

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
Visokošolski strokovni študijski program Javna uprava**

REFORMA PRORAČUNA EU IN SLOVENIJA

Magdelina Berić

Ljubljana, november 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO
VISOKOŠOLSKI STROKOVNI ŠTUDIJSKI PROGRAM JAVNA UPRAVA

REFORMA PRORAČUNA EU IN SLOVENIJA

Kandidat/ka: Magdelina Berić
Vpisna številka: 04033262
Mentor: dr. Aleksander Aristovnik

Ljubljana, november 2010

IZJAVA O AVTORSTVU

Diplomskega dela

Podpisana Magdalena Berić,

študentka z vpisno številko 04033262, sem avtor/ica diplomskega / magistrskega dela z naslovom: Reforma proračuna EU in Slovenija

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbel/a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbel/a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobil/a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/a v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesečnega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za upravo v skladu z njenimi pravili,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega / magistrskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Lidija Jurman, prof. slov. j.

Ljubljana, 15.11.2010

Podpis avtorice: _____

POVZETEK

Diplomsko delo opisuje zgodovino razvoja proračuna Evropske unije, kjer so skozi pretekla obdobja obravnavane bistvene reforme, na katerih temelji današnji finančni sistem Evropske unije. Pri tem so opisane dobre in slabe lastnosti obstoječega sistema virov lastnih sredstev ter je na podlagi teorije predvideno, v katero smer se bo proračun Evropske unije razvijal. Možne nadaljnje reforme so sprememba strukture obstoječih virov lastnih sredstev, uvedba novega davčnega vira v obliki evropskega davka na dodano vrednost, lastnega davka na dodano vrednost, davka na potrošnjo energije, davka na motorno gorivo za cestni promet, davka na tobak in alkohol ter davka od dobička Evropske centralne banke. Nove reforme naj bi bile uvedene po našem mnenju zaradi učinkovitejše realizacije kmetijske, strukturne, kohezijske in skupne notranje politike. Na koncu je preučevanje usmerjeno v uspešnost Slovenije pri črpanju sredstev iz evropskega proračuna ter izdelana primerjava z drugimi državami članicami. Iz zajetih aktualnih podatkov iz let 2008 in 2009 je razvidno, da spada Slovenija med najmanjše prejemnice evropskih sredstev.

Ključne besede: proračun EU, finančni sistem EU, reforma EU, uvedba novega davčnega vira, Slovenija

SUMMARY EU BUDGET REFORM AND SLOVENIA

In the diploma we were discovering essential reforms of EU budget, which had been implemented through out the history on which is based current financial system of EU. We described advantages and disadvantages features of current EU financial system and on the basis of theory we predicted in which direction EU budget will develop in the future. Possible future reforms could affect the structure of revenues of EU budget, such as implementation of a new tax source in the form of a European value added – tax. The possible candidate for a new source of taxes are: own tax on value added tax, tax on consumption of the energy, tax on motor oil for road transport, tax on tobacco and alcohol products and income tax of European Central bank. In our opinion new reforms should be implemented, due to the more efficient realization of structural, cohesion and inner policy funds. In the end we have been discovering the success of Republic of Slovenia in withdrawals from European budget funds and comparing it with other member states. In analysis we used actual data from financial years 2008 to 2009 and came to the conclusion that Slovenia is one of the smallest receivers from European budget.

Keywords: EU budget, financial system of EU, reforms of EU, implementation of a new tax source, Republic of Slovenia.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU	i
POVZETEK	ii
SUMMARY EU BUDGET REFORM AND SLOVENIA.....	iii
KAZALO	iv
1 UVOD	1
2 ZGODOVINSKI RAZVOJ PRORAČUNA EVROPSKE UNIJE (1953–1975)	3
2.1 RAZVOJ LASTNIH VIROV PRORAČUNA EVROPSKE UNIJE	4
2.2 RAZVOJ SKUPNIH POLITIK EVROPSKE UNIJE IN SLOVENIJA.....	4
2.3 RAZVOJ FINANČNEGA SISTEMA PO LETU 1975.....	5
2.3.1 Delors I (1988–1992).....	5
2.3.2 Paket Delors II (1993–1999)	6
2.3.3 Agenda 2000 (2000–2006).....	7
2.3.4 Finančna perspektiva EU 2007–2013	8
3 ZNAČILNOSTI SEDANJEGA FINANČNEGA SISTEMA EVROPSKE UNIJE	10
3.1 TEMELJNA NAČELA PRORAČUNA EVROPSKE UNIJE	11
3.2 SISTEM VIROV LASTNIH SREDSTEV SKUPNOSTI.....	11
3.2.1 Tradicionalna lastna sredstva.....	11
3.2.2 Sredstva na osnovi davka na dodano vrednost	12
3.2.3 Sredstva na osnovi bruto nacionalnega dohodka	12
3.2.4 Popravek proračunskega neravnovesja v korist Združenega kraljestva.....	13
3.3 ODHODKI EVROPSKEGA PRORAČUNA	14
3.3.1 Skupna kmetijska politika	14
3.3.2 Strukturni skladi	15
3.3.3 Kohezijski sklad	17
3.3.4 Druge evropske politike v proračunu EU	18

4 OCENA OBSTOJEČEGA SISTEMA FINANCIRANJA EVROPSKE UNIJE	19
4.1 DOBRE LASTNOSTI OBSTOJEČEGA SISTEMA	20
4.1.1 Zadostnost in stabilnost.....	20
4.1.2 Ustreznost urejanja področja na ravni Evropske unije	21
4.1.3 Zagotavljanje pravičnosti pri bruto plačilih.....	21
4.2 SLABE LASTNOSTI OBSTOJEČEGA SISTEMA	22
4.2.1 Zapletenost in nepreglednost.....	23
4.2.2 Finančna avtonomija.....	23
4.2.3 Učinkovita razdelitev ekonomskih sredstev.....	24
4.2.4 Mehanizem popravkov negativnih proračunskih neravnovesij.....	24
4.3 MOŽNE REFORME OBSTOJEČEGA SISTEMA FINANCIRANJA	25
4.3.1 Sprememba strukture obstoječih virov lastnih sredstev	25
4.3.2 Uvedba novega davčnega vira lastnih sredstev v obliki evropskega DDV	26
4.3.2.1 Lastni DDV.....	27
4.3.2.2 Davek na potrošnjo energije.....	27
4.3.2.3 Davek na motorno gorivo za cestni promet	28
4.3.2.4 Davek na tobak in alkohol	28
4.3.2.5 Dobiček od Evropske centralne banke.....	29
5 ANALIZA IZDATKOV PRORAČUNA EVROPSKE UNIJE	31
5.1 KMETIJSKA POLITIKA	31
5.1.1 Ključne dileme skupne kmetijske politike.....	33
5.1.2 Ključni dejavniki za korenitejšo podporo skupni kmetijski politiki	34
5.1.3 Možnosti razvoja skupne kmetijske politike po letu 2013	35
5.2 STRUKTURNA POLITIKA.....	37
5.2.1 Način sprejemanja odločitev Evropske unije o strukturi politiki	37
5.2.2 Pregled različnih interesov udeležencev	39
5.3 KOHEZIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE	40
5.3.1 Dosedanji model kohezijske politike in njegova uspešnost.....	41
5.3.2 Možne smeri razvoja kohezijske politike v prihodnje.....	42
5.3.3 Izvajanje kohezijske politike v Republiki Sloveniji.....	44
5.4 SKUPNA NOTRANJA POLITIKA	45
6 ANALIZA ČRPANJA SREDSTEV DRŽAV ČLANIC IN SLOVENIJA	46

6.1 ANALIZA PRORAČUNA DRŽAV ČLANIC V ODNOSU DO EVROPSKEGA PRORAČUNA ZA LETO 2008.....	46
6.2 ANALIZA PRORAČUNA DRŽAV ČLANIC V ODNOSU DO EVROPSKEGA PRORAČUNA ZA LETO 2009	47
6.3 STRUKTURA ODHODKOV PRORAČUNA EVROPSKE UNIJE ZA LETI 2008 IN 2009	48
6.4 NETO POLOŽAJ PRORAČUNA REPUBLIKE SLOVENIJE V ODNOSU DO EVROPSKEGA PRORAČUNA.....	49
6.4.1 Prejeta sredstva Slovenije v letu 2008	51
6.4.2 Prejeta sredstva Slovenije v letu 2009	52
6.4.3 Realizacija proračuna Republike Slovenije v primerjavi z načrtovanim.....	52
6.4.4 Razlogi za neučinkovito črpanje Slovenije in možne izboljšave	55
7 ZAKLJUČEK	59
LITERATURA	61
VIRI	63

KAZALO PONAZORITEV

KAZALO SLIK:

Slika 1: Glavni igralci v sistemu strukturnih skladov na ravni EU

KAZALO GRAFIKONOV:

Grafikon 1: Prihodki Evropske unije 2007–2009 (v odstotkih)

Grafikon 2: Proračun Evropske unije za leto 2008

Grafikon 3: Proračun Evropske unije za leto 2009

Grafikon 4: Struktura odhodkov proračuna EU za leti 2008 in 2009

Grafikon 5: Prejeta sredstva Slovenije iz EU za leto 2008

Grafikon 6: Prejeta sredstva Slovenije iz EU za leto 2009

Grafikon 7: Prijava na razpise v okviru strukturnega sklada EU

Grafikon 8: Odhodki iz državnega proračuna v proračun EU za leto 2009

Grafikon 9: Odhodki iz državnega proračuna v proračun EU za leto 2008

Grafikon 10: Analiza črpanja Slovenije iz sredstev EU

KAZALO TABEL:

Preglednica 1: Neto položaj državnega proračuna RS do proračuna EU v obdobju 2004–2009 v EUR

KAZALO UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

AS	absorpcijska sposobnost
BDP	bruto domači proizvod
BND	bruto nacionalni dohodek
DDV	davek na dodano vrednost
ECB	Evropska centralna banka
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
EU	Evropska unija
EURATOM	Evropska skupnost za atomsko energijo
EAGGF	Evropski kmetijski in jamstveni sklad
EGS	Evropska gospodarska skupnost
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
SKP	Skupna kmetijska politika
t. i.	tako imenovani

1 UVOD

Proračun EU je instrument za financiranje vseh tistih politik, za katere se doseže politični dogovor za smiselno izvajanje skupne politike na ravni EU. Večina teh politik delno pomeni tudi evropske javne dobrine. Proračun EU se je od uvedbe močno razvil in izkazal kot prilagodljiv trenutnim izzivom, vendar so le redki povsem zadovoljni s trenutno proračunsko strukturo. Nekateri menijo, da gre proračun sicer v pravo smer, a razvoj ne sledi tempu sprememb in izzivov, s katerimi se razširjena Unija sooča v globalnem svetu.

Proračun je predstavljen kot ključni instrument za uresničitev ciljev politik EU. Pomeni naložbo za doseganje evropskih ciljev, s tem ko državljani evro območja lahko pričakujejo in si prizadevajo za čim večjo korist od evropskih sredstev. To pomeni, da mora proračun zagotavljati učinkovito porabo sredstev, upravljanje v skladu z najvišjimi standardi in oprijemljiv napredek v vsakdanjem življenju državljanov. Zato je potreben proračun, ki se lahko spremeni glede na spreminjajoče se prednostne naloge in ki obenem lahko spremlja proces razvoja evropskega povezovanja. Poraba proračuna EU mora biti skladna z drugimi ukrepi za uresničitev agende evropskih politik in mora prevzeti svojo vlogo v okviru razpoložljivih instrumentov, kot so zakonodaja, odstranjevanje regulativnih ovir, vplivanje na nacionalno porabo, usklajevanje politik ali izmenjava idej, najboljših praks in medsebojnih pregledov.

Temeljni problem diplomskega dela je ugotoviti, ali je trenutni sistem razdeljevanja sredstev iz evropskega proračuna pravičen do vseh držav članic, saj se nekatere države s trenutnim razdeljevanjem ne strinjajo.

Namen diplomskega dela je preučiti trenutno stanje proračuna, njegove slabosti in prednosti ter na podlagi dosedanje prakse predvideti možnosti nadaljnjega razvoja, saj pogosto nastopijo težave pri dogovarjanju o finančnih okvirih.

Cilji diplomskega dela so:

- raziskati razvoj evropskega proračuna,
- opisati prednosti in slabosti proračuna EU,
- ugotoviti možne reforme v prihodnosti,
- ugotoviti učinkovitost držav članic pri črpanju sredstev iz evropskih skladov za aktualna pretekla leta,
- analizirati, kolikšen delež pri črpanju sredstev ima Slovenija.

V empiričnem delu sta na podlagi podatkov, dostopnih tudi na spletnih straneh, z metodo razčlenjevanja podrobno analizirana uspešnost in vpliv največjih prejemnic in vplačnic evropskega proračuna, na koncu pa ugotovljeno, kolikšen delež od celotnega vzorca držav članic pripada Sloveniji.

Za pisanje diplomskega dela so bile informacije pridobljene iz domače literature, člankov in revij, kar je bilo dosegljivo v fizični obliki, drugi podatki pa so bili pridobljeni s pomočjo interneta.

- z *metodo deskripcije* (opisovanje dejstev, procesov, pojavov) je opisana zgodovina proračuna, kako se je razvijal, kaj sestavlja proračun.
- z *metodo kompilacije* (povzemanje stališč, spoznanj in rezultatov različnih avtorjev) so uporabljena stališča, spoznanja, pridobljena iz literature različnih avtorjev.
- z *metodo generalizacije* (miselni postopek posploševanja, kjer prehajamo od posameznih pojmov do splošnega pojma, ki je višji od ostalih posamičnih. Na podlagi posamičnih opazovanj izvedemo splošne ugotovitve, ki so realne in ki imajo svojo oporo v stvarnosti) je na podlagi sedanjega stanja proračuna EU opisano, kakšna je možna prihodnost proračuna EU.
- s *primerjalno metodo* (postopek primerjanja enakih ali podobnih dejstev, pojavov, procesov in odnosov oziroma ugotavljanje njihovih podobnosti v obnašanju, intenzivnosti ter razlik med njimi) je izdelana primerjava črpanja sredstev držav članic ter vplačil v evropski proračun za leti 2008 in 2009.

Struktura diplomskega dela obsega pet delov. V prvem delu so na podlagi teorije različnih avtorjev opisani zgodovinski razvoj evropskega proračuna in z njim povezane reforme, ki so v preteklosti bistveno vplivale na strukturo, kot jo poznamo danes.

V drugem delu je poudarek dan značilnostim proračuna EU in temeljnim načelom sedanjega finančnega sistema EU ter opisane so prednosti in slabosti, sledi pa preučevanje, katere spremembe naj bi se nam obetale v prihodnosti v obliki reform, ki predvidevajo uvedbo različnih davkov.

Tretji del zajema analizo izdatkov proračuna EU, in sicer analizo sedanjega stanja največjih evropskih politik ter njihov možni razvoj po sedanji finančni perspektivi. Največje evropske politike, za katere se iz proračuna EU namenja največ sredstev, so skupna kmetijska politika, strukturna politika, kohezijska politika in notranja politika.

V četrtem delu je analizirano črpanje sredstev držav članic in posebej Slovenije iz evropskega proračuna, izdelana je primerjava ter zapisane so ugotovitve na tej podlagi.

V zadnjem delu so povzete ugotovitve, pridobljene pri pisanju diplomskega dela.

1 ZGODOVINSKI RAZVOJ PRORAČUNA EVROPSKE UNIJE (1953–1975)

Finančni sistem Evropske skupnosti se je začel razvijati v prvi polovici petdesetih let prejšnjega stoletja, ko so bile podpisane ustanovitvene pogodbe o ESPJ (Evropska skupnost za premog in jeklo) in nato pa še o EURATOM (Evropska skupnost za atomsko energijo) in o EGS (Evropska gospodarska skupnost). Vsaka od teh treh ustanovitvenih pogodb je predvidevala različne proračune za posamezno skupnost. Pogodba o ustanovitvi ESPJ iz leta 1951 je predvidevala dva različna proračuna za to skupnost – administrativni in operativni proračun. Tudi pogodba o ustanovitvi EURATOM je vzpostavila dva proračuna, in sicer administrativni proračun ter proračun za raziskovanje in investicije. Za razliko od ESPJ in EURATOM je Rimska pogodba o ustanovitvi EGS za to skupnost predvidevala en sam t. i. enotni proračun (Mrak in Mrak, 2004, str. 738).

Leta 1965 je t. i. Spojitvena pogodba enotnemu proračunu EGS pridružila administrativna proračuna ESPJ in EURATOM, pet let pozneje pa je Luksemburška pogodba temu novemu enotnemu proračunu dodala še raziskovalni in investicijski proračun EURATOM. Končni rezultat tega procesa združevanja proračunov je bilo oblikovanje dveh proračunov, ki obstajata še danes – skupni ali splošni proračun EU in operativni proračun ESPJ (Mrak in Mrak, 2004, str. 738).

