

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**PRORAČUNSKI IZDATKI EVROPSKE UNIJE:  
PRIMERJAVA OBDOBIJ 2000–2006 IN  
2007–2013**

**Mateja Podlogar**

**Ljubljana, januar 2011**

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO

DIPLOMSKO DELO

**PRORAČUNSKI IZDATKI EVROPSKE UNIJE: PRIMERJAVA  
OBDOBIJ  
2000–2006 IN 2007–2013**

Kandidatka:  
Številka indeksa:  
Študijski program:  
Mentor:

Mateja Podlogar  
04035144  
Visokošolski študijski program Uprava I. stopnja  
doc. dr. Aleksander Aristovnik

Ljubljana, januar 2011

## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA**

Podpisana Mateja Podlogar, študentka Visokošolskega študijskega programa Uprava I. stopnja, z vpisno številko 04035144, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Proračunski izdatki EU: Primerjava obdobj 2000–2006 in 2007–2013.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so 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 pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega 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), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za uprav,
- se zavedam posledic, ki jih dokazno plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Mojca Lorber, prof. slov.

Ljubljana, januar 2011

Podpis:

## **POVZETEK**

Diplomsko delo skladno z naslovom obravnava primerjavo izdatkov proračuna EU med obstoječo finančno perspektivo (2007–2013) s preteklo finančno perspektivo (2000–2006). Glavni namen je ugotoviti, na kakšen način preoblikovati strukturo izdatkov proračuna EU, da bodo učinkovito zadovoljevali sedanje potrebe razširjene EU ter sledili novjšim ciljem Skupnosti. Največji delež izdatkov je bil tako v prejšnjem kot tudi v tekočem finančnem okvirju še vedno namenjen kmetijski politiki in pa koheziji, premalo pa raziskavam, razvoju in inovacijam. Vendar pa tekoča finančna perspektiva (2007–2013) od prejšnje finančne perspektive Agende 2000 (2000–2006) že kaže na spremembo v strukturi odhodkov od ohranjanja in upravljanja naravnih virov k odhodkom namenjenim doseganju gospodarske rasti in sicer h konkurenčnosti za rast in zaposlovanje. Do leta 2013 naj bi se sredstva proračuna EU za raziskave in razvoj povečala skoraj trikratno, čeprav je delež teh sredstev zanemarljivo majhen v primerjavi z ostalimi odhodki proračuna EU. S proračunskimi sredstvi EU lahko torej dosežemo veliko, še zlasti na področjih rasti in zaposlovanja. EU mora v prihodnosti postati bolj konkurenčna, da bo zagotovila rast in ustvarjala nova delovna mesta. Največji delež odhodkov je v tekoči finančni perspektivi namenjen prav trajnostni rasti, zagotavljanju rasti in zaposlovanja, kar pa je težko uresničiti. Današnja uspešna gospodarstva uvajajo inovacije in uporabljajo znanje, vendar pa številna gospodarstva EU pri tem niso dovolj učinkovita. Po letu 2013 je proračun EU ostal na približno enakem nivoju kot v sedanjem finančnem okvirju, okoli 1 % BND EU. Tako da temeljito reformo proračuna lahko pričakujemo šele na dolgi rok, za obdobje po naslednji finančni perspektivi.

Ključne besede: Evropska unija, evropski proračun, proračunski izdatki, finančna perspektiva, kohezijska politika.

## **SUMMARY**

### **EU BUDGET EXPENDITURE: COMPARISON 2000–2006 AND 2007–2013 AND COMPARISON OF THE IMPACT OF EU EXPENDITURE IN THE VARIOUS SEGMENTS**

This thesis compares expenditure budget European union during the current financial perspective (2007–2013) with the previous financial perspective (2000–2006). The aim of the thesis is to determine how to transform structure European union budget expenditures that will effectively ensure the current needs of the enlarged European union and the top of the latest objectives of the Community. The largest share of expenditure was also in the previous and the current financial framework is still used for agricultural policy and the cohesion, but not enough for research, development and innovation. However, the current Financial Perspective (2007–2013) of the Previous financial perspective of Agenda 2000 (2000–2006) already indicates a change in the structure of expenditure on Preservation and management of natural to expenditure Competitiveness for growth and employment. By 2013, the funds of the EU budget for research and development increased by almost three fold, although the share of these funds can be neglected in comparison with other EU budget expenditure. The EU budget can there for achieve much, especially are as such as growth and employment. The EU should in future become more competitive, that will ensure growth and create employment. The largest share of expenditure in the current financial perspective meant for Sustainable Growth, growth and employment, which is difficult to achieve. Today's successful economies to innovate and apply knowledge, but many EU economies that were not sufficiently effective. The EU budget after 2013 remained at approximately the same level as in the current financial framework around 1 % of GNI – EU. So, a thorough reform of the budget can be expected only in the long run for the period after the next financial perspective.

Keywords: European Union, the European budget, Budgetary expenditure, financial framework, Cohesion policy.

# KAZALO

<b>IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA</b> .....	<b>iii</b>
<b>POVZETEK</b> .....	<b>iv</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>v</b>
<b>KAZALO</b> .....	<b>vi</b>
<b>KAZALO PONAZORITEV</b> .....	<b>viii</b>
KAZALO TABEL.....	viii
KAZALO GRAFIKONOV.....	viii
<b>SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC</b> .....	<b>ix</b>
<b>1 UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>2 JAVNE FINANCE V EU</b> .....	<b>3</b>
<b>2.1 LETNI PRORAČUN EU</b> .....	<b>4</b>
2.1.1 NAČELA PRORAČUNA EU.....	4
2.1.2 LETNI PRORAČUNSKI POSTOPEK EU.....	5
2.1.3 IZVRŠEVANJE IN NADZOR NAD PRORAČUNOM.....	6
<b>2.2 SISTEM LASTNIH VIROV SREDSTEV</b> .....	<b>7</b>
<b>2.3 ODHODKI PRORAČUNA EU</b> .....	<b>8</b>
2.3.1 TRENUTNI NASLOVI PRORAČUNA EU (2007–2013).....	9
2.3.2 STRUKTURA ODHODKOV PRORAČUNA EU ZA LETO 2011.....	10
<b>2.4 VEČLETNA FINANČNA PERSPEKTIVA</b> .....	<b>11</b>
2.4.1 FINANČNE PERSPEKTIVE DO LETA 2000.....	12
2.4.1.1 Finančna perspektiva 1988–1992.....	12
2.4.1.2 Finančna perspektiva 1993–1999.....	13
<b>3 FINANČNA PERSPEKTIVA 2000–2006</b> .....	<b>14</b>
<b>4 FINANČNA PERSPEKTIVA 2007–2013</b> .....	<b>18</b>
<b>4.1 TEHNIČNA PRILAGODITEV FINANČNE PERSPEKTIVE 2007–2013</b> .....	<b>18</b>
<b>4.2 SPREJEMANJE FINANČNE PERSPEKTIVE 2007–2013</b> .....	<b>19</b>
<b>4.3 DOGOVOR FINANČNE PERSPEKTIVE 2007–2013</b> .....	<b>19</b>
<b>4.4 ZGORNJE MEJE FINANČNE PERSPEKTIVE 2007–2013</b> .....	<b>22</b>
<b>4.5 DODELJEVANJE SREDSTEV MED PRORAČUNSKIMI POSTAVKAMI LETA 2006 IN LETA 2013</b> .....	<b>24</b>
4.5.1 SISTEM LASTNIH SREDSTEV Z MEHANIZMI POPRAVKOV.....	26
4.5.2 POPRAVKI OBSTOJEČEGA SISTEMA LASTNIH VIROV.....	28
<b>4.6 VPLIV PRORAČUNA EU NA KOHEZIJSKO POLITIKO</b> .....	<b>28</b>
<b>4.7 VPLIV PRORAČUNA EU NA KMETIJSTVO</b> .....	<b>32</b>
<b>4.8 VPLIV PRORAČUNA EU NA ŠIRITEV</b> .....	<b>34</b>
<b>4.9 VPLIV PRORAČUNA EU NA KONKURENČNOST</b> .....	<b>37</b>
<b>5 NOVI IZZIVI, KI VPLIVAJO NA PRORAČUNSKO ODHODKE EU</b> .....	<b>39</b>
<b>5.1 SPREMEMBE V GEOSTRATEŠKEM OKOLJU</b> .....	<b>39</b>
<b>5.2 GLOBALIZACIJA</b> .....	<b>39</b>
<b>5.3 KLIMATSKE SPREMEMBE</b> .....	<b>40</b>
<b>5.4 STARANJE NJENEGA PREBIVALSTVA IN IMIGRACIJE</b> .....	<b>41</b>
<b>5.5 NADALJNJE ŠIRITVE EU</b> .....	<b>41</b>
<b>6 REFORMA PRORAČUNSKIH ODHODKOV EU PO LETU 2013</b> .....	<b>42</b>
<b>6.1 REFORMA SKP</b> .....	<b>42</b>
<b>6.2 REFORMA KOHEZIJSKE POLITIKE</b> .....	<b>46</b>

<b>6.3</b>	<b>SPREMEMBE NA DRUGIH IZDATKOVNIH NASLOVIH PO LETU 2013.....</b>	<b>49</b>
6.3.1	KONKURENČNOST ZA RAST IN ZAPOSLOVANJE .....	49
6.3.2	DRŽAVLJANSTVO, SVOBODA, VARNOST IN PRAVICA.....	50
6.3.3	EU KOT GLOBALNI PARTNER .....	50
6.3.4	UPRAVNI ODHODKI.....	51
<b>6.4</b>	<b>SKUPEN OBSEG ODHODKOV PRORAČUNA EU V OBDOBJU PO LETU 2013.....</b>	<b>51</b>
<b>7</b>	<b>ZAKLJUČEK .....</b>	<b>53</b>
	<b>LITERATURA IN VIRI.....</b>	<b>55</b>
	<b>PRILOGE .....</b>	<b>58</b>

# KAZALO PONAZORITEV

## KAZALO TABEL

TABELA 1: ODHODKI PRORAČUNA EU ZA LETO 2011 IN PRIMERJAVA Z LETOM 2010 .....	10
TABELA 2: FINANČNA PERSPEKTIVA AGENDA 2000–2006, PRILAGOJENA ZA LETO 2006 (V MILIJONIH EVRIH).....	16
TABELA 3: PRIMERJAVA FINANČNE PERSPEKTIVE, PRILAGOJENE ZA LETO 2006 IN SPREJETEGA PRORAČUNA ZA LETO 2006.....	17
TABELA 4: DOGOVOR O FINANČNI PERSPEKTIVI 2007–2013 .....	20
TABELA 5: FINANČNA PERSPEKTIVA 2007–2013, PRILAGOJENA ZA LETO 2011 (V MILIJONIH EVRIH).....	21
TABELA 6: DODELJEVANJE SREDSTEV MED PRORAČUNSKIMI POSTAVKAMI 2006 IN 2013 V SKLADU S PRVOTNIM PREDLOGOM EVROPSKE KOMISIJE, IZ LETA 2004 (V MILIJONIH EVRIH).....	24

## KAZALO GRAFIKONOV

GRAFIKON 1 : STRUKTURA ODHODKOV V ZADNJEM LETU PRETEKLE IN ZADNJEM LETU SEDANJE FINANČNE PERSPEKTIVE.....	26
GRAFIKON 2: RAZČLENITEV PRIHODKOV ZA LETO 2006 IN 2013 .....	27



## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

BND	bruto nacionalni dohodek
BDP	bruto domači proizvod
DDV	davek na dodano vrednost
EU	Evropska Unija
EGS	Evropska gospodarska skupnost
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
ESRR	Evropskega sklada za Regionalni razvoj
ESS	Evropski socialni sklad
EURATOM	Evropska skupnost za atomsko energijo
EUR	evro
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (strukturni program)
LEADER	Links between actions of rural development (Povezave med ukrepi za razvoj podeželja)
PHARE	Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies (za nove države članice)
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (za kmetijske trge in razvoj podeželja)
SKP	skupna kmetijska politika

# 1 UVOD

Skozi razvoj evropske integracije so se postopoma razvijale javne finance Evropske unije (v nadaljevanju EU). Danes financiranje EU temelji na finančni perspektivi, letnem proračunu in sistemu virov lastnih sredstev. Osrednjo vlogo igrajo večletne finančne perspektive, ki so se začele sprejemati pred več kot dvajsetimi leti. Trenutno veljavna finančna perspektiva za obdobje 2007–2013 je bila določena v medinstitucionalnem sporazumu leta 2006. S tem se je izboljšal proračunski postopek ter sodelovanje med institucijami in s tem se je okrepila proračunska disciplina.

Proračun EU je pomembno orodje za oblikovanje in izvajanje politik EU. Številne cilje EU je mogoče doseči z usklajevanjem politik, vendar pa je prav proračun tisti, ki vpliva na uresničitev teh ciljev. Ko je prišlo do finančne in gospodarske krize je javna poraba prišla na prvo mesto razprav v evropskih državah. Tudi globalizacija, geostrateško okolje, migracije in podnebne spremembe vplivajo na EU. Le-ta se nahaja v okolju, ki se nenehno spreminja in temu se mora ustrezno prilagajati. To velja tudi za proračun, ki se mora soočiti s temi izzivi, da bo ustrezno sledil novejšim ciljem Skupnosti, kot so področja, ki naj bi se v prihodnosti obrestovala, na primer politike, ki spodbujajo rast in razvoj.

Zato je bil sprejet dogovor o izvedbi revizije 2008/2009, ki je določala, da mora EU opraviti temeljit pregled svojega proračuna. Pomenil je prvi poizkus razprave proračuna po reformi leta 1988, ki je uvedla finančno perspektivo. Evropska komisija je imela to nalogo, da je pripravila pregled proračuna EU in ga predstavila delegacijam EU oktobra 2010. Ta pregled proračuna pomeni predvsem vsebinski razmislek, kako spremeniti proračun EU v prihodnosti, da bo zavezan k dejanskim izboljšavam oziroma kako bo najučinkoviteje dajal rezultate ter kako poiskati nove načine sredstev potrebnih za financiranje politik EU. Pri tem gre za temeljito analizo različnih vrst izdatkov kot tudi prihodkov proračuna EU. Pregled obravnava tudi predloge, ki bodo pripomogle k izboljšavam v novi finančni perspektivi po letu 2013 ter pri tem podpira vizijo Evrope za 21. stoletje – strategijo 2020. Le-ta izhaja iz potrebe, kot so: razvoj gospodarstva, ki temelji na znanju in inovacijah, spodbujanja konkurenčnosti in utrjevanja gospodarstva z visoko stopnjo zaposlenosti ter zelenega gospodarstva, ki gospodarneje izkorišča vire.

V zadnjih desetletjih so se politike EU spreminjale, proračun pa je tem spremembam sledil le z manjšimi spremembami. Njegove sedanje značilnosti ne podpirajo več v zadostni meri glavnih ciljev EU. Potrebe Skupnosti rastejo hitreje kot pa sredstva, ki so na voljo. Poleg tega obstajajo področja politik, katerih poraba ni več potrebna ali pa ne zadošča več v zadostni meri, na drugi strani pa se pojavljajo politike, ki potrebujejo nova sredstva. Še vedno je največ izdatkov namenjenih kmetijski politiki in pa koheziji, premalo pa raziskavam, razvoju in inovacijam.

Namen diplomskega dela je primerjava izdatkov proračuna EU med obstoječo finančno perspektivo (2007–2013) s preteklo finančno perspektivo (2000–2006). Predstavljeni bodo

izdatki proračuna EU, kako so se spreminjali od leta 2000 do danes, katerim politikam je bilo namenjenim največ sredstev. Cilj diplomskega dela je ugotoviti, na kakšen način preoblikovati strukturo izdatkov proračuna EU, da bodo učinkovito zagotavljali sedanje potrebe razširjene EU ter sledili novejšim ciljem Skupnosti.

Diplomsko delo sestavlja sedem poglavij. Pri pisanju sem uporabila deskriptivno metodo proučevanja s pomočjo domačega gradiva, predvsem člankov in tujo literaturo. Podatke sem pridobivala s študijo elektronskih virov. V uvodnem poglavju je na kratko obrazložen in opredeljen problem proračuna EU. V drugem poglavju so v podpoglavjih opisane značilnosti evropskega proračuna, proces sprejemanja proračuna, nadzor in izvrševanje proračuna EU, prihodki oz. sistem virov lastnih sredstev. To poglavje je namenjeno tudi podrobnejši predstavitvi izdatkov proračuna EU v tekoči finančni perspektivi. Predstavljena so tudi dejstva o finančni perspektivi, kakšni so razlogi za njeno uvedbo, kakšen je postopek sprejemanja. Na kratko sta predstavljeni finančni perspektivi do leta 2000. Tretje in četrto poglavje je namenjeno podrobni predstavitvi finančnih perspektiv t. i. Agende 2000 (2000–2006) in nove finančne perspektive (2007–2013). Uporabljena je bila primerjalna metoda proračunskih izdatkov EU med obstoječo finančno perspektivo s preteklo finančno perspektivo. Nekaj besed je namenjenih tudi sistemu lastnih virov sredstev in popravkom obstoječega sistema lastnih virov. V četrtem podpoglavju je s kratko analizo Evropske komisije predstavljen napredek kohezijske politike ter prednosti naraščajoče usmeritve kohezijske politike k večjemu vlaganju v inovacije in znanje. V tem podpoglavju je predstavljeno tudi, kako lahko kohezijska politika prispeva k nalogam strategije Evropa 2020. Poleg tega pa je v tem podpoglavju opisan še vpliv proračuna EU na kmetijstvo, širitev EU in politiko konkurenčnosti. V petem podpoglavju so opisani novi izzivi, s katerimi se bo morala soočati Evropa ter kako ti izzivi vplivajo na proračun. V šestem poglavju so predstavljena dosedanja dogajanja v povezavi z novo finančno perspektivo 2007–2013, predlagane so reforme na strani proračunskih izdatkov EU ter kakšno dogajanje lahko pričakujemo po letu 2013. V podpoglavjih je nekaj besed namenjenih še skupnim obsegom izdatkov EU in trajanju finančne perspektive. Na koncu sledi še zaključek, v katerem so podane sklepne ugotovitve.

## 2 JAVNE FINANCE V EU

Javne finance EU združujejo načrtovanje izdatkov in prihodkov za vsa področja delovanja EU za več let v naprej, trenutno sedem. Začetki javnih financ EU segajo v leto 1951 z ustanovitvijo Evropske skupnosti za premog in jeklo (v nadaljevanju ESPJ), ki je za novonastalo skupnost predvidevala dva ločena proračuna: operativnega in administrativnega. Z Rimsko pogodbo leta 1957 sta bili ustanovljeni Evropska gospodarska skupnost (v nadaljevanju EGS), ki je določala enoten proračun in pa Evropska skupnost za atomsko energijo (v nadaljevanju Euratom), ki je uvedla ločen administrativni proračun in proračun za raziskave in naložbe. Kasneje je sledilo postopno združevanje ločenih proračunov v en sam proračun. Pogodba o združitvi iz 1965 združuje administrativna proračuna ESPJ in Euratom v splošen proračun EGS. Luksemburška pogodba iz leta 1970 pa v skupen proračun vključi še raziskovalni proračun Euratom, tako da je po tem letu zunaj splošnega proračuna ostajal le še operativni proračun ESPJ. Ko je leta 2002 potekla pogodba o ESPJ so se obveznosti operativnega proračuna prenesle na splošni, enoten proračun EU kot ga poznamo danes (European Union Public Finance, 2008, str. 15–17).

Zaradi vključevanja novih držav in težav pri nadzoru, je vse bolj oviralo vsakoletno proceduro sprejemanja proračuna, zato je bilo od leta 1988 dalje uvedeno večletno planiranje odhodkov in prihodkov v t. i. finančni perspektivi oz. finančnem okvirju. Ta naj bi izboljšala proračunski postopek in uveljavila proračunsko disciplino. Današnje ureditev financ EU tako sestavljajo:

- večletna finančna perspektiva,
- letni proračun in
- sklep o lastnih virih sredstev.

Za proračun EU je značilno, da se je razvijal vzporedno s procesi: na strani proračunskih odhodkov je ključnega pomena uvedba Skupne kmetijske politike (v nadaljevanju SKP), ki je bila zasnovana z Rimsko pogodbo leta 1957 in pa kohezijske politike iz leta 1971 in 1975, ki še danes potrošita več kot 80 % vseh odhodkov proračuna EU. Delež odhodkov za kohezijo se je s časom povečeval, delež odhodkov za kmetijstvo pa padal. Zaradi izvajanja Lizbonske strategije se je povečal tudi pomen politike konkurenčnosti. Proces, ki je zaznamoval odhodkovno stran proračuna, pa je vključevanje novih držav v povezavo. Na strani proračunskih prihodkov je najpomembnejši mejnik uvedba sistema lastnih virov sredstev proračuna v letu 1970. Ta sistem je postopoma nadomestil prispevke vseh držav članic iz večjih proračunov, na katerem je temeljilo financiranje v začetnem obdobju pa vse do 70-ih let (Rant, 2008, str. 1–2).

## **2.1 LETNI PRORAČUN EU**

Proračun je pomemben mehanizem za zbiranje in porabljanje sredstev za izvajanje politik EU. Podrobno določa vse proračunske odhodke in prihodke v okviru ustaljenega proračunskega postopka. EU sprejme proračun vsako leto, pri tem pa mora le-ta upoštevati omejitve dolgoročne finančne perspektive, ki predpisuje proračunske odhodke in prihodke za obdobje sedmih let.

Proračun EU je po obsegu izrazito majhen, saj obsega komaj 1 % bruto nacionalnega odhodka (v nadaljevanju BND) Evropske unije. Majhnost proračuna je povsem razumljiva, saj se iz njega financirajo samo tiste politike, ki zagotavljajo nekatere javne dobrine in pa odhodki namenjeni preraždeljevanju (manj razvitim regijam). Ne vsebuje pa odhodkov, ki določajo obseg nacionalnih dohodkov, kot npr.: za izvajanje suverenih funkcij države (vojska, policija), prav tako ne vsebuje odhodkov za izvajanje socialne varnosti posameznika in pa ni zajetih stroškov za servisiranje javnega dolga (Rant, 2008, str. 2–3).

Večina evropskega denarja je namenjenega za dejavnosti in projekte na področju politik, v zvezi s katerimi so se države članice dogovorile za financiranje na ravni EU, torej za izboljšanje življenja državljanom, zlasti revnejših regij, za nova delovna mesta in večjo gospodarsko rast. Nekatere politike pa niso financirane na ravni EU (npr. zdravstveni, pokojninski, socialni in izobraževalni sistemi) in jih plačujejo nacionalne vlade. Če pa države članice ne morejo zadovoljivo doseči zastavljenih ciljev na centralni ravni, se ti cilji potem lahko prenesejo na evropsko raven.

### **2.1.1 NAČELA PRORAČUNA EU**

Proračun EU temelji na naslednjih načelih (Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem, 2008, str. 190):

- ENOTNOST, kar pomeni, da so v proračun vključeni vsi prihodki in odhodki EU. Izjema je tukaj samo proračun Evropskega socialnega sklada.
- VSESPLOŠNOST, kar pomeni, da se vsi prihodki in odhodki EU zberejo in prikažejo v proračunu.
- LETNI PRORAČUN, ki omejuje proračunsko leto na obdobje od januarja do decembra.
- URAVNOTEŽENOST, ki narekuje, da morajo biti prihodki proračuna EU izenačeni z odhodki.
- LOČENOST, kar pomeni, da se prihodki načrtujejo glede na vir, odhodki pa glede na njihov namen.
- ENOTA IZRAŽANJA pomeni, da se vsi zneski izražajo v evrih.

### **2.1.2 LETNI PRORAČUNSKI POSTOPEK EU**

Evropska komisija, Evropski parlament in Svet EU imajo različne vloge in pristojnosti pri odločanju o proračunu. Ko je konec leta 2009 v veljavo stopila Lizbonska pogodba, je Evropski parlament še okrepil svojo vlogo pri sprejemanju proračuna EU. Parlament in Svet EU imata prvič v zgodovini enake pristojnosti pri sprejemanju proračuna za leto 2011 (Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje, 2011).

Izhodišče za pripravo letnega proračuna je veljavna finančna perspektiva, ki določa letne zgornje meje odhodkov po posameznih naslovih. Letni proračuni morajo upoštevati te zgornje meje odhodkov. S tem se omogoča dolgoročno načrtovanje odhodkov in pa proračunska disciplina. Letni proračunski postopek, kot je določen v Lizbonski pogodbi, traja od 1. septembra do 31. decembra. Celoten postopek je veliko hitrejši kot v preteklosti, saj je sedaj namesto dveh obravnav v Evropskem parlamentu le ena (Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje, 2011).

Vse institucije in organi EU s svojimi notranjimi postopki pripravijo ocene za predlog proračuna. Komisija potem te ocene združi v letni predlog proračuna, ki ga predloži Svetu in Parlamentu že pred koncem aprila ali začetku maja. V predlogu proračuna so upoštevane smernice ali prednostne naloge za prihajajoče proračunsko leto (Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje, 2011).

#### *Obravnava Sveta*

Sledi obravnava proračuna Sveta. Le-ta sprejme stališča o predlogu proračuna z morebitnimi spremembami ter ga predloži Evropskemu parlamentu najpozneje do 1. oktobra. Svet mora prav tako obvesti Parlament o razlogih za sprejetje svojih odločitev (Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje, 2011).

#### *Obravnava Parlamenta*

Sledi obravnava v Evropskem parlamentu. Ta potem v 42 dneh lahko sprejme proračun na oktobrski obravnavi, ali pa ga skupaj s svojimi spremembami pošlje nazaj v obravnavo Svetu. Svet lahko nato v desetih dneh sprejme spremembe in s tem tudi predlog proračuna.

Parlament po uveljavitvi Lizbonske pogodbe skupaj s Svetom odloča o celotnem proračunu EU. Doslej je namreč imel Svet zadnjo besedo pri obveznih stroških, ki predstavljajo okoli 45 % proračuna EU. To so denimo stroški, ki se nanašajo na kmetijstvo in mednarodne sporazume (Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje, 2011).

### *Spravni odbor*

Če Svet ne sprejme sprememb Parlamenta, se skliče sestanek Spravnega odbora, ki ga sestavljajo člani Sveta ali njihovi predstavniki in enako število članov, ki predstavljajo Parlament. Naloga Spravnega odbora je, da v 21 dneh pripravi skupni predlog. Ko Spravni odbor v začetku novembra doseže soglasje o skupnem predlogu, ga morata Svet in Parlament v 14 dneh ali potrditi ali zavrni. Če eden od niju (Svet ali Parlament) skupni predlog zavrne, medtem ko drugi ne sprejme nikakršne odločitve, se proračun zavrne in Evropska komisija mora pripraviti nov predlog proračuna (Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje, 2011).

Če proračun na začetku proračunskega leta še ni dokončno sprejet, se vsak mesec lahko porabi največ 1/12 proračunskih sredstev, odobrenih v predhodnem proračunskem letu. (Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje, 2011).

### *Sprememba proračuna med letom*

V primeru nepredvidenih in izjemnih okoliščin lahko Komisija predlaga med letom, ko je proračun že sprejet, spremembo le-tega s predložitvijo predloga spremembe proračuna. Spremembe proračuna se uporabljajo za vstop v bilanci iz prejšnjega leta v proračunu za tekoče leto (Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje, 2011).

Prvi krog proračunskih pogajanj za leto 2011 se je začel s predlogom Komisije v aprilu 2010, sledilo je sprejetje stališča Sveta v avgustu 2010 in nato sprejetje stališče Parlamenta v oktobru 2010. Ker sta se Parlament in Svet pri tem razhajala, se je v skladu z Lizbonsko pogodbo konec oktobra 2010 začel 21-dnevni usklajevalni postopek med institucijama. Prvotni namen je bil, da bi se usklajevanje končalo do 15. novembra 2010. Ker se to ni zgodilo je morala Komisija pripraviti nov predlog proračuna. Potem ko je bil nov predlog pripravljen, so imeli poslanci 42 dni časa, da ga potrdijo. Tako je Evropski parlament na plenarnem zasedanju v Strasbourgu 15. 12. 2010 z veliko večino sprejel proračun EU za leto 2011, ki predvideva 126.5 milijarde evrov za plačila, kar je povečanje za 2,91 milijarde evrov v primerjavi z letom 2010 (Evropski parlament, 2011).

### **2.1.3 IZVRŠEVANJE IN NADZOR NAD PRORAČUNOM**

Nadzor nad izvrševanjem proračuna EU se izvaja na naslednjih ravneh:

- notranji nadzor izvaja Evropska komisija,
- zunanji nadzor izvaja Evropsko računsko sodišče,
- postopek razrešnice, ki jo podeli Evropski parlament.

Po sprejetju postane izvrševanje proračuna v pristojnosti Evropske komisije, ki preverja pravilnosti in zakonitosti transakcij ter upoštevanja načel dobrega finančnega poslovanja. Po zaključku proračunskega leta sledi še nadzorna faza proračunskega postopka.

Pristojnost tehničnega nadzora pravilne porabe javnih sredstev EU je v rokah Evropskega računskega sodišča, ki po navadi okrog novembra istega leta, po izvedenem proračunu, izda svoje mnenje. Proračunski postopek je dokončno zaključen, ko Parlament dodeli še politično razrešnico Komisiji za izveden proračun, kar se zgodi okrog marca naslednjega leta, po izvedenem proračunu. Evropski parlament tako sprejme, zavrne ali odloži razrešnico. Svojo odločitev posreduje Komisiji. Le-ta je dolžna odgovoriti na te pripombe in mora posredovati ukrepe v poročilu po razrešnici najpozneje do 15. decembra naslednjega leta, ki sledi zaključnemu proračunskemu letu (Rant, 2008, str. 9).

## 2.2 SISTEM LASTNIH VIROV SREDSTEV

Prihodki proračuna se imenujejo sistem lastnih virov sredstev. Skupni prihodki proračuna določajo najvišjo zgornjo mejo, ki je odhodki nikakor ne smejo preseči (zgornja meja lastnih virov sredstev). Za leto 2010 so znašali skupni prihodki 122,937 milijarde EUR. Ta sistem je bil uveden leta 1970 s Sklepom o lastnih virih sredstev. Sklep o lastnih virih sredstev je pravno zavezujoč dokument, za njegovo sprejetje je potrebno soglasje v Svetu EU na podlagi soglasnega političnega dogovora Evropskega sveta. Sklep pa morajo ratificirati tudi vse države članice EU (Rant, 2008, str. 10–12).

Sklep o lastnih virih sredstev določa tri vire sredstev za financiranje proračuna EU:

- *Tradicionalna lastna sredstva (TLS)*  
Obsegajo carinske prihodke EU, uvozne dajatve na kmetijske proizvode ter dajatve na sladkor in glukozo. Države članice pridobljena sredstva od carin in kmetijskih dajatev nakazujejo na Evropski proračun držav članic, v katerih so pobrani carinski prihodki in uvozne dajatve, pri tem so upravičene do zadržanja 25 % pobranih sredstev. Leta 2010 so predstavljala 11,6 % proračuna EU.
- *Sredstva, ki temeljijo na davku na dodano vrednost (DDV)*  
Namen tega davka je, da se del DDV, ki ga zbirajo države članice, prenese v proračun Skupnosti in se obračuna kot fiksni odstotek (enotna stopnja) od nacionalne davčne osnove. Nacionalno davčno osnovo predstavlja usklajena (harmonizirana) osnova za odmero DDV v državi članici, ki je navzgor omejena na 50 % njenega bruto nacionalnega dohodka. V kolikor usklajena osnova za odmero DDV presega 50 % BND države članice, to pomeni, da se kot osnovo vzame 50 % BND te države. V obdobju 2007–2013 velja za DDV vir enotna stopnja 0,30 %. Za leto 2010 so predstavljala 11,3 % proračuna EU.
- *Sredstva na osnovi bruto nacionalnega dohodka (BND)*  
Je čisti fiskalni transfer iz nacionalnih proračunov v proračun EU, ki se obračuna na podlagi deleža BND posamezne države članice v skupnem BND EU. Trenutno je glavni vir financiranja, saj presega druge vire, carine, kmetijske prelevmane ter sredstva, ki temeljijo na osnovi davka na dodano vrednost in so leta 2010 zavzemali 75,9 % proračuna EU.



Del sistema lastnih virov sredstev je tudi *britanski rabat oziroma popravek proračunskega neravnovesja Združenega kraljestva*, ki po vsebini ni vir financiranja proračuna EU, ampak prerazporejanje sredstev med državami članicami. Ideja je bila, da Britanski rabat Združenemu kraljestvu povrne približno 66 % letnega neto prispevka v proračun EU, ki se na letni ravni giblje med 5 in 6 milijard EUR. Britanski rabat je bil uveden v obdobju, ko je bilo Združeno kraljestvo z vidika neto prispevkov v proračun Evropske skupnosti (v nadaljevanju ES) dejansko v neenakopravnem položaju. V 80-tih letih je bila ta država med najmanj razvitimi članicami tedanje in je prejela relativno malo sredstev iz proračuna ES, kar je bila posledica velikega pomena kmetijske proračunske politike ES in majhnosti ter uvozne usmerjenosti britanskega kmetijskega sektorja. Združeno kraljestvo je vplačevalo visoke prispevke v proračun EU, kar je bila posledica prevladujočega deleža DDV vira, ki v tistem obdobju še ni bil navzgor omejen. Ker so se razmere tako z vidika relativne razvitosti Združenega kraljestva kot tudi z vidika strukturnih značilnosti odhodkovne in prihodkovne strani proračuna EU od uvedbe rabata precej spremenile, ostale države članice danes smatrajo nadaljevanje obstoječega sistema rabata kot neupravičeno. Breme financiranja Britanskega rabata je razporejeno med ostale države članice na podlagi deležev njihovih BND v skupni vsoti BND okrnjene EU (brez Združenega kraljestva). Pri financiranju Britanskega rabata za obdobje 2007–2013 so bile za Nemčijo, Nizozemsko, Švedsko in Avstrijo uveljavljene dodatno znižane enotne DDV stopnje, in sicer 0,225 % (Avstrija), 0,15 % (Nemčija) in 0,10 % (Nizozemska) in Švedska); Nizozemski in Švedski je bil v obdobju 2007–2013 odobren popust pri v plačilu BND vira (Nizozemski v višini 605 milijonov EUR, Švedski pa v višini 105 milijonov EUR, cene za leto 2004) (Rant, 2008, str. 10–12).

### **2.3 ODHODKI PRORAČUNA EU**

Odhodki proračuna EU se razvijajo skupaj z razvojem dejavnosti v EU. Struktura in delež izdatkov sta se skozi leta spreminjala. Politike porabe za obdobje 2007–2013 poudarjajo cilje rasti in zaposlovanja ter nove smeri politike, kot npr. svoboda, varnost in pravica. Vendar pa je bilo z odločitvijo za pregled ugotovljeno, da je potrebna bolj temeljita ocena porabe proračuna EU, da se bo v prihodnosti lahko odražal na nove usmeritve politik ter pri tem zagotavljal najučinkovitejše rezultate. Proračunski prihodki morajo biti uravnoteženi s proračunskimi odhodki. Le-ti so razvrščeni v široke proračunske kategorije, ki se imenujejo naslovi. Zgornje meje posameznih kategorij so določene v večletnem finančnem okvirju. Naslovi so namenjeni razmejitvi proračunskih odhodkov. Pod nekaterimi naslovi obstajajo tudi podnaslovi, ki imajo enake razmejitvene lastnosti. Število in imena naslovov se spreminjajo z vsako novo finančno perspektivo. V proračunskem obdobju 2007–2013 je trenutno 6 naslovov in 4 podnaslovi. Lizbonska pogodba prinaša spremembe tudi na odhodkovni strani proračuna. Tako odpravlja razlikovanje med obveznimi in neobveznimi odhodki. Povečala se je tudi vloga Parlamenta, saj lahko glasuje o vseh odhodkih (prej je lahko le o neobveznih).

### **2.3.1 TRENUTNI NASLOVI PRORAČUNA EU (2007–2013)**

*Naslov 1: Trajnostna rast* vsebuje na eni strani odhodke namenjene politiki *konkurenčnosti* (podnaslov 1a) od teh gre približno polovica za raziskave in inovacije. Ostali odhodki pa so razdeljeni med socialno politiko, notranji trg in vseevropsko omrežje. Odhodki, ki so namenjeni *kohezijski politiki* (podnaslov 1b), gredo v namen krepitve konvergence najmanj razvitih regij in držav članic. Regionalni sklad je usmerjen na gospodarski razvoj, zato se največ sredstev porabi za izboljšanje infrastrukture v regijah z najbolj neugodnimi gospodarskimi razmerami. Socialni sklad zagotavlja sredstva za boljšo produktivnost, delovne pogoje in znanje ter spodbuja enake možnosti. Iz posebnega kohezijskega sklada se sredstva namenjajo za najrevnejše regije, zlasti za projekte na področju prometa, energetike in okoljske infrastrukture.

*Naslov 2: Ohranjanje in upravljanje naravnih virov* vsebuje odhodke Skupne kmetijske politike (SKP). Večina teh sredstev je namenjena skupni kmetijski politiki, ki vsebuje odhodke na račun cenovnih in dohodkovnih subvencij. Ta skupina vsebuje tudi odhodke politike razvoja podeželja in okoljskih ukrepov, zlasti Nature 2000, ribištva, zunanjih odnosov, civilne zaščite in raziskav.

*Naslov 3: Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica* pokriva odhodke na področju pravosodja in notranjih zadev, varovanja meja, priseljavanja in azilne politike, javnega zdravja in varstva potrošnikov, kulture, mladine. Razdeljen je na dva dela: *Svoboda, varnost in pravice* (podnaslov 3a) ter *Državljanstvo* (podnaslov 3b).

*Naslov 4: Evropska unija kot globalni partner* zajema odhodke zunanjih politik EU, ki se delijo na odhodke predpristopne pomoči (za bodoče države članice), odhodke za izvajanje politike sosedskega partnerstva (za države v okolici EU, ki niso v postopku pridruževanja), odhodke razvojnega in ekonomskega sodelovanja, odhodke za zagotavljanje stabilnosti in izvajanje skupne zunanje in varnostne politike EU. Sem spadajo tudi sredstva humanitarne pomoči ter rezerva za nujno pomoč.

*Naslov 5: Uprava* določa zgornjo mejo za upravne izdatke za vse Evropske institucije, v katerih je zaposlenih 40.000 oseb. Obsega tudi izdatke za pokojnine in štipendije, Evropske šole, predstavništva in stroške delovanja v vseh jezikih EU.

*Naslov 6: Nadomestila* se izplačujejo novi državi članici kot začasni ukrep dogovorjen v pristopni pogodbi s ciljem izboljšanja proračunskega položaja v razmerju do proračuna EU na splošno (European Union Public Finance 4th edition, 2008, str. 149).

### 2.3.2 STRUKTURA ODHODKOV PRORAČUNA EU ZA LETO 2011

Proračun EU za leto 2011 je znašal 126,5 milijarde EUR odobritve plačil, kar pomeni 2,9 % povečanje glede na leto 2010. Največji delež proračuna je bil namenjen Trajnostni rasti. Naslov je obsegal 64.501,2 milijonov EUR odobritve za prevzem obveznosti oziroma 46 % celotnega proračuna EU. Trajnostni rasti, Podnaslovu 1A, je bil namenjen programom, kot sta konkurenčnost in inovacije, katerim je bilo namenjenih 13.520,6 milijonov EUR odobritev za prevzem obveznosti. Podnaslov 1B pa je združeval sredstva kohezijske politike, strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in odobritve za prevzem obveznosti in je znašal 50.980,6 milijonov EUR. Večji delež proračuna obsega tudi Ohranjanje in upravljanje z naravnimi viri, ki je obsegal 58.659,2 milijonov EUR ali 41 % celotnega proračuna. Preostala proračunska sredstva so skupaj predstavljala okoli 13 % proračuna EU. Državljanstvu, svobodi, varnosti in pravici je bilo namenjenih 1.821,9 milijonov EUR, zunanji politiki je bilo namenjenih 8.754,3 milijonov EUR, upravnim odhodkom pa 8.080,4 milijonov EUR.

**Tabela 1: Odhodki proračuna EU za leto 2011 in primerjava z letom 2010**

Naslov	Proračun 2010 v milijonih EUR		Proračun 2011 v milijonih EUR		% spremembe od leta 2010	
	Odobritve za prevzem obveznosti	Odobritve plačil	Odobritve za prevzem obveznosti	Odobritve plačil	Odobritve za prevzem obveznosti	Odobritve plačil
1 Trajnostna rast	64.249,40	47.714,1	64.501,2	53.328,2	0,40 %	11,80 %
<i>1a Konkurenčnost za rast in zaposlovanje</i>	14.862,9	11.343,3	13.520,6	11.645,8	-9,00 %	2,70 %
<i>1b Kohezija za rast in zaposlovanje</i>	49.386,6	36.370,9	50.980,6	41.682,5	3,20 %	14,60 %
2 Ohranjanje in upravljanje naravnih virov	59.498,8	58.135,6	58.659,2	56.409,3	-1,40 %	-3,00 %
3 Državljanstvo, svoboda, varnost, pravica	1.687,5	1.411,0	1.821,9	1.460,2	8,00 %	3,50 %
<i>3a Svoboda, varnost, pravica</i>	1.006,5	738,6	1.139,0	814,3	13,20 %	10,20 %
<i>3b Državljanstvo</i>	681	672,4	682,9	646	0,30 %	-3,90 %
4 EU kot globalni partner	8.141,0	7.787,7	8.754,3	7.249,0	7,50 %	-6,90 %
5 Administracija	7.908,0	7.907,5	8.081,7	8.080,4	2,20 %	2,20 %
Skupaj:	141.484,8	122.955,9	141.818,3	126.527,1	0,20 %	2,90 %
Odobritve kot % BND EU-27	1,17 %	1,02 %	1,13 %	1,01 %		

Vir: European Commission (2011).

Odobritve za prevzem obveznosti, skupni izdatki predlaganih za leto 2011 znašajo 141.818,3 milijone EUR, kar ustreza 1,13 % BND EU-27 in znašajo 332 milijonov več kot v

letu 2010. Odobritve plačil so določene na ravni 126.527,1 milijonov EUR, kar ustreza 1,01 % BND EU-27. To pomeni povečanje za 3.551,2 milijonov EUR odobritve plačil v proračunu EU glede na leto 2010.

Proračun EU predvideva 14,6 % povečanje odobritev plačil za Kohezijo za rast in zaposlovanje v primerjavi z letom 2010, katerih glavni namen je povečanje gospodarske rasti. Za 2,7 % se je povečal tudi delež sredstev za Konkurenčnost za rast in zaposlovanje v primerjavi z letom 2010. Povečal se je tudi delež sredstev za Področje svobode, varnosti in pravice in sicer za 10,2 % (814,3 milijonov EUR odobritve plačil, razdelek 3a). Odobritve plačil za naslov Državljanstva so se zmanjšala v primerjavi z letom 2010 za 3,9 % in znašajo 646 milijonov EUR. Zmanjšanje je posledica mobilizacije Solidarnostnega sklada v letu 2010.

Pri naslovu EU kot globalni parter gre za povečanje odobritve za prevzem obveznosti za 7,5 % glede na leto 2010, vendar pa skupni znesek odobritve plačil nižji v primerjavi z letom 2010 za skoraj 7 %, kar je posledica neporavnanih obveznosti za prejšnje programe. Za 1,4 % so se zmanjšala sredstva za Ohranjanje in upravljanje naravnih virov v primerjavi z letom 2010 in pušča razliko v višini 1.680,3 milijonov EUR pod zgornjo mejo. Odobrena plačila so se zmanjšala za 3 % glede na leto 2010. Sredstva za administracijo so narasla za 2,2 % celotnega proračuna.

## **2.4 VEČLETNA FINANČNA PERSPEKTIVA**

EU se financira iz skupnega proračuna, ki temelji na večletni finančni perspektivi. Gre za dokument, ki po posameznih letih določa zgornje meje glavnih naslovov in podnaslovov proračunskih odhodkov EU, s tem pa tudi skupno zgornjo mejo celotnega obsega odhodkov proračuna EU (trenutno za 7-letno obdobje). Večletna finančna perspektiva in letni proračun EU ločita med dvema kategorijama odhodkov, t.i. odobritvami za prevzem obveznosti in odobritvami za plačila. Odobritve za prevzem obveznosti predstavljajo celotna proračunska sredstva, ki so na voljo za izvajanje posamezne politike v določenem proračunskem letu. Odobritve za plačila pa predstavljajo predvidene denarne tokove na osnovi črpanja odobrenih sredstev. Predvsem pri politikah, ki financirajo večletne projekte, se dinamika črpanja razlikuje odobrenih sredstev v posameznem proračunskem letu, zato odobritve za plačila v teh primerih sledijo odobritvam za prevzem obveznosti s časovnim zamikom (Rant, 2008, str. 4).

Pred Lizbonsko pogodbo je bila finančna perspektiva sprejeta v okviru t.i. Medinstitucionalnega sporazuma o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo. Po Lizbonski pogodbi pa bo naslednji sprejet kot Uredba Sveta po pridobitvi soglasja Evropskega parlamenta. Evropski svet lahko soglasno pooblasti Svet, da sprejme večletno finančno perspektivo po postopku kvalificirane večine.

Finančna perspektiva omogoča nemoten potek letnega proračunskega postopka ter predstavlja podlago za krepitev proračunske discipline, vsebinsko pa gre za planski dokument, ki srednjeročno začrta ključne usmeritve javnih financ EU na podlagi prednostnih ciljev EU. Tako v veliki meri določa strukturo in obseg letnih proračunov. Evropska unija je do sedaj sprejela 4 finančne perspektive. Po prvi finančni perspektivi so bile vse nadaljnje 7-letne: paket Delors II. (1993–1999), paket Agenda (2000–2006), danes pa se nahajamo proti koncu izvedbe finančne perspektive 2007–2013. Pogajanja za 5. finančno perspektivo pa so se pričela leta 2011.

#### **2.4.1 FINANČNE PERSPEKTIVE DO LETA 2000**

Finančne perspektive so bile uvedene leta 1988, ko je bila sprejeta prva 5-letna finančna perspektiva Delors I. (1988–1992). Pred tem so javne finance EU delovale na ravni letnih proračunov. Do reforme leta 1988 je prišlo, na eni strani zaradi konfliktnosti med institucijami (predvsem med Svetom in Parlamentom zaradi deljenih pristojnosti v proračunskem odločanju), ki so vodile do zamud pri sprejetju letnih proračunov, na drugi strani pa zaradi pomanjkanja finančnih virov ob naraščanju odhodkov za Skupno kmetijsko politiko ter proračunskimi neravnovesji držav članic (preveliki prispevki Združenega kraljestva v proračun EU, ki so privedli uvedbo britanskega rabata).

##### **2.4.1.1 Finančna perspektiva 1988–1992**

Tretja širitev EU leta 1986, ko sta se pridružili Španija in Portugalska, je pripeljala do korenitih sprememb dotedanjega finančnega sistema. Sprejeta reforma je prinesla proračunsko disciplino, zadostni obseg lastnih sredstev in povečanje sredstev strukturnih skladov. Finančna perspektiva 1988–1992, imenovana Delors I., je za EU pomenila prvi Medinstitucionalni sporazum o proračunski disciplini in izboljšanje proračunske procedure (European Union Public Finance 4th Edition, 2008, str. 35).

Leta 1987 je Komisija predložila celovite predloge reform (paket Delors I.) v dveh poročilih:

- Enotni evropski akt,
- Poročilo o financiranju proračuna Skupnosti.

Komisija je pripravila vrsto predlogov za kmetijsko politiko in strukturnih skladov, kot tudi splošno proračunsko in finančno perspektivo (nova lastna sredstva, spremembo Finančne uredbe, proračunsko disciplino in popravek proračunskih neravnovesij) (European Union Public Finance 4th Edition, 2008, str. 35).

Leta 1988 je Svet sprejel predloge o finančni reformi skupnosti, kjer so se dogovorili, da bi morali biti viri zadostni, stabilni in zajamčeni in bi morali omogočati pravilno delovanje v obdobju med letoma 1988 in 1992. Tako so uvedli zgornjo mejo za lastne vire, ki je leta 1988 znašala 1,15 %, leta 1992 pa 1,2 % BNP EU. Obseg lastnih virov je bil razširjen in pravila so se spremenila. Ta ni bil več določen samo na osnovi DDV vira, ampak je bil uveden nov vir prihodkov imenovan BND vir. Ta je v primerjavi z DDV virom bolj

proporcionalen, saj je za ureditev plačil držav članic bližje njihovi sposobnosti za plačevanje (European Union Public Finance 4th Edition, 2008, str. 36).

Ukrepi za izboljšanje proračunske discipline so bili zapisani v Medinstitucionalnem sporazumu o proračunski disciplini in izboljšanju proračunske procedure Parlamenta, Sveta in Komisije. V tem dokumentu je bilo sklenjeno, da se doseže boljše ravnotežje med posameznimi kategorijami izdatkov in nadzorom nad višino posameznih izdatkov. Finančna perspektiva namreč zagotavlja kontroliran razvoj posameznih naslovov proračunskih izdatkov in vzpostavitev novega ravnotežja izdatkov. Najpomembnejši namen pa je povečanje odhodkov strukturnih skladov na eni strani, na drugi strani pa omejevanje rasti odhodkov namenjenih za kmetijstvo (European Union Public Finance 4th Edition, 2008, str. 38).

#### **2.4.1.2 Finančna perspektiva 1993–1999**

Evropska komisija je konec leta 1992 predložila nov predlog finančne perspektive, ki se je imenoval Delors II. Ocena Komisije za sistem uveden leta 1988 je bila pozitivna, zato je prišlo do zaključka, da je finančno perspektivo in Medinstitucionalni sporazum potrebno podaljšati za na daljno obdobje. Zaradi lažje izpolnitve zastavljenih ciljev je Komisija podaljšala finančno perspektivo za dve leti, skupno torej na sedem let.

Potrebno je bilo upoštevati vpliv reforme Skupne kmetijske politike, preučiti reformo Strukturnih skladov, zagotoviti razvoj politik potrebnih za notranji trg ter Skupnosti dati dovolj sredstev za izpolnitev novih mednarodnih obveznosti. V primerjavi s predhodnim obdobjem se je DDV stopnja zmanjševala, stopnja BND vira pa se je dvigovala. Zgornja meja za lastna sredstva se je tako leta 1999 povečala na 1,27 % BNP (European Union Public Finance 4th Edition, 2008, str. 50–71).

Proračunski izdatki so bili razčlenjeni na: kmetijstvo, strukturne sklade, notranje politike, zunanje politike in administrativne izdatke. Na strani odhodkov so se povečala sredstva iz strukturnih skladov za razvoj manj razvitih regij. V okviru kohezijskega sklada so začeli dajati pomoč manj razvitim državam. Skupni znesek izdatkov za ekonomske in socialne kohezije se je povečal za 75 %. Povečevanje izdatkov za kmetijstvo se je omejilo na največ do 74 % rasti BND Skupnosti na leto. Notranjim politikam je bilo namenjenih 30 % izdatkov, ki so se nanašali na raziskave in evropske povezave. Povečali so se tudi izdatki namenjeni zunanji politiki in sicer za več kot 50 % (European Union Public Finance 4th Edition, 2008, str. 50–71).

### 3 FINANČNA PERSPEKTIVA 2000–2006

Decembra leta 1995 je Evropski svet začel s pripravami za obdobje po letu 1999 in pozval Komisijo za predstavitev prihodnje finančne perspektive za EU s pogledom na širitev. V sredini leta 1997 je Komisija izdala novo finančno perspektivo z imenom Agenda 2000:, namenjena močnejši in večji Evropski uniji, ki je obravnavala reformo skupne kmetijske politike, prihodnost ekonomske in socialne kohezijske politike, predpristopno pomoč, posledice prihodnje širitve in novega sklepa o sistemu lastnih virov sredstev. O splošnih smernicah Agende 2000 so se dogovorili na berlinskem zasedanju Evropskega sveta marca 1999, 6. maja istega leta pa je Parlament potrdil dogovor novega Medinstitucionalnega sporazuma, ki je zajemal finančna perspektiva za obdobje 2000–2006.

Ob sprejemu Agende 2000 so se države članice dogovorile za 8 naslovov porab proračunskih izdatkov in sicer: (1) kmetijstvo (za Skupno kmetijsko politiko in razvoj podeželja), (2) strukturna dejavnost (Strukturni skladi in Kohezijski sklad), (3) notranje politike, (4) zunanje dejavnosti, (5) administracija, (6) posebne rezerve namenjene državam kandidatkam (monetarne rezerve, rezerve za nujno pomoč in rezerve za jamstva posojil državam kandidatkam), (7) predpristopna pomoč in (8) posebna širitvena rezerva, ki je namenjena desetim novim članicam. Izdatki držav članic so bili do leta 2004 ločeni od izdatkov za predpristopno pomoč desetim državam kandidatkam.

Po letu 2004 se je finančna perspektiva od leta 2004–2006 prilagodila širitvi EU (EU-25). Namesto (8) širitvene rezerve se je oblikovalo novo poglavje (8) nadomestil, katerih funkcija je preprečiti negativno neto proračunsko pozicijo nekaterih novih članic po vstopu v EU, zaradi asimetričnega vključevanja v sistem financiranja EU (polno vključevanje na strani vplačil v proračun EU, vendar postopno vključevanje na strani izplačil iz proračuna EU).

Obseg izdatkov EU se iz leta v leto povečuje. Iz strukture izdatkov (Tabela 2) je razvidno, da sta bili glavni prioriteti EU v tem obdobju: skupna kmetijska politika in pa strukturna politika. Skupaj obsegata okoli 80 % vseh proračunskih izdatkov. Notranjim in zunanjim politikam, administraciji, predpristopni pomoči, rezervam in nadomestilu pa je bilo namenjenih okoli 20 % vseh proračunskih sredstev.

Celotni odhodki za kmetijstvo so se od leta 2000 (takrat so znašali 41.738 milijonov EUR) povečevali in so konec leta 2006 znašali 50.191 milijonov (Tabela 3) in pokrivajo 41,6 % vseh odhodkov. Od tega je bilo razvoju podeželja, zagotovitvi rasti in stabilnosti namenjenih 7.800 milijonov EUR. Ta skupina izdatkov se iz leta 2000 na 2006 povečala za 20,25 %. Odhodki za strukturne dejavnosti so se od leta 2000 prav tako povečevali (prej so znašali 32.678 milijonov EUR) in v letu 2006 znašali 44.555 milijonov EUR (povečanje za 36,34 %). To je okoli 37 % vseh odhodkov, ki so bili na voljo EU v letu 2006 za

skladen regionalen in socialni razvoj po celotni Uniji prek štirih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Sredstva namenjena notranjim politikam zajemajo veliko različnih politik, kot so: raziskave, energetika in promet, informacijsko družbo, medije, izobraževanje in kultura, zdravje in varstvo potrošnikov, varnosti in pravice. Dodeljevanje sredstev EU je osredotočeno na izvajanje Lizbonske strategije, kot so: blaginja, solidarnost in varnost. Leta 2000 je bilo v ta namen dodeljenih okoli 6.000 milijonov EUR, leta 2006 pa 9.400 milijonov EUR sredstev (povečanje za 56,66 %). Zunanjim dejavnostim je bilo leta 2006 namenjenih 5.269 mio EUR pomoči za mednarodno sodelovanje s tretjimi državami (od razvoja do humanitarne pomoči), kar je 13,60 % več kot leta 2000.

Administrativni odhodki so se v finančnem obdobju 2000–2006 povečali za okoli 2.000 milijonov EUR in predstavljajo manj kot 6 % skupne porabe.

Naslov 6 zajema rezerve, ki so se v skladno z mejami postavljenimi v finančni perspektivi, zmanjševale. Leta 2000 so znašale 906 milijonov EUR, leta 2006 pa so padle na 458 milijonov EUR. Največji delež rezerv so zajemale monetarne rezerve, ki so bile namenjene uravnavanju nepredvidenih gibanj paritete evra v primerjavi z dolarjem in so bile ukinjene leta 2003. Ker ja ta zajemala največji delež so se skupne rezerve zmanjšale. Leta 2006 so se iz rezerve za nujno pomoč in rezerve za jamstva posojil državam kandidatkam namenila sredstva kot pomoč na humanitarne krize v Gazi, Libanonu in Darfurju. (EU budget 2006 — Financial Report, 2006, str. 16).

V tej finančni perspektivi je bil uveden nov naslov, ki zajema sredstva za predpristopno pomoč ob širitvi EU, za sredstva SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) – za kmetijske trge in razvoj podeželja, ISPA (Instrument for Structural Policies fo Pre-Accession) – strukturni program in pa PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies) – za nove države članice. Prav tako je bil leta 2002 zaradi predvidene širitve v letu 2004 uveden nov naslov Nadomestila, ki so bila namenjena za proračunska nadomestila desetim novim državam članicam v času tranzicijskega obdobja. Leta 2006 je bilo skoraj 1,1 milijarde EUR namenjenih novim članicam, leta 2005 je bilo namenjenih 1,3 milijarde EUR, 2004 pa 1,4 milijarde EUR. (EU budget 2006 — Financial Report, 2006, str. 18)

#### *Sistem lastnih virov sredstev*

Predlog Komisije je ohraniti zgornjo mejo lastnih sredstev na ravni iz leta 1999, to je na 1,27 % BND, s katero so se financirale reforme za Skupno kmetijsko politiko in strukturne operacije, nadaljevanje drugih notranjih in zunanjih politik ter začetek širjenja Unije. Vendar pa so zgornjo mejo lastnih sredstev stabilizirali na 1,24 % BND za EU-25. Tako majhen delež proračuna je mogoče razlagati ob upoštevanju dejstva, da EU deluje po načelu zvezne države, zaradi tega nima izdatkov za zagotavljanje socialne varnosti, javnih storitev kot jih zagotavljajo države članice. Poleg tega je prišlo do zmanjšanja vplačane



DDV stopnje na 0,75 % v letu 2002, ter 0,50 % v letu 2004 (European Union Public Finance 4th Edition, 2008, str. 84).

**Tabela 2: Finančna perspektiva Agenda 2000–2006, prilagojena za leto 2006<sup>1</sup> (v milijonih evrih)**

Sredstva za prevzem obveznosti (mio EUR)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2006
1. Kmetijstvo	41.738	44.530	46.587	47.378	49.305	51.439	52.618	333.595
<i>Skupna kmetijska politika</i>	37.352	40.035	41.992	42.680	42.769	44.598	45.502	294.928
<i>Razvoj podeželja</i>	4.386	4.495	4.595	4.698	6.536	6.841	7.116	38.667
2. Strukturne dejavnosti	32.678	32.720	33.638	33.968	41.035	42.441	44.617	261.097
<i>Strukturni skladi</i>	30.019	30.005	30.849	31.129	35.353	37.247	38.523	233.125
<i>Kohezijski sklad</i>	2.659	2.715	2.789	2.839	5.682	5.194	6.094	27.972
3. Notranje politike	6.031	6.272	6.558	6.796	8.772	9.012	9.385	52.776
4. Zunanje dejavnosti	4.627	4.735	4.873	4.698	5.082	5.119	5.269	34.677
5. Administracije	4.638	4.776	5.021	5.211	5.983	6.185	6.528	38.333
6. Rezerve	906	916	676	434	442	446	458	4.278
<i>Monetarne rezerve</i>	500	500	250	0	0	0	0	1.250
<i>Rezerve za nujno pomoč</i>	203	208	213	217	221	223	229	1.514
<i>Jamstvene rezerve</i>	203	208	213	217	221	223	229	1.514
7. Predpristopna pomoč	3.174	3.240	3.328	3.386	3.455	3.472	3.566	23.621
8. Nadomestila	0	0	0	0	1.410	1.305	1.074	3.789
ODOBRENE PRAVICE ZA PREVZEM OBVEZNOSTI – SKUPAJ	93.792	97.189	100.672	102.145	115.434	119.419	123.515	752.166
ODOBRITVE PLAČIL – SKUPAJ	91.322	94.730	100.078	102.767	11.380	114.060	119.112	733.449

Vir: EU budget, Financial report, (2006, str. 37).

<sup>1</sup> V skladu z določbami medinstitucionalnega sporazuma Komisija na začetku vsakega proračunskega postopka izvaja tehnično prilagoditev finančnega okvira skladno s cenami in s trendom bruto nacionalnega dohodka (BND) hkrati pa vsebuje določila za spremembo zgornjih meja posameznih izdatkov v primeru nepredvidenih okoliščinah. Ustrezna prilagoditev je za leto 2006 je bila konec leta 2004.

**Tabela 3: Primerjava finančne perspektive, prilagojene za leto 2006 in sprejetega proračuna za leto 2006**

<b>Sredstva za prevzem obveznosti (milijonih EUR)</b>	<b>finančna perspektiva 2006</b>	<b>sprejeti proračun 2006</b>
1. Kmetijstvo	52.618	50.191
2. Strukturne dejavnosti	44.617	44.555
3. Notranje politike	9.385	9.400
4. Zunanje dejavnosti	5.269	5.724
5. Administracije	6.528	6.657
6. Rezerve	458	278
7. Predpristopna pomoč	3.566	2.692
8. Nadomestila	1.074	1.074
ODOBRENE PRAVICE ZA PREVZEM OBVEZNOSTI – SKUPAJ	123.515	120.571
ODOBRITVE PLAČIL – SKUPAJ	119.112	107.400

Vir: EU budget, Financial report, (2006, str. 13).

Primerjava med podatki sprejetega proračuna 2006 in finančno perspektivo prilagojeno za leto 2006 pokaže, da so odstopanja od proračunskih odhodkov od odhodkov, ki so predvideni v finančni perspektivi, minimalna. Finančna perspektiva je tista, ki določa zgornjo mejo proračunskih odhodkov, letni proračunski postopek pa je tisti, ki odloča o sprejemu letnega proračuna.

## **4 FINANČNA PERSPEKTIVA 2007–2013**

Pogajanja o srednjeročni finančni perspektivi 2007–2013 so se pričela februarja 2004, ko je Komisija posredovala osnovni predlog finančnega okvirja. Pravočasen časovni načrt sprejemanja nove finančne perspektive je namreč ključnega pomena, saj z iztekom predhodne finančne perspektive potečejo tudi pravne osnove za nekatere od teh programov. Čeprav je bilo sprva predvideno, da naj bi države članice dosegle politično soglasje o strukturi in višini izdatkov do junija 2005, so se pogajanja zaradi precejšnih razhajanj med državami članicami zavlekla. Evropski svet je politični dogovor sprejel šele decembra 2005, temu pa je sledil t. i. triolog med Evropsko komisijo, Parlamentom in Svetom, ki je soglasje dosegel maja 2006 s potrditvijo Medinstitucionalnega sporazuma o proračunski disciplini in izboljšanju proračunskega postopka. Tako je EU v letu 2007 začela izvajati svojo četrto finančno perspektivo za obdobje 2007–2013.

Sedanja finančna perspektiva se z več vidikov razlikuje od prejšnje finančne perspektive. Države članice so se dogovorile, da bo precejšen obseg sredstev do leta 2013 namenjen SKP, širitev EU pa je leta 2004 prispevala k večjim razlikam med novimi in starimi članicami EU. To pa je pomenilo tudi spremenjenje ambicije na področju kohezije. Prvič doslej so sredstva za konkurenčnost in kohezijsko politiko leta 2009 presegla znesek, ki je namenjen kmetijstvu. Nova finančna pravila poenostavljajo dostop do sredstev EU, ki omogoča večjo preglednost porabe vseh sredstev. Poleg tega se sedanja finančna perspektiva ukvarja z uresničevanjem evropskega državljanstva, z oblikovanjem področja svobode, pravice in varnosti v EU.

### **4.1 TEHNIČNA PRILAGODITEV FINANČNE PERSPEKTIVE 2007–2013**

Medinstitucionalni sporazum z dne 17. maja 2006 o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju vsebuje razpredelnico o finančni perspektivi za EU-27 za obdobje 2007–2013, izraženem v cenah iz leta 2004. Pogoji za uporabo večletne finančne perspektive so določeni v Medinstitucionalnem sporazumu o proračunski disciplini in izboljšanju proračunskega postopka, ki določa pravila za letne in druge popravke ter revizijo finančne perspektive.

Komisija vsako leto pred začetkom proračunskega postopka za leto  $n+1$  opravi tehnične prilagoditve finančne perspektive za naslednje leto v skladu z gibanji BND EU in cen. Finančna perspektiva je izražena v stalnih cenah, zaradi upoštevanja inflacije; vsako leto pa je potrebna prilagoditev, da se ohranijo zgornje meje za vsako postavko. Kar zadeva cene, so zgornje meje odhodkov v tekočih cenah določene na podlagi fiksnega 2 % deflatorja, kar pa zadeva gibanja BND pa je treba upoštevati najnovejše razpoložljive gospodarske napovedi (Komisija evropskih skupnosti, 2008, str. 2).

Skupna zgornja meja za odobrena sredstva za prevzem obveznosti za leto 2010 ustreza 1,15 % BND. Ustrezna zgornja meja sredstev za odobritev plačil pa ustreza 1,10 % BND. Na

podlagi najnovejših gospodarskih napovedi ostane do 1,24 % zgornje meje lastnih sredstev razlika v višini 0,14 % BND za EU-27 (Komisija EU, 2006).

#### **4.2 SPREJEMANJE FINANČNE PERSPEKTIVE 2007–2013**

Priprave na novo finančno perspektivo se začnejo približno 3 leta pred iztekom tekoče finančne perspektive. Prvi predlog finančne perspektive pripravi Evropska komisija in ga posreduje v obravnavo Svetu EU. V okviru Sveta nato potekajo dolgotrajna in zahtevna pogajanja med državami članicami o predlaganem finančnem okvirju, ki lahko vodijo do sprememb prvotnega predloga Komisije. V teh pogajanjih se države članice odločajo med financiranjem skupnih prednostnih ciljev EU na eni strani in stroški proračuna EU na drugi strani, pri čemer se odločitev pogosto nagiba na drugo stran, saj v pogajanjih številne države izpostavljajo problem pravičnega povračila. Po sklenjenem soglasnem dogovoru sledi faza dialoga med Svetom EU, Evropsko komisijo in Parlamentom, ki se konča s sprejemom Medinstitucionalnega dogovora. Največjo težo pri oblikovanju večletne finančne perspektive ima Svet EU (Rant, 2008, str. 5–6).

Ključni problemi pri oblikovanju sedanje finančne perspektive so bili zelo podobni kot tisti pred sedmimi leti. Prvi vprašanje je, kolikšen naj bo skupen obseg izdatkov proračuna EU. Tesno povezana s tem so pogajanja o strukturi izdatkov, pri čemer naj bi le-ta odsevala vsebinske izzive, s katerimi se bo soočala EU. Velik problem pa je seveda tudi, kako razdeliti breme financiranja evropskega proračuna. Pogajanja so osredotočena predvsem na vprašanja popusta VB ter neto finančnih pozicij posameznih držav, zlasti tistih, ki naj bi bile največje neto plačnice v proračun EU. Vsi ti problemi kažejo na to, da bi bilo potrebno razmisliti, kaj bi bilo potrebno storiti, da bi se pogajanja o evropskih financah za obdobje po letu 2013 temeljila na novem konceptu (Mrak, 2005, str. 13).

#### **4.3 DOGOVOR FINANČNE PERSPEKTIVE 2007–2013**

Na zasedanju Evropskega Sveta leta 2005 je bil poudarek pogajanj o novi finančni perspektivi na skupnem obsegu sredstev. Kompromis, ki so ga dosegli je predvideval skupni obseg odobritev za prevzem obveznosti v prihodnjem sedemletnem obdobju v višini 862 milijard evrov ali 1,045 % BND EU-27. To pa je manj od obsega, kot ga je prvotno predlagala Evropska komisija (1,24 % BND EU-27 %), vendar več od zahtev šesterice neto plačnic. Velike neto plačnice (Avstrija, Nizozemska, Nemčija, Švedska in Francija) so se zavemale, da odhodki ne bi presegli 1,0 % BND EU-27 (Ministrstvo za finance, 2011).

**Tabela 4: Dogovor o finančni perspektivi 2007–2013**

	<b>Predlog Komisije 2007–2013 (julij 2004)</b>	<b>Medinstitucionalni sporazum 2007–2013 (maj 2006)</b>	<b>Relativna sprememba 2006/2004</b>
Pravice v cenah 2004 po naslovih izdatkov	milijonov EUR	milijonov EUR	% sprememba
1. Trajnostna rast	457.995	382.139	-17 %
<i>1a Konkurenčnost za rast in zaposlovanje</i>	121.687	74.098	-39 %
<i>1b Kohezija za rast in zaposlovanje</i>	336.308	308.041	-8 %
2. Ohranjanje in upravljanje naravnih virov	44.294	371.344	-7 %
<i>od tega: odhodki povezani s trgov in neposredna plačila</i>	301.074	293.105	-3 %
3. Državljanstvo, svoboda, varnost in pravičnost	14.724	10.770	-27 %
4. EU kot globalni partner	61.223	49.463	-19 %
5. Administracija	57.670	49.800	-14 %
6. Nadomestila	800	800	0 %
Skupaj	992.706	864.316	-13 %

Vir: European Union Public Finance 4th Edition (2008, str. 110).

Tekoča finančna perspektiva je bila sprejeta maja 2006 v okviru Medinstitucionalnega sporazuma o proračunski disciplini in izboljšanju proračunskega postopka. Tabela 4 prikazuje primerjavo sprejetega Medinstitucionalnega sporazuma iz maja 2006 ter Evropsko komisijo v svojem podrobnejšem predlogu za obnovo Medinstitucionalnega sporazuma o proračunski disciplini in izboljšanju proračunskega postopka za obdobje 2007–2013 iz julija 2004. Opaziti je določene spremembe v proračunskih naslovih in podnaslovih. Predlog Komisije je predvideval odhodke za sedemletno obdobje 992.706 milijonov EUR oziroma je ta znesek enak 1 % BND EU-27 kot so to zahtevale neto plačnice. Odhodki po predlogu Komisije in sprejetim Medinstitucionalnem sporazumom kažejo na zmanjševanje odhodkov po posameznih proračunskih naslovih. Zadnji stolpec v Tabeli 4 prikazuje, da je bil največji del prilagoditve dosežen z zmanjšanjem lizbonskih odhodkov (1a Konkurenčnost za rast in zaposlovanje). Poleg tega so se precej zmanjšali odhodki namenjeni kohezijski politiki. Države članice, predvsem neto plačnice, zagovarjajo zmanjšanje lizbonskih sredstev, saj bi lahko določene ukrepe iz lizbonske strategije uresničevali iz nacionalnih proračunov. Prav tako bi povečanje teh sredstev pomenilo razdelitev manjšega zneska finančnih sredstev za namen kmetijstvu oziroma zmanjšanju neposrednih plačil državam članicam. Zaradi interesa držav članic, ki prejemajo velik del pomoči iz prvega stebra SKP, je bil ključen element dogovora za ohranjanje zgornje meje odhodkov kmetijstvu, tako da je večji del zmanjšanja odhodkov tako padel na drugi steber SKP. Večji del prilagoditve med pogajanjmi je bil tudi Naslov 3. Za 27 % so se zmanjšali odhodki med predlogom Komisije in sprejetim

Medinstitucionalnem sporazumom. Čeprav so si države članice zelo prizadevale za področja varnosti in izboljšanje kakovosti državljanov, je bilo to težko prenesti v sam proračun. Največjo oviro prepotrebni reformi odhodkov so predstavljale države članice same, saj se zavzemajo za ohranitev svojih neto finančnih pozicij v odnosu do proračuna EU. Pri drugih naslovih so bili popravki bolj ali manj minimalni.

**Tabela 5: Finančna perspektiva 2007–2013, prilagojena za leto 2011 (v milijonih evrih)**

Sredstva za prevzem obveznosti (mio EUR)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-13
1. Trajnostna rast	53.979	57.653	61.696	63.555	63.974	66.964	69.957	437.778
<i>1a Konkurenčnost za rast in zaposlovanje</i>	8.918	10.386	13.269	14.167	12.987	14.203	15.433	89.363
<i>1b Kohezija za rast in zaposlovanje</i>	45.061	47.267	48.427	49.388	50.987	52.761	54.524	348.415
2. Ohranjanje in upravljanje naravnih virov	55.143	59.193	56.333	59.955	60.338	60.810	61.289	413.061
<i>od tega: odhodki povezani s trgov in neposredna plačila</i>	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574	330.085
3. Državljanstvo, svoboda, varnost in pravičnost	1.273	1.362	1.518	1.693	1.889	2.105	2.376	12.216
<i>3a Svoboda, varnost in pravica</i>	637	747	867	1.025	1.206	1.406	1.661	7.549
<i>3b Državljanstvo</i>	636	615	651	668	683	699	715	4.667
4. EU kot globalni partner	6.578	7.002	7.440	7.893	8.430	8.997	9.595	55.935
5. Uprava	7.039	7.380	7.525	7.882	8.334	8.670	9.095	55.925
6. Nadomestila	445	207	210	0	0	0	0	862
ODOBRENE PRAVICE ZA PREVZEM OBVEZNOSTI-SKUPAJ	124.457	132.797	134.722	140.978	142.965	147.546	152.312	975.777
kot odstotek BND	1,02 %	1,08 %	1,16 %	1,18 %	1,16 %	1,15 %	1,14 %	1,13 %
ODOBRITVE PLAČIL-SKUPAJ	122.190	129.681	120.445	134.289	134.280	141.360	143.331	925.576
kot odstotek BND	1,00 %	1,05 %	1,04 %	1,12 %	1,09 %	1,10 %	1,07 %	1,07 %
zgornja meja lastnih sredstev kot odstotek BND	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %

Vir: : European Commission (2011).

#### 4.4 ZGORNJE MEJE FINANČNE PERSPEKTIVE 2007–2013

Vse tri institucije so se dogovorile, da mora EU v naslednjih sedmih letih svoje delovanje usmeriti na tri prednostne naloge (Ministrstvo za finance, 2011).

- Vključevanje enotnega trga v širši cilj trajnostnega razvoja z združitvijo gospodarskih, socialnih in okolijskih politik v ta namen. Prednostne naloge ustrezajo novim naslovom, kot so Trajnostna rast s podnaslovoma Konkurenčnost in kohezija ter preimenovanje naslova Kmetijstvo v Ohranjanje in upravljanje naravnih virov.
- Uresničevanje pojma evropskega državljanstva, tako da se izpolni območja svobode, varnosti in dostop do osnovni javnih dobrin z novim naslov 3.
- Vzpostavitev EU kot globalnega akterja, s tem da članice prevzemajo odgovornosti na regionalni ravni ter k prispevanju k civilni in strateški varnosti. To ustreza naslovu 4.

Države članice in vpletene institucije so se za obdobje 2007–2013 dogovorile za skupen obseg odhodkov višini 957.777 milijonov EUR (odobritve za prevzem obveznosti, izražene v stalnih cenah za leto 2011). Celoten obseg sredstev je razporejen za financiranje šestih prioritet oziroma naslovov.

Največ sredstev naj bi bilo v naslednjem finančnem obdobju usmerjenih v prvi naslov, to je poglavje *Trajnostni rasti*. Trajnostni rasti je v obdobju 2007–2013 namenjenih skupno 437.778 milijonov EUR (45,79 %) vseh odhodkov finančne perspektive, od tega 89.363 milijonov EUR (20,41 %) oziroma 9,33 % celotnega proračuna EU za *politiko konkurenčnosti*. Približno 65 % tega denarja je porabljenih za raziskave in razvoj. Preostali glavni odhodki so za področje prometna in energetska omrežja, vseživljenjskega učenja ter konkurenčnosti in inovacij. Za *Kohezijsko politiko* je v obdobju 2007–2013 namenjenih 348.415 milijonov EUR (79,58 %) ali 36,37 % celotnega proračuna EU. Sredstva namenjena za *Trajnostno rast* so leta 2007 znašala 53.979 milijonov EUR ter do leta 2013 narasla na 69.957 milijonov EUR (za 29,60 %).

Drugi največji naslov obsega sredstva namenjena *Ohranjanju in upravljanju naravnih virov*. Temu naslovu je namenjenih 413.061 milijonov EUR (43,12 %) vseh odhodkov, od tega 330.085 milijonov EUR (79,91 %) za kmetijske subvencije. Preostala sredstva tega naslova pokrivajo politiko razvoja podeželja. Ta skupina izdatkov se bo v prihodnje iz 55.143 milijonov EUR v letu 2007 povečala na 61.289 milijonov EUR leta 2013 (za 11,14 %).

Naslov 3 obsega sredstva namenjena spodbujanju koncepta *Državljanstva, svobode, varnosti in pravice*. V okviru programov svobode, varnosti in pravic so sredstva namenjena notranjim in pravosodnim politikam EU; programi spodbujanja državljanstva pa obsegajo sredstva varovanja zdravja in potrošnikov, kulture in mladinske politike. Za izvajanje tega naslova je namenjenih 12.216 milijonov EUR (1,27 %) vseh sredstev. Finančna pomoč v okviru državljanstva je v obliki nepovratnih sredstev na podlagi razpisov za zbiranje predlogov ali javnih naročil. Skupni znesek 2007–2013 je v višini 4.667 milijonov EUR. Ti odhodki so leta 2007 znašali 1.273 milijonov EUR ter do leta 2013 porasli na 2.376 milijonov EUR (za 86,64 %).

Naslovu 4, torej krepitvi vloge *EU kot globalnega partnerja* in odhodkom zunanjih odnosov EU, je namenjenih 55.935 milijonov (5,84 %) vseh odhodkov finančnega okvirja 2007–2013. Ta denar je namenjen zlasti podpori državam kandidatkam in državam Zahodnega Balkana na njihovi poti k priključitvi EU za zagotavljanje stabilnosti in varnosti v našem okolju, za podporo demokraciji in človekovim pravicam ter za zagotavljanje gospodarskih in razvojnih pomoči. Za področje EU kot globalnega partnerja je v letu 2007 namenjenih 6.578 milijonov EUR, v letu 2013 pa bodo narasli na 9.595 (porasli bodo za 45,86 %).

Približno toliko sredstev je namenjenih Naslovu 5, ki vsebuje vse *administrativne odhodke* evropskih institucij, za kar je v finančnem okvirju namenjenih 55.925 milijonov EUR (5,83 %). Od teh sredstev je 47 % namenjenih za Komisijo, 37 % pa je porabljenih za druge institucije in organe, preostanek za pokojnine in evropske šole. Sredstva namenjena administraciji so leta 2007 znašala 7.039 milijonov EUR ter do leta 2013 narasla na 9.095 milijonov EUR (za 29,20 %).

Delež odhodkov *Nadomestil* pod Naslovom 6 za Romunijo in Bolgarijo je v skupni višini 862 milijonov EUR skoraj zanemarljiv. Bolgarija in Romunija sta prejemale nadomestila do leta 2010. 10 držav članic, ki so pristopile leta 2004 so prejemale nadomestila v letih 2004–2006, od leta 2007 pa ne več.



#### 4.5 DODELJEVANJE SREDSTEV MED PRORAČUNSKIMI POSTAVKAMI LETA 2006 IN LETA 2013

**Tabela 6: Dodeljevanje sredstev med proračunskimi postavkami 2006 in 2013 v skladu s prvotnim predlogom Evropske komisije iz leta 2004 (v milijonih evrih)**

<b>Sredstva za prevzem obveznosti (mio EUR, cene 2004)</b>	<b>2006</b>	<b>2013</b>	<b>razlika 2006-2013</b>
1. Trajnostna rast	47.582	76.785	+61,40 %
<i>1a Konkurenčnost za rast in zaposlovanje</i>	8.791	25.825	+193,80 %
<i>1b Kohezija za rast in zaposlovanje</i>	38.791	50.960	+31,40 %
2. Ohranjanje in upravljanje naravnih virov	56.015	57.805	+3,20 %
<i>od tega: odhodki povezani s trgovino in neposredna plačila</i>	43.735	42.293	-3,30 %
3. Državljanstvo, svoboda, varnost in pravičnost	1.381	3.620	+162,10 %
4. EU kot globalni partner	11.232	15.740	+40,10 %
5. Administracija	3.436	4.500	+31,00 %
6. Nadomestila	1.041		
<b>ODOBRENE PRAVICE ZA PREVZEM OBVEZNOSTI-SKUPAJ</b>	<b>120.688</b>	<b>158.450</b>	<b>+31,30 %</b>
<b>ODOBRITVE PLAČIL-SKUPAJ</b>	<b>114.740</b>	<b>143.100</b>	<b>+24,70 %</b>
Sredstva za prevzem plačil kot % BND	1,09 %	1,15 %	
Razpoložljiva nerazporejena sredstva kot % BND	0,15 %	0,09 %	
Zgornja meja lastnih sredstev kot % BND	1,24 %	1,24 %	

Vir: European Union Public Finance 4th Edition (2008, str. 101).

Odhodki za leto 2006 so del finančne perspektive imenovane Agenda 2000 in so prirejeni sedanjem naslovom finančne perspektive 2007–2013 z namenom, da se omogoči primerjava med obema perspektivama. Agenda 2000 vsebuje 8 naslovov, finančna perspektiva za obdobje 2007–2013 pa šteje 6 naslovov, od katerih sta dva razdeljena na podnaslova in je zato bolj prilagodljiva in preprostejša. Z omenjeno strukturo naj bi bili vsebinski cilji bolj poudarjeni v obravnavanem obdobju, sama porazdelitev sredstev za doseg političnih ciljev EU pa bi bila učinkovitejša. Sredstva namenjena kmetijstvu so se preimenovala v Ohranjanje in upravljanje naravnih virov, Strukturne dejavnosti pa so združile v širši cilj Trajnostnega naslova, ki vključuje dva podnaslova. Poleg prenovljenega razvrščanja naslovov je mogoče opaziti tudi spreminjanje obsega sredstev, namenjenih posameznim politikam.

Sedanja finančna perspektiva kaže na spremembo v strukturi odhodkov od Ohranjanja in upravljanja naravnih virov k odhodkom namenjenim doseganju gospodarske rasti in sicer h

Konkurenčnosti za rast in zaposlovanje. Iz tabele 4 je razvidno, da je največja porast odhodkov, ki so namenjeni za Konkurenčnost za rast in zaposlovanje, torej povečanje sredstev za uresničevanje lizbonskih ciljev. Do leta 2013 naj bi se lizbonska sredstva povečala skoraj trikratno. Zgornja meja za te odhodke se je v primerjavi z zadnjim letom pretekle finančne perspektive in letom 2013 povečala za kar 193 %. Ravno pri tej postavki je pomembna porazdeljenost sredstev, saj konstantno naraščanje sredstev nakazuje na jasno željo po gospodarski rasti in sicer z boljšimi sistemi izobraževanja in usposabljanja (glej Tablo 3). Prav tako so v obdobju 2007-2013 narasla Kohezijska sredstva in sicer za več kot 10 milijard EUR kot v prejšnjem obdobju. Skupni znesek za trajnostno rast se je iz leta 2006, ko ji je bilo namenjenih 47.582 milijonov EUR, povečal na 76.758 milijonov EUR (do leta 2013), kar pomeni povečanje za skoraj 30 milijard EUR oziroma 61,40 %.

Sledijo odhodki na področju Državljanstva, svobode, varnosti in pravice, ki so se povečali za 163 % v letu 2013 v primerjavi z zadnjim letom pretekle finančne perspektive. Vendar pa je obseg sredstev tega naslova ter poglavje EU kot globalnega partnerja, ki sta kljub določenemu povečanju zanemarljivo majhna v primerjavi z ostalimi naslovi. Poleg tega sta se v tekoči finančni perspektivi vključila še Solidarnostni sklad v Naslov 3 ter Evropski razvojni sklad v Naslov 4. Sedanja finančna perspektiva ne vsebuje posebnega poglavja, ki bi bilo namenjeno širitvi (kot v pretekli finančni perspektivi), ampak je to poglavje vsebovano v okviru EU kot globalni partner.

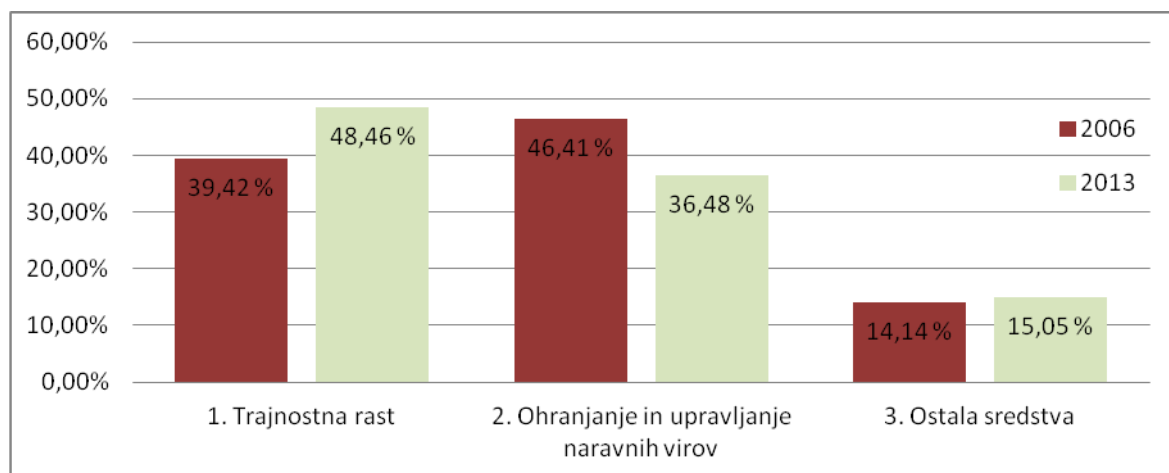
V sedanji finančni perspektivi so se odhodki, ki so bili namenjeni krepitvi vloge EU kot globalnega partnerja, povečali za 40,10 % glede na preteklo finančno perspektivo t. i. Agendo 2000. Zgornja meja za upravne odhodke se je med zadnjima letoma prejšnjega finančnega obdobja 2006 in 2013 povečala za 31 %.

Najmanjša porast odhodkov je namenjena Ohranjanju in upravljanju naravnih virov; med zadnjima letoma obeh finančnih perspektiv se je povečala za komaj 3,20 %, torej ne prihaja do bistvenih sprememb. Od tega so se odhodki povezani s trgov in neposredna plačila celo zmanjšala za 3,30 %. Do sprememb pa prihaja v sami strukturi izdatkov iz tega naslova. V prihodnosti naj bi bilo več sredstev namenjenih razvoju podeželja.

Skupni obseg sredstev sedanje finančne perspektive predstavlja 31,30 % (sredstva za prevzem obveznosti) povečanje sredstev glede na prejšnjo finančno perspektivo. Višina sredstev za prevzem plačil je v novi finančni perspektivi nekoliko višja (1,15 % BND) kot v prejšnji finančni perspektivi (1,09 % BND).

Če povzamemo, se sedanja finančna perspektiva razlikuje od prejšnjega po tem, da so poudarki predvsem na zagotavljanju visoke ravni trajnostne rasti in delovnih mest na temeljih, ki spadajo v lizbonske cilje. Poleg tega se v sedanjem finančnem okvirju že kaže postopno zmanjšanje SKP. Prisotni so tudi: skupna zunanja politika, spodbujanje koncepta državljanstva, svobode, varnosti in pravice ter nadaljnja širitev, vendar pa je delež v sedanji finančni perspektivi bistveno manjši od ostalih naslovov.

**Grafikon 1 : Struktura odhodkov v zadnjem letu pretekle in zadnjem letu sedanje finančne perspektive**



Vir: European Union Public Finance 4th Edition (2008, str. 101).

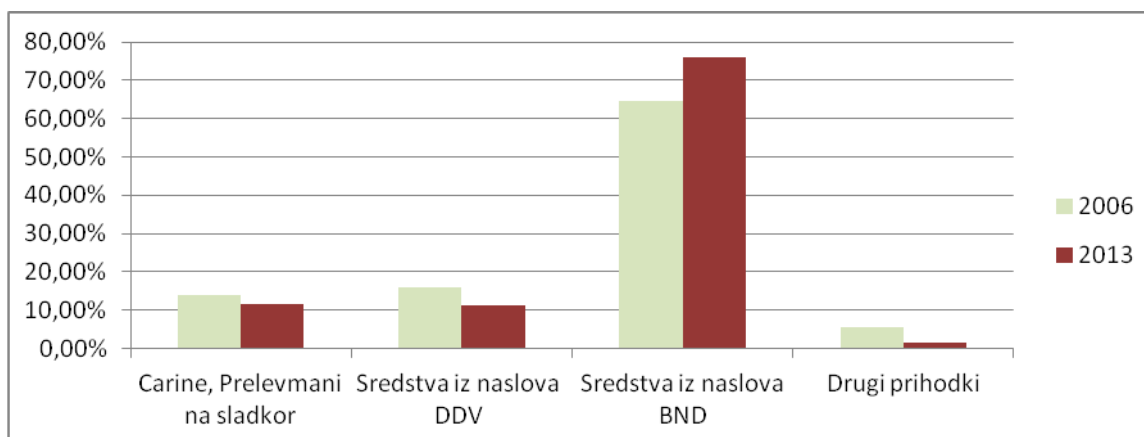
Sedanja finančna perspektiva 2007–2013 kaže na premik v strukturi odhodkov od Ohranjanja in upravljanja naravnih virov, torej Kmetijstva, k odhodkom, ki so namenjeni Konkurenčnosti za rast in zaposlovanje ter politiki kohezije. Delež ostalih sredstev (Državljanstva, svobode, varnosti in pravice, EU kot globalnega partnerja, Administracije) iz leta 2006 pa ostajajo na približno enakem nivoju do leta 2013.

#### **4.5.1 SISTEM LASTNIH SREDSTEV Z MEHANIZMI POPRAVKOV**

Splošna zgornja meja lastnih sredstev je za obdobje 2000–2006 znašala 1,27, izražena kot odstotek BND Skupnosti. V trenutnem finančnem okvirju pa je za lastna sredstva zgornja meja omejena na ravni 1,24 % BND, do leta 2013 pa bi naj bila 1,23 % BND EU.

Obseg popravka Združenemu kraljestvu v sedanji finančnem okvirju je omejen na velikost rabata v obdobju 2000–2006. Obstajala je velika verjetnost, da bi zaradi širitve v letu 2004 vrednost rabata precej narasla, s tem pa bi se Združeno kraljestvo izognilo financiranju stroškov širitvev. Širitev namreč pomeni povečanje neto prispevkov Združenega kraljestva, kar brez ustreznih popravkov vodi v povečanje povračila Združenemu kraljestvu. Obseg rabata je bil tako v obdobju 2007–2013 zmanjšan za 10,5 milijard EUR (Rant, 2008, str. 12).

**Grafikon 2: Razčlenitev prihodkov za leto 2006 in 2013**



Vir: Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2010 (2010, str. 25), EU budget, Financial report, (2006, str. 30).

Glavni vir financiranja proračuna EU v zadnjem letu finančnem obdobju Agende 2000 in zadnjega leta veljavnega finančnega obdobja 2013 je vir, ki temelji na bruto nacionalnem dohodku (BND) držav članic EU. Leta 2006 so sredstva iz tega naslova znašala 64,7 % BND, leta 2013 pa bodo sredstva znašala približno 75,9 % financiranja EU. Sredstva iz naslova DDV so leta znašala 15,90 %, leta 2013 pa bodo znašala približno 11 %. Carine in kmetijski prelevmani so zavzemali 13,9 % financiranja EU, leta 2013 pa bodo zavzemali manj kot 12 % vseh virov financiranja.

Obstoječi sistem financiranja EU uspešno zagotavlja potrebne prihodke proračuna EU, saj se največji vir prihodka zagotavlja iz nacionalnih proračunov držav članic EU. S tem pa se zagotavlja, da je ta sistem pravičen in da so prihodki proračuna EU vsako leto izenačeni z odhodki proračuna EU. Poleg tega vsaka od držav članic vplačuje v proračun EU približno enak odstotek svojega BND EU. Vendar pa ima ta sistem tudi pomanjkljivosti oziroma slabosti. Slabe strani obstoječega sistema lastnih virov so v tem, da je zapleten (tudi zaradi tega ker je poln popravkov). Poleg tega se obstoječemu sistemu upravičeno očita, da spodbuja strmenje k t. i. »pravičnim povračilom«, kar dejansko pomeni, da se v dogovarjanju o srednjeročni finančni perspektivi članice ne osredotočajo na politike, ki bi jih bilo smiselno financirati na EU nivoju, temveč na to, kakšen neto finančni položaj si bodo uspele zagotoviti. Financiranje proračuna EU, ki v vse večji meri temelji na prispevkih držav, vse bolj spominja na financiranje mednarodne organizacije, kot npr. OZN. K reformi sistema lastnih virov bi bilo v osnovi mogoče pristopiti na dva načina, z določenimi korekcijami obstoječega sistema oziroma z bolj celovito reformo, ki bi vključevala uvedbo novega davčnega vira na nivoju EU (Mrak et al., 2007, str. XXI).

Celotna sestava sistema lastnih sredstev Unije je tako pomemben element, ki ga bo v prihodnosti potrebno še obravnavati. Prva bi bila ukinitve vira na osnovi DDV v sedanji obliki, saj obstoj tega vira, ki je po vsebinski plati zelo blizu BND viru, ne prinaša vsebinskih koristi obstoječemu sistemu, pač pa ga samo zapleta in prispeva k njegovi netransparentnosti.

Druga poenostavitev pa bi bilo preoblikovanje obstoječega sistema popravkov. Dejstvo je namreč, da obstoj kakršnega koli mehanizma popravkov ogroža preprostost in preglednost sistema lastnih virov, zato bi bila dolgoročno potrebna vzpostavitev takšne strukture izdatkov proračuna EU, pri kateri mehanizmi popravkov sploh ne bi bili več potrebni (Mrak et al., 2007, str. XXI).

#### **4.5.2 POPRAVKI OBSTOJEČEGA SISTEMA LASTNIH VIROV**

Vprašanja proračunskih neravnovesij bi bilo potrebno rešiti s pomočjo politike izdatkov proračuna EU. Možne spremembe stopnje proračunskih popravkov Združenega kraljestva bodo v prihodnosti odvisne predvsem od razvoja SKP v povezavi z neposrednimi plačili. Zmanjšanje tega dela proračuna EU in povečana poraba za rast in zaposlovanje, bi zmanjšala potrebo po ohranitvi korekcijskih mehanizmov.

V kolikor pa odprava mehanizma popravkov ne bi bila mogoča, bi bila potrebna preučitev možnosti uvedbe alternativnih predlogov, s pomočjo katerih bi bilo mogoče pristopiti k reševanju problema preseženih neto finančnih položajev na sistematičen in splošen način. Prvi je predlog *De La Fuenteja in Domenecha*, katerega osnovna logika je v tem, da vsaki državi članici, ne glede na osnovni dogovor o proračunu EU, zagotovi neto finančni položaj, ki ga vse države smatrajo za pravičnega glede na nek objektivni kriterij. To pomeni, da se države članice vnaprej dogovorijo za objektivni kriterij pravične prerazdelitve v okviru proračuna EU, ex-post mehanizem popravkov pa zagotavlja doseganje vnaprej dogovorjenih, pravičnih neto finančnih položajev preko sistema fiskalnih transferov, kadar dejanski neto finančni položaji, ki izhajajo iz dogovora o izdatkovni in prihodkovni strani proračuna EU, odstopajo od pravičnih. Zaradi zahteve po uravnoteženem proračunu EU je logična dodatna predpostavka in omejitev mehanizma nevtralnost za proračun EU, kar pomeni, da mora biti skupna vsota fiskalnih transferov vseh držav članic enaka nič. Drugi pa je predlog *Heinemanna*, ki predlaga razdelitev izdatkov proračuna EU v dve skupini. V prvi skupini bi bili izdatki, ki imajo splošno priznano naravo »evropskih javnih dobrin« in kateri bi bili izključeni iz izračunavanja neto finančnih položajev. Drugo skupino pa bi sestavljali izdatki z jasno prerazdelitveno funkcijo, za katere bi se neto finančni položaji seveda računali. Ker ta prerazdelitveni del proračuna EU ne bi zajemal vseh proračunskih sredstev, je pričakovati, da bi tudi do dogovora držav članic o sprejemljivih neto finančnih položajih prišlo lažje kot do sedaj (Mrak et al., 2007, str. XXIII).

#### **4.6 VPLIV PRORAČUNA EU NA KOHEZIJSKO POLITIKO**

Kohezijska politika ima pomembno vlogo k izgradnji EU, saj je v prejšnjem finančnem obdobju 2000–2006 pomembno prispevala na področju raziskav in razvoja. Vendar pa so programi kohezijske politike v finančni perspektivi 2007–2013 še bolj poudarjeni, saj se je delež virov namenjenih za vlaganje v inovacije, raziskave in razvoj več kot podvojil. Države članice so zainteresirane za podporo znatnega dela finančnih sredstev za naložbe, zlasti v raziskave in inovacije, razvoj človeškega kapitala z izobraževanjem in usposabljanjem,

podporo podjetniškim dejavnostim (zlasti malim in srednje velikim podjetjem). Poleg tega pa mora kohezijska politika prispevati k izboljšanju zaposlitvenih možnosti najbolj občutljivih skupin, kot so mladi, starejši, invalidne osebe, priseljenci in manjšine. Za doseg te ciljev so bili vzpostavljeni finančni instrumenti kot so strukturni skladi in kohezijski sklad. V finančnem obdobju 2007–2013 se je zmanjšalo število finančnih instrumentov kohezije (trije namesto šestih – Evropski socialni sklad (ESS), Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRS) in Kohezijski sklad).

V obdobju 2007–2013 so kohezijska sredstva razdeljena po naslednjih treh ciljih: cilj Konvergenca, cilj Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter cilj Evropsko teritorialno sodelovanje. Največji delež vseh kohezijskih sredstev je namenjen cilju Konvergenca, ki znaša okoli 80 % vseh sredstev. Konvergenca je med evropskimi regijami v zadnjih letih ostala močna, zaradi česar so se znatno zmanjšala neskladja v BDP na prebivalca, stopnjah zaposlenosti in zlasti v stopnjah brezposelnosti. Zaradi analize, ki je bila izvedena v okviru Evropske komisije, so bile regije razvrščene v tri kategorije: regije s konvergenčnim ciljem, regije v prehodnem obdobju (regije, ki so v obdobju postopnega izločanja, so bile skupaj uvrščene kot regije v prehodnem obdobju, ker ene in druge prejemajo prehodno podporo) ter regije s ciljem regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja. Skozi analizo je bilo ugotovljeno, da so izdatki za raziskave in razvoj kot delež BDP skoraj trikrat višji v regijah s ciljem regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja kakor v regijah s konvergenčnim ciljem. Tudi stopnje zaposlenosti so nizke, in sicer 58 % v regijah s konvergenčnim ciljem v primerjavi z 68 % v regijah s ciljem regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja. Od leta 2000 regije s konvergenčnim ciljem niso bile zmožne zmanjšati te razlike. V predhodnem obdobju pa so regije razliko zmanjšale in imajo sedaj 63 % stopnjo zaposlenosti, vendar so še vedno precej pod stopnjo regij s ciljem regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja. Konkurenčnost v inovacijah postala svetovna, kar pomeni, da mora tudi EU konkurirati na svetovni ravni. Regije s ciljem regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja porabijo 2,1 % svojega BDP za raziskave in razvoj, ZDA pa porabijo 2,5 %. Tudi delež BDP za raziskave in razvoj v najuspešnejših državah ZDA, v katerih živi 10 % vsega prebivalstva, je za četrtno višji od deleža v enakovrednih regijah EU (Evropska komisija, 2008, str. 8).

Znanja in kvalifikacije so pomembne determinante dohodka posameznika, pomembno prispevajo k zaposljivosti in s tem bistveno prispevajo k produktivnosti delovne sile. Vendar pa EU vlaga samo 1,2 % BDP v višjo izobrazbo, medtem ko ZDA vlagajo skoraj 2,9 %. Delež višje izobraženih oseb v starosti med 25 in 64 let je znatno nižji v regijah s konvergenčnim ciljem kakor v regijah s ciljem regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja, in sicer 17 % oziroma 25 %. Delež se je enako povečal med letoma 2000 in 2006 z rahlo višjim povečanjem v regijah v prehodnem obdobju, ki so zdaj dosegle skoraj enak delež, kakor ga imajo regije s ciljem regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja (Evropska komisija, 2008, str. 10).

Delež človeških virov v znanosti in tehnologiji tudi zaostaja v regijah s konvergenčnim ciljem v primerjavi z regijami s ciljem regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja, in sicer 12 % v primerjavi s 17 %. Vendar so bile regije s konvergenčnim ciljem do leta 2000 sposobne

zmanjšati navedeno vrzel za eno odstotno točko. Celotni delež v regijah s konvergenčnim ciljem v letu 2006 je bil še vedno za 10 odstotnih točk nižji kakor v regijah s ciljem regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja. Rast deleža delavcev z znanjem je kljub vsemu visoka. Med letoma 2000 in 2006 se je povečala za 3,4 odstotne točke, povečanje pa je bilo enako v regijah s konvergenčnim ciljem ter regijah s ciljem regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja (Evropska komisija, 2008, str. 11).

Delež delavcev z znanjem je zlasti visok v regijah glavnih mest ali drugih večjih velemestnih regijah, v katerih so sedeži večjih podjetij in specializiranih storitev. Na Portugalskem, v Španiji, Grčiji in Bolgariji delež delavcev z znanjem ostaja nižji, celo v regijah glavnih mest. Delež se je povečal zlasti v mnogih regijah v Španiji, Franciji, Grčiji, Avstriji in Sloveniji, kar kaže, da preusmeritev v gospodarstvo, ki temelji na znanju, ni značilna izključno za velemestne regije (Evropska komisija, 2008, str. 12).

Pomen inovacij za gospodarsko rast in konkurenčnost ter razlike, ki obstajajo s tem v zvezi med regijami, kažejo, da bi se moral delež strukturnih skladov, vloženih v to področje, povečati. Regije s konvergenčnim ciljem si morajo za cilj zastaviti tudi izboljšanje ravni izobrazbe delovne sile, ker bo preusmeritev v dejavnosti z višjo dodano vrednostjo povečala povpraševanje po takšni delovni sili. To bo tudi vplivalo na hitrejšo sprejemanje novih tehnologij in pomagalo zmanjšati razliko v produktivnosti. Visoka produktivnost regijam s ciljem regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja daje prednost ne samo v Evropi, temveč tudi v svetu. Do visoke produktivnosti je prišlo deloma zaradi velikih vlaganj v raziskave in razvoj, ki so mnogo višja kakor v regijah s konvergenčnim ciljem. Da bi obdržale prednost na svetovni ravni, pa morajo biti te regije sposobne konkurirati z drugimi konkurenti na svetovni ravni, ki vlagajo celo še več v raziskave in razvoj ter v višjo izobrazbo. To jasno kaže kakšne so prednosti naraščajoče usmeritve kohezijske politike k večjemu vlaganju v inovacije in človeški kapital v regijah s ciljem regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja.

### *Kohezijska politika in strategija 2020*

Svetovna gospodarska kriza je upočasnila velik del napredka, poleg tega pa svet hitro napreduje in novi izzivi, kot sta globalizacija in staranje prebivalstva, vplivajo na rast in zaposlovanje. Strategija Evropa 2020 ima namen izboljšati kakovost življenja in je osredotočena na skupno ukrepanje na ravni EU. Poleg tega pa bo pomagala državam članicam, da bodo stopile na pot trajnostne rasti, ki bo v bodoče pomagala k razvoju gospodarstva, ki temelji na znanju in inovacijah.

Kohezijska politika bo pri tem ključna, saj lahko precej prispeva k vsaki izmed treh prednostnih nalog Strategije 2020 skozi strukturne sklade, kot sta ESRS in ESS, ter sredstva kohezijskega sklada. Strategijo Evropa 2020, ki je osredotočena na skupno ukrepanje na ravni EU, usmerjajo tri prednostne naloge na področju rasti, ki se medsebojno krepijo. Pametna rast pomeni razvoj gospodarstva, ki temelji na znanju in inovacijah. Vključujoča rast spodbuja visoko stopnjo zaposlenosti. Trajnostna rast pa spodbuja bolj zeleno in

konkurenčno gospodarstvo, ki za gospodarnejše izkorišča naravne vire (Generalni direktorat za regionalno politiko, 2010, str. 4).

Različni finančni inštrumenti vplivajo na kohezijsko politiko, vključno z njenim trenutnim programom za obdobje 2007–2013, pri izpolnjevanju najpomembnejših političnih ciljev EU, kot je strategija Evropa 2020. Jasna opredelitev prednostnih področij financiranja vpliva na pomen kohezijske politike z jasnimi prednostnimi nalogami, če želi doseči pametno, trajnostno in vključujočo rast. Te prednostne naloge se morajo osredotočiti na: podporo novim podjetjem, inovacije, zmanjšanje emisij, izboljšanje kakovosti našega okolja, posodobitev univerz, varčevanje z energijo, razvoj energetske, prometne in telekomunikacijske omrežij s skupnim interesom EU, naložbe v raziskovalno infrastrukturo, razvoj človeškega kapitala in aktivno vključevanje v pomoč v boju proti revščini (Generalni direktorat za regionalno politiko, 2010, str. 5).

Kohezijska politika v trenutnem finančnem obdobju (2007–2013) daje pomemben prispevek vsakemu izmed prednostnih področij strategije Evropa 2020 – pametni, trajnostni in vključujoči rasti. Tako npr. naložbe, namenjene podpori podjetništvu in inovacijam dosegajo, približno 80 milijard EUR, kar pomeni 100 % povečanje v primerjavi s prejšnjo finančno perspektivo (2000–2006). Vključuje neposredno finančno pomoč naložbam ter raziskavam in razvoju, pa tudi čedalje večjo nedenarno pomoč v obliki povezovanja v mreže in sistemov inovacij, poslovnega svetovanja in inkubatorjev. Sem sodi tudi večja uporaba finančnih instrumentov, ki ne temeljijo na subvencijah, kot so tvegani kapital in posojilni skladi, ki pomagajo reševati probleme, kot je dostop MSP do kapitala, ter zmanjšujejo stroške in ustvarjajo dolgoročne trajnostne oblike financiranja. Pomemben prispevek daje tudi ESS, ki je v finančnem obdobju 2000–2006 približno 75 % svojih sredstev namenil aktivnim politikam trga dela, prilagodljivosti, vseživljenjskemu učenju in informacijski družbi. Rezultati iz leta 2009 so vidni, saj je bilo kljub svetovni gospodarski krizi ustvarjenih več kot 25 000 delovnih mest (Generalni direktorat za regionalno politiko, 2010, str. 6).

V okviru kohezijske politike so začeli s spoprijemanjem z izzivi podnebnih sprememb, začeli so izvajati ukrepe za izboljšanje energetske učinkovitosti podjetij. Poleg tega je kohezijska politika, v obdobju 2000–2006 vložila s strani Kohezijskega sklada in ESRR več kot 50 milijard EUR v promet, v obdobju 2007–2013 pa je ta številka narasla na 75 milijard EUR (Generalni direktorat za regionalno politiko, 2010, str. 11).

Komisija je predlagala pet merljivih ciljev EU, ki jih želi razviti do leta 2020 skozi Strategijo Evropa 2020. Ti cilji so (Evropska komisija, 2010, str. 5):

- povečati stopnjo zaposlenosti prebivalstva med 20 in 64 leti na vsaj 75 %,
- 3 % BDP EU je treba nameniti raziskavam in razvoju,
- delež mladih, ki se odločijo za zgodnjo opustitev šolanja, mora biti pod 10 % in vsaj 40 % mladih mora uspešno zaključiti terciarno izobraževanje,
- zmanjšati emisije toplogrednih plinov za vsaj 20 % v primerjavi z ravno iz leta 1990, povečati delež obnovljivih virov energije v končni porabi za 20 % ter povečati učinkovitost porabe energije za 20 %,



- iz revščine rešiti 20 milijonov ljudi.

Če bi bili ti cilji doseženi do leta 2020, bi bil njihov skupni rezultat po mnenju komisije lahko 4 % večji BDP EU in 5,6 milijona novih delovnih mest do leta 2020. Ti cilji pa so med seboj povezani. Višja stopnja izobrazbe povečuje zaposljivost, napredek pa s povečanjem stopnje zaposlenosti pomaga zmanjševati revščino. Večje zmogljivosti za raziskave in razvoj ter inovacije v vseh gospodarskih panogah lahko skupaj z gospodarnejšo uporabo virov izboljšajo konkurenčnost in spodbujajo ustvarjanje delovnih mest. Vlaganje v čistejše, nizkoogljične tehnologije bo koristilo našemu okolju, prispevalo v boju proti podnebnim spremembam ter ustvarilo nove poslovne in zaposlitvene priložnosti (Evropska komisija, 2010, str. 7).

Da pa bi kohezijska politika prispevala k konkretnim zgoraj navedenim ciljem, ki jih zastavlja strategija Evropa 2020, bo morala poiskati pravo ravnovesje med različnimi vrstami naložb. Poleg tega bo potrebno bolj jasna uskladitev politike in ciljno financiranje kot v preteklosti. Usmeriti bi se morali na tiste programe, ki prinašajo večjo dodano vrednost oziroma bi morali večjo pozornost nameniti področjem, na katerih ukrepanje lahko hitro spodbudi rast, torej v raziskave in razvoj. Mnoge države članice so mnenja, da bi bilo potrebno poenostaviti upravno breme. Veliko je namreč pritožb zaradi zamudnih birokratskih obveznosti v zvezi z izvajanjem te politike. Nekateri so mnenja, da bi bilo potrebno uskladiti delovanja med ESRR, ESS in Kohezijskim skladom oziroma bi bilo potrebno delovanje skladov vključiti v enotni sklad zaradi skladnejšega delovanja.

#### **4.7 VPLIV PRORAČUNA EU NA KMETIJSTVO**

Delež proračuna EU za SKP se je zmanjšal z najvišje porabe, skoraj 70 % proračuna EU, v 70. letih prejšnjega stoletja na 34 % za finančno obdobje 2007–2013. To zmanjšanje je pomenilo povečanje drugih nalog EU, zmanjšanje stroškov zaradi reform in večjo porabo za razvoj podeželja, ki mu je v tekočem finančnem obdobju namenjenih 11 % proračunskih sredstev. Namen politike razvoja podeželja je pomagati podeželskim območjem, ki predstavljajo 90 % ozemlja v razširjeni EU. Nekatera kmetijska in gozdarska podjetja še vedno niso dovolj konkurenčna, poleg tega pa je povprečni dohodek na glavo prebivalca nižji na podeželju kot v mestih, manj je znanja in veščin, tudi storitveni sektor je manj razvit. Skrb za podeželsko okolje pa zahteva finančna sredstva. Politika razvoja podeželja je bila okrepljena, da bi podeželskim območjem pomagala obvladovati gospodarske, družbene in okoljske izzive 21. stoletja. Finančno obdobje 2007–2013 tako predstavlja izjemno priložnost za usmeritev sredstev iz novega Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja na gospodarsko rast, delovna mesta in trajnostni razvoj.

Politika razvoja podeželja za obdobje 2007–2013 v skladu s tremi osmi iz nove uredbe o razvoju podeželja temelji na treh vsebinskih sklopih: izboljšanju konkurenčnosti kmetijstva, izboljšanju okolja in podpori za upravljanje z zemljišči ter izboljšanju kakovosti življenja in povečanju raznolikosti gospodarstva na podeželju. Cilj četrte osi Leader, ki temelji na

izkušnjah pobude Skupnosti Leader, je izvajanje lokalnih strategij za razvoj podeželja prek lokalnih javno-zasebnih partnerstev. Zaradi zmanjšanja neposrednih plačil kmetijam in prenosa teh sredstev k ukrepom za razvoj podeželja, bo za razvoj podeželja na voljo več sredstev. Zato morajo države članice izvajati modulacijo oziroma zmanjšanje (za 5 % od leta 2007) vseh neposrednih plačil, ki so višja od 5.000 EUR na leto (Evropska komisija, kmetijstvo in razvoj podeželja, 2011).

Evropska komisija je pripravila načrt za v prihodnost usmerjeno SKP po letu 2013. Na razpravi so bili v veliki večini prispevkov navedeni trije glavni cilji SKP (European Commission, 2010, str 2):

- vitalna proizvodnja hrane (zanesljiva in zadostna oskrba s hrano bo, ob upoštevanju vse večjega svetovnega povpraševanja, gospodarske krize in veliko večje nestanovitnosti trga, prispevala k zanesljivi preskrbi s hrano);
- trajnostno upravljanje naravnih virov in podnebni ukrepi (kmetje morajo pogosto dati prednost okolju pred donosom – vendar teh stroškov trg ne povrne);
- ohranjanje ozemeljskega ravnovesja in raznolikosti kmetijskih območij (kmetijstvo je še vedno glavna gospodarska in družbena gonilna sila na podeželskih območjih ter pomemben dejavnik pri ohranjanju življenja na podeželju).

Sporočilo Komisije obravnava, da je v zvezi z neposrednimi plačili potrebno podporo prerazporediti, preoblikovati in bolje usmerjati na podlagi objektivnih, pravičnih in za davkoplačevalca lažje razumljivih meril. Ta merila bi morala biti gospodarske (element neposrednih plačil, ki se obravnava kot „dohodkovna podpora“) in okoljske narave (odraz javnih dobrin, ki jih zagotavljajo kmetje), podpora pa bi morala biti bolj usmerjena na aktivne kmete. Pravičnejšo razdelitev sredstev bi bilo potrebno zagotoviti na gospodarsko in politično izvedljiv način, pri tem pa predvideti prehod, da se preprečijo večje motnje (European Commission, 2010, str 2).

Ena od možnosti bi lahko bila zagotovitev osnovnega plačila dohodkovne podpore (ki bi lahko bila enotna na regijo in ne pavšalna za celotno EU; temeljila bi na novih merilih in določena bi morala biti zgornja meja), skupaj z obveznim okoljskim plačilom za dodatne (letne) ukrepe, izvajane poleg tistih, ki izhajajo iz osnovnih zahtev v zvezi z navzkrižno skladnostjo (na primer: travna ruša, kolobarjenje, trajni pašniki ali ekološka praha), skupaj s plačilom za posebne naravne omejitve (na ravni EU določena in dodatna plačila, ki se plačujejo prek ukrepov za razvoj podeželja), skupaj z možnostjo omejenega „vezanega“ plačila za posebno občutljive vrste kmetovanja. Preprosta, specifična shema podpore bi povečala konkurenčnost malih kmetij, zmanjšala birokracijo in prispevala k vitalnosti podeželja (European Commission, 2010, str. 2–12).

Pri tržnih ukrepih, kot sta javna intervencija in pomoč za zasebno skladiščenje, obstaja nekaj možnosti za racionalizacijo in poenostavitev ukrepov ter morda za uvedbo novih elementov za izboljšanje delovanja prehranske verige. Čeprav so bili ti mehanizmi tradicionalna orodja SKP, so poznejše reforme povečale tržno usmerjenost kmetijstva v EU, te mehanizme pa

zmanjšale zgoj na varnostne ukrepe, tako da so bile javne zaloge dejansko odpravljene. Tržni ukrepi so še leta 1991 predstavljali 92 % porabe SKP, leta 2009 pa se je zanje porabilo samo 7 % proračuna SKP (European Commission, 2010, str. 2–12).

Politika o razvoju podeželja je omogočila okrepitev gospodarske, okoljske in družbene trajnosti kmetijskega sektorja in podeželskih območij, vendar pa ostajajo ostri pozivi, da je potrebno okolje, podnebne spremembe in inovacije v celoti horizontalno vključiti v vse programe. Pozornost je namenjena pomenu neposrednih prodaj in lokalnih trgov ter posebnim potrebam mladih kmetov in novih udeležencev na trgu. Pristop Leader bo še močnejše integriran. Da bi povečali učinkovitost, je zasnovan prehod k pristopu, ki v večji meri temelji na rezultatih, po možnosti z merljivimi cilji. Eden od novih elementov prihodnje politike o razvoju podeželja bi moral biti sklop instrumentov za obvladovanje tveganja, s katerimi bi se lažje obravnavale tržne negotovosti in nestanovitnost dohodka. Državam članicam bi morale biti na voljo možnosti za obravnavo tveganj v zvezi s proizvodnjo in dohodkom, ki segajo od novega instrumenta za stabilizacijo dohodka, združilivega z orodjem STO, do okrepljene podpore instrumentom zavarovanja in vzajemnim skladom. Tako kot pri neposrednih plačilih, bi bilo treba oblikovati nov način dodeljevanja sredstev, ki bi temeljilo na objektivnih merilih, hkrati pa bi bilo treba omejiti velike motnje iz sedanjega sistema (European Commission, 2010, str. 2–12).

Za rešitev teh glavnih izzivov so v sporočilu opisane tri možnosti za prihodnjo usmeritev SKP: 1) odprava najnujnejših pomanjkljivosti SKP s postopnim uvajanjem sprememb, 2) preoblikovanje SKP v okolju prijaznejšo, pravičnejšo, učinkovitejšo in uspešnejšo in 3) odmik od dohodkovne podpore in tržnih ukrepov ter osredotočanje na okoljske cilje in cilje v zvezi s podnebnimi spremembami. Komisija pri vseh treh možnosti predvideva ohranitev sedanjega dvostebnega sistema – prvi steber, ki zajema neposredna plačila in tržne ukrepe ter ima jasno določena pravila na ravni EU, ter drugi steber, ki ga sestavljajo večletni ukrepi za razvoj podeželja in pri katerem je okvir možnosti določen na ravni EU, vendar pa je odločitev o tem, katere sheme se bodo na koncu uporabljale, v rokah držav članic ali regij v okviru skupnega upravljanja. Naslednji element, ki je skupen vsem trem možnostim, je ideja, da prihodnji sistem neposrednih plačil ne sme temeljiti na preteklih referenčnih obdobjih, temveč mora biti povezan z objektivnimi merili (European Commission, 2010, str. 2–12).

#### **4.8 VPLIV PRORAČUNA EU NA ŠIRITEV**

Širitev spodbuja mir, stabilnost in demokracijo in je eno izmed najmočnejših orodij politike EU. EU nosi odgovornost, da pomaga državam, na katere meji, pri gospodarskem in demokratičnem razvoju, obenem pa spodbuja in pospešuje stabilnost in varnost. S širitvijo se je povečal tudi pomen EU v svetu, saj je postala močnejši mednarodni partner. Širitev je tako za EU in kot tudi za celotno Evropo zgodba o uspehu, saj je pripomogla k temu, da je delitev Evrope presežena. EU je ustanovilo šest držav članic, danes pa jih šteje 27.

Evropska unija je v preteklosti izvedla uspešne širitve. Leta 1973 so se pridružile Velika Britanija, Danska in Irska; potem je leta 1981 EU pozdravila prihod Grčije ter leta 1986, po zatonu diktatorskih režimov, kar je podprlo njihov demokratični razvoj, še prihod Španije in Portugalske, Leta 1995 je EU medse sprejela Avstrijo, Finsko in Švedsko. Nato je EU leta 2004 prestala širitev, ki se je zapisala v zgodovino kot edinstvena, saj je pomenila ponovno združitve Evrope po desetletjih ločitve zaradi železne zaves. Tega leta se je pridružilo deset držav Srednje in Vzhodne Evrope ter Sredozemlja. Leta 2007 sta državi članici postali tudi Romunija in Bolgarija.

Države so, kar zadeva njihovo približevanje EU, na različnih stopnjah. Trenutno ima pet držav status države kandidatke: Hrvaška in Turčija sta pogajanja o pristopu pričeli oktobra 2005. Nekdanja jugoslovanska republika Makedonija je postala država kandidatka decembra 2005, pristopna pogajanja pa se še niso pričela. Islandija je julija 2010 pričela s pogajanja za vstop, Črna gora pa je decembra 2010 pridobila status kandidatke.

Od leta 2007 se predpristopna pomoč izvaja z enotnim instrumentom IPA, ki se uporablja za države kandidatke in države potencialne kandidatke. Ta instrument je nadomestil prejšnje programe Phare, ISPA IN SAPARD. 10 držav članic, ki so se EU pridružile leta 2004, je prejelo sredstva v obdobju 2004 – 2006. Dodeljevanje naročil se je predvidoma nadaljevalo do leta 2008, plačilo sredstev pa do leta 2009. Bolgarija in Romunija sta prejeli sredstva prehodnega vira leta 2007, izvajanje pa se je nadaljevalo do leta 2010. Sredstva prehodnega vira zagotavljajo stalno finančno pomoč na številnih temeljnih področjih, ki zahtevajo nadaljnjo krepitev v skladu z zadnjimi poročili o pripravljenosti države kandidatke za pristop. Pomoč se izvaja po razširjenem decentraliziranem sistemu izvajanja (Evropska komisija, Širitev, 2011).

Od devetdesetih let naprej je EU v države kandidatke investirala zato, da bi jim pomagala pri pripravah na pristop, s proračunskimi stroški v višini preko 3 milijarde evrov na leto od leta 2000 naprej (gl. tabelo v Prilogi 2, ki kaže proračunsko porabo EU). Po pristopu je bila neto poraba EU v novih državah članicah skromna. V skladu z dogovorom iz Københavna leta 2002 so finančni stroški do konca leta 2006 znašali 40,8 milijard evrov, vključno s kmetijskimi subvencijami, infrastrukturno in regionalno pomočjo ter sredstvi za povečevanje jedrske varnosti, izboljšanje javne uprave in zaščite meja (gl. tabelo v Prilogi 3). v širitvenem procesu je zajeta tudi finančna pomoč v višini 10 milijard EUR za leto 2004, 12,5 milijarde EUR za leto 2005 in 15 milijard EUR za leto 2006. Skupna predpristopna pomoč za sedanji finančni okvir (2007–2013) pa znaša 11,5 milijarde EUR (Evropska komisija, Širitev, 2011).

Pretekle širitve so okrepile politike EU, ker so nove države članice v evropski projekt prinesle lastne nacionalne izkušnje in politične usmeritve. Vpliv proračuna EU na širitve v prihodnosti bo še naprej odvisen od tega, kako bo preoblikovan proračun EU. Strošek širitve bo v bistvu v celoti odvisen od tega, kakšne odločitve bo EU sprejela v prihodnje. Za porabo to pomeni zlasti odločitve, ki zadevajo SKP in strukturne sklade za gospodarski razvoj v revnejših regijah in sektorjih. Podeželska območja v vseh predelih EU so pomemben, a občutljiv del, pri katerem mora EU voditi aktivno politiko. Širitev pa omogoča, da se pomika poudarek kmetijske podpore k širšim vidikom gospodarskega razvoja na podeželskih območjih.

Nedavno poročilo je zaključilo, da bo vzdrževanje obstoječe kmetijske politike z velikodušnimi izplačili prihodkov, tudi če bi jih še bolj ločili od pridelave, v nasprotju z dolgoročnim lovljenjem rasti za Srednjo Evropo, ker bo spodbujalo kmetovanje z nizkimi stopnjami pridelave, namesto da bi kmete spodbujali, da bi se prilagodili bolj produktivnim gospodarskim sektorjem (Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje, 2011).

Nekatere politike EU bi prinesle še večje koristi, če bi se razširile na več držav v okviru pravih pogojev, na primer notranji trg ali območje pravice, svobode in varnosti. Kljub širitvi mora biti Unija zmožna še naprej razvijati in izvajati skupne politike na vseh področjih. Ena od študij o prihodnosti proračuna EU po širitvi, ki orisuje različne proračunske scenarije. Po scenariju, ki ne predvideva reforme SKP in v katerem so še naprej v veljavi sedanja pravila za strukturne sklade pod predpostavko, da bodo sedanje države članice še naprej dobivale enake zneske iz strukturnih skladov kot leta 2006, bi se stroški širitve povečali z 0,03 % BDP razširjene Unije leta 2004, na 0,23 % leta 2013. Reforme teh politik bi imele precejšen vpliv na celoten proračun EU kot tudi na stroške širitve. Po drugih scenarijih bi zmanjšanje neposrednega prihodkovnega dodatka (»varstvenega dodatka«) v kmetijstvu na 85 % sedanje ravni do leta 2013 vodilo k stroškom širitve v višini le 0,18 %; ob strogi uporabi pravil za strukturno podporo za sedanje članice, pa bi bili stroški širitve le 0,11 %. Reforme porazdelitve finančnega bremena so prav tako mogoče. Prihodkovni sporazumi EU so vedno bolj zapleteni, potrebovali pa bi bolj nepristranski, transparenten in stabilen sistem (KOK, 2003, str. 46).

Sedanji pravni red Skupnosti na zelo različnih področjih, kot so: kohezijska politika, kmetijstvo, ribištvo, zaščita okolja, zunanji odnosi, preglednost, odgovornost in evropsko državljanstvo, deloma izraža vpliv preteklih širitvev. Nekatere politike EU bi prinesle še večje koristi, če bi se razširile na več držav v okviru pravih pogojev, na primer notranji trg ali območje pravice, svobode in varnosti. Kljub širitvi mora biti Unija zmožna še naprej razvijati in izvajati skupne politike na vseh področjih.

Širitvev omogoča ponovno preučitev mešanice strukturne pomoči s ciljem bolj tesnega povezovanja financiranja z gonili gospodarske rasti. Izkušnje iz preteklosti kažejo, da subvencije niso v pomoč, če se uporabljajo za zavlačevanje prilagajanja, namesto za pomoč prilagajanju. V prihodnosti bo potrebno pregledati različne vrste uporab strukturne porabe, da bi ugotovili, katera so tista področja porabe, ki bi lahko kar najbolje pomagala gospodarski rasti in inovacijam v novih članicah, zlasti regionalni integraciji Srednje in Vzhodne Evrope preko čezmejne infrastrukture. Treba je preučiti druge inovativne oblike porabe povezane z rastjo, izven obsega strukturnih skladov, kot je npr., poraba za raziskave in razvoj. SKP naj bi še naprej premeščala podporo stran od cen in količin proti politiki kakovosti in dinamični politiki razvoja podeželja, ki bolj pomaga kot pa preverja odtok zaposlovanja iz kmetijstva v novih državah članicah. Vodilo tega naj bo skrb za ljudi in njihove skupnosti, kar pomeni odpiranje možnosti tudi za države v razvoju s pomočjo kmetijske trgovine (KOK, 2003, str. 46).

Prihodnje širitve bodo odvisne od tega, kako hitro lahko države kandidatke izpolnijo potrebna merila. Naslednja finančna perspektiva ne bo prehitela političnih odločitev o prihodnjih širitvah, ki bodo temeljile na pripravljenosti države na članstvo. Ko bodo pristopi dogovorjeni in potrjeni bo v prihodnosti potrebno prilagoditi finančni okvir, da se bodo upoštevale potrebe po odhodkih, ki izhajajo iz rezultatov pristopnih pogajanj (Evropska komisija, 2010, str. 26–27).

#### **4.9 VPLIV PRORAČUNA EU NA KONKURENČNOST**

Politika konkurence krepi temeljno moč evropskega gospodarstva ter povečuje možnost Evrope, da uspe na svetovnih trgih. Konkurenčnost evropskega gospodarstva se povečuje, kar je izraz večje zaposlenosti ter izboljšane produktivnosti, ki je ključna za rast gospodarstva na dolgi rok. Zaostanek za ZDA v produktivnosti se zmanjšuje, saj je lani rast produktivnosti, merjena v rasti bruto domačega proizvoda (BDP) na zaposlenega, v EU-27 znašala 1,5 odstotka, v ZDA pa desetinko odstotka manj.

Rast produktivnosti v EU je bila leta 2006 1,5-odstotna, medtem ko je bila v povprečju v obdobju 2000–2006 1,2 %. Stopnja rasti delovno aktivnega prebivalstva za 27 držav EU pa je lani znašala 1,6 %, v letih od 2000 do 2005 pa le pol odstotka, je sporočila Komisija. Čeprav bo potrebno nameniti še veliko denarja za raziskave in razvoj, EU počasi napreduje pri doseganju cilja 3 % BDP za naložbe v raziskave in razvoj (leta 2009 je bilo za raziskave in razvoj namenjenega 2,01 % BDP), vendar pa bo razlika z njenimi glavnimi tekmeci lahko vse večja, zlasti zaradi nizke ravni naložb gospodarstva v raziskave in razvoj. K rasti produktivnosti največ prispevajo mikroekonomske reforme. Gre za naložbe v informacijsko-komunikacijske tehnologije, konkurenco med podjetji, spodbujanje podjetništva in ustvarjanje boljših pogojev za mala in srednja podjetja, boljšo zakonodajo, odprtost za trgovanje ter izboljševanje veščin. Skorajda vse industrije z najvišjo dodano vrednostjo so povezane z informacijsko-komunikacijskimi tehnologijami (Finance, 2011).

Inovacije so tako ključen dejavnik pri ustvarjanju trajnostne rasti ter pravičnejših in ekološko bolj osveščenih družb. Le z bistvenim premikom v sposobnosti Evrope, da uresničuje inovacije, se lahko ustvarijo vzdržna in dobro plačana delovna mesta, ki lahko prenesejo globalizacijske pritiske. Unija inovacij je ena od vodilnih pobud v strategiji Evropa 2020. Z Unijo inovacij se bodo prizadevanja Evrope, vključno s sodelovanjem s tretjimi državami, osredotočila na izzive, kot so podnebne spremembe, varnost preskrbe z energijo in hrano, zdravje in staranje prebivalstva. Zasebni sektor bo spodbujen z dejavnim vključevanjem javnega, obenem pa bodo odstranjene tudi ovire, ki ne dopuščajo, da bi zamisli dosegle trg. Med temi so pomanjkanje financ, nepovezani raziskovalni sistemi in trgi, pomanjkljiva uporaba javnih razpisov za inovacije in počasno določanje standardov.

Ključni elementi v Uniji inovacij (Evropska Komisija, 2010, str. 2):

- skozi ključne elemente v Uniji inovacij bo Komisija predlagala ukrepe za izboljšanje *dostopa do virov financiranja*. Predlagala bo čezmejno ureditev za tvegani kapital in

sodelovala z Evropsko investicijsko banko pri razširitvi shem EU, kot je finančni instrument za porazdelitev tveganja ter z imenovanjem vodilnega strokovnjaka okrepila čezmejne stike med inovativnimi podjetji in vlagatelji.

- *Potekajoče raziskovalne pobude bodo okrepljene.* Komisija bo predlagala ukrepe za dopolnitev evropskega raziskovalnega prostora do leta 2014, kakor zahteva Lizbonska pogodba. To pomeni, da bodo evropska politika za raziskave in nacionalne politike bolj usklajene, zmanjšane bodo upravne ovire, odstranjene bodo ovire za mobilnost raziskovalcev, na primer neprenosljivost pokojninskih pravic. Tudi do rezultatov, doseženih z raziskavami, ki se financirajo z javnimi sredstvi, bo omogočen čim širši prost dostop. Osmi okvirni program bo oblikovan tako, da bo podprl cilje strategije Evropa 2020. Evropski raziskovalni svet in Evropski tehnološki inštitut se bosta še naprej razvijala.
- Komisija bo okrepila znanstveno podlago za oblikovanje politik s pomočjo svojega skupnega raziskovalnega središča.
- Komisija bo leta 2011 uvedla *večji program raziskav o javnem sektorju in družbenih inovacijah* ter pripravila pregled inovativnosti javnega sektorja. Uvedla bo pilotni projekt o družbenih inovacijah, ki bo zagotovil strokovno znanje za družbene inovatorje, ter predlagala, naj se prihodnji programi evropskega socialnega sklada osredotočijo na družbene inovacije. S socialnimi partnerji se bo posvetovala o razširitvi ekonomije inovacij na vse ravni zaposlovanja.
- Komisija predlaga, naj države rezervirajo namenska sredstva *za javne razpise v zvezi z inovativnimi proizvodi in storitvami.* S tem naj bi bil ustvarjen ustrezen trg v vrednosti 10 milijard EUR letno za inovacije, ki izboljšujejo javne storitve. Komisija bo ponudila smernice v zvezi s skupnimi ponodbami pogodbenih strank iz različnih držav članic.

## **5 NOVI IZZIVI, KI VPLIVAJO NA PRORAČUNSKE ODHODKE EU**

Na razvoj EU in s tem na proračun EU vplivajo novi izzivi, ki prihajajo izven meja EU. Le-ta se v današnjem času ukvarja predvsem z notranjimi problemi (zmanjševanje razlik med regijami, varovanje okolja ...), če pa želi zadržati oziroma okrepiti svoj položaj v svetu se mora prilagajati tudi razvojnim izzivom, ki prihajajo od zunaj. Prilagajanje na te izzive bo zahtevalo od EU sprejemanje novih oziroma nadgraditev obstoječih politik, prav tako pa bo EU morala prilagoditi proračunske odhodke EU tem novim izzivom. Nove izzive je mogoče razdeliti na štiri skupine: izzive, ki so povezani z globalizacijo; izzive, ki se navezujejo na klimatske spremembe in energetiko; izzive, ki so povezani s staranjem prebivalstva in imigracijami; izzive, povezane s procesi nadaljnjih širitev EU in geostrateška okolja. Temu bi lahko dodali še gospodarsko krizo, ki je s svojimi posledicami vplivala na gospodarski napredek.

### **5.1 SPREMEMBE V GEOSTRATEŠKEM OKOLJU**

Spremembe v geostrateškem okolju se kažejo kot zmanjšanje pomena nacionalnih držav ter povečanje moči velikih držav, takšnih povezav kot je EU. EU je povezava demokratičnih držav, kjer mora vsaka država članica prispevati k temu, da bo EU delovala kot celota. Ključno za delovanje EU je, da ima enotno vizijo, kar predstavlja podlago financiranja politik skozi proračun EU.

### **5.2 GLOBALIZACIJA**

Zaradi globalizacije svet postaja vse manjši. Ekonomsko okolje se zaradi vsestranskih procesov globalizacije spreminja hitreje kot se je kadarkoli v preteklosti. Zaradi hitrih tehnoloških sprememb (zlasti na področju informacijsko-komunikacijskih tehnologij, transporta in logistike ter storitev) geografska oddaljenost postaja vse manjša ovira za številne gospodarske dejavnosti (Mrak et al., 2007, str. 27)

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



segmentu tradicionalnih, delovno intenzivnih proizvodov, temveč tudi na segmentih proizvodov z višjo dodano vrednostjo. Trendi, ki smo jim priča, namreč jasno kažejo, da te države močno povečujejo svoje investicije v raziskave in razvoj (Mrak et al., 2007, str. 28).

Globalizacijski izziv št. 2 – zaostajanje za ZDA in Japonsko na področju inovacij v visoko tehnoloških sektorjih slabi mednarodno konkurenčnost EU na dolgi rok. Globalizacija pa ne postavlja EU pred izzive samo v kontekstu potencialne izgube delovnih mest zaradi selitve proizvodnje v manj razvite države, temveč države EU tudi izgubljajo svojo atraktivnost kot lokacija za tuje investicije. Eden od ključnih razlogov za to je v tem, da v primerjavi z drugimi razvitimi državami, zlasti ZDA in Japonsko, EU kot celota dosega relativno slabe rezultate na področju raziskav in razvoja ter še zlasti na področju prenosa izsledkov znanosti v komercialno proizvodnjo. Zlasti problematično je to, da se zaostanek za ZDA in Japonsko še posebej povečuje v visokih tehnoloških sektorjih, prav inovacije v teh sektorjih pa v veliki meri determinirajo konkurenčnost države na dolgi rok (Mrak et al., 2007, str. 28).

Odgovor na oba izziva je preobrazba v t. i. na znanju temelječo družbo. Obeh izzivov globalizacije se EU zaveda, odgovor nanju pa je preobrazba od upadajočih tradicionalnih predelovalnih industrij v gospodarstvo, ki bo temeljilo na znanju. Za preobrazbo v gospodarstvo, temelječe na znanju, so v državah članicah EU nujno potrebne strukturne reforme, ki so lahko za določene skupine prebivalstva tudi boleče. Čeprav je večji del strukturnih reform regulacijske narave, pa vendarle obstaja tudi del, ki ga je zaradi evropske dimenzije dodane vrednosti potrebno podpreti z evropskim proračunom. Pri tem je potrebno paziti, da proračun EU ne bi niti podvajal niti izrinjal javno finančnih izdatkov na nacionalnem nivoju in/ali zasebnega financiranja, kar se včasih dogaja zlasti na področju financiranja infrastrukture (Mrak et al., 2007, str. 28).

### **5.3 KLIMATSKE SPREMEMBE**

Naslednji izziv, s katerim se sooča ne le EU temveč svet kot celota, so klimatske spremembe. Svet bo moral spremeniti svoj odnos do okolja ter začeti z zmanjševanjem emisij toplogrednih plinov, sicer se bomo v prihodnosti soočali z velikimi negativnimi posledicami segrevanja ozračja.

Čeprav je k reševanju problemov, povezanih s klimatskimi spremembami, potrebno pristopiti na globalnem nivoju in predvsem z instrumenti ekonomske politike, pa bodo za njihovo učinkovito uveljavitev potrebna tudi znatna finančna sredstva. V njihovo financiranje v prihodnosti se bo v večji meri kot doslej moral vključiti tudi proračun EU. Klimatske spremembe so pretežno povzročene s prekomernim izkoriščanjem fosilnih goriv. Veliko večino emisij toplogrednih plinov namreč povzročijo fosilna goriva. Globalni izzivi na področju klimatskih sprememb so tesno povezani z izzivi, s katerimi se EU danes srečuje na področju energetike. Prekomerno izkoriščanje fosilnih goriv je namreč dejavnik, ki prispeva več kot 80 odstotkov k celotnim svetovnim emisijam toplogrednih plinov. Kar pomeni, da k reševanju problemov segrevanja ozračja ne bo mogoče resno pristopiti, v kolikor to ne bo povezano z

ukrepi, ki bodo po eni strani omejili porabo fosilnih goriv in povečali proizvodnjo drugih virov energije, po drugi strani pa omejili potrošnjo energije, za kar pa bo zelo verjetno potrebno spremeniti ali vsaj prilagoditi potrošniški stil življenja v razvitih državah (Mrak et al., 2007, str. 29).

Dodaten izrazit izziv EU na področju energetike predstavlja njena velika energetska uvozna odvisnost (iz Rusije in držav Bližnjega vzhoda). EU danes pokriva približno polovico svojih energetskih potreb z uvozom nafte, plina in premoga iz tretjih držav, do leta 2030 pa naj bi se ta delež dvignil celo na 70 odstotkov. To nedvoumno kaže na izrazito ranljivost držav EU na področju oskrbe z energijo (Mrak et al., 2007, str. 29).

Potencialno pomembna vloga proračuna EU pri financiranju raziskav na področju novih tehnologij proizvodnje in prenosa energije ter pri financiranju omrežij. Energetika je brez dvoma področje, na katerem bo EU vsaj nekatere od problemov morala reševati skupno. V tem kontekstu se kot evropska javna dobrina nedvomno kažejo investicije v raziskave in razvoj novih tehnologij, kakor tudi investicije v izgradnji tako omrežij za prenos energije med članicami, s katerimi naj bi povečala stabilnost evropskega energetskega sistema, kakor tudi omrežij za povezavo z viri energije v Rusiji in Zakavkazju, na Bližnjem vzhodu ter potencialno tudi v severni Afriki, kjer je potencial tudi za izkoriščanje sončne energije (Mrak et al., 2007, str. 30).

#### **5.4 STARANJE NJENEGA PREBIVALSTVA IN IMIGRACIJE**

Naslednji veliki izziv, s katerim se bo EU srečevala v prihodnjih desetletjih, je problem staranja njenega prebivalstva, ki je vsaj v enem delu močno povezan tudi z vprašanjem imigracij v državah članicah. Po ocenah Evropske komisije naj bi se število ljudi v delovni dobi v obdobju do leta 2030 znižalo iz 303 na 280 milijonov, število prebivalcev EU v starosti nad 65 let pa naj bi se do sredine stoletja povečalo na okoli eno tretjino. To naj bi povzročilo ne le zmanjšanje letne stopnje gospodarske rasti in znatno znižanje BDP na prebivalca v državah članicah, temveč bo imelo pomemben negativen vpliv tudi na obstoječe razvojne modele v državah in v tem okviru še zlasti na vzdržnost njihovih socialnih sistemov (Mrak et al., 2007, str. 30).

#### **5.5 NADALJNJE ŠIRITVE EU**

Nadaljnje širitve EU bodo prav tako zahtevale določeno finančno podporo in s tem vplivale na proračun EU. Trenutno ima pet držav status države kandidatke. Turčija in Hrvaška ter Makedonija so pogajanja o pristopu začela leta 2005. Islandija in Črna gora pa sta leta 2010 pridobili status kandidatke. Druge potencialne države kandidatke pa so: Albanija, Bosna in Hercegovina, Srbija in Kosovo. Kako hitro se bodo države včlanile v EU je odvisno predvsem od njih samih, delno pa tudi od obstoječih držav članic in njihovih mnenj (velike razlike o podpori med državami članicami) ter kako hitro bodo rešili politične probleme.

## 6 REFORMA PRORAČUNSKIH ODHODKOV EU PO LETU 2013

### 6.1 REFORMA SKP

Skupna kmetijska politika je ena najstarejših politik EU, ki je bila vzpostavljena pred več kot petdesetimi leti. Prvotni cilji SKP sta bila zagotavljanje stabilne preskrbe potrošnikov z živilskimi proizvodi preko zagotavljanja dohodka 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. Pridelava je zato hitro naraščala, že v zgodnjih sedemdesetih 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 ter uvedla različne oblike intervencijskih ukrepov (podpore skladiščenju, podpore porabi, podpore predelavi ali uničenju proizvodov) in s tem ustvarjala dodatno povpraševanje in razbremenjevala presežne trge (Mrak et al., 2007, str. 45–46).

Več desetletij je veljala za enotno urejeno področje na ravni Skupnosti in ki je najbolj povezovalo države članice. Izvajanje SKP temelji na treh načelih: enotnosti trg (skupni trg), dajanju prednosti domači pridelavi (tržno - cenovna zaščita) in pa finančne solidarnosti članic (skupni proračun). Temeljni cilji SKP so: zagotavljati redno oskrbo z živili po sprejemljivih cenah za potrošnike, dvigniti storilnost v kmetijski pridelavi, zagotoviti primerno življenjsko raven za kmetijske pridelovalce, stabilizirati kmetijske trge, varovati okolje. (Mrak et al., 2007, str. 45-46)

Sredstva namenjena SKP se delijo na dve podskupini:

- prvi steber predstavlja odhodke namenjene neposrednim plačilom in tržnim intervencijam. Neposredna plačila predstavljajo finančno glavnino SKP in predstavljajo finančno podporo kmetom. Z zadnjo sprejeto reformo 2003 je prišlo do pretrganja vezi med kmetijskimi subvencijami in količino pridelave. Največji del pomoči kmetom tako ni več dodeljen glede na količino pridelave, ampak glede na spoštovanje okolijskih in zdravstvenih standardov. Tržne intervencije predstavljajo tržno podporo in izvozna nadomestila.
- Drugi steber SKP je bil vzpostavljen šele leta 1992 in zajema politiko razvoja podeželja. Ta steber ima namen izboljšati življenjske razmere na podeželju ter izboljšati konkurenčnost kmetijstva skozi posamezne strukturne ukrepe. (Mrak et al., 2007, str. 45-46).

Do začetka osemdesetih let je bila kot osnova SKP poudarek na cenovnih podporah s tržnimi intervencijami. Sistem cenovnih podpor se je stabiliziral in s tem se je povečeval obseg pridelave. EU je dosegla cilje prehranske varnosti s tem pa so naraščale tudi težave SKP. Stroški prodaje presežkov na svetovnih trgih so zaradi razlik v ceni postajali vedno večja obremenitev za proračun EU.

Proračunski in trgovski pritiski so v osemdesetih in devetdesetih letih vodili EU v dve reformi SKP, ki pa cenovnih podpor proizvodnji in tržnih intervencij, nista spremenili. Prva reforma leta 1984 je tako ohranila cenovne podpore, z uvedbo kvot pa je delno zajezila proračunsko razsipno rast proizvodnje. Druga, bolj odločna reforma je bila leta 1992 (MacSharryeva reforma) s katero je prišlo znižanje intervencijskih cen, s tem pa tudi proizvajalčevih. Nastalo izgubo kmetov so reševali z neposrednimi plačili, do katerih so kmetje upravičeni iz naslova izgube dohodka. S tem ukrepom je EU iz svojega proračuna začela plačevati dohodkovne subvencije. Ta plačila so bila omejena s skupnim obsegom pravic po posamezni državi, izplačevala pa so se proizvajalcem na enoto kmetijske površine (ha), enoto živali, ali drugega kmetijskega proizvoda. MacSharryeva reforma je z uvedbo neposrednih plačil uspešno zajezila proračunsko rast izdatkov SKP in tudi omejila rast proizvodnje, prinesla pa je tudi nove probleme. Ker so bila proizvodna plačila vezana bodisi na enoto površine bodisi na enoto živali, so največji prejemniki sredstev proračuna EU iz tega naslova prav največji in najbolj konkurenčni proizvajalci. To je bilo toliko bolj problematično, ker se je delež neposrednih plačil v strukturi celotnih izdatkov za SKP v devetdesetih letih kontinuirano povečeval in je leta 2000 že presegel 2/3 (Mrak et al., 2007, str. 46–47).

Do zadnje pomembne reforme Skupne kmetijske politike je prišlo leta 2003 (imenovana Fischlerjeva reforma) v okviru Agende 2000 in sočasno s pripravami na širitev EU z državami Srednje in Vzhodne Evrope. S Fischlerjevo reformo bo SKP ostala nespremenjena do zaključka sedanjega finančnega obdobja do leta 2013, saj raven sredstev za prvi steber ostaja praktično nespremenjen. Bistvena novost te reforme je tudi uvedba t. i. proizvodno nevezana plačila. Gre za uvedbo plačil, ki niso neposredno vezana na obseg proizvodnje, ter jih je mogoče izplačevati na ravni preteklih pravic na posamezno gospodarstvo, ali imeti enotno plačilo na ha 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. Druga novost pa je namenjena krepitvi politiki razvoja podeželja. Glavni cilji na tem področju so: krepitev kmetijstva in gozdarstva, izboljšanje konkurenčnosti podeželskih območij in ohranjanje naravnih virov. Liberalizacija trga in postopna odprava tržno cenovnih podpor pa je spremljalo tudi poudarjeno preusmerjanje k politiki razvoja podeželja (Mrak et al., 2007, str. 48).

Na področju SKP se pojavlja vprašanje, zakaj naj bi proračun EU, ki ima omejena sredstva, v tako veliki meri financiral dejavnost, ki predstavlja relativno majhen delež celotne dodane vrednosti EU. S tem se postavlja tudi vprašanje, katera področja kmetijstva bi bilo v prihodnje primerno financirati iz proračuna EU. Pri prvem stebru SKP sta možni dve interpretaciji, ki opravičujejo velika sredstva za SKP. Po prvi interpretaciji so neposredna plačila predvsem dohodkovna podpora kmetom in kot taka sledijo konceptu prerazporeditve. V tem primeru argument, da je potrebno sredstva za ta namen zagotavljati preko proračuna EU, praktično povsem odpade, saj se 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 javnih dobrin (varna in zdrava prehrana, izgled pokrajine) in torej bolj ustrezajo konceptu javnih dobrin. Tudi v kolikor se sprejme argument, da tovrstna neposredna plačila ustrezajo konceptu javnih dobrin, pa je za financiranje s strani proračuna EU še vedno potrebno dokazati, da je financiranje na tem nivoju bolj primerno od financiranja iz nacionalnih proračunov. Poleg tega pa so neposredna plačila po prvem stebru SKP tudi v nasprotju z načelom pravičnosti, saj je razpon razlik v prejeti pomoči na hektar med državami članicami tudi ob upoštevanju polne vključitve novih držav članic zelo velik (90–680 EUR/ha). Kritiki pravijo, da največ, kar 80 % vseh podpor, dobijo največji, ki bi že tako morali biti sposobni proizvajati brez podpor (Mrak et al., 2007, str. 48).

Drugi steber SKP je po drugi strani bližje konceptu javnih dobrin, saj naj bi se v okviru razvoja podeželja prvenstveno financirali ukrepi za izboljšanje konkurenčnosti, izvajanja nadstandardnih storitev ter razpršitev dejavnosti in dohodkov na podeželju, kar pa je po drugi strani že naloga kohezijske politike. Prav tako bi se tudi na področju razvoja podeželja večina javnih dobrin, ki naj bi jih zagotavljal drugi steber SKP, lahko financirala iz nacionalnih proračunov ter ne iz proračuna EU.

### *O prihodnosti SKP po letu 2013*

Razprava o prihodnosti SKP po letu 2013 se je začela skupaj z razpravo o proračunu leta 2010, ko je Komisija predstavila obsežen pregled porabe EU. Vendar pa je o nadaljnji reformi SKP pri pregledu proračuna ostalo odprtih še veliko vprašanj. Še pred tem pa sta bili pomembni reformi MacSarrjeva iz leta 1992 in Fischerjeva iz leta 2003, skozi katere sta se identificirala dva osnovna koncepta razvoja SKP po letu 2013.

Prva, francoska pobuda iz leta 2006 skuša tudi po letu 2013 ohraniti sedanji sistem z nekaterimi dopolnitvami. Pobuda potrjuje pravilnosti reform iz leta 2003, utemeljuje, da SKP in evropski kmetje potrebujejo predvsem stabilnost ter zatrjuje, da do leta 2013 niso potrebne nobene večje spremembe. Že sama uvedba proizvodne nevezanosti je velik korak k boljši SKP, zavzema pa se za poenostavitev zahtev in postopkov. Predlagajo pa tudi, da je potrebno razmisliti tudi o novih ukrepih za stabiliziranje trga, med drugim tudi o zasebnih skladih. Drugi koncept razvoja SKP pa je stališče Velike Britanije iz leta 2005. To stališče zagovarja radikalno zmanjšanje podpor prvega stebra, prilagoditev zunanjetrgovinske zaščite na raven, ki velja za druge gospodarske panoge ter ukinitve vseh drugih oblik tržnih intervencij. Predlog praktično ukinja prvi steber, sprejema pa nadaljevanje politike razvoja podeželja in še to ne v neki obsežnejši obliki. To posledično pomeni, da se stališče zavzema za bistveno zmanjšanje sredstev za SKP v proračunu EU.

Koncept razvoja SKP odpirata različne smeri razvoja SKP po letu 2013 (Mrak et al., 2007., str. 51–52):

- Status quo– gre za smer razvoja, ki je po vsebini podobna francoski, ima pa dve varianti. Po prvi naj bi skupen obseg sredstev za kmetijstvo v proračunu EU ostal tudi po letu 2013 na enakem nivoju, stroški širitve pa bi bili vključeni v obstoječi obseg

sredstev za SKP. Po drugi varianti pa naj bi se sredstva v primeru širitve EU povečala. 1. steber: države ohranijo različne sheme neposrednih plačil, delne poenostavitve, zmanjšanje sredstev za tržne intervencije, nekateri novi ukrepi (zavarovalniške sheme, varnostna mreža za primere motenj na trgu). 2. steber nadaljnji razvoj, brez pomembnejših sprememb.

- Smer drastičnega omejevanja SKP – skupen obseg sredstev proračuna EU naj bi se v obdobju do leta 2020 bistveno zmanjšal v primerjavi z letom 2013. 1. steber: postopna ukinitve vseh politik podpor, saj bi plačevanje dohodkovnih subvencij prevzele države članice, 2. steber: nadaljnji razvoj, poudarek na podeželskih storitvah in okolju. Iz dela sredstev prvega stebra proračuna EU bi se financirale tudi nove evropske dobrine s področja kmetijstva, s katerim bi nato EU poskušala odgovoriti na izzive podnebnih sprememb (vse večje suše ter posledično vpliv na oskrbo s hrano) ter oskrbe z energijo (predvideno je povečanje proizvodnje energije z biomaso, kar ima posledice tako za okolje kot tudi kmetijstvo)
- Komunitarna smer razvoja SKP – verjetno povečanje sredstev na račun širitve in vključitev novih nalog (financiranje evropskih javnih dobrin predvsem v povezavi s kakovostjo življenja). Sočasno pa naj bi prišlo do precejšnih sprememb v strukturi izdatkov med prvim in drugim stebrom v korist drugega ali celo do odprave razdelitve med. Tržne intervencije bi bile odpravljene, neposredna plačila pa bi bila strogo ciljno usmerjena.

Razvoj kmetijstva bi šel lahko v različne smeri. Za pričakovati je, da se sredstva SKP iz proračuna EU po letu 2013 ne bodo povečala. Lahko pa bi prišlo do razlik med izdatki med prvim in drugim stebrom, v korist drugega. Torej lahko pričakujemo v prihodnosti smer razvoja v omejevanje SKP ali pa v smeri komunitarnega razvoja, možen pa je tudi razvoj med obema razvojema SKP.

SKP se bo morala v prihodnosti prilagajati evropskim in svetovnim razmeram. Evropsko kmetijstvo mora v prvi vrsti ohranjati potencial za pridelavo hrane po vsej Evropi in s tem potrošnikom zagotoviti varnost s preskrbo hrane. Spremembe SKP so po letu 2013 potrebne, tako z vidika soočanja z novimi izzivi (globalizacija, podnebne in energetske spremembe), kot tudi z vidika odpravljanja posledic gospodarske krize in pa doseganja bolj uravnotežene porazdelitve sredstev. Kmetijstvo potrebuje stabilne pogoje, da bo lahko sledilo zastavljenim ciljem. Vendar se tukaj pojavljata dva pomembna razloga, ki otežujeta večjo proizvodnjo hrane. Prvič so tukaj višji energetske stroški, potreba po zmanjšanju toplogrednih plinov, ki predstavljajo veliko omejitev za povečanje proizvodnje. Drugič pa bodo podnebne spremembe lahko onemogočile uporabo velikih predelov za kmetijsko proizvodnjo. Zato bo večjo pozornost potrebno nameniti izvajanju ukrepov na teh področjih, poleg tega pa bo potrebno nameniti še dodatno pozornost varovanju okolja.

V prihodnosti bi morali razmisliti o primernem obsegu sredstev namenjenih SKP. Sredstva prvega stebra bi se morala zmanjšati, podpreti pa bi bilo potrebno ohranitev podpor drugemu stebru SKP. Morali bi poenostaviti SKP, ker bi s tem bistveno zmanjšali stroške za administracijo kot tudi kmetijske pridelovalce. Torej so neposredna plačila nepogrešljiva, saj

zmanjšujejo dohodkovna nihanja in bi morale biti spremembe tega sistema postopne. Vendar pa bi se lahko nadaljnja reforma omejila na odpravo neskladnosti, npr. zagotovila pravičnejšo porazdelitev neposrednih plačil med državami članicami in kmeti. Ob predlaganih spremembah pa bi lahko proučili tudi možnost uvedbe nacionalnega sofinanciranja neposrednih plačil prvega stebra. S tem bi se zmanjšal delež sredstev SKP v proračun EU, kar je temelj za prenovo proračuna EU.

Tukaj je potrebno omeniti še en vidik, ki govori v prid zmanjšanju izdatkov za SKP. Zmanjšanje izdatkov SKP vpliva tudi na obstanek popravka v korist posameznih držav. Kot je že bilo omenjeno, so mehanizmi popravkov nastali po težnji pravičnega povračila, da lahko vsaka država članica EU, v primeru, da je njena proračunska obremenitev večja od njene sorazmerne blaginje, ob primernem času koristi popravek. Eden glavnih argumentov za uvedbo popusta je bil tudi velik delež financiranja SKP. Velika Britanija je imela najmanjši kmetijski sektor med državami članicami EU, zato je tudi prejela najmanj neposrednih plačil.

Popravek v korist Velike Britanije je bil tisti, ki je zaviral sprejemanje proračuna EU in nasprotoval načrtovanju sedanjega večletnega finančnega okvirja. Tu bi bilo potrebno omeniti še, da prav ta predstavlja največjo oviro pri pomembnejši reformi izdatkov držav članic v svojih neto finančnih pozicijah v odnosu do proračuna. Reforme naj bi zmanjšale prevelika neravnovesja v neto plačilih posameznih držav članic EU. Vendar pa je ta sistem preveč kompleksen, vse več pa je dvomov tudi o njegovi pravičnosti. Zato se pojavlja vprašanje, ali so ta sredstva v prihodnosti sploh upravičena. Ocenjuje se tudi, da bi odprava tega mehanizma rešila proračun EU odvečnih bremenitev. Če bi se sredstva namenjena Lizbonskim ciljem povečala, bi se po mnenju Komisije zmanjšala potreba po ohranitvi korekcijskih mehanizmov. Poleg tega pa se sredstva za SKP postopno manjšajo. Če bi se sredstva SKP močno zmanjšala, bi se verjetno države članice bile pripravljene odpovedati korekcijskemu mehanizmu. Torej bo sestava te skupine odhodkov v prihodnosti odločala v naslednjem večletnem finančnem okvirju, ali so ti korekcijski mehanizmi upravičeni.

## **6.2 REFORMA KOHEZIJSKE POLITIKE**

Kohezijska politika temelji na načelu solidarnosti, s pomočjo katerega članice EU prispevajo k premagovanju razlik med regijami. Do sredstev so upravičene tiste evropske regije, ki ne dosega povprečja EU. Pri kohezijski politiki pa ne gre samo za prerazdeljevanje sredstev namenjenih zmanjšanju razlik med regijami, ampak tudi prispeva k večjemu družbenemu proizvodu in s tem k nastanku konkurenčnega okolja (alokacijski argument).

Regionalna strukturna politika EU, kot jo poznamo danes, je pomembna in potrebna politika EU za zagotavljanje enakovrednih pogojev na enotnem notranjem trgu. Različne ocene o uspešnosti kohezijske politike: različne empirične ocene o učinkih kohezijske politike so mešane, makroekonomski modeli pa večinoma ugotavljajo pozitiven dolgoročen vpliv kohezijske politike na gospodarsko rast. Ne glede na skupno uspešnost kohezijske politike

imajo različni deli kohezijske politike različno stopnjo teoretične utemeljenosti. Najmočnejšo teoretično podlago in največ podpore med državami članicami ima tisti del kohezijske politike, ki je usmerjen v najmanj razvita območja. Precej bolj problematičen je pa je del, ki je usmerjen v preostale regije, utemeljen na argumentu stroškov prestrukturiranja, dostopa do ljudi ter političnem vidiku vidljivosti. Tretja utemeljenost pa se nanaša na čezmejno, med regionalno sodelovanje in je skladna tako s teoretičnimi vidiki kot tudi s praktičnimi argumenti za nadaljevanje tovrstne politike.

Poleg različnih mnenj glede prenizke ciljne usmerjenosti kohezijskih sredstev predstavlja glavni očitke današnji kohezijski politiki kompleksnost in zbirokratiziranost, ki se odraža v visokih stroških delovanja ter prevelikem poudarku na črpanju sredstev, namesto da bi se osredotočili na njegove učinke. Ključen izziv s stališča učinkovitosti sistema izvedbe predstavlja ustrezna delitev pristožnosti, pri čemer je ta močno odvisna od ustreznosti delitve med državo članico in Evropsko komisijo, ki mora upoštevati okvirno delitev. Pristožnosti Evropska komisija je poleg določitve pravnega okvira omejena predvsem na zagotavljanje in preverjanje, da sistemi upravljanja in nadzora, ki jih je opredelila država članica, delujejo učinkovito ter zagotavljajo uspešnosti dodeljevanja pomoči z vsebinskim in finančnim spremljanjem ter vrednotenjem doseženega (Mrak et al., 2007, str. 54–55).

#### *Možne smeri razvoja kohezijske politike v prihodnosti*

Ključni parameter, ki bo določal kohezijsko politiko v prihodnosti je obseg sredstev proračuna EU, ki bo namenjen tem področjem. Skozi poznana dejstva so se smiselno oblikovale tri osnovne smeri razvoja kohezijske politike EU. Prva možna smer razvoja (Status quo smer) gre v smeri nadaljevanja sedanjega obsega sredstev na področju kohezije. Gre za smer razvoja, ki v vsebinskem smislu temelji na kohezijski politiki, ki je v veljavi za obdobje sedanjega finančnega okvirja. Tu sta možni dve varianti. Po prvi bi skupni obseg sredstev ostal nespremenjen v obdobju po letu 2013, kar pomeni, da se preko spremenjene politike zmanjša dostop obstoječih članic do teh sredstev (temu bodo nasprotovale sedanje upravičenke do kohezijskih sredstev), po drugi varianti pa bi politiko pustili v sedanjih vsebinskih okvirih, kar pa bi pomenilo povečanje sredstev za kohezijo (temu bi nasprotovale velike plačnice) (Mrak et al., 2007, str. 54–55).

Drugo smer razvoja predstavljajo predlogi, ki se v osnovi zavzemajo za zmanjšanje pomena kohezijske politike. Tudi tu je možnih več variant takšne smeri razvoja kohezijske politike. Prva in v praksi zelo malo verjetna je kohezijska politika kot fiskalni transfer (variante s kohezijsko politiko kot fiskalnim transferjem). Logika te variante je, da bi vsak obstoj kohezijske politike, ki bi presegel domet fiskalnih transferjev, moral biti utemeljen na načelu subsidiarnosti (npr. usmerjanje sredstev na izvajanje zakonodaje EU) oziroma na osnovi argumenta tržnih pomanjkljivosti (raziskave in razvoj). Gre za izrazito radikalno varianto, ki bi v celoti spremenila sedanjo logiko in koncept kohezijske politike. Druga je varianta temelječa na kohezijskem pristopu. Kar pomeni dodeljevanje sredstev le državam članicam, ki ne dosega določene meje upravičenosti – trenutno pri kohezijskem skladu 90 odstotkov povprečnega BND EU na prebivalca – ne pa tudi regijam. S tem bi se skrb za manj razvite



regije v bolj razvitih državah avtomatsko prenesla nazaj v pristojnost držav članic. Zadnja varianta, temelječa na odprti metodi koordinacije, v osnovi nadgrajuje kohezijsko varianto v smeri zmanjšanja tveganj za tiste, ki bi z uvedbo kohezijske variante potencialno izgubili. Razvitejše države članice, zagovornice zmanjševanja obsega proračuna EU, so namreč svojim regijam ponujale dogovor, na osnovi katerega bi njihove regije prejemnice sredstev podprle kohezijski pristop, izpad dohodka pa bi nadomestili iz nacionalnih proračunov. Varianta torej zagotavlja zmanjšanje sredstev za kohezijsko politiko brez zmanjšanja razvojnih sredstev za regije, ob hkratni večji prilagodljivosti in zmanjšani birokraciji sistema (Mrak et al., 2007, str. 54–55).

Zadnja komunitarna smer razvoja kohezijske politike temelji na sedanjem razumevanju kohezijske politike kot ene ključnih politik EU. Pomeni usmerjanje sredstev manj razvitim državam članicam (manj razvitim regijam) poleg tega pa je možno dati velik poudarek tudi drugim razvojnim vidikom, kot npr. razvoj mest, razvoj podeželja, razvoj gorskih območij. Poleg tega pa je možno kohezijsko politiko povezati z drugimi sektorskimi vidiki kot je trajnostni razvoj. Da bi bili doseženi boljši rezultati, bi bilo potrebno bolj jasno in ciljno financiranje politik. Takšna smer razvoja kohezijske politike bi imela precejšnje podporo med prejemniki sredstev, saj postavlja dobro in visoko izhodišče za dosego realnejših finančnih ciljev (Mrak et al., 2007, str. 54–55).

Da pa bi v prihodnosti dosegli večji učinek kohezijskih sredstev za nadaljnje obdobje po letu 2013, bi bilo potrebno poskrbeti, da bodo države članice in regije osredotočile vire EU na dogovorjena prednostna področja EU. To bi lahko dosegli tako, da bi omejili število prednostnih področij evropskega pomena. Potrebna pa bi bila tudi večja usklajenost z drugimi politikami, kot so kmetijstvo, okolje, energetika, promet. Kot do sedaj bi morala biti kohezijska sredstva še naprej usmerjena v najrevnejše regije, da bi se zmanjševale razlike v stopnji razvoja različnih regij.

Za krepitev povezovanja politik EU, bi bilo potrebno uvesti strateški okvir, ki bi pomenil skupno evropsko sodelovanje, v katerem bi se opredelil glavni cilji, ki bi pripomogli k večji učinkovitosti kohezijske politike ter reševanje izzivov v prihodnosti, kot so staranje prebivalstva in visoke ravni delovnih mest. Tak ukrep bi nadomestil sedanji pristop z ločenimi strateškimi smernicami za posamezne politike. Zajemal bi ukrepe, ki se danes financirajo iz sredstev Kohezijske sklada, Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada, Evropskega sklada za ribištvo in Evropskega sklada za razvoj podeželja. Okvir bi omogočal tudi povezovanje z drugimi instrumenti EU, kot so programi za raziskave in inovacije. Taka strategija bi državam članicam omogočila sodelovanje, ki bi lahko predstavile svoje razvojne strategije, ob enem pa bi tudi opredelila, kako nameravajo države članice ukrepati v zvezi s prednostnimi področji in cilji, ki so določeni v strategiji Evropa 2020. Tak pristop bi omogočal, da bi povezali prvotno možno razdelitev sredstev med države članice z učinkovitim sistemom, ki bi zagotovil, da bi višina pomoči ustrezala doseženim ciljem.

### **6.3 SPREMEMBE NA DRUGIH IZDATKOVNIH NASLOVIH PO LETU 2013**

Do zdaj je bilo največ govora o SKP in pa kohezijski politiki, saj bi zmanjšanje odhodkov za ta dva namena omogočilo povečanje izdatkov za nekatere druge namene. Podpirati bi morali večjo razvojno usmerjenost proračuna EU, torej v raziskave in inovacije, saj le te najbolj pospešujejo gospodarsko rast. Pri tem pa razvojne usmerjenosti ne smemo razumeti zgolj v smislu povečanja Konkurenčnosti za rast in zaposlovanje, se pravi izdatkov, ki podpirajo Lizbonsko strategijo v okviru naslova Trajnostna rast, temveč mnogo širše. Večjo podporo proračuna je potrebno nameniti tudi za izdatke iz Naslova 3 (Državljanstvo, varnost, svoboda in pravica), ki so usmerjeni v izboljšanje kakovosti življenja državljanov EU in pa Naslovu 4 (EU kot globalni partner) – krepitvi zunanjih odnosov in skupnega delovanja na tem področju. V sedanjem finančnem okvirju se že kaže povečanje deleža sredstev omenjenim naslovom, saj se je delež namenjen raziskavam in inovacijam v obdobju zadnje finančne perspektive podvojil, vendar pa je ta delež bistveno manjši od ostalih naslovov.

#### **6.3.1 KONKURENČNOST ZA RAST IN ZAPOSLOVANJE**

Izdatki namenjeni Konkurenčnosti za rast in zaposlovanje se bodo do leta 2013 podvojili in znašali 7 % celotnega proračuna. Izdatki za raziskave in inovacije bi morali v prihodnosti dati še večji učinek v smislu rasti in ustvarjanja delovnih mest. Poleg tega bi bilo potrebno modernizirati izobraževalne sisteme na vseh ravneh. Potrebovali bi več univerz, povečati bi bilo potrebno stopnjo izobraženosti in iz tujine pritegniti najbolj nadarjene ljudi (EVROPSKA KOMISIJA, 2010, str. 9). Prav v teh okvirih je bila zasnovana vodilna pobuda strategije Evropa 2020 »Mladi in mobilnost«, s katero je želela Komisija spodbuditi napredek izobraževalnih sistemov ter omogočiti mladim pot do zaposlitve.

Evropa se sooča z obsegom družbenih sprememb, kakršnega do zdaj ni poznala in ki jih je mogoče obvladati le s pomočjo pomembnih znanstvenih in tehnoloških novosti. Prednost morajo imeti osrednji cilji strategije Evropa 2020. Da bi dosegli cilje na tem področju, je Komisija predlagala vzpostavitev «Unije inovacij», za izboljšanje pogojev in dostop do financiranja raziskav in inovacij, da bi lahko dejansko te inovativne zamisli pretvorili v storitve, ki ustvarjajo rast in delovna mesta. EU bi morala denimo nadoknaditi manko energetskih raziskav, ki so bile več desetletij na stranskem tiru, kar je povzročilo zaostanek Evrope pri proizvodnji energetske varčnih domačih virov energije in zmanjševanju emisij (Evropska komisija, 2010, str. 9).

V prihodnosti bi morali strmeti k vzpostavitvi poenotnega evropskega raziskovalnega prostora, da bi izboljšali učinkovitost evropskega sistema za raziskave in inovacije. Potrebovali bi prostor, v katerem bi tako javni kot zasebni akterji prosto delovali, se povezali za konkuriranje in sodelovanje na svetovni ravni (Evropska komisija, 2010, str. 9).

Evropa se sooča z novimi izzivi, kakršnih do sedaj ni poznala in ki jim je mogoče slediti le s pomočjo znanja in z novimi tehnologijami. EU bi morala usmeriti svoje delovanje na področje energetike in zmanjševanja toplogrednih plinov, varstva okolja in prizadevanj za

obvladovanje podnebnih sprememb. Države članice EU morajo še naprej vlagati v razvoj in inovacije, da bi povezale enotno evropsko raziskovanje in izobraževanje, ter s tem omogočili večjo mobilnost v Evropi.

### **6.3.2 DRŽAVLJANSTVO, SVOBODA, VARNOST IN PRAVICA**

Različni programi, ki so financirani s strani Evrope na različne načine prispevajo k utrjevanju državljanstva EU. Vsakič, ko državljani vidijo konkretne učinke delovanja EU – od štipendij za mobilnost do rezultatov raziskav in lokalnih kohezijskih projektov – to pripomore k zavedanju, da EU deluje v njihovo korist. Programi, ki podpirajo kulturno raznolikost, kažejo, kako se lahko evropska integracija dotakne državljanov na najrazličnejše načine (Evropska komisija, 2010, str. 16).

Odgovornost EU do njenih državljanov se kaže tudi v Solidarnostnem skladu EU. Z njim je EU pokazala svojo pripravljenost na sodelovanje pri odzivanju na krizne razmere. Od leta 2002 je EU uspela zagotoviti več kot 2,1 milijarde EUR podpore državam članicam in regijam, ki so jih prizadele naravne nesreče (Evropska komisija, 2010, str. 16). Vendar pa so se skozi čas pokazale tudi slabosti delovanja Sklada. Potrebna bi bila večja preglednost nad njegovo uporabo, potrebno bi bilo stalno financiranje, kar pa pomeni tudi, da bi morala biti večja tudi njihova prožnost, ki bi omogočala prerazporeditev sredstev znotraj tega podnaslova.

V okviru državljanstva se postavlja več ciljev: zagotavlja varnosti znotraj meja (preprečevanje kriminala in terorizma), varovanje zunanjih meja ter zagotavljanje osnovnih dobrin in temeljnih pravic državljanom EU. Zato je delovanje EU na tem področju še kako pomembno. Poleg tega so politike na področju svobode, varnosti in pravice v skupnem interesu državljanov EU. Zato bi bilo za izvajanje teh politik potrebno poiskati učinkovite načine zagotavljanja sredstev. Del bremena bi moral biti razdeljen med vse države članice, saj imamo od varovanja zunanjih meja koristi vsi državljani EU. Ostali del pa bi bil financiran iz proračuna EU.

### **6.3.3 EU KOT GLOBALNI PARTNER**

Izzive, kot so: podnebne spremembe, migracije, globalizacija in s tem povezana revščina, kriminal ..., je mogoče reševati le na mednarodnem ravni. V prihodnosti lahko pričakujemo prizadevanja EU za dobre odnose s sosednjimi državami, še naprej pa bo zagotavljala razvojno in humanitarno pomoč. Potrebe potem delu proračuna EU so zelo velike. Tudi na tem področju bo potreben jasen pregled, na katerih področjih se lahko ukrepa na nacionalni ravni oziroma se financira iz proračuna EU.

Humanitarna pomoč EU je eden najbolj vidnih in učinkovitih virov nujne pomoči. Vendar bi morali v fazi nujne pomoči hitreje slediti razvojni ukrepi za obnovo po kriznih razmerah in večjo odpornost v prihodnosti. Trenutno je to oteženo zaradi neprožnosti proračuna EU. Proračun za humanitarno pomoč je moral v sedanjem obdobju financiranja vsako leto poseči po rezervi za nujno pomoč, kar kaže, da so potrebe po tem delu proračuna zelo velike (Evropska komisija, 2010, str. 18).

Eden izmed ciljev Evrope je tudi boj proti svetovni revščini. Pomoč najmanj razvitim državam pomembno prispeva k reševanju problemov, kot sta dostop do hrane, izobraževanja, čiste vode ter prilagajanje na posledice podnebnih sprememb. EU si prizadeva za uresničitev razvojnih ciljev, njena zaveza, da bo do leta 2015 namenila 0,7 % BND za uradno razvojno pomoč, izhaja iz zavedanja, kako pomembno je zunanje financiranje za doseganje naših ciljev. Gre za precejšnje povečanje proračuna EU za razvojne pomoči (Evropska komisija, 2010, str. 19).

#### **6.3.4 UPRAVNI ODHODKI**

V tekočem finančnem okvirju je za upravne odhodke namenjenih 6 % celotnega proračuna EU. Ti odhodki krijejo stroške osebja, informacijske tehnologije, opremo, stroške prevajanja v vse jezike držav članic. Upravni odhodki zavzemajo velik del proračuna EU, če za primerjavo vzamemo odhodke namenjene Državljanstvu. V naslednjem finančnem okvirju bo potrebno poiskati najboljši način za omejitev stroškov na tem področju ob tem pa zagotavljati uspešnost delovanja administracije.

Boljše medinstitucionalno sodelovanje bi prineslo k omejitvi stroškov delovanja institucij. Z razvojem skupnih informacijskih sistemov za vse institucije, bi morda lahko veliko prihranili. Podobne oblike medinstitucionalnega sodelovanja bi lahko prinesle koristi na področju prevajanja in upravljanja dokumentov (Evropska komisija, 2010, str. 21).

#### **6.4 SKUPEN OBSEG ODHODKOV PRORAČUNA EU V OBDOBJU PO LETU 2013**

V prejšnjem poglavju sta bili podrobneje analizirani dve skupini izdatkov, kot sta kmetijska in kohezijska politika, saj sprememba teh dveh vrst politik predstavlja v prihodnosti prestrukturiranje proračuna EU. V tem poglavju pa bo govora o skupnem obsegu izdatkov proračuna EU v obdobju po letu 2013. V tekoči finančni perspektivi se skupni obseg odhodkov giblje okoli 1 % BND odobritve plačil za prevzem obveznosti. Kot je že bilo omenjeno v prejšnjem poglavju proračun EU, premalo sredstev namenja za razvojne namene, zlasti za izobraževanje, raziskave in razvoj in da bi se celoten obseg izdatkov proračuna EU kot delež BND moral