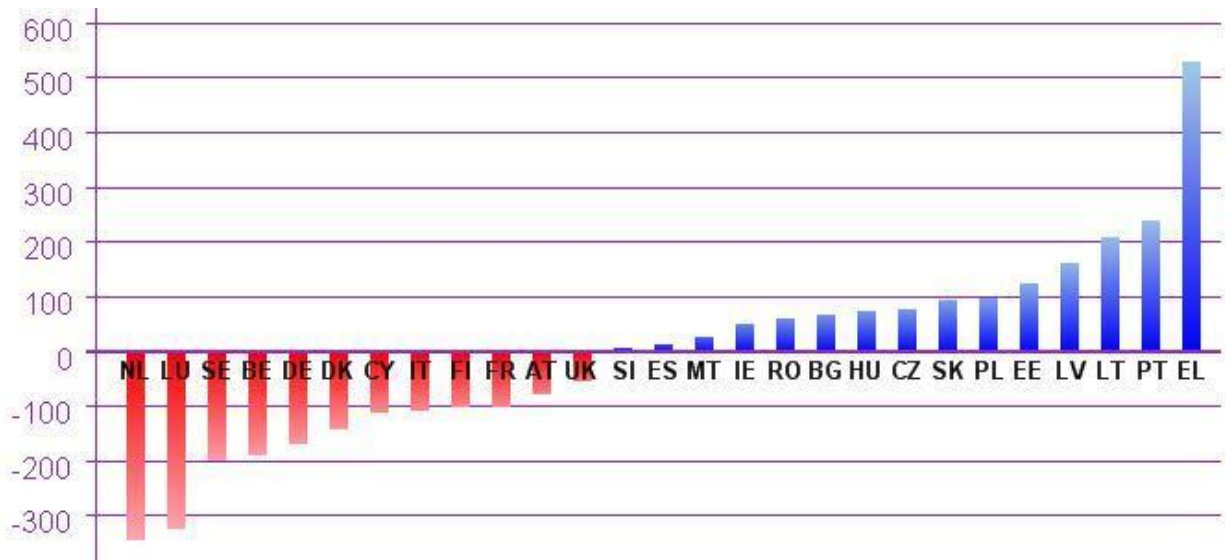
Vir: Proračun Evropske unije: Kam gre vaš denar?

## Priloga 2: Postopek sprejema evropskega proračuna



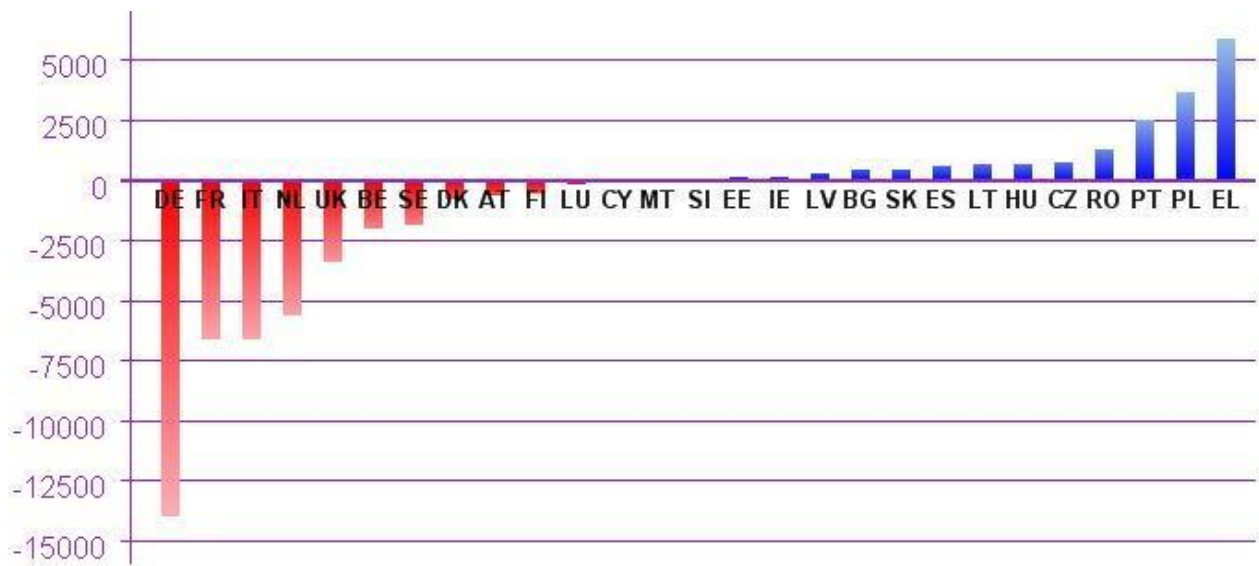
Vir: Proračun Evropske unije na kratko, 2007, str. 10

### Priloga 3: Neto plačnice in neto prejemnice (v eur/preb.)



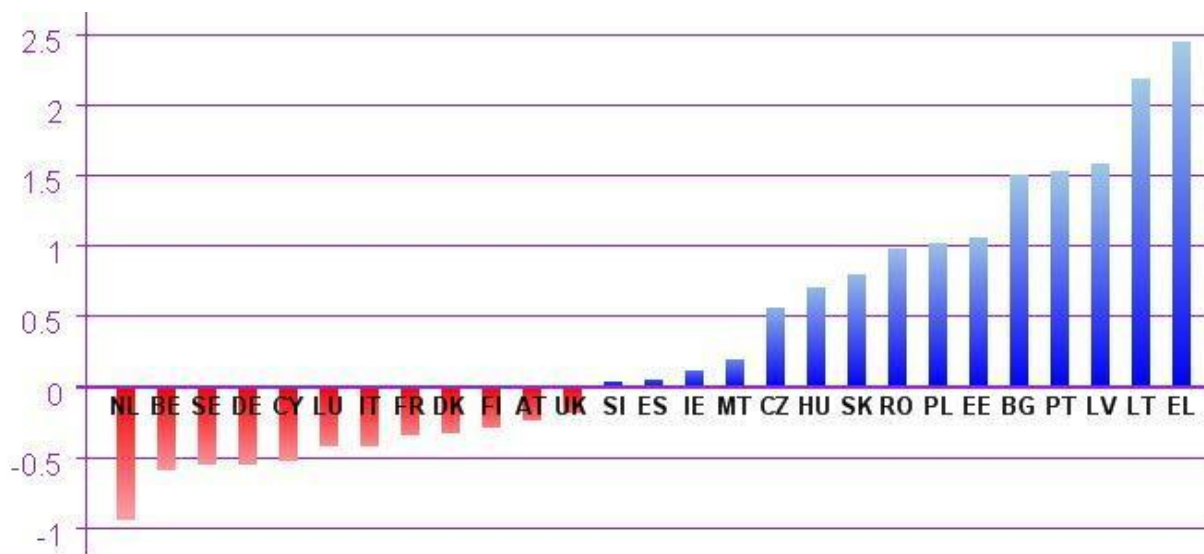
Vir: Money-go-round.eu

### Priloga 4: Neto plačnice in neto prejemnice (v mil. eur)



Vir: Money-go-round.eu

## Priloga 5: Bruto domači proizvod (v %)



Vir: Money-go-round.eu

## Priloga 6: Predvidena sredstva po naslovih za finančno perspektivo 2007 – 13 (v mio EUR)

PRAVICE ZA PREVZEM OBVEZNOSTI	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Skupaj 2007-13
<b>1. Trajnostna rast</b>	<b>53.979</b>	<b>57.653</b>	<b>59.700</b>	<b>61.782</b>	<b>63.638</b>	<b>66.628</b>	<b>69.621</b>	<b>433.001</b>
1. A Konkurenčnost za rast in zaposlovanje	8.918	10.386	11.272	12.388	12.987	14.203	15.433	85.587
1. B Kohezija za rast in zaposlovanje	45.061	47.267	48.428	49.394	50.651	52.425	54.188	347.414
<b>2. Ohranjanje in upravljanje naravnih virov</b>	<b>55.143</b>	<b>59.193</b>	<b>59.639</b>	<b>60.113</b>	<b>60.338</b>	<b>60.810</b>	<b>61.289</b>	<b>416.525</b>
Od tega: Odhodki povezani s trgov, in neposredna plačila	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574	330.085
<b>3. Državljanstvo, svoboda varnost in pravica</b>	<b>1.273</b>	<b>1.362</b>	<b>1.523</b>	<b>1.693</b>	<b>1.889</b>	<b>2.105</b>	<b>2.376</b>	<b>12.221</b>
3. A Svoboda, varnost in pravica	637	747	872	1.025	1.206	1.406	1.661	7.554
3. B Državljanstvo	636	615	651	668	683	699	715	4.667
<b>4. EU kot globalni partner</b>	<b>6.578</b>	<b>7.002</b>	<b>7.440</b>	<b>7.893</b>	<b>8.430</b>	<b>8.997</b>	<b>9.595</b>	<b>55.935</b>
<b>5. Administracija</b>	<b>7.039</b>	<b>7.380</b>	<b>7.699</b>	<b>8.008</b>	<b>8.334</b>	<b>8.670</b>	<b>9.095</b>	<b>56.225</b>
<b>6. Nadomestila</b>	<b>445</b>	<b>207</b>	<b>210</b>					<b>862</b>
<b>Odobritve za prevzem obveznosti - skupaj</b>	<b>124.457</b>	<b>132.797</b>	<b>136.211</b>	<b>139.489</b>	<b>142.629</b>	<b>147.210</b>	<b>151.976</b>	<b>974.769</b>
kot % BND	1,04%	1,06%	1,04%	1,02%	1,00%	0,99%	0,98%	1,02%
<b>Odobritve plačil - skupaj</b>	<b>122.190</b>	<b>129.681</b>	<b>123.858</b>	<b>133.505</b>	<b>133.452</b>	<b>140.200</b>	<b>142.408</b>	<b>925.294</b>
kot % BND	1,02%	1,03%	0,94%	0,97%	0,93%	0,94%	0,91%	0,96%
<b>Razpoložljiva razlika do zgornje meje</b>	<b>0,22%</b>	<b>0,21%</b>	<b>0,30%</b>	<b>0,27%</b>	<b>0,31%</b>	<b>0,30%</b>	<b>0,33%</b>	<b>0,28%</b>
<b>Zgornja meja lastnih sredstev kot odstotek BND</b>	<b>1,24%</b>	<b>1,24%</b>	<b>1,24%</b>	<b>1,24%</b>	<b>1,24%</b>	<b>1,24%</b>	<b>1,24%</b>	<b>1,24%</b>

Vir: EU budget 2007 – Financial Report, str. 50, tabela 2



## **IZJAVA**

Študent Rok Presečnik izjavljam, da sem avtor diplomskega dela, z naslovom Proračun Evropske unije in Slovenija, ki sem ga napisal pod mentorstvom dr. Aleksandra Aristovnika docenta in dovolim objavo diplomskega dela na spletnih straneh Fakultete za Upravo.

**V Ljubljani, dne**

**Rok Presečnik**