Ta postopek poenotenja proračunskih instrumentov pa ni bil edini pomemben dogodek, ki je zaznamoval razvoj finančnega sistema Evropske skupnosti v prvih dvajsetih letih njegovega obstoja. Vsaj še tri dogajanja znotraj Skupnosti v tem času so odločujoče vplivala na razvoj finančnega sistema: (1) razvoj skupnih politik, (2) postopno oblikovanje finančne avtonomije Skupnosti in (3) iskanje ravnotežja med institucijami pri izvrševanju njihovih pristojnosti na področju proračuna (Mrak in Mrak, 2004, str. 738).

Na področju razvoja skupnih politik je v tem zgodnjem obdobju prišlo do kar nekaj dogodkov, ki so med drugim imeli tudi pomembne finančne posledice. Med najpomembnejšimi so nedvomno bili oblikovanje Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EAGGF) aprila leta 1962, oblikovanje in poznejša reforma Evropskega socialnega sklada (ESF) ter ustanovitev Evropskega sklada za regionalni razvoj (ERDF) leta 1975. Vsa ta dogajanja so imela pomembne posledice za evropski proračun, tako posredne kot neposredne. Skupaj z njimi pa je potekal še en pomemben proces, in sicer postopno oblikovanje finančne avtonomije Skupnosti (Mrak in Mrak, 2004, str. 738–739).

Če so bili proračuni vseh treh skupnosti sprva večinoma financirani preko posebnega sistema prispevkov držav članic, se je takšen način financiranja kmalu pokazal za nezadostnega oziroma nezadovoljivega. Potreba po boljšem in učinkovitejšem sistemu, ki

bi zagotavljal zadostna sredstva za delovanje Skupnosti in njihovih politik, je vodila do vzpostavitve novega načina financiranja skupnega proračuna. Po letu 1970 je financiranje skupnega proračuna začelo potekati preko t. i. sistema lastnih virov oziroma sredstev, ki so jih predstavljale carine, kmetijski prispevki (levies) in del prihodka od pobranega DDV v državah članicah. Prvih dvanajst let oblikovanja finančnega sistema Evropske skupnosti so pogosto zaznamovala tudi nasprotja in občasno rivalstvo med posameznimi institucijami Evropske skupnosti. Največ nesoglasij med posameznimi institucijami je nastalo predvsem v povezavi z njihovimi pristojnostmi za oblikovanje, sprejemanje, nadzor in izvrševanje proračuna. Čeprav so bile odločitve, povezane s proračunom, sprva v izključni pristojnosti Sveta, je bilo v praksi v postopek oblikovanja proračuna vpletenih več institucij. Luksemburška pogodba iz leta 1970 je takšno prakso vsaj delno formalizirala in tako na proračunskem področju dala večjo moč Parlamentu. Dokončna osnovna pravila za oblikovanje proračuna, ki so v veljavi še danes, pa je postavila Bruseljska pogodba iz leta 1975. Pristojnost odločanja o proračunskih zadevah je danes razdeljena med Svet in Parlament, ki predstavljata dve veji proračunske oblasti, sam postopek za sprejem proračuna pa je natančno določen (Mrak in Mrak, 2004, str. 740).

2.1 RAZVOJ LASTNIH VIROV PRORAČUNA EVROPSKE UNIJE

Eden od ključnih razvojnih trendov, po katerem se EU razlikuje od drugih mednarodnih skupnosti, je povečanje lastne finančne avtonomije. Za razvoj proračuna EU je bilo pomembno, da se je postopno oblikoval sistem lastnih virov. V prvem obdobju, vse do leta 1970, so bili prispevki držav članic glavni vir financiranja Skupnosti. Z letom 1970 pa je bil v državah članicah uveden glavni vir financiranja Skupnosti – "sistem lastnih virov" – z uvedbo treh tradicionalnih virov. To so carine, kmetijske dajatve in DDV. Z letom 1988 je z uvedbo vira na podlagi BND prišlo do nadaljnje reforme sistema lastnih virov. Danes prihodke proračuna EU sestavlja t. i. sistem lastnih virov Skupnosti, ki izvirajo iz treh glavnih virov: tradicionalnih lastnih virov, virov na osnovi DDV, virov na osnovi BND ter drugih prihodkov proračuna EU (Cvikl in Korpič - Horvat, 2007, str. 265–266).

2.2 RAZVOJ SKUPNIH POLITIK EVROPSKE UNIJE IN SLOVENIJA

Temeljna zgodovinska razvojna usmeritev sprememb proračuna EU se kaže na odhodkovni strani proračuna EU in vsebinsko odseva razvoj skupnih politik EU. Z razvojem in krepitvijo Skupnosti sta se namreč spreminjala obseg in struktura izdatkov proračuna EU. Velja namreč, da prav vsebina politik EU določa temeljno strukturo izdatkov proračuna EU. Po posameznih politikah so pomembni naslednji mejniki v razvoju skupnih politik (Cvikl in Korpič - Horvat, 2007, str. 267):

- 1957 - ustanovitev Evropskega socialnega sklada (ESS),
- 1962 - ustanovitev Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS), začetek skupne kmetijske politike,

- 1971 - povečanje vloge ESS,
- 1975 - ustanovitev Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), začetek strukturnih dejavnosti (kohezijske politike),
- 1986 - skupna okoljska politika (Enotna evropska listina),
- 1988 - reforma strukturnih skladov (ESRR, ESS, EKUJS); razvoj skupne prometne politike,
- 1993 - druga reforma strukturnih skladov – ustanovitev Kohezijskega sklada in finančnega instrumenta za usmerjanje ribištva (FIUR),
- 1997 - Amsterdamska pogodba okrepi pomen ekonomske in socialne kohezije in sodelovanja na področju pravosodja in notranjih zadev,
- 1999 - Agenda 2000 - sprejet finančni načrt na evropskem vrhu v Berlinu za obdobje 2000-2006, proračun se je omejil na največ 1,27 odstotka vrednosti skupnega bruto domačega proizvoda petnajsterice,
- 2000 - voditelji vlad držav članic EU so se na vrhu Evropskega sveta v Lizboni marca leta 2000 dogovorili o novem strateškem cilju EU, in sicer do leta 2010 postati najbolj konkurenčno, dinamično ter na znanju temelječe gospodarstvo na svetu,
- 2002 - uvedba bankovcev in kovancev evro,
- 2004 - Slovenija je s 1. majem postala članica EU,
- 2006 - sprejet večletni finančni okvir Finančna perspektiva za obdobje 2007–2013,
- 2007 - vstop Slovenije v monetarno unijo in prevzem evra,
- 2008 - Slovenija je predsedovala Svetu EU,
- 2010 - sprejet proračun za leto 2010.

2.3 RAZVOJ FINANČNEGA SISTEMA PO LETU 1975

Zgoraj opisani postopki in dogodki so sicer res postavili osnovne elemente finančnega sistema Evropske skupnosti, vendar se je pravno, politično in institucijsko ravnovesje, vzpostavljeno sredi sedemdesetih let, počasi začelo krhati. V naslednjih desetih letih so nesoglasja na finančnem področju postopoma prerasla v odkrit spor, ki se je odražal v vedno večjem številu incidentov, ki so skoraj popolnoma onemogočili normalno oblikovanje proračuna. Glavni razlogi za nastalo stanje so bili predvsem neusklajenost proračuna, pomanjkanje proračunskih sredstev za pokrivanje potreb Skupnosti ter ne nazadnje tudi splošno ozračje konfliktov, ki je v tistem obdobju prevladovalo v odnosih med posameznimi institucijami (Mrak in Mrak, 2004, str. 740).

2.3.1 Delors I (1988–1992)

Stanje na področju financ je postajalo nevzdržno in postalo je jasno, da je prišel čas za korenitejše spremembe. S pridružitvijo Španije in Portugalske se je znotraj Skupnosti pojavil nov val politične volje, sklenjena Enotna evropska listina pa je postavila podlage za temeljito reformo obstoječega sistema. Leta 1987 je Komisija v dveh dokumentih predstavila svoj predlog reform, imenovan Delors I, kateremu je nato sledilo več specifičnih predlogov, povezanih s kmetijstvom in strukturnimi skladi na eni strani ter

splošnim proračunom in finančnim načrtom na drugi. Svet ES je naslednje leto sprejel osnovne smernice finančne reforme, ki jih je predlagala Komisija, in sicer:

dodatna lastna sredstva: Skupnosti morajo biti zagotovljena zadostna sredstva, ki bodo omogočila njeno nemoteno delovanje v letih med 1988 in 1992,
proračunska disciplina: strog nadzor izdatkov, financiranih z dodatnimi lastnimi sredstvi – prednost naj bi imele kohezijske politike; novi ukrepi za učinkovito izvrševanje proračunske discipline na področju izdatkov za kmetijstvo,
pravičnejša porazdelitev bremena financiranja Skupnosti: proračunski prispevki posamezne države članice naj bi bili bolj povezani z ravnjo njene relativne blaginje.

Svet je sicer oblikoval temeljna načela strožje proračunske discipline, ki naj bi pripomogla k boljšemu ravnotežju med posameznimi proračunskimi izdatki in nadzoru njihove rasti, vendar pa je bilo za učinkovito uveljavitev teh načel potrebno sodelovanje na najvišji ravni. Vse tri institucije, povezane z oblikovanjem in izvrševanjem proračuna (Svet, Komisija, Parlament), so v ta namen sklenile poseben medinstitucionalni dogovor o proračunski disciplini in izboljšanju proračunskih postopkov. Dogovor je obsegal vse vrste izdatkov in je bil obvezujoč za vse institucije in njihovo delovanje. S sklenitvijo dogovora med tremi institucijami sta proračunska disciplina in njeno izvrševanje postala njihova deljena odgovornost, ne da bi bile s tem omejene pristojnosti posamezne institucije, ki izvirajo iz ustanovitvenih pogodb.

Osnovni in hkrati ključni element medinstitucionalnega dogovora je bila finančna perspektiva za obdobje 1988–1992. Zagotovila naj bi usklajeno in nadzorovano rast proračunskih izdatkov te hkrati vzpostavila novo ravnovesje na področju prerazporeditve sredstev za zagotavljanje razvoja politik, povezanih z Enotno evropsko listino, še posebej strukturnih politik (Mrak in Mrak, 2004, str. 741).

2.3.2 Paket Delors II (1993–1999)

Finančna perspektiva in posledično dogovor med posameznimi institucijami, sklenjen leta 1988, naj bi se končala konec leta 1992. V svojih poročilih je Komisija precej pozitivno ocenila sistem, vpeljan leta 1988, ter predlagala, da se v naslednjem obdobju finančna perspektiva in medinstitucionalni dogovor obnovita, hkrati pa se na podlagi pridobljenih izkušenj uvedejo tudi nekatere izboljšave (Mrak in Mrak, 2004, str. 743).

Izboljšave na podlagi pridobljenih izkušenj pa niso predstavljale edinih nujno potrebnih sprememb obstoječega finančnega načrta. Skupnost je v tem času namreč sprejela oziroma je načrtovala sprejem nekaterih pomembnejših odločitev, kot so bile npr. reforma skupne kmetijske politike, ki se je začela leta 1992, reforma strukturnih skladov in zagotavljanje nadaljnega razvoja politik, potrebnih za nemoteno delovanje notranjega trga. Jasno je bilo, da so to precej daljnosežne spremembe, katerih finančne učinke bo treba upoštevati (Mrak in Mrak, 2004, str. 743).

Poleg tega je bilo treba upoštevati tudi določila nove Maastrichtske pogodbe. Njen neposredni vpliv na proračun je bil sicer relativno majhen, vendar pa je vpeljala številne spremembe, ki so posredno zadevale tudi proračun in katerih učinki nanj niso bili zanemarljivi. Maastrichtska pogodba tako ni prinesla sprememb ne le na področju regionalne politike, temveč je Skupnosti podelila dodatne izključne pristojnosti na področju skupne zunanje in varnostne politike, sodelovanja na področju sodstva in notranjih zadev ter v številnih drugih sektorjih. Najpomembnejša novost pa je bila prav gotovo ustanovitev Kohezijskega sklada, namenjenega financiranju projektov s področja infrastrukture, prometa in okolja v državah, katerih bruto domači proizvod je znašal manj kot 90 odstotkov povprečja Skupnosti (Mrak in Mrak, 2004, str. 743).

Komisija je svoje predloge o novi finančni perspektivi podala v dveh dokumentih, izdanih leta 1992, Svet pa jih je dokončno sprejel konec leta 1992. Vendar pa s tem pogajanja o paketu Delors II še niso bila zaključena. Čeprav je bila finančna perspektiva ključni element tega paketa, je bilo za njeno veljavnost oziroma uspešnost potrebno tudi predhodno soglasje obeh vej proračunske oblasti (Sveta in Parlamenta), obnoviti pa je bilo treba tudi dogovor med institucijami o proračunski disciplini in izboljšati postopke oblikovanja proračuna. Po skoraj letu dni težkih pogajanj so Komisija, Svet in Parlament sklenili nov medinstitucionalni dogovor ter tako omogočili uveljavitev nove finančne perspektive (Mrak in Mrak, 2004, str. 743).

Če so bile ekonomske razmere v času prve finančne perspektive precej ugodne in so tako nedvomno prispevale k njeni uspešnosti, česa takega za drugo finančno perspektivo ne bi mogli trditi. Med letoma 1992 do 1994 se je namreč ekonomsko stanje naglo slabšalo, kar se je odražalo v manjši ekonomski rasti od načrtovane in posledično manjših razpoložljivih proračunskih sredstvih. Kljub težki situaciji so ostala temeljna načela proračunske discipline, na katerih je temeljil medinstitucionalni dogovor, nespremenjena, skrbno upravljanje z razpoložljivimi sredstvi pa je do konca leta 1994, ko se je ekonomski položaj začel popravljati, kompenziralo primanjkljaje na dohodkovni strani proračuna (Mrak in Mrak, 2004, str. 743).

V času druge finančne perspektive je prišlo tudi do nove širitve EU, pri kateri je proračun igral odločilno vlogo. Glede na njihovo relativno blaginjo bi nove članice v skupni proračun prispevale več, kot pa iz njega dobile. V skladu z dogovorom med institucijami je bilo treba prilagoditi drugo finančno perspektivo novo nastalemu stanju, kar se je leta 1995 tudi zgodilo. Razen sprememb, potrebnih zaradi širitve EU, je finančni načrt ostal nespremenjen v celotnem obdobju njegovega izvajanja (Mrak in Mrak, 2004, str. 744).

2.3.3 Agenda 2000 (2000–2006)

Decembra 1995 je Svet pozval Komisijo k pripravi novega dokumenta, ki bi se nanašal na finančni načrt po letu 1999 in bi upošteval tudi načrtovano novo širitev EU. Komisija je kot odgovor na ta poziv julija 1997 pripravila t. i. Agendo 2000, ki so ji leta 1998 sledili številni podrobnejši predlogi za posamezna področja, vključno z reformo politik Skupnosti

ter s pripravami na širitev. Pogajanja o predlogih Komisije so bila v več pogledih precej napornejša od tistih iz leta 1992 o paketu Delors II in so trajala skoraj dve leti. Glavna vprašanja so bila povezana s preoblikovanjem skupne kmetijske politike, izvajanjem strukturnih politik, finančnimi instrumenti za predpristopno pomoč, težavami držav neto plačnic v proračun ter skrbi držav glede strogega upravljanja s proračunom v povezavi z vzpostavitvijo monetarne unije. Finančni načrt za obdobje 2000–2006 je bil sprejet marca 1999 na evropskem vrhu v Berlinu (Mrak in Mrak, 2004, str. 744–745).

2.3.4 Finančna perspektiva EU 2007–2013

Finančna perspektiva EU za obdobje 2007–2013 je bila sprejeta kot kompromis. Skupne odobritve za prevzem obveznosti obsegajo 864 milijard evrov sredstev oziroma 1,048 odstotka BND EU in so v skladu s političnimi prioritetami razdeljene na šest področij.

Področje 1: Trajnostnemu povečevanju blaginje (Trajnostna rast finančne perspektive) je namenjenih največ sredstev, kar 44 odstotkov, in sicer za konkurenčnost za rast in zaposlovanje ter kohezijo za rast in zaposlovanje. Največji delež teh sredstev, 35,6 odstotka, je usmerjen v zmanjševanje razvojnih razlik v razširjeni EU, saj je kohezijski politiki (strukturni skladi in Kohezijski sklad) namenjenih 308 milijard evrov. Preostali del sredstev iz tega naslova, 8,6 odstotka, je namenjen izvajanju Lizbonske strategije za uveljavljanje EU kot dinamičnega in na znanju temelječega gospodarstva (programi na področju raziskav in razvoja, okvirni program povečevanja konkurenčnosti in inovativnosti, gradnja vseevropskih omrežij, izboljšanje kakovosti izobraževanja in usposabljanja, vseživljenjsko učenje, programi Galileo, Marco Polo, Customs 2013 in Fiscalis 2013).

Področje 2 obsega 371,3 milijarde evrov. Namenjen je varovanju in upravljanju naravnih virov, od česar je večina sredstev namenjena reformirani skupni kmetijski politiki, manj pa ribiški politiki in varovanju okolja (program Life+) in podobno.

Področje 3 je namenjeno spodbujanju koncepta državljanstva, svobode, varnosti in pravice. V okviru programov svobode, varnosti in pravice so sredstva namenjena pravosodju, zagotavljanju svoboščin in temeljnih pravic ter upravljanju migracijskih tokov. Programi spodbujanja državljanstva pa obsegajo sredstva za varovanje zdravja in varstvo potrošnikov, kulturo, mladino, medije, solidarnostni sklad in hiter odziv v primeru nujne pomoči.

Skoraj šest odstotkov je namenjenih krepitvi vloge EU kot globalne partnerice, in sicer (*področje 4*) za finančne instrumente zunanjih odnosov EU ter pomoč državam kandidatkam in potencialnim kandidatkam za članstvo (instrumenti za predpristopno pomoč, za evropsko sosedsko pomoč in partnerstvo, za razvoj in sodelovanje, za stabilnost, človekoljubno in makroekonomsko pomoč).

Skoraj 50 milijard sredstev je namenjenih administraciji (*področje 5*), večinoma Evropski komisiji, manj tudi drugim evropskim institucijam (Evropski parlament, Svet EU, Evropsko sodišče, Odbor regij, Evropsko računsko sodišče), pokojninam in evropskim šolam.

Področje 6 je v skladu z aktom o pristopu Bolgarije in Romunije k EU namenjeno financiranju kompenzacije, ki naj bi novim članicama v prvem obdobju polnopravnega članstva zagotovila pozitiven položaj v odnosih s proračunom EU (Cvikl in Korpič - Horvat 2007, str. 288).

3 ZNAČILNOSTI SEDANJEGA FINANČNEGA SISTEMA EVROPSKE UNIJE

Evropski proračun v obliki, kot ga poznamo danes, je rezultat vseh dogodkov, sprememb in prilagoditev, ki so se zgodile v zadnjih petdesetih letih. Kljub skromnim začetkom finančne politike Evropske skupnosti je le-ta danes osrednjega pomena za njeno delovanje. Pomembnost finančnega načrtovanja se ne nazadnje kaže tudi v tem, da so pogajanja na tem področju tako med državami članicami kot tudi znotraj Skupnosti vedno veljala za zelo naporna. Prav v teh pogajanjih se namreč odloča, koliko bo posamezna država plačala in koliko prejela iz skupnega proračuna, katerega vrednost znaša zadnja leta okoli 95 milijard evrov. Evropski proračun, kot ga poznamo danes, je izrednega pomena tako za samo EU kot tudi za posamezne države članice, hkrati pa se precej razlikuje od proračunov posameznih držav članic (Mrak in Mrak, 2004, str. 745–746).

Prva in gotovo tudi najopaznejša razlika med evropskim in nacionalnimi proračuni je njegova velikost. Skupni evropski proračun je sicer rasel iz leta v leto, vendar je v primerjavi s splošnim bogastvom evropskih držav še vedno relativno majhen. Finančni načrt za obdobje 2000–2006, ki je bil sprejet marca 1999 na evropskem vrhu v Berlinu, je proračun za to obdobje omejil na največ 1,27 odstotka vrednosti skupnega bruto domačega proizvoda petnajsterice. Pri tem je treba poudariti, da je omenjena vrednost zgornja dovoljena meja predvidene porabe, ki je EU pravzaprav nikoli ne doseže. Načrtovana skupna poraba je ponavadi precej nižja od dovoljene in se vrti okoli 1,1 odstotka vrednosti evropskega BDP, v letu 2003 je tako npr. znašala 1,02 odstotka skupnostnega BDP. Za primerjavo naj povemo, da se vrednosti nacionalnih proračunov držav petnajsterice gibljejo okoli 30 odstotkov BDP posamezne države (Mrak in Mrak, 2004, str. 746).

Razlogov za tako skromnost evropskega proračuna v primerjavi s proračuni držav članic je več. Vedeti je treba, da evropski proračun še zdaleč ni primerljiv s proračunom katere od držav s federalno ureditvijo. V evropskem proračunu tako ni moč zaslediti izdatkov za javne storitve, socialno varstvo ali drugih izdatkov, prav tako pa ni obremenjen z dolgom oziroma odplačevanjem le-tega (Mrak in Mrak, 2004, str. 746).

Druga pomembna posebnost, ki evropski proračun loči od nacionalnih, je prepoved dolžniškega financiranja oziroma primanjkljaja. V skladu z določili Rimske pogodbe mora biti evropski proračun uravnotežen in ne sme imeti primanjkljaja. V praksi to pomeni, da je proračun vedno v presežku, saj države vanj vplačajo več sredstev, kot jih je na koncu dejansko porabljenih. Presežek se državam vrne po enakem ključu, kot so bili izračunani njihovi prispevki, ali pa se za to vsoto proporcionalno zmanjšajo njihovi bodoči prispevki. Poznejše pogodbe so sicer deloma sprostile prepoved zadolževanja, vendar le ob posebnih pogojih, in še to le na nekaterih področjih, kot je npr. izvajanje investicij znotraj EU (Mrak in Mrak, 2004, str. 747).

Tretja posebnost evropskega proračuna je namen, za katerega se sredstva lahko porabijo. Sredstva iz evropskega proračuna so namreč namenjena za financiranje strogo določenih področij, večina denarja pa se porabi za izvajanje skupnih politik. Številne aktivnosti EU so predvsem regulatorne narave in razen sredstev za administracijo ne potrebujejo dodatnega denarja. Največ sredstev je tako porabljenih za skupno kmetijsko politiko, in sicer nekaj več kot 40 odstotkov, nekaj več kot 30 odstotkov sredstev pa je namenjenih strukturnim in Kohezijskemu skladu (Mrak in Mrak, 2004, str. 747).

3.1 TEMELJNA NAČELA PRORAČUNA EVROPSKE UNIJE

Za proračun EU velja šest temeljnih načel, ki jih navaja Aristovnik (2005, str. 149):

- *načelo enotnosti proračuna* pomeni, da so vanj vključeni vsi prihodki in odhodki EU;
- *načelo vsesplošnosti* zahteva prikaz vseh prihodkov in odhodkov EU v proračunu;
- *načelo letnega proračuna* pomeni, da traja proračunsko leto od januarja do decembra. Zajema financiranje programov, daljših od enega leta, izvaja se preko ugotavljanja razlik med prevzetimi obveznostmi in dejanskimi izplačili, tako da se razlika prenese v proračun prihodnjega leta;
- *po načelu uravnoteženosti* morajo biti prihodki proračuna EU izenačeni z odhodki, kar pomeni, da ni stroškov servisiranja dolga, kot so obresti ali odplačila dolgov (obresti in podobno);
- *načelo ločenosti po namenu* pomeni, da se prihodki načrtujejo glede na vir, odhodki pa glede na njihov namen;
- *načelo enote izražanja* pomeni, da se vsi zneski izražajo v evrih.

3.2. SISTEM VIROV LASTNIH SREDSTEV SKUPNOSTI

3.2.1 Tradicionalna lastna sredstva

Tradicionalna lastna sredstva so primarni prihodek Skupnosti. Sestavljajo jih carine, antidumpinške in druge uvozne dajatve na podlagi Skupne carinske tarife EU na uvoz proizvodov iz tretjih držav v skladu s skupno kmetijsko politiko in prelevmanske dajatve za sladkor, isoglukoza in inulin, ki so dajatev proizvajalcev v sektorju sladkorja in se tudi uporabljajo za pokrivanje izdatkov v tem sektorju. Delež prihodkov iz naslova tradicionalnih virov v strukturi proračuna stalno pada, predvsem zaradi zunanjetrgovinske liberalizacije v okviru Svetovne trgovinske organizacije in sklepanja prostotrgovinskih sporazumov EU s tretjimi državami. To gibanje se bo nadaljevalo tudi v prihodnje zaradi širitve EU in zaradi povečevanja deleža zbranih tradicionalnih sredstev, ki jih članice obdržijo kot nadomestilo za stroške pobiranja carin. Države članice so odgovorne za določanje obsega tradicionalnih lastnih sredstev, knjiženje, zbiranje in plačilo v evropski proračun. Komisija nadzoruje države članice, da bi zagotovila skladnost zbiranja

tradicionalnih lastnih sredstev s pravnim redom Skupnosti. Države članice odgovarjajo tudi za vsako izgubo tradicionalnih lastnih sredstev zaradi administrativnih napak (Rovan, 2005, str. 341).

3.2.2 Sredstva na osnovi davka na dodano vrednost

Sredstva iz DDV-vira se določijo s pomočjo usklajene osnove z odmero davka na dodano vrednost, opredeljene s pravili Skupnosti, ter enotne davčne stopnje, veljavne za vse države članice. Kadar usklajena davčna osnova države članice za odmero obveznosti iz DDV-vira presega polovico njenega bruto nacionalnega dohodka, se pri odmeri upošteva le polovica BND. Pomen tega vira proračuna se zmanjšuje, ker je nepravičen, saj zaradi regresivne narave najbolj prizadene najmanj razvite evropske države. Tak način zagotavlja sorazmerno enako obremenitev vseh članic ne glede na dejanske razlike na področju davkov. Komisija skupaj s pristojnimi organi v državi članici občasno izvaja nadzor glede pravilnosti določanja davčne osnove iz naslova DDV-vira (Haček in Zajc, 2005, str. 342).

3.2.3 Sredstva na osnovi bruto nacionalnega dohodka

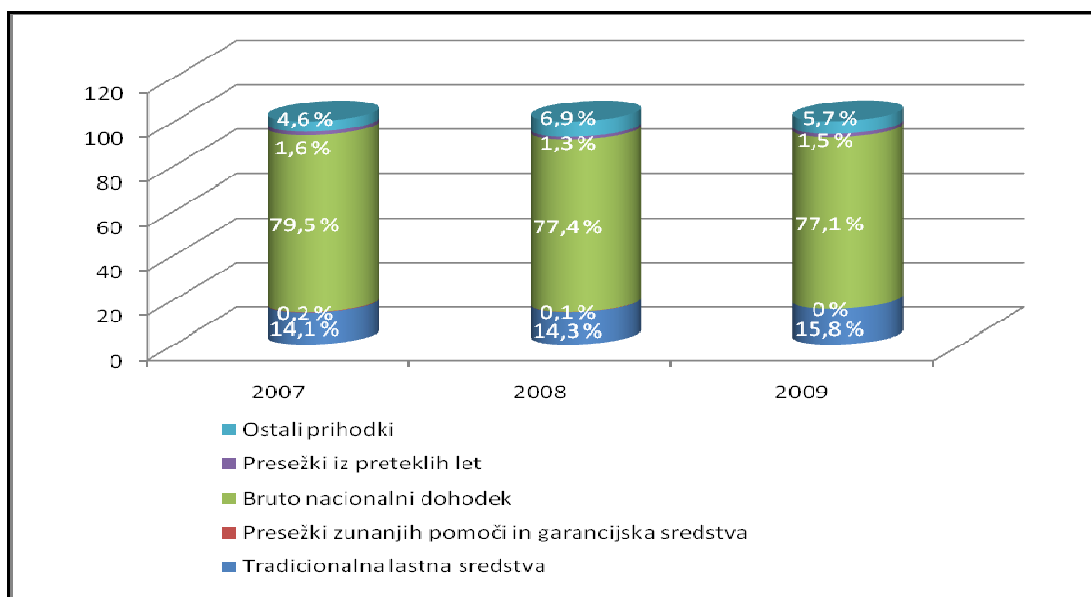
Na ravni Skupnosti BND najbolje odraža sposobnost članice, koliko naj prispeva v evropski proračun. Uporablja se kot indikator razvitosti v strukturni politiki ter v zvezi z ekonomsko in monetarno unijo. Pri oblikovanju proračuna Skupnosti ima odločilno vlogo, saj mora zagotavljati redno financiranje proračuna Skupnosti in stabilne prihodke. Sredstva iz BND se uporabijo kot prihodek za pokrivanje izdatkov Skupnosti takrat, ko so bili že vsi drugi viri financiranja izčrpani.

Delež sredstev iz BND-vira se je v strukturi proračuna od njegove uvedbe v letu 1988 stalno povečeval zaradi zmanjševanja pomena drugih virov. Obseg sredstev iz BND se izračuna kot zmnožek enotne stopnje in vsote bruto nacionalnih sredstev vseh držav članic. Enotna stopnja se zaradi tega na letni ravni spreminja glede na potrebe. BND države članice je opredeljen s pravili Skupnosti. V Uredbi (ES) št. 2223/96 je določeno, da se od leta 2002 bruto nacionalni proizvod (BNP) v skladu z ESA 79 za potrebe sistema virov lastnih sredstev opredeli kot bruto nacionalni dohodek (BND) po metodologiji ESA 95. Na ravni Skupnosti Komisija uporablja enotno proceduro kontrole, da bi zagotovila izčrpnost, zanesljivost in primerljivost podatkov, ki sestavljajo del statistike Skupnosti. Eurostat pa preverja izračune BND po tržnih cenah, ki jih naredijo države članice na podlagi osnovnih statističnih načel. Poleg tega vsako leto najpozneje na začetku aprila predloži podatke o predlagani BND-osnovi Posvetovalnemu odboru za lastna sredstva Skupnosti, katerega mnenje posreduje Evropski komisiji. Ta na podlagi obsega pričakovanih prihodkov v mesecu maju pripravi osnutek predloga proračuna za naslednje leto.

3.2.4 Popravek proračunskega neravnovesja v korist Združenega kraljestva

Značilnost sistema virov lastnih sredstev Skupnosti je tudi popravek v korist Združenega kraljestva, ki ugodno vpliva na proračunsko neravnovesje tako, da zmanjšuje njegovo obveznost plačila prispevkov iz virov DDV in BND. Mehanizem in pravila v zvezi s popravkom v korist Združenega kraljestva so določeni s Sklepom o virih lastnih sredstev. V letu 2004 je popravek v korist Združenega kraljestva dosegel 4,7 milijarde evrov, kar pomeni približno četrtno celotne obveznosti Združenega kraljestva do evropskega proračuna. Stroške popravka v korist Združenega kraljestva nosijo preostale države članice glede na njihov delež v BND Skupnosti. Avstrija, Nemčija, Nizozemska in Švedska so kot neto plačnice v evropski proračun od začetka leta 2002 dosegle zmanjšanje deležev financiranja popravka v korist Združenega kraljestva na četrtno njihovega običajnega deleža. Z vstopom v EU so tudi nove članice začele prispevati v korist Združenega kraljestva. V letu 2004 je Slovenija v ta namen v evropski proračun plačala 3,5 milijarde tolarjev, kar je predstavljalo 0,06 odstotka BND. Vsak Slovenec je tako iz naslova popravka v korist Združenega kraljestva prispeval 7 evrov.

Grafikon 1: Prihodki Evropske unije 2007–2009 (v odstotkih)



Vir: Evropska komisija (2010)

3.3 ODHODKI EVROPSKEGA PRORAČUNA

Sredstva evropskega proračuna se lahko porabijo le za posebej določene namene. Finančna perspektiva za obdobje 2000–2006 predvideva sedem oziroma osem večjih področij na odhodkovni strani proračuna:

1. skupna kmetijska politika, kmetijstvo,
2. strukturne politike,
3. notranje politike,
4. zunanje zadeve,
5. administracija,
6. rezerve,
7. predpristopna pomoč in
8. širitev.

Vsako od teh področij mora biti dovolj homogeno, da omogoča identifikacijo političnih prioritet Skupnosti, hkrati pa dovolj široko, da po potrebi dopušča možnost prerazporeditev izdatkov med različnimi programi znotraj posameznega področja. Vsako od področij je samostojna, zaključena celota, ki pokriva specifično kategorijo dejavnosti, zaradi česar se sredstva z določenega področja ne morejo uporabljati za financiranje izdatkov z drugega področja (Mrak in Mrak, 2004, str. 749).

3.3.1 Skupna kmetijska politika

Skupna kmetijska politika je ena od najstarejših skupnih evropskih politik. Kmetijska politika je bila več desetletij področje, ki je bilo na ravni Skupnosti najbolj enotno urejeno in je najbolj povezovalo države članice. Izvajanje SKP namreč temelji na treh načelih: enotnosti trga (prosti prodaji kmetijskih pridelkov med članicami), dajanju prednosti domači pridelavi (tržno-cenovna zaščita) in finančni solidarnosti članic (skupni proračun). SKP je bila zasnovana z Rimsko pogodbo iz leta 1957, v kateri so zapisani njeni temeljni cilji, ki se niso spremenili. Ti cilji so, povzeto po Cvikel in Korpič H., (2007, str. 261):

- zagotavljati redno oskrbo z živili po sprejemljivih cenah za potrošnike,
- zagotavljati primerno življenjsko raven za kmetijske pridelovalce,
- ohraniti ravnovesje med mestom in podeželjem,
- primerno izrabiti naravne vire,
- varovati okolje,
- povečati storilnost v kmetijski pridelavi in
- stabilizirati kmetijske trge.

S tem namenom se sredstva SKP delijo v dve pglavitni skupini, t. i. stebra.

Prvi steber sestavlja glavnino izdatkov in obsega sredstva, namenjena neposrednim plačilom in tržnim intervencijam. Neposredna plačila so namenjena dohodkovni podpori

kmetom. Z zadnjo večjo reformo kmetijske politike, sprejeto leta 2003, pa je bila dogovorjena skoraj popolna »nevezanost« finančne pomoči kmetom, to je pretrganje vezi med kmetijskimi subvencijami in količino pridelave. Največji del pomoči kmetom tako ni več dodeljen glede na količino proizvodnje, kot je veljalo doslej, ampak glede na spoštovanje okoljskih in zdravstvenih standardov ter standardov, povezanih z dobrim počutjem živali (Mrak et al., 2007, str. 46).

Drugi steber, ki je po obsegu veliko manjši, pa je bil vzpostavljen šele leta 1992 v obliki politike razvoja podeželja. Ta steber ima namen izboljšati konkurenčnost kmetijstva in gozdarstva, okolje in podeželsko pokrajino ter kakovost življenja na podeželskih območjih s posameznimi strukturnimi ukrepi, saj obsega npr. okoljske ukrepe in izravnalna plačila za območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko pridelavo, podporo naložbam v kmetijska gospodarstva, podporo za zgodnje upokojevanje, za delovno usposabljanje in sorodno (Mrak et al., 2007, str. 46).

3.3.2 Strukturni skladi

Drugi pomemben del proračuna EU tvorijo strukturni ukrepi. Z njimi se denar namenja manj razvitim regijam in državam. V delu proračuna EU z naslovom Strukturni ukrepi so sredstva namenjena kohezijski politiki EU s ciljem zmanjševati razvojne razlike na območju EU. Za izpolnitev tega cilja EU upošteva načelo finančne solidarnosti ter z različnimi programi in instrumenti pomaga manj razvitim regijam, da bi prejemnice sredstev čim hitreje zmanjšale svoj razvojni zaostanek. Regionalna politika EU se v glavnem izvaja v okviru t. i. strukturnih skladov, pod okrilje kohezijske politike pa poleg strukturnih skladov spadajo tudi sredstva t. i. Kohezijskega sklada, namenjena tudi gospodarsko najmanj razvitim državam EU, katerih BDP na prebivalca je manjši od 90 odstotkov povprečja BDP v EU (Cvikl in Korpič H., 2007, str. 261–262).

Pod skupnim imenom strukturni skladi so štirje skladi:

3.3.2.1 Evropski regionalni razvojni sklad (ESRR)

Uredba Parlamenta in Sveta (ES) št. 1783/1999 o Evropskem regionalnem razvojnem skladu opredeljuje področje delovanja sklada. Ključna cilja sta zagotavljanje ekonomske in socialne kohezije znotraj EU ter zmanjševanje razvojnih razlik med regijami ali socialnimi skupinami. Zajeta so vsa pomembna razvojna področja, vključno z informacijsko družbo, okoljem, prometom, energetiko, raziskavami, razvojem in inovacijami, socialno infrastrukturo in izobraževanjem, razvojem podeželja, prestrukturiranjem industrijskih območij, turizmom, kulturo in celo ribiškimi sektorjem.

Prejemniki sredstev so v veliki meri podjetja ali skupine podjetij, lokalne razvojne skupine, lokalne skupnosti, društva, nevladne organizacije, civilna družba.

Kadar govorimo o investicijah v podjetniški sektor, kjer so praviloma prejemniki pomoči podjetja, je pomembno, da se zavedamo pomena pravil EU in nacionalnih politik, kar pomeni, da se v tem primeru sredstva dodeljujejo ob upoštevanju pravil konkurence in državnih pomoči (Jerina, 2004, str. 828).

3.3.2.2 Evropski socialni sklad (ESS)

Sklad podpira predvsem razvoj človeških virov in se spopada s problematiko brezposelnosti in aktivne politike trga dela. Je finančni instrument, namenjen vlaganju v ljudi. Njegovo poslanstvo so zmanjševanje nezaposlenosti, spodbujanje zaposljivosti in razvijanje podjetništva, vlaganje v znanje, skrb za enake možnosti in socialno vključenost vseh na trg dela (Jerina, 2004, str. 828).

3.3.2.3 Evropski kmetijski jamstveni in usmerjevalni sklad (EKUJS)

Uredba Sveta (ES) št. 1257/1999 o podpori razvoju podeželja iz Evropskega jamstvenega kmetijskega in usmerjevalnega sklada opredeljuje področje delovanja sklada. Agenda 2000 je opredelila politiko razvoja podeželja kot II. steber skupne kmetijske politike z namenom podpore trajnostnega razvoja podeželja na celotnem teritoriju EU in kot politiko, ki naj dopolnjuje tržne rede SKP in razvoj multifunkcionalnega kmetijstva. Uredba opredeljuje 22 ukrepov, ki so lahko predmet sofinanciranja.

Sredstva sklada so usmerjena predvsem v doseganje ciljev v treh sklopih:

- konkurenčnost kmetijskega sektorja s podporo prestrukturiranja,
- kakovost okolja in podeželja s podporo upravljanju z zemljo,
- dvig kakovosti življenja na podeželju s spodbujanjem diverzifikacije in alternativnih virov - dohodkov na kmetijah in pri drugih dejavnostih na podeželju.

Ključne aktivnosti, ki se izvajajo v sklopu teh treh ciljnih področij, so:

- na področju konkurenčnosti:
- investicije v kmetijska gospodarstva, kamor sodijo modernizacija proizvodnje, zmanjšanje proizvodnih stroškov in dvig kakovosti produktov, ukrepi za varovanje okolja in naravnih danosti ...,
- subvencije mladim kmetom,
- usposabljanje kmetov,
- subvencije za zgodnje upokojevanje,
- predelava in trženje agroživilskih proizvodov;
- na področju okolja:
- plačila kompenzacij na območjih z omejenimi dejavniki (npr. gorska območja),
- kmetijsko-okoljski ukrepi,
- pogozdovanje in investicije v gozdove z namenom sonaravnega gospodarjenja in učinkovite rabe;

- na področju kakovosti življenja na podeželju:
- razvoj podeželja z razvojem storitvenega sektorja, podporo lokalnim pobudam in gospodarstvu, spodbujanjem razvoja turizma, obrti, alternativnih dohodkov na kmetijah ... (Jerina, 2004, str. 829–830).

3.3.2.4 Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR)

Cilj ribiškega sklada je zagotoviti trajnostno ravnotežje med naravnimi viri in njihovo izrabo ter zagotoviti konkurenčnost sektorja predvsem v predelih, kjer je večina prebivalcev odvisna le od tega (Jerina, 2004, str. 830).

3.3.2.5 Kohezijski sklad

Kohezijski sklad je bil ustanovljen leta 1994 z namenom financiranja projektov, ki lahko znatno pripomorejo k izboljšanju stanja okolja in razvoju prometne infrastrukture v državah, v katerih BDP ne dosega 90 odstotkov evropskega povprečja. Iz sklada se zagotavlja pomemben prispevek k trajnostnemu razvoju in ekonomski koheziji Unije.

Namen sklada je s finančno solidarnostjo med članicami izenačiti kakovost življenja med državami. Članice, ki razvojno najbolj zaostajajo, se srečujejo z vrsto težav na skupnem trgu EU, in da lahko zagotavljajo ustrezno raven konkurenčnosti, morajo dodatno veliko investirati v razvoj, posodobitev in modernizacijo svoje infrastrukture. Še več, če so države hotele vstopiti v ekonomsko in monetarno unijo, so morale zmanjšati proračunski primanjkljaj in ohraniti javni dolg v obvladljivih okvirih. Potreba po dodatnih velikih javnih investicijah jim glede na javnofinančne kazalnike ni šla v prid. Zato so na podlagi finančne solidarnosti, ki so se ji tudi druge članice zavezale s pristopnimi pogodbami, tem državam omogočili nadomestna sredstva za velike infrastrukturne investicije v okviru Kohezijskega sklada. Pri Kohezijskem skladu gre za sistem substitucije investicijskih sredstev države in ne za pravilo dodatnosti, kot je to pri strukturnih skladih.

Pogoj, da država prejemnica lahko črpa sredstva, je obveza, da predloži Komisiji večletni program ekonomske konvergence, iz katerega je razvidno, kako bo država dosegla cilje ekonomske in monetarne unije. Dodatno so do sredstev sklada upravičene samo tiste kohezijske države, katerih proračunski primanjkljaj ne presega 3 odstotke BDP države.

Kohezijski sklad lahko sofinancira posamezni projekt do višine 80 oziroma 85 odstotkov upravičenih stroškov projekta. Delež sofinanciranja je lahko manjši, odvisno od potencialnega dohodka, ki ga izvedeni projekt lahko ustvari. Vsi projekti morajo dosledno upoštevati pravni red EU, poseben poudarek pa je dan pravilom konkurence, politiki okolja in pravilom javnega naročanja.

Projekti, ki se sofinancirajo, so z dveh področij:

1. okolja, kjer gre za projekte:

- ohranjanja, varstva in izboljšanja kakovosti okolja,
- varovanja zdravja ljudi,
- zagotavljanja odgovornega odnosa do naravnih virov;

V tem okviru so prednostna področja oskrba s pitno vodo, ravnanje z odpadno vodo in odstranjevanje odpadkov. V ta sklop sodijo tudi ukrepi pogoždovanja, nadzora nad erozijo in ohranjanja narave.

2. prometa, kjer gre za vzpostavljanje prometne infrastrukture v okviru transevropskih povezav (TEN) ali za projekte, ki omogočajo dostope do teh povezav. Tako v ta skop sodijo projekti s področja: cest, železnic, letalstva in pomorstva.

Pomembno pri Kohezijskem skladu je zagotavljanje razmerja 50:50 med projekti s področja okolja in prometa (Jerina, 2004, str. 831–832).

3.3.3 Druge evropske politike v proračunu EU

Naslednji del politik v proračunu EU so t. i. notranje politike. V strukturi obsegajo 7,8 odstotka. Sredstva notranjih politik EU obsegajo najširši izbor politik. Eno od ključnih področij tega dela proračuna EU je področje raziskav in tehnološkega razvoja, ki predvideva spodbujanje vseh projektov, pri katerih sodelujejo razvojni centri, podjetja in visokošolski zavodi več držav članic. Omeniti je treba še odhodke za transevropska prometna, energetska in telekomunikacijska omrežja, za notranji trg, industrijsko politiko, varstvo okolja, avdiovizualne medije in kulturo ter informatiko in komunikacije (Cvikl in Korpič H., 2007, str. 264).

Zunanje dejavnosti obsegajo 4,5 odstotka in vključujejo odhodke, namenjene zunanji dejavnosti EU, mednarodno sodelovanje s tretjimi državami in humanitarno pomoč, ki jo ponuja EU (Cvikl in Korpič H., 2007, str. 264).

4 OCENA OBSTOJEČEGA SISTEMA FINANCIRANJA EVROPSKE UNIJE

Evropska skupnost si je že z Rimsko pogodbo zadala nalogo, da bo oblikovala evropski trg in vodila določene skupne politike, česar pa ni bilo mogoče doseči brez skupnega angažiranja in skupnih sredstev oziroma evropskega proračuna. Začelo se je s skupno kmetijsko politiko in nadaljevalo z dogovorjeno nalogo EGS, da bo vzpostavila skupni notranji trg in postopno približevala oziroma usklajevala ekonomske politike držav članic v vsej Skupnosti (Sapir v: Pukl, 2007, str. 20).

Da bi skupne politike lahko zaživele, je bilo treba ideje podkrepiti z različnimi ukrepi, ki pa so morali biti na neki način financirani. Tako je Evropska skupnost oblikovala evropski proračun, v njem zbirala sredstva držav in jih porabljala za dogovorjene ukrepe v okviru dogovorjene skupne politike.

Sedanji glavni cilji EU, za potrebe katerih se porabljajo sredstva EU, so spodbujanje skladnega razvoja gospodarskih dejavnosti, zagotavljanje stalne in uravnotežene gospodarske rasti, povečanje stabilnosti, pospešeno višanje življenjske ravni in vzpostavljanje tesnejših odnosov med državami. Ti cilji so v večji meri že doseženi, zahvaljujoč prostemu pretoku blaga, oseb, storitev in kapitala ter politiki EU o zagotavljanju poštene konkurence med podjetji in skrbi za varovanje interesov potrošnikov. Enotni trg je bil zaključen leta 1993, evro pa je prišel v obtok leta 2002.

Korenite reforme sistema virov lastnih sredstev so bile dogovorjene v letu 1988 in so postavile okvir sistema, kot velja še danes. Na evropskem svetu v Bruslju junija 1988 je bil predstavljen in sprejet nov vir financiranja evropskega proračuna, in sicer sredstva, izračunana na osnovi BND države članice. Ta nov finančni vir naj bi zagotovil, da bodo plačila v evropski proračun bolj usklajena z zmožnostmi plačevanja. V okviru teh reform je bil narejen tudi pomemben korak z oblikovanjem celostne zgornje omejitve lastnih sredstev, ki bodo zbrana za financiranje porabe Skupnosti. S tem je bila omejena tudi poraba sredstev za delovanje EU, različne politike in druge namene. Zgornja omejitev lastnih sredstev je bila določena pri 1,15 odstotka BND Evropskih skupnosti v letu 1988, predvideno pa je bilo postopno letno povečanje na 1,20 odstotka BND do leta 1992. Ob tem je bila sprejeta tudi omejitev, da lahko znašajo sredstva, zbrana na osnovi harmoniziranega DDV, največ 55 odstotkov BND, kar naj bi pozitivno vplivalo na pobiranje teh sredstev in posledično izničilo učinek zmanjševanja teh sredstev. Leta 1992 je bila sprejeta finančna perspektiva za obdobje 1993–1999, v kateri je bila zgornja meja lastnih sredstev z 1,20 odstotka BND dvignjena na 1,27 odstotka BND. Največji delež v financiranju EU so prevzela sredstva na osnovi BND, saj so bili sprejeti dodatni ukrepi za zmanjševanje pomembnosti sredstev na osnovi harmoniziranega DDV v celotnem proračunu (Evropska komisija v: Pukl, 2007, str. 34).

Sistem virov lastnih sredstev se postopoma prilagaja potrebam EU, vendar se težnje po spremembah pojavljajo vse pogosteje. Po zadnji veliki širitvi EU, ko je med države članice vstopilo deset novih držav, je čas za nove prilagoditve sistema virov lastnih sredstev. Na žalost današnjega sistema ne bi mogli označiti kot pravičnega in preprostega, za kar so se zavzemali že predsedniki držav članic na Evropskem svetu v Berlinu leta 1999.

4.1 DOBRE LASTNOSTI OBSTOJEČEGA SISTEMA

Sistem virov lastnih sredstev omogoča, da EU zagotavlja vnaprej dogovorjena sredstva za urejen razvoj skupnih politik in sredstva za delovanje svojih institucij. Na berlinskem Evropskem svetu leta 1999 so predsedniki držav sprejeli določila, da mora biti sistem virov lastnih sredstev Skupnosti pravičen, pregleden, stroškovno učinkovit, preprost in da mora temeljiti na merilih, ki najbolje izražajo sposobnost prispevanja vsake posamezne države članice (Svet Evropske unije v: Pukl, 2007, str. 35).

Med dobre lastnosti lahko štejemo lastnosti obstoječega sistema glede na naslednje kriterije:

- zadostnost in stabilnost,
- ustreznost urejanja področja na ravni EU,
- zagotavljanja pravičnosti pri bruto plačilih.

Ti kriteriji označujejo lastnosti obstoječega sistema virov lastnih sredstev, ki kažejo na dobro zasnovano in delovanje sistema. Prav zaradi teh lastnosti se sistem ohranja v prvotnem okviru z manjšimi popravki in dodatki. V nadaljevanju so navedene lastnosti obrazložene z vidika njihovega dobrega vpliva na celotni sistem virov lastnih sredstev EU.

4.1.1 Zadostnost in stabilnost

Sedanji sistem zagotavljanja lastnih sredstev naj bi zagotavljal zadosti prihodkov za financiranje predvidene proračunske porabe. Prejšnji sistem z zgornjo mejo 1,20 odstotka BNP je komaj zagotovil zadostnost in nastajalo je veliko težav, predvsem v času recesije leta 1993. Oživitev gospodarstva leta 1994 in priključitev treh novih držav v letu 1995 sta pritisk ublažili.

Načelu stabilnosti je bilo v večji meri zadoščeno v trenutku, ko je delež prispevkov iz naslova DDV začel padati in se je posledično začel povečevati delež prispevkov na osnovi BNP. Na ta način so prispevki držav članic v proračun tesneje povezani z njihovimi BNP.

Kriterij zadostnosti in stabilnosti je eden od ključnih dejavnikov sestave virov lastnih sredstev. Vsak izbrani finančni vir evropskega proračuna mora zagotoviti zadostne in dokaj stabilne prihodke v proračun. Za zagotavljanje stabilnosti virov lastnih sredstev

mora biti celoten sistem, torej vsi viri, v odnosu dopolnjevanja medsebojnih pomanjkljivosti (Cattoir v: Pukl, 2007, str. 36).

Višina prihodkov je določena ob potrditvi finančne perspektive, s čimer so zagotovljena vsa potrebna sredstva, načrtovana za obdobje sedmih let, zagotovljena letna vplačila vseh držav članic pa so tudi razporejena čez vse proračunsko leto. V novi finančni perspektivi je enako kot v predhodni finančni perspektivi zadostnost sredstev določena z 1,24 odstotka BND Unije.

4.1.2 Ustreznost urejanja področja na ravni Evropske unije

Veljavni finančni viri Unije izhajajo iz skupne carinske in kmetijske politike iz usklajenih določil o sredstvih na osnovi izračuna harmoniziranega DDV in iz višine prispevka na osnovi višine BND vsake države članice. Vsi ti različni viri so se postopno uvajali od leta 1970 dalje in so pomenili v tistem času logično izbiro za oblikovanje sredstev evropskega proračuna.

Veljavni sistem virov lastnih sredstev je enoten za vse države članice. Na ravni Unije je urejeno pridobivanje tradicionalnih lastnih sredstev. Carinske in kmetijske dajatve se zaračunavajo po skupnih kriterijih EU za uvoznike, ki vstopajo na skupni notranji trg Unije. Drugi lastni vir financiranja proračuna EU ima osnovo v delni harmonizaciji davčne politike na ravni EU, in sicer za področje splošnega sistema davka na dodano vrednost. Najpomembnejša med viri lastnih sredstev po višini so sredstva na osnovi BND, kar z vidika skupnosti držav predstavlja enotno obravnavanje stopnje razvitosti, velikosti in posledično zmožnosti posamezne države članice za prispevanje v evropski proračun. Lastni vir financiranja na osnovi višine BND je ustrezen z vidika EU, ker ureja razmerja med državami članicami (Pukl, 2007, str. 36).

4.1.3 Zagotavljanje pravičnosti pri bruto plačilih

Tematika pravičnosti sistema virov lastnih sredstev je vedno predmet razprave ob iskanju novih rešitev in obravnavi potrebnih sprememb sistema. Na ravni EU je sklenjeno, da mora biti finančni sistem Unije pravičen do vseh držav članic glede na izbrane kriterije in glede na izvajanje načel solidarnosti med različnimi regijami. Veljavni sistem lastnih virov sredstev zagotavlja pravičnost preko določene zgornje meje vplačil za posamezno državo članico na podlagi razvitosti, ki se izkazuje v višini BND. K zagotavljanju pravičnosti naj bi prispeval tudi poseben mehanizem splošnih popravkov proračunskih neravnotežij, ki omogoča državam članicam uveljavljati popravke višine potrebnih vplačil (Le Cacheux v: Pukl, 2007, str. 37).

Veljavni sistem virov lastnih sredstev v osnovi zagotavlja pravičnost med državami članicami, vendar pa se to v praksi ne izkazuje z obstoječim popravkom proračunskih neravnotežij za Združeno kraljestvo. Sredstva na osnovi BND so tista, ki dopuščajo izračun zgornje meje vplačil vseh držav članic, in sicer z omejitvijo na 1,24 odstotka BND države

in torej v skupnem znesku na ravni EU 1,24 odstotka BND Unije. Zgornja meja velja za vse države članice, vendar pa se celotno razmerje podre, ko se izračuna popravek za Združeno kraljestvo. Ta popravek vpliva na vplačila vseh drugih držav članic in iz tega izhajajo tudi posebne prilagoditve dela plačil za države, ki plačujejo največ, in sicer za Avstrijo, Nemčijo, Nizozemsko in Švedsko. Popravek negativnih proračunskih neravnovesij za Združeno kraljestvo tako povzroči, da morajo vse druge države članice Unije plačevati v evropski proračun več, kot je njihov delež glede na 1,24 odstotka BND (Begg v: Pukl, 2007, str. 37).

4.2 SLABE LASTNOSTI OBSTOJEČEGA SISTEMA

Celovit pregled veljavnega sistema virov lastnih sredstev je v letu 2004 pripravila Evropska komisija in pri tem izpostavila dva glavna elementa pomanjkljivosti veljavnega sistema virov lastnih sredstev, ki jima bo treba v prihodnosti posvetiti posebno pozornost. Ti dve pomanjkljivosti sta nezadostna preglednost sistema za državljane EU, ki je kombinirana z omejeno finančno avtonomijo proračuna Unije zaradi dodeljevanja sredstev iz nacionalnih državnih blagajn, in nujna potreba po prenovi obstoječega sistema popravkov negativnih proračunskih neravnovesij (Evropska komisija v: Pukl, 2004, str. 37).

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

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

V sporazumih je zapisano, da je EU solidarnostna skupnost držav, pri kateri je večino sredstev evropskega proračuna rezerviranih za določene evropske cilje ter namenjenih financiranju specifičnih potrjenih projektov oziroma programov EU. To dejstvo in dejstvo, da so vplačila v proračun EU bolj podobna prispevkom držav članic kot pa fiskalnim virom, privede do izračunavanja neto vplačil. Znan je tudi izraz neto pozicije države članice v posameznem letu, kar pomeni razliko med vplačanimi sredstvi posamezne države v proračun EU in vsemi različnimi prilivi iz proračuna v državo članico (Mrak v: Pukl, 2007, str. 38).

Vsi pregledi in analize veljavnega sistema virov lastnih sredstev proračuna EU, opravljeni po letu 2000, so pokazali, da je sprememba oziroma prilagoditev splošnega mehanizma popravkov, s katero se moramo spopasti, nujna, saj obstoječi glavni problem popravka

Združenega kraljestva nikakor ne ustreza več sedanjim razmeram razvitosti v Evropi. Nujnost spremembe strukture lastnih sredstev, ki bi bila učinkovita, pregledna in demokratična, pa izhaja predvsem iz tega, da sedanji sistem ne ustreza potrebam in dogovorjenim merilom pravičnosti, preglednosti, stroškovne učinkovitosti in preprostosti.

4.2.1 Zapletenost in nepreglednost

V času svojega razvoja je sistem financiranja EU postopoma postal tudi vse bolj zapleten, tako da malokdo razume njegovo delovanje. Vzpostavljen sistem financiranja EU ne izpolnjuje zahtev razpoznavnosti in enostavnosti. To se kaže predvsem v dejstvu, da malokdo razume sistem ter vse njegove posebnosti in omejitve. Ob preučevanju sistema virov lastnih sredstev EU mora posameznik pregledati ogromno razdrobljenih dokumentov, ki jih je sprejel Svet EU, sporočil in poročil Evropske komisije in odločitev Evropskega parlamenta (Lamassoure v: Pukl, 2007, str. 38–39).

Celoten sistem je za posameznega državljana EU v celoti nepredvidljiv in zaradi zapletenosti je mogoče iz sredstev javnega obveščanja izvedeti le delne in izvedene podatke o financiranju posameznih programov in projektov (npr. sredstva za regionalni razvoj, sredstva za raziskave) oziroma podatke o neto poziciji svoje države in koliko odstotkov sredstev od predvidenih je država uspela pridobiti iz proračuna EU v posameznem letu. Sredstva v evropski proračun v celoti plačujejo države članice, kar povzroča popolno odsotnost neposredne povezave z državljani EU (Evropska komisija v: Pukl, 2007, str. 39).

Nepreglednost razdelitve sredstev se kaže tudi v nerealni sliki izkazanih administrativnih stroškov, med katere se uvrščajo pokojnine in administrativni stroški institucij EU. Večji del stroškov delovanja Unije, potrebnih za izvedbo posameznih evropskih politik, je vključen v preostale postavke izdatkov, s čimer se povečuje nepreglednost finančne perspektive in letnega proračuna EU (Aristovnik, 2005, str. 1).

4.2.2 Finančna avtonomija

Ker se sredstva, izračunana na osnovi DDV, in sredstva na BND plačujejo iz nacionalnih blagajn držav članic v proračun EU, so evropska sredstva zelo odvisna od nakazovanja iz nacionalnih državnih blagajn. Vplačila v obliki prispevkov iz nacionalnih proračunov so bremenilna za veljavni sistem virov lastnih sredstev (Le Cacheux v: Pukl, 2007, str. 39).

Neposrednejša finančna povezava med proračunom EU in državljani EU v primeru uveljavitve davčnega vira financiranja proračuna EU bi povečala finančno avtonomijo proračuna EU. Že v preteklem času vzpostavljanja sistema financiranja evropskega proračuna so se pojavile zahteve po znižanju deleža prispevkov držav članic in po uveljavljanju fiskalnih finančnih virov. Vendar pa uvedba sredstev na podlagi harmoniziranega DDV ni prinesla zelenih učinkov. Ta sredstva so le izračunana na osnovi zbranega DDV posamezne države, izračunana višina sredstev pa se še vedno plačuje v

evropski proračun iz nacionalne blagajne in so zato bolj podobna prispevkom držav kot pa fiskalnemu viru evropskega proračuna.

4.2.3 Učinkovita razdelitev ekonomskih sredstev

Ker se natančno ve, koliko države plačajo v evropski proračun, se lahko redno ugotavljajo neto pozicije držav (ali so neto plačnice ali neto prejemnice). Vsaka država se pri odločanju za podporo posameznim politikam Unije in programom odloča na podlagi vpliva razdeljenih sredstev na neto pozicijo države. To seveda vpliva na glasovanje države pri sprejemanju finančne perspektive in proračuna EU, kjer se zaznavajo izstopanja nacionalnih namesto evropskih interesov. Fiskalni vir ali več fiskalnih virov evropskega proračuna bi lahko v zadostni meri prispeval k učinkovitejši razporeditvi gospodarskih sredstev EU (Sapir v: Pukl, 2007, str. 40).

4.2.4 Mehanizem popravkov negativnih proračunskih neravnovesij

V okviru zagotavljanja pravičnosti na strani vplačil držav članic EU je v obstoječem sistemu vzpostavljen tudi poseben mehanizem popravkov negativnih proračunskih neravnovesij, poimenovan tudi sistem splošnega mehanizma popravkov. Namen tega mehanizma je preprečevati čezmerno negativne proračunske bilance v kombinaciji z zmanjševanjem razlik med državami neto plačnicami, ki so po razvitosti na primerljivi ravni. Ta mehanizem je bil vzpostavljen, da se zagotavlja razumna višina stroškov financiranja posameznih popravkov (Pukl, 2007, str. 40).

Mehanizem popravkov proračunskih neravnotežij ima zelo slabo lastnost, da se trenutno ne uporablja z namenom in usmeritvami njegovega obstoja. Nelogičnost uporabe popravka za Združeno kraljestvo je še očitnejša od vstopa novih desetih novih članic v EU maja 2004, saj v obstoječih razmerah popravek na podlagi manjše razvitosti Združenega kraljestva ni več upravičen. Razmere slabo vplivajo na pogajanja v EU in popravek s svojim obstojem negativno vpliva na kriterij zagotavljanja pravičnosti pri bruto vplačilih v evropski proračun (Pukl, 2007, str. 40).

Za ukinitvev popravka Združenega kraljestva je potrebno soglasje vseh držav članic, tudi njega samega. To dejstvo se je v bližnji preteklosti izkazalo za močno pogajalsko izhodišče Združenega kraljestva, ki je bil pripravljen na ukinitvev svojega popravka vplačil le na podlagi sprememb kmetijske politike v svojo korist. Torej trenutni položaj ponovno slabo vpliva na zavzemanje za skupne evropske cilje in na zagotavljanje avtonomnosti proračuna EU (Pukl, 2007, str. 40).

4.3 MOŽNE REFORME OBSTOJEČEGA SISTEMA FINANCIRANJA

Veljavni sistem financiranja evropskega proračuna ne zagotavlja v popolnosti glavnih zahtev Unije, ki so enostavnost, preglednost, razumljivost in pravičnost. Sistem v obstoječi obliki ni neposredno povezan z državljani in proračunske posledice politik EU za splošno

javnost ostajajo nepredstavljive. Poleg tega pa sistem dovoljuje uveljavljanje posebnega popravka na podlagi posebnega mehanizma popravkov proračunskih neravnovesij, ki postavlja države članice v nepravične položaje in v sedanjih razsežnostih ne omogoča pravičnega obravnavanja vseh držav, ki so neto plačnice v evropski proračun. Za potrebne spremembe veljavnega popravka proračunskih neravnotežij je na podlagi izdelane študije Evropska komisija predstavila predlog o neposredni uporabi popravka pri vseh državah, ki so oziroma bodo neto plačnice v proračun Unije z avtomatskim omejevanjem višine presežka vplačila nad prejemki na razumen znesek.

Ob težnjah po izboljšanju obstoječega sistema virov lastnih sredstev se pojavljajo tudi novi predlogi ureditve financiranja EU. Pri tem ločimo predloge, ki vsebujejo le spremembo strukture obstoječih lastnih sredstev, in predloge, ki vsebujejo vpeljavo novega finančnega vira. V tem poglavju bom predstavila dve možni vrsti reforme sistema virov lastnih sredstev. Ena možnost je sprememba strukture obstoječih virov lastnih sredstev, druga možnost pa uvedba posebnega davka EU, ki bi zagotovil pomemben vir javnih prihodkov za proračun EU in bi temeljil na lastni pravici pobiranja ter bi bil politično neodvisen od nacionalnih interesov držav članic.

V okviru razprav o spremembah financiranja evropskega proračuna se moramo zavedati, da mora EU soglasno izvesti spremembe zbiranja lastnih sredstev v proračun EU. Torej mora biti predlog za spremembo pravičnejši od sedanjega za vse države članice in tudi preglednejši za javnost oziroma razumljivejši za državljanke EU (Pukl, 2007, str. 44).

4.3.1 Sprememba strukture obstoječih virov lastnih sredstev

Financiranje s tradicionalnimi lastnimi viri – tradicionalna lastna sredstva se zbirajo na podlagi skupne carinske unije držav članic. Ta sredstva so zaračunana na podlagi carinskih tarif in kmetijskih dajatev, kar urejajo predpisi o uvozu blaga v EU in predpisi o urejanju posameznih trgov kmetijskih proizvodov (skupna kmetijska politika in skupna ureditev trga za sladkor). Tradicionalna lastna sredstva predstavljajo le malo več kot 10 odstotkov vseh lastnih sredstev in edina predstavljajo fiskalni prihodek evropskega proračuna, ki ga države članice pobirajo za EU od oseb, ki uvažajo blago v EU.

Sredstva so zbrana na podlagi carin in kmetijskih dajatev v upadanju, kar pomeni, da se vsako leto zbere manj teh sredstev v proračunu EU, za povečanje višine sredstev iz tega naslova pa ni možnosti. Postopno zmanjševanje višine teh sredstev je posledica politike Unije do drugih držav sveta na področju trgovinskih pogajanj. Trgovinski mednarodni sporazumi so usmerjeni v zmanjševanje ovir, trošarin in carin za uvoz in izvoz blaga. Tradicionalna lastna sredstva so prva sredstva, ki so bila uvedena s sistemom virov lastnih sredstev in bodo ostala v sistemu zaradi svojih pozitivnih lastnosti preglednosti, enostavnosti in pravičnosti. Tradicionalna lastna sredstva so instrument skupne trgovinske politike in zagotavljajo naravni donos Unije (Pukl, 2007, str. 44).

Ukinitev vira na osnovi DDV v sedanji obliki – obstoj vira na osnovi DDV ne prinaša nobenih koristi obstoječemu sistemu, pač pa sistem dodatno zapleta in prispeva k njegovi nepreglednosti. Ob vzpostavitvi DDV-vira je bila verjetno prisotna tudi želja, da bi se ta s časom preoblikoval v pristni in neposredni DDV-vir, kar pa se ni zgodilo. Vir na osnovi DDV je bil v preteklosti pomemben tudi zato, ker je do leta 1988 služil kot dodatni »top-up« vir proračuna EU, to vlogo pa je medtem prepustil drugemu viru. Poleg tega plačila na osnovi DDV-vira močno korelirajo s plačili na osnovi BND-vira, kar pomeni, da njegov obstoj predstavlja predvsem dodatno administrativno delo, ob tem pa ne spreminja bistveno delitve finančnega bremena.

Preoblikovanje obstoječega sistema popravkov – obstoj kakršnega koli mehanizma popravkov ogroža preprostost in preglednost sistema virov lastnih sredstev. Še zlasti računanje neto finančnih pozicij vsebuje številne odločitve (o vključevanju postavk, referenčnih obdobjih in računovodskih metodah), zaradi katerih je vsak mehanizem popravkov precej zapleten. Zaradi obstoječih neravnovesij proračunskih položajev nekaterih držav članic so popravki v sedanjem sistemu vendarle v neki meri utemeljeni. Čeprav sklepi Evropskega sveta iz Fontainebleauja določajo, da lahko za popravek zaprosi vsaka država članica s proračunskim neravnovesjem glede na svojo relativno razvitost, pa veljavni sklep o virih lastnih sredstev to izrecno dovoljuje samo eni državi članici. Mehanizma, ki bi drugim državam članicam omogočal, da izkoristijo tak popravek, ni, prav tako pa ni nadzornega postopka, s katerim bi se preverilo, ali je omenjeni popravek še vedno upravičen. Prav zaradi vsega omenjenega bi bila dolgoročno potrebna bodisi vzpostavitev takšne strukture izdatkov, po kateri mehanizmi popravkov sploh ne bi bili potrebni, bodisi vzpostavitev splošnega mehanizma popravkov, ki bi odpravil nekatere pomanjkljivosti sedanjega sistema.

4.3.2 Uvedba novega davčnega vira lastnih sredstev v obliki evropskega DDV

Razprava o uvedbi novega davčnega vira proračuna EU poteka že vse od same vzpostavitve sistema lastnih virov in uveljavitve vira na osnovi DDV, vendar pa do sedaj še nikoli ni doživela podpore znatnejšega števila držav članic.

Evropska komisija in Evropski parlament menita, da EU na dolgi rok ne bo mogla ostati pri sedanjem sistemu prihodkov. Ponuja se več možnosti učinkovitega financiranja. Kot kandidate za evropski davek, ki bi bili primerni za harmonizacijo na evropski ravni, lahko naštejemo:

- lastni DDV,
- davek na porabo energije,
- davek na motorno gorivo za cestni promet,
- davek na tobak in alkohol,
- dobiček Evropske centralne banke.

V prid takšnemu samostojnemu načinu financiranja EU navajajo njegovi zagovorniki preglednost, saj bi bilo davčnim obveznikom bolj razvidno, za kaj in v katerem obsegu se

trošijo njihova sredstva. To bi hkrati zahtevalo več discipline pri gospodarjenju s finančnimi sredstvi. Evropskim institucijam v primeru uvedbe lastnega davka EU prav tako ne bi bilo treba pred vladami držav članic (in njihovimi uradniki) opravičevati uporabe nakazanih sredstev v proračun EU, ampak bi morali to pojasnjevanje potekati v odnosu do evropskih državljanov. Uvajanje lastnega davka je mogoče opazovati tudi kot spodbudno delovanje v smeri usklajevanja davkov (harmonizacije) pod okriljem EU (Mijatovič, 2006, str. 5).

Predlogi za evropski davek so predvsem tisti davki, ki imajo nekatere ali vse pogoje uveljavitve na ravni EU. Predvsem pa je predlog za evropski davek dober v primeru, če uvedba takega davka (npr. katerega od predlaganih in opisanih v tem poglavju) rešuje oziroma omili težave, ki jih ima obstoječi sistem virov lastnih sredstev. Noben od predlogov za evropski davek nima idealnih značilnosti, saj se pri vsakem najdejo dobre in slabe strani uveljavitve na evropski ravni. Posamezen predlog za evropski davek si lahko ogledamo le v okviru natančne posamične obravnave vsakega od predlaganih davkov (Pukl, 2007, str. 49).

4.3.2.1 Lastni DDV

Pristni fiskalni vir DDV bi dobili s stopnjo EU kot delom nacionalne stopnje DDV, ki ga plačujejo davkoplačevalci. Stopnja bi se odmerila skupaj z nacionalno stopnjo na isti obdavčljivi osnovi. Uvedba na evropski ravni ne bi pomenila dodatnega davčnega bremena, saj bi se stopnja EU izravnala z enakim zmanjšanjem nacionalne stopnje DDV. Za namene razpoznavnosti bi morala biti DDV EU in nacionalni DDV navedena kot ločena davka. Kot ključne tehnične težave pri uvedbi pristnega DDV davka na ravni EU se kažejo uporaba ničelnih stopenj in izjem, regresivna narava tega vira ter utaje DDV.

4.3.2.2 Davek na potrošnjo energije

V skladu z novo Direktivo o obdavčenju energetskega proizvoda in elektrike za večino energetskega proizvoda velja obdavčitev Skupnosti, ki je stopila v veljavo s 1. januarjem 2004. Čeprav sprejeta Direktiva o obdavčenju energije ni bila pripravljena z namenom uvajanja novih lastnih sredstev, pa s harmonizacijo davčnih osnov in določanjem najnižjih stopenj kljub temu ustvarja za to ugodne pogoje. Z upravnega vidika bi bila uvedba evropskega davka na določen energetski proizvod na evropski ravni sorazmerno enostavna, saj je davčna osnova na ravni EU že harmonizirana (Evropska komisija v: Pukl, 2007, str. 49).

Za fiskalni vir se lahko izbere splošni davek na energetske porabe in zavzamejo obdavčitve vseh energetskega proizvoda (zemeljski plin, elektrika, premog, naftni derivati ...) ali pa se za finančni vir lastnih sredstev izbere davek, ki predstavlja le enega ali dva od energentov. Zadostovalo bi omejeno pobiranje davka na davčno osnovo, povezano s prodanim motornim bencinom za potrebe cestnega prometa. Ta davek je

opisan v nadaljevanju med predlogi za evropski davek na motorno gorivo za cestni promet (Cattoir v: Pukl, 2007, str. 49).

Posameznih najprimernejših kandidatov za energetske evropske davke je več in so lahko uporabljeni tudi samostojno. Zato sta v nadaljevanju predstavljena tudi davek na motorno gorivo za cestni promet in davek na letalsko gorivo. Višina porabe energetskih proizvodov je v Evropi konstantna in dokaj neelastična, kar potrjuje primernost uvedbe zadostnega in stabilnega vira lastnih sredstev v obliki evropskega davka (Pukl, 2007, str. 50).

4.3.2.3 Davek na motorno gorivo za cestni promet

Evropska stopnja davka, ki bi se uporabila za zbiranje fiskalnega vira lastnih sredstev, ne bi bila višja od najnižje stopnje, določene za energetske proizvode v Direktivi o obdavčenju energije. Stopnja davka, ki bi že zadostovala za zagotavljanje polovice potrebnih lastnih sredstev EU, bi bila lahko le polovica sedanje najnižje stopnje davka na motorno gorivo za cestni promet. Davek na motorno gorivo, katerega stopnja bi bila samo 0,33 odstotka oziroma bi znašal 330 evrov za 1000 litrov goriva, bi zadostoval za okoli 90 odstotkov lastnih sredstev evropskega proračuna (Evropska komisija v: Pukl, 2007, str. 50).

4.3.2.4 Davek na tobak in alkohol

Obdavčenje prodaje oziroma prodaje točno določenih izdelkov je široko prisotno v vseh državah članicah s posrednimi davki ali trošarinami. Takšne obdavčitve se med državami članicami zelo razlikujejo po višini in po vrstah izdelkov, v vseh pa sta obdavčena tobak in alkohol. Obdavčenje tobaka in alkohola je povezano tudi z zdravstveno in socialno politiko, ko jo izvaja posamezna država. Davki in trošarine, ki jih država zbere od prodaje tobaka in alkohola, so v nekaterih primerih neposredno namenjeni za zagotavljanje zdravljenja bolezni, ki so posledica kajenja in alkoholizma (Cattoir v: Pukl, 2007, str. 53).

Uvedba evropskega davka na tobak in alkohol bi bila enostavna in bi zagotovila povezanost davkoplačevalcev z evropskim proračunom. Pri uvedbi bi bilo treba le del nacionalne obdavčitve prenesti na evropsko raven in se s tem davčno breme ne bi povečalo. Konstantna poraba tobaka in alkohola ob danih cenah izpolnjuje zahtevo po zadostnem stabilnem viru financiranja evropskega proračuna. Tendencia z vidika zdravstvenih razlogov je višanje cen teh proizvodov, kar bi negativno vplivalo na porabo na dolgi rok ter torej tudi na višino finančnega vira evropskega proračuna na podlagi davka tobaka in alkohola.

Harmonizacijo davčnih osnov in davčnih stopenj, nacionalnih in evropskih, bi bilo lahko enostavno in hitro določiti. Ob tem pa moramo upoštevati, da bi sprememba davčne stopnje glede na obstoječe obdavčenje spremenila obnašanje potrošnikov glede na višino in smer spremembe cene končnega proizvoda. Obdavčenje prodaje in porabe tobaka in alkohola ne kaže posebnih izboljšanj pri urejanju na evropski ravni in je zato mogoče bolje

to obdavčenje prepustiti nacionalnim oblastem, ki jo s pridom izkoriščajo za spopadanje z zdravstvenimi in socialnimi vprašanji. Povezanost z državljani EU bi uvedba takega davka omogočila le v omejeni obliki, saj ne kadijo in ne pijejo alkohola vsi državljani in tega ne počnejo v primerljivem obsegu (Pukl, 2007, str. 53).

4.3.2.5 Dobiček od Evropske centralne banke

- Evropska centralna banka ima namreč monopol nad izdajanjem (tiskanjem) bankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva v okviru EU. Na podlagi tega monopola ustvarja banka določen dobiček, ki je njen najpomembnejši vir prihodkov. Sestavni del dobička ECB so tudi prihodki od obresti iz naslova izdanih javnih posojil in drugih aktiv. V t. i. Rimski pogodbi je v delu, ki ureja monetarno politiko, predpisano, da monetarni prihodki nacionalnih centralnih bank pritekajo k ECB, saj ima slednja izključno pravico do izdajanja bankovcev. Razlogi, ki govorijo v prid določanja dobička ECB (davka na ustvarjeni dobiček) kot možnega vira prihodkov EU, bi bili lahko naslednji:
- dobiček od tiskanja denarja bi lahko pripadel EU, saj tako ustvarjeni dobiček izvira od skupne monetarne politike, ki jo ECB izvaja na širši, naddržavni ravni. S tega zornega kota je mogoče dobiček od tiskanja denarja izenačiti s tradicionalnimi lastnimi sredstvi, ki izvirajo iz vodenja skupne trgovinske politike EU na podlagi skupnih zunanjih carin. Vprašanje pravičnosti se v tem pogledu odpira posredno. Revnejše države namreč praviloma razpolagajo s slabše razvito tehniko za poslovne transakcije, kar pomeni da se bo gotovina uporabljala v večjem obsegu kot v bogatejših in razvitejših okoljih. To bi lahko delovalo regresivno, saj predstavlja obdavčitev dobička od tiskanja denarja pravzaprav davek na podlagi prometa z gotovinskim denarjem;
- davčna osnova bi bila v celoti usklajena in bi se merila glede na dobiček ECB;
- tako določeni davek bi bil za davkoplačevalce neviden in zato dobro sprejet;
- z davkom bi lahko upravljali na lahek način in brez večjih stroškov. Sočasno ne bi obstajala nevarnost davčne utaje in neplačila davka;
- davek bi bil lahko pod določenimi pogoji zelo izdaten za proračun EU. Po nekaterih ocenah, če bi se stopnja inflacije v evroobmočju gibala na ravni od 0 do 2 odstotka in ob deležu gotovinskega denarja v prometu v višini 10 odstotkov – bi bili lahko prihodki od obdavčitve dobička ECB od 0 do 2 odstotka BDP EU.

Poglavitni razlog, ki ga nekateri omenjajo kot argument proti uvajanju dobička ECB kot novega vira prihodkov EU, je dejstvo, da bi bili ti prihodki nezanesljivi in nestabilni, saj je dobiček ECB odvisen od povpraševanja po gotovinskem denarju, kar je ozko povezano z gospodarskimi gibanji (konjunkturo), ki jih je težko zanesljivo napovedovati. Upoštevati je treba tudi razvoj novih tehnologij, ki olajšujejo negotovinske transakcije denarja, s čimer se zmanjšuje potreba po gotovinskem denarju v prometu (Mijatovič, 2006, str. 5–6).

5 ANALIZA IZDATKOV PRORAČUNA EVROPSKE UNIJE

Večina izdatkov proračuna EU, kar okoli 85 odstotkov, je namenjena financiranju samo dveh politik, to sta skupna kmetijska politika ter kohezijska politika oziroma politika uravnoteženega razvoja regij v okviru EU. Že samo dejstvo, da so izdatki proračuna EU osredotočeni na izrazito majhno število ekonomskih politik, jasno kaže, da med državami članicami do sedaj ni bilo pripravljenosti, da bi evropski proračun uporabljale kot pomembnejši instrument vodenja ekonomske politike EU. Države članice preprosto niso pripravljene, da bi proračun EU prevzel vsaj nekatere od nalog, ki jih v nacionalnih državah prevzamejo državni proračuni, čeprav obstajajo za to argumenti s stališča ekonomske teorije in prakse (Mrak, 2005, str. 12)

Sprememba strukture izdatkov bo namreč v naslednjem finančnem obdobju še toliko potrebnejša. Poleg zagotavljanja sredstev za financiranje novejših ambicij Skupnosti je reforma javnih financ EU potrebna tudi zato, da zagotovi vzdržnost javnih financ EU ob nadaljnjih širitvah. Razlike med najbolj in najmanj razvitimi regijami so se namreč že z zadnjimi širitvami močno povečale, nove pa bi te razlike še drastično povečale. Vključitev držav kandidat in potencialnih kandidat z območja Zahodnega Balkana bi pomenila povečanje površine EU in števila prebivalcev za približno trideset odstotkov ob zgolj štiriodstotnem povečanju bruto nacionalnega dohodka Skupnosti. Potrebe Skupnosti lahko narastejo hitreje kot sredstva, ki so na voljo (Mrak et al., 2007, str. iii).

5.1 KMETIJSKA POLITIKA

Skupna kmetijska politika je ena od najstarejših skupnih evropskih politik. Kmetijska politika je bila več desetletij področje, ki je bilo na ravni Skupnosti najbolj enotno urejeno in ki je najbolj povezovalo države članice. Izvajanje SKP temelji na treh načelih: enotnosti trga (prosti prodaji kmetijskih pridelkov med članicami), dajanju prednosti domači pridelavi (tržno-cenovna zaščita) in finančni solidarnosti članic (skupni proračun). Zasnovana je bila z Rimsko pogodbo iz leta 1957, v kateri so zapisani temeljni cilji in načela skupne kmetijske politike, ki se niso spremenili vse do danes (zagotavljati redno oskrbo z živili po sprejemljivih cenah za potrošnike; zagotavljati primerno življenjsko raven kmetijskim pridelovalcem; povečati storilnost v kmetijski pridelavi in stabilizirati kmetijske trge (Cvikl in Korpič H., 2007, str. 260).

Prvotna cilja SKP v kontekstu povojne obnove Evrope sta bila zagotavljati stabilno preskrbo potrošnikov z živilskimi proizvodi (uveljavil se je pojem prehranska varnost – food security) ter zagotavljati dohodek kmetijskemu prebivalstvu s cenovnimi podporami in spodbujanjem dviga storilnosti v agroživilski verigi. SKP je bila z instrumenti ciljnih cen in uvozne zaščite uspešna pri doseganju prehranske varnosti EU. Pridelava je zato hitro naraščala, že v zgodnjih sedemdesetih letih prejšnjega stoletja pa so nastajali presežki, ki

bi brez dodatnih ukrepov vodili v znižanje cenovnih ravni. S ciljem ohranitve cen na notranjem trgu je SKP posegla po izvoznih nadomestilih in uvedla različne oblike intervencijskih ukrepov (podpore skladiščenju, podpore porabi, podpore predelavi ali uničenju proizvodov) ter s tem ustvarjala dodatno povpraševanje in razbremenjevala presežne trge. Do sprožitve teh ukrepov je prišlo, če so cene na skupnem trgu padle pod raven politično določenih zaščitnih (intervencijskih) cen. Tržne intervencije v okviru Skupnih tržnih ureditev, ki so zajele praktično vso evropsko pridelavo, so financirane izključno iz bruseljske blagajne in vodene centralizirano s številnimi in zahtevnimi administrativnimi postopki (Mrak et al., 2007, str. 45).

Prva reforma iz leta 1984 je ohranila cenovne podpore z uvedbo kvot in je vsaj delno zajezila proračunsko razsipno rast proizvodnje. Druga bolj odločna pa je bila reforma leta 1992 (imenovana tudi MacSharryeva reforma), s katero je bilo dogovorjeno znižanje intervencijskih in s tem tudi proizvajalčevih cen, nastala izguba dohodka kmetov pa se je začela reševati s t. i. neposrednimi plačili. To so plačila, do katerih so kmetje upravičeni iz naslova izgube dela dohodka. Ta plačila so bila omejena s skupnim obsegom pravic po posamezni državi, izplačevala pa so se proizvajalcem na enoto kmetijske površine (hektar), enoto živali ali drugega kmetijskega proizvoda (Mrak et al., 2007, str. 45). Zadnja pomembna sprememba na področju skupne kmetijske politike je bila leta 2003 sprejeta t. i. Fischlerjeva reforma, ki je sovpadla s širitvijo EU na države srednje in vzhodne Evrope. Ta reforma bo ostala nespremenjena do leta 2013. Uvedla je tri bistvene novosti:

- nominalno je fiksirala obseg sredstev za prvi steber SKP. Raven sredstev za prvi steber SKP ostaja na nominalno praktično nespremenjeni ravni do leta 2013 (načelo degresivnosti). V primeru presežnih pravic do neposrednih plačil se skupna višina neposrednih plačil relativno zmanjša glede na raven prekoračitve;
- uvedla je proizvodno nevezana plačila. Uvedena plačila niso neposredno vezana na obseg proizvodnje in jih je mogoče izplačevati na ravni preteklih pravic na posamezno gospodarstvo ali imeti enotno plačilo na hektar kmetijskih zemljišč. Čeprav naj bi bilo izplačevanje teh plačil vezano na izpolnjevanje določenih pogojev na področju varstva okolja, varnosti hrane ter dobrobiti živali (pogoji navzkrižne skladnosti), pa prehod na proizvodno nevezana plačila še utrjuje logiko dohodkovnega prerazdeljevanja tega segmenta SKP. Sprejeto je bilo tudi, da se bodo večjim gospodarstvom neposredna plačila postopno zmanjševala (načelo modulacije), čeprav bodo še vedno ohranjena na sorazmerno visoki ravni;
- okrepila je drugi steber SKP, namenjen politiki razvoja podeželja. Kmetijstvo ima pomembno proizvodno funkcijo, s pridelavo varne in kakovostne hrane pa tudi okoljsko in socialno vlogo, s katerimi odločilno prispeva k vitalnosti podeželja.

S kmetijstvom so povezane tudi atraktivnost krajine, kakovost voda, tal in zraka ter biotska raznovrstnost. V skladu s konceptom večnamenskosti evropskega kmetijstva je reforma dala dodatni zagon krepitvi politike razvoja podeželja. Glavni cilji SKP na tem področju so krepitev kmetijstva in gozdarstva, izboljševanje konkurenčnosti podeželskih območij ter ohranjanje naravnih virov in zgodovinsko-kulturnega izročila podeželja (Mrak et al., 2007, str. 46-47).

5.1.1 Ključne dileme skupne kmetijske politike

Sedanja kombinacija SKP je kombinacija cenovnih podpor ter proizvodno vezanih in nevezanih podpor, kar je sicer učinkovitejša politika kot nekdanja SKP zgolj cenovnih podpor, še vedno pa izkrivlja tržne dogodke in daje napačne signale. Proizvodnja je višja, kot bi bila brez podpor, in tudi manj učinkovita. Dokler obstajajo cenovne podpore in proizvodno vezana plačila bo ta politika tudi sporna z vidika mednarodnih trgovinskih dogovorov. Agrarni ekonomisti že od začetka šestdesetih let opozarjajo na pasti in negativne učinke SKP. Čeprav se tudi njihova mnenja razlikujejo, se je vendarle oblikovalo večinsko uveljavljeno mnenje, da je vsakršna tržno-cenovna podpora nepotrebna. Liberalizacija trga in postopna odprava tržno-cenovnih podpor sta tako stalnica razprav, ki ju spremlja tudi poudarjanje potrebe po preusmeritvi k politiki razvoja podeželja, in to tako k ukrepom plačila eksternalij kot podpor za vzpostavitev konkurenčnih struktur v agroživilstvu. Podpora politiki razvoja podeželja je do neke mere celo nekritična in jo kaže razumeti bolj kot iskanje alternative tržno-cenovni politiki oziroma kot podporo pri oblikovanju učinkovitejše javne politike. Strokovna javnost je tudi pozdravila proizvodno nevezanost plačil kot korak v pravo smer, redki pa opozarjajo na problem ohranitve nepravične distribucije plačil ter motnje, ki jih imajo sedaj različni sistemi plačil na konkurenčnost pridelave (Mrak et al., 2007, str. 47).

Pri prvem stebru SKP sta možni dve interpretaciji neposrednih plačil, ki naj bi postopoma nadomestili tržno intervencijo. Po prvi interpretaciji so neposredna plačila predvsem dohodkovna podpora kmetom in kot taka sledijo konceptu prerazporeditve. V tem primeru je argument, da je treba sredstva za namen zagotavljati preko proračuna EU, šibek, saj se prerazdelitvena funkcija med posamezniki v vseh ostalih primerih izvaja skozi nacionalne proračune. Po drugi interpretaciji pa gre pri neposrednih plačilih za povračila kmetom za zagotavljanje določenih brezplačnih javnih storitev (npr. podoba pokrajine, varna in zdrava prehrana) in torej bolj ustrezajo konceptu javnih dobrin. Tudi če se sprejme argument, da neposredna plačila ustrezajo konceptu javnih dobrin, je za financiranje iz proračuna EU še vedno treba dokazati, zakaj je financiranje na tej ravni primernejše od financiranja iz nacionalnih proračunov (Mrak et al., 2007, str. 47).

Trenutna neposredna plačila so sporna tudi zaradi njihovih prerazdelitvenih učinkov. Neposredna plačila v prvem stebru SKP so tudi v nasprotju z načelom pravičnosti, saj je razpon razlik v prejeti pomoči na hektar med državami članicami, tudi ob upoštevanju polne vključitve novih držav članic, zelo velik (90–680 EUR/ha). Ciljni upravičenec do neposrednih plačil je lastnik zemljišča, torej ne nujno tisti, ki zemljišče obdeluje,

neposredna plačila v osnovi podpirajo predvsem dohodke kmetov – veleposestnikov in lastnikov zemljišč. Kritiki prvega stebra tudi pravijo, da 80 odstotkov vseh podpor dobi 20 odstotkov največjih proizvajalcev, ki so po definiciji učinkovitejši in bi morali biti sposobni proizvajati brez podpor. Tu gre predvsem za velike proizvajalce v Združenem kraljestvu, Franciji in Nemčiji, manj pa v drugih delih EU (Mrak et al., 2007, str. 48).

Drugi steber je po svoji logiki nekako bližje konceptu javnih dobrin, saj naj bi se v okviru razvoja podeželja prvenstveno financirali ukrepi za izboljšanje konkurenčnosti, ponujanje nadstandardnih storitev (varovanja okolja in živali, gorsko kmetovanje) in razpršitev dejavnosti ter dohodkov na podeželju. Splošni cilji drugega stebra SKP so s tega vidika manj sporni kot pri prvem stebru, res pa je, da so predstavljeni cilji v pretežni meri že zajeti v okviru kohezijske politike. Dodatno bi na področju razvoja podeželja ostal problem, da je večina javnih dobrin, ki naj bi jih zagotavljal drugi steber SKP, lokalne narave in bi se s tega vidika lahko financirale iz nacionalnih (lokalnih) proračunov in ne iz proračuna EU (Mrak et al., 2007, str. 49).

5.1.2 Ključni dejavniki za korenitejšo podporo skupni kmetijski politiki

Dejavniki, ki prispevajo k pospeševanju reform SKP za obdobje po letu 2013, je mogoče razvrstiti v štiri skupine. Po Mraku et al., (2007 str. 50) so to:

- *Erozija konsenza v EU glede vloge SKP* – medtem ko je bila prehranska varnost tisti skupni cilj, na podlagi katerega je takratna EU uspela doseči politični konsenz, pa danes temu ni več tako. V EU so se ob sprejemanju sedanje srednjeročne finančne perspektive jasno pokazale razlike med državami članicami v odnosu do vloge in pomena kmetijstva, še bolj pa do SKP. Zlasti prvi steber SKP v velikem številu držav izgublja podporo.
- *SKP izgublja zaupanje v javnosti* – SKP izgublja zaupanje tudi v javnosti, in to zaradi nezadovoljstva s samimi cilji in mehanizmi te politike, saj je pogosto ocenjena kot socialno nepravična (največja neposredna plačila dobivajo veleposestniki) in administrativno predraga. Prehranski škandali in bolezen BSE pa so še dodatno omajali zaupanje potrošnikov in javnosti v kmetijsko politiko. Omeniti velja tudi to, da je javno mnenje v EU v primerjavi z nekaterimi drugimi razvitimi državami (ZDA, Kanada, Avstralija) glede hrane in s tem povezane kulture (kar vpliva na prehranske in nakupovalne navade) bistveno bolj konzervativno in ima hrano drugače pozicionirano v vrednostnem sistemu posameznikov in družb. To kaže, recimo, odnos do hrane in pridelave z gensko spremenjenimi organizmi (ki ga javno mnenje v EU večinsko zavrača, čeprav je pridelava hrane v povprečju cenejša).

- *Zunanji pritiski na SKP* – mednarodni pritisk za nadaljnjo liberalizacijo ukrepov prvega stebra SKP.
- *Proračunske omejitve in javnofinančni pritiski neto plačnic v proračun EU* – na odločanje v zvezi SKP močno vpliva finančni položaj, ki ga ima posamezna država članica v odnosu do SKP. Podatki za finančno perspektivo 2007–2013 kažejo, da ima največji negativni finančni položaj (okoli 3,5 milijarde evrov) Nemčija, njej pa sledijo še nekatere druge velike zagovornice reform SKP, kot so Združeno kraljestvo, Nizozemska in Švedska. Na neto plačniški strani so tudi Italija, Belgija in Luksemburg, ki pa jih ne najdemo med večjimi kritiki SKP, razlogi pa so seveda v prilivih iz drugih naslovov in/ali moči domačih interesov zastopstev kmetov. Večina članic EU ima pozitivno finančno bilanco iz naslova SKP, med njimi tudi gospodarsko visoko razvite države, kot so Avstrija in Finska, obe na račun priliva iz naslova politike razvoja podeželja, ter Danska in Irska, obe zaradi razvitosti svojih kmetijstev in prilivov iz prvega stebra (Mrak et al., 2007, str. 50).

5.1.3 Možnosti razvoja skupne kmetijske politike po letu 2013

Čeprav se pregled proračuna EU in s tem tudi razprava o prihodnosti SKP po letu 2013 še nista resnično začela, obstajata dva koncepta, ki trenutno najceloviteje povzemata možni razvoj SKP. To sta pobuda Francije iz marca 2006 na eni strani in stališče Združenega kraljestva do SKP iz leta 2005 na drugi strani.

Francoska pobuda, ki jo je, zanimivo, v tisti fazi podprlo kar petnajst držav članic, med njimi vse sredozemske članice z izjemo Malte, Irska, Belgija, Luksemburg, Madžarska, Litva, Slovenija ter tudi Romunija in Bolgarija, ki v tistem trenutku še nista bili članici, poskuša ponovno utrditi evropski model kmetijstva ter predvsem ohraniti delno prilagojeno SKP v podobni obliki tudi po letu 2013. Utemeljuje, da SKP in evropski kmetje rabijo predvsem stabilnost ter da nobene večje spremembe do leta 2013 niso potrebne. Že sama uvedba proizvodne nevezanosti je velik korak naprej k boljši SKP, prizadevati pa si je treba za poenostavitev zahtev in postopkov.

Stališče Združenega kraljestva gre v smeri radikalnega zmanjšanja podpor v okviru prvega stebra, prilagoditve zunanjetrogovinske zaščite na raven, ki velja za druge gospodarske panoge, ter ukinitve vseh drugih oblik tržnih intervencij. Predlog praktično ukinja prvi steber, sprejema pa nadaljevanje politike razvoja podeželja, in še to ne v neki obsežnejši obliki. To posledično seveda pomeni, da se stališče zavzema za bistveno zmanjšanje sredstev proračuna EU, ki bi bila namenjena za SKP. Podobna mnenja kot Združeno kraljestvo zastopajo tudi Švedska, Nizozemska in tudi baltske države.

Za obdobje neposredno po letu 2013 bi se lahko oblikovale naslednje tri možne smeri razvoja SKP:

Status quo smeri razvoja SKP – ta smer je po vsebinskih izhodiščih blizu francoskemu predlogu, ima pa dve varianti, ki se razlikujeta predvsem po tem, s kolikšnim obsegom sredstev bi SKP razpolagala v primeru širitve EU na jugovzhodno Evropo in Turčijo. Po prvi varianti naj bi skupen obseg sredstev za kmetijstvo v proračunu EU ostal tudi po letu 2013 na približno enaki ravni, kot jo bo dosegel tisto leto. To seveda pomeni, da bi bili stroški širitve na tem področju vključeni v obstoječi obseg sredstev za SKP. Vsaka politika, ki jo financira EU, mora izpolnjevati ekonomski kriterij, kar pomeni, da mora biti usmerjena v zagotavljanje evropske javne dobrine. Politika SKP je usmerjena v prerazdeljevanje. Dvig življenjskega standarda in s tem prehranskih navad, zmanjševanje obsega obdelovalnih površin zaradi hitre urbanizacije in uporaba kmetijskih proizvodov v neprehranske namene bodo v prihodnosti morda lahko ponovno odprli vprašanja prehranske varnosti. Dodatna omejitvena dejavnika sta še razpoložljivost vodnih virov in vpliv podnebnih sprememb na kmetovanje. Prav slednje bodo predstavljale velik izziv za prihodnji položaj kmetijstva v EU. Ta varianta, zlasti ob vključitvi Turčije, bi seveda delovala izrazito restriktivno na porazdelitev sredstev med sedanje članice EU. Po drugi varianti te smeri razvoja pa bi se v primeru širitve EU sredstva za SKP v proračunu primerno povečala, tako da ne bi zajedala v sredstva sedanjih članic EU. Kar se prvega stebra tiče, naj bi po tej varianti države ohranile že sedaj veljavne različne sheme neposrednih plačil, predvidevajo pa se delne poenostavitve izvajanja politike, zmanjšanje sredstev za tržne intervencije ter nekateri novi ukrepi, kot so na primer zavarovalniške sheme, varnostna mreža za primere motenj na trgu. Tudi pri drugem stebri v tej varianti niso predvidene pomembnejše spremembe v primerjavi z današnjim stanjem.

Smer drastičnega omejevanja SKP – s to smerjo razvoja SKP naj bi se skupni obseg sredstev proračuna EU za SKP v obdobju do leta 2020 bistveno zmanjšal v primerjavi z ravni, doseženo leta 2013, pri čemer pa bi to zmanjševanje potekalo postopno. »Omejevalna smer« razvoja SKP predvideva popolno ukinitve prvega stebra SKP, saj bi plačevanje dohodkovnih subvencij v celoti prevzele države članice, današnja vsebina drugega stebra, to je razvoj podeželja, pa bi v zmanjšani obliki sicer ostala, a bi bila upravljan po pravilih kohezijske politike. Iz dela sredstev prvega stebra proračuna EU bi se financirale tudi tiste nove »evropske javne dobrine s področja kmetijstva, s katerimi bo EU skušala odgovoriti na izzive podnebnih sprememb (potencialni problem vse večjih suš in posledično vpliv na oskrbo s hrano) in oskrbe z energijo (predvideno je bistveno povečanje proizvodnje energije z biomaso, kar vpliva tako na kmetijstvo kot okolje). Ta smer razvoja SKP je torej zelo blizu zgoraj predstavljenemu stališču Združenega kraljestva.

Komunitarna smer razvoja SKP – s to smerjo razvoja SKP naj bi se sredstva za SKP po obsegu nekoliko povečala glede na obdobje do leta 2013, sočasno pa bi prišlo do precejšnjih sprememb v strukturi izdatkov med prvim in drugim stebrom v korist drugega ali celo do odprave razdelitve med stebroma. Tržne intervencije bi bile v precejšnji meri

odpravljene do ravni »varnostne mreže« za zagotavljanje nujne stabilnosti razmer, neposredna plačila pa bi bila strogo ciljno usmerjena. Večina sredstev bi tako šla za razvojne namene ter nove naloge in izzive (Mrak et al., 2007, str. 51-52).

5.2. STRUKTURNA POLITIKA

Strukturna politika je mehanizem, ki ga EU uporablja za odpravljanje razlik med različnimi regijami in za spodbujanje konvergence. To sta dva pomembna pogoja za to, da se lahko EU kot celota razvije v najbolj dinamično in konkurenčno gospodarstvo na svetu. Pri strukturni politiki gre za skupek razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov države, lokalne skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni, ki jih koordinira in sofinancira EU ter so namenjeni doseganju razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja. Cilji teh predvsem večletnih razvojnih programov so različni, od večanja konkurenčnosti gospodarstva do spodbujanja zaposlovanja, razvoj podeželja ali prestrukturiranje regij s propadajočo industrijo. Pri tem gre za partnerstvo med Evropsko komisijo in različnimi akterji v državah članicah. Komisija predlaga strateške smernice politike, države članice pa v soglasju z regionalnimi in lokalnimi akterji predlagajo konkretne ukrepe, ki jih mora Komisija potrditi. Levji delež stroškov pokrivajo evropska sredstva, določen del finančnih sredstev pa morajo priskrbeti države članice. Strukturna politika EU temelji na načelu solidarnosti, kar pomeni, da razvitejše regije oziroma države financirajo razvoj manj razvitih – to je treba ohraniti, če se želimo v EU izogniti prepadu med bolj in manj razvitimi državami (Bučar et al., 2007, str. 17).

Strukturna politika je zelo pomembna politika EU, saj Unija zanjo nameni nekaj več kot tretjino svojega proračuna (na primer 41,9 odstotka leta 2007). Večji delež svojih sredstev EU porabi samo za skupno kmetijsko politiko. Strukturni skladi so glavno sredstvo evropske strukturne politike, ob njih pa vključuje še Kohezijski sklad in nekatere manjše finančne instrumente – vsi ti mehanizmi skupaj bistveno vplivajo na konkurenčnost revnejših regij in življenjski standard državljanov v teh regijah (Bučar et al., 2007, str. 18).

5.2.1 Način sprejemanja odločitev Evropske unije o strukturni politiki

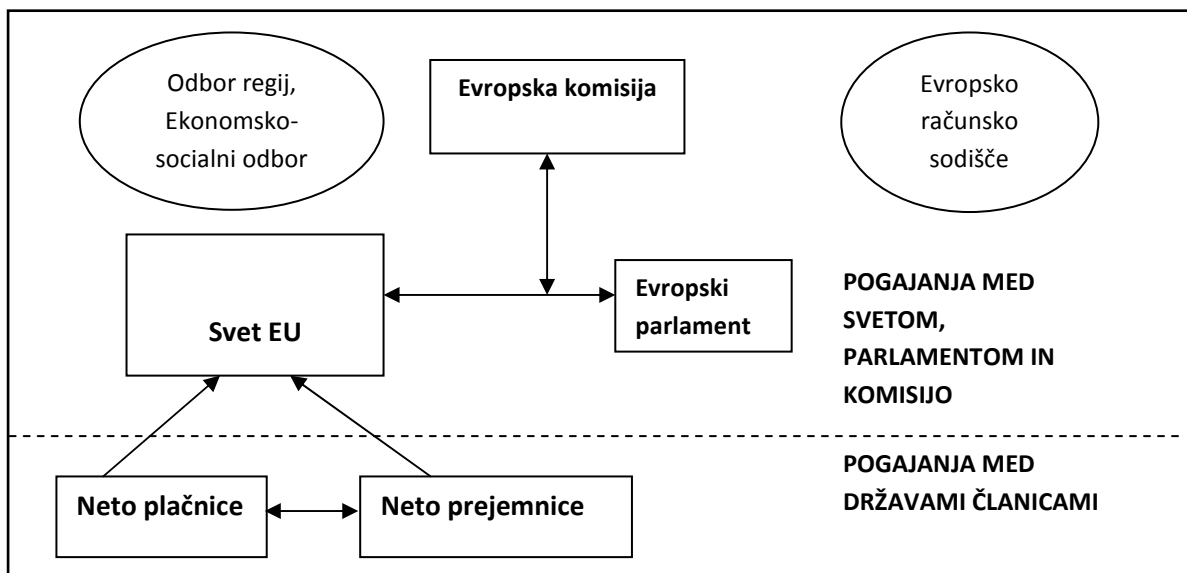
Postopek sprejemanja strukturne politike EU se začne, ko Komisija predloži Svetu EU prvi osnutek finančne perspektive za sedemletno obdobje. Predlog najprej vsebuje razrez odhodkov glede na različne politike in strateške usmeritve znotraj vsake politike. Finančno perspektivo morata sprejeti Svet in Evropski parlament, ki imata pri tem formalno glede sprejetja finančne perspektive enako moč. V Svetu mora biti predlog finančne perspektive sprejet s soglasjem vseh držav članic. Evropski parlament mora izdati soglasje k sprejetemu kompromisu med državami. Pred sprejetjem odločitve se mora Svet posvetovati z Odborom regij in Ekonomsko-socialnim odborom.

Po sprejetju finančne perspektive Evropski parlament, Komisija in Svet sprejemajo uredbe, ki podrobneje določajo delovanje strukturnih skladov. Ko je finančna perspektiva

sprejeta in je oblikovana pravna podlaga z uredbami vseh treh institucij, država članica z razvojnim načrtom v sodelovanju z regionalnimi in lokalnimi oblastmi ter gospodarskimi in socialnimi partnerji določi prioritete dolgoročnega razvojnega načrtovanja za vsako državo oziroma regijo. Država skupaj s partnerji oblikuje poseben razvojni načrt za vsak cilj strukturne politike. Na podlagi teh razvojnih načrtov se Komisija in država članica pogajata o njihovi uskladitvi s cilji strukturne politike EU in na državni ravni, ki se bodo dopolnjevali. V petih mesecih pred oddajo razvojnega načrta morata biti sprejeta končni načrt in program – enotni programski dokument. Program je lahko sprejet le na podlagi soglasja Komisije in države članice. Nato na podlagi Okvira podpore Skupnosti države oblikujejo operativne programe, ki predstavljajo konkretnejšo opredelitev sprejetih prioritet v obliki natančno določenih ukrepov. Začne se nov petmesečni rok, ob koncu katerega se morata Komisija in država članica uskladiti o operativnih programih. Komisija in država članica torej skupaj določita vsebinske usmeritve dokumentov, ki določajo, kakšna bo strukturna politika v posamezni državi članici.

Postopek določanja vsebine strukturne politike je dolgotrajen proces, razčlenjen na več faz, v katerem imata glavno vlogo Komisija in posamezna država članica. Vendar pa imajo zaradi lastnih interesov in načela partnerstva v procesu oblikovanja strukturne politike pomembno vlogo tudi drugi akterji političnega sistema EU in posamezne države članice - Evropski parlament, Svet EU, regionalne in lokalne oblasti ter posamezni akterji.

Slika 1: Glavni igralci v sistemu strukturnih skladov na ravni EU



Vir: Bučar et al., (2007, str. 27)

5.2.2 Pregled različnih interesov udeležencev

Interes vsake države članice je dvojen – priskrbeti želi čim več sredstev za lastne regije in sprejeti takšno strukturno politiko, ki bo na področju regionalnega razvoja čim bolj

podobna državni politiki. Prilagajanje državne politike namreč pomeni dodatne stroške in odmik od državnih prioritet regionalnega razvoja.

Interesi držav članic za strukturno politiko izhajajo iz njihovih potreb po finančnih sredstvih, ki jih imajo revnejše države članice manj kot bogate. Zato je v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti zapisana potreba po strukturni politiki EU, ki temelji na solidarnosti. Največkrat slišani argument v prid strukturni politiki je solidarnost bogatejših držav članic do revnejših. Številni avtorji (Balcin 1999, Bullman 1994, Martin 1997 in Rumford 2000) razloga za nastanek strukturne politike in večanje sredstev za strukturno politiko ne vidijo v uresničitvi občutka solidarnosti. Po njihovem mnenju je namen strukturne politike izravnati neenakomerno razporejene učinke integracije. Bullman in Ruford ugotavljata, da je strukturna politika mehanizem za izravnavanje učinkov skupnega trga, na katerega so se nekatere regije odzvale premalo dinamično in so zato razvojno zaostale.

Površna ocena je, da Svet EU zavira večanje sredstev za evropsko strukturno politiko. Vendar gre samo za nekatere države, ki pa jim način odločanja omogoča veto in posledično zaviranje večanja sredstev za strukturno politiko EU. Vedeti je namreč treba, da so države nenaklonjene temu, da bi večale svoje prispevke v evropski proračun – zato je vsakršno povečanje sredstev za eno izbrano politiko mogoče le na račun druge politike. Največje neto plačnice v evropski proračun (Nemčija, Švedska, Nizozemska, Belgija) so najbolj proti vsakršnemu višanju sredstev, saj že sedaj nosijo levji delež prispevkov za razvoj revnejših držav članic. Francija onemogoča večanje sredstev na račun manjšanja sredstev za kmetijsko politiko, Združeno kraljestvo pa večanje sredstev zavira z vztrajanjem pri posebnem popustu (rabatu), ki si ga je priborila v osemdesetih letih 20. stoletja. V preteklih letih ni bilo tako z vstopom novih, revnejših članic v povezavo so se vztrajno višala tudi sredstva, namenjena strukturnim skladom. Države neto plačnice so to povečevanje pogojevale z večanjem nadzora nad porabo sredstev. Nadzor nad strukturno politiko izvaja Komisija.

Interes neto prejemnic iz proračuna EU, torej revnejših držav članic, je zvišanje sredstev za strukturno politiko. To so nekdanje t. i. kohezijske države razen Irske (Grčija, Portugalska, Španija) ter vse nove države članice. Nove članice so v pogajanjih o finančni perspektivi 2007–2013 dobro sodelovale. Pripravile so nekaj skupnih predlogov in bile v fazi pogajanja med dejavnimi državami. Tako je recimo skupina novih članic uspela s predlogom o poenostavitvi spremljanja projektov, ki so finančno nižji od 200.000 evrov.

Glavni interes Evropskega parlamenta je povečati sredstva za strukturno politiko. Sredstva za strukturno politiko so del neobveznih izdatkov, pri katerih ima Evropski parlament zadnjo besedo; povečanje sredstev bi torej povečalo moč Evropskega parlamenta v pogajanjih s Svetom EU in Komisijo. To je eden od razlogov, zakaj Evropski parlament zagovarja znižanje izdatkov za kmetijsko politiko na račun strukturne politike. Na vsebino kmetijske politike ne more vplivati, ker je ta del obveznih izdatkov, v katere Evropski parlament ne more posegati, lahko pa seveda grozi z blokiranjem sprejetja proračuna

oziroma finančne perspektive v celoti. Evropski parlament tudi podpira večjo vključenost regij v fazo izdajanja strukturne politike, saj bi to zmanjšalo pogajalsko moč držav članic.

Glavni interes Komisije je povečati nadzor nad porabo finančnih sredstev v okviru strukturne politike, saj bi tako povečala svojo moč v primerjavi z državami članicami. Pri uresničevanju tega interesa obstaja omejitev, ki Komisiji onemogoča povečanje nadzora nad izvajanjem strukturne politike. Komisija zaradi kadrovske omejenosti in dejstva, da v državah članicah nima svoje administracije, ni zmožna povečati svojega nadzora nad izvajanjem strukturne politike.

5.3 KOHEZIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Kohezijski sklad, ki je bil ustanovljen leta 1994, zagotavlja finančna sredstva za izvajanje intervencij na področju okolja in prometne infrastrukture vseevropskih omrežij ter je tisti instrument Evropske skupnosti, ki naj bi prispeval h krepitvi ekonomske in socialne kohezije. Po predvidenih reformah v obdobju 2007–2013 naj bi prispeval k približevanju držav članic in najmanj razvitih regij s pomočjo finančne udeležbe v operativnih programih, ki se izvajajo v okviru cilja Konvergenca.

Pristop novih držav članic 1. maja 2004, ki so vse upravičene do pomoči iz kohezijskega sklada, ter nove in velike finančne potrebe v teh državah upravičujejo razširitev področja njegove intervencije. Ukrepi v finančnem obdobju 2007–2013 niso namenjeni samo velikim projektom na področju prometne infrastrukture in varstva okolja, ampak lahko Kohezijski sklad v skladu s prednostnimi nalogami, ki jih je Evropski svet določil v Lizboni (marca 2000) in Göteborgu (junija 2001), financira tudi dejavnosti na področjih, ki spodbujajo trajnostni razvoj in imajo jasno okoljsko razsežnost:

- učinkovita raba energije in obnovljive energije;
- na področju prometa izven vseevropskih omrežij: železnica, rečne in morske plovne poti;
- ukrepi multimodalnega prometa in njihova medobratovalnost;
- nadzor obsega cestnega in zračnega prometa ter mestnega prometa, ki onesnažuje okolje, itd.

Ekonomska in socialna kohezija s posebnim poudarkom na zmanjševanju razvojnih razlik med regijami je kot cilj evropskega povezovanja zapisana v členih 158 do 162 Pogodbe ES. Ta cilj je utemeljen z različnimi argumenti, ki jih je mogoče zaslediti v različnih dokumentih Evropske komisije, najpomembnejši med njimi pa so naslednji:

- brez javne intervencije na ravni EU ne bo zagotovljen zadosten obseg investicij, še posebej ne v manj razvitih, odročnejših območjih EU,

- v EU obstajajo precejšnje razlike v razvitosti, ki so strukturnega značaja, so »vztrajne« in se torej ne zmanjšujejo same od sebe,
- pomoč je potrebna ne samo za odpravo strukturnih neskladij in za krepitev primerjalnih prednosti, ampak tudi za uspešno delovanje enotnega notranjega trga,
- pri kohezijski politiki ne gre samo za enakost v smislu omejevanja razlik kot končnega rezultata, ampak za zagotavljanje enakih možnosti za razvoj državam, regijam in tudi ljudem kot posameznikom,
- kohezijska politika ni potrebna samo zaradi »manj razvitih«, ampak je tudi v interesu »bolj razvitih«, saj poleg omogočanja delovanja/nastanka notranjega trga preprečuje nastajanje ozkih grl in inflacijskih pritiskov, s čimer se zvišuje potencialna gospodarska rast na ravni EU.

Poleg navedenih ekonomskih argumentov obstaja za kohezijsko politiko še pomemben politični argument, saj si je socialno kohezivnost EU na dolgi rok težko predstavljati brez tendence po realni konvergenci njenih članic, kar še posebej velja v razmerah močno povečanih razlik med državami članicami po zadnji širitvi.

Razprava o alokacijski vlogi kohezijske politike ima več kot teoretičen pomen, saj bi v primeru samo prerazdelitvene funkcije kohezijski cilj lahko učinkovito dosegel le z uvedbo fiskalnih transferjev. Tovrstni transferji predstavljajo običajno prakso med deželami in drugimi subnacionalnimi ravnmi upravljanja znotraj držav, še posebej znotraj federativno urejenih držav. Teoretično v prid takšni rešitvi govori *načelo subsidiarnosti*, namreč, da naj se odločitve sprejemajo na višji ravni le, če jih ni mogoče enako učinkovito sprejemati na nižji ravni.

5.3.1 Dosedanji model kohezijske politike in njegova uspešnost

Empirične ocene o učinkih kohezijske politike so mešane. Makroekonomski modeli večinoma ugotavljajo pozitiven dolgoročen vpliv kohezijske politike na gospodarsko rast. Ne glede na to pa v strokovni javnosti vendarle obstaja relativno soglasje, da ima kohezijska politika poleg neposrednih učinkov na povpraševanje tudi dolgoročnejši pozitivne učinke na krepitev konkurenčnosti, torej na ponudbeni strani. Upoštevajoč konceptualno utemeljitev in ugotovljene pozitivne učinke lahko kohezijsko politiko označimo kot potrebno in pomembno politiko EU za zagotavljanje enakovrednih pogojev na enotnem notranjem trgu. Njeno poslanstvo ni samo prerazdelitev, ampak naj bi bila usmerjena predvsem v krepitev »ponudbene strani«, torej v zagotavljanje dolgoročnih pogojev za rast, kar pomeni, da mora biti zasnovana na logiki investicijskih transferjev, njen cilj pa (po)ostati predvsem realna konvergenca prejemnic.

Ne glede na skupno uspešnost kohezijske politike imajo različni deli kohezijske politike različno trdno (teoretično/konceptualno) utemeljitev:

- Cilj »Konvergenca« je usmerjen v najmanj razvita območja, ima najmočnejšo teoretično podlago in tudi uživa največ podpore med državami članicami. To sta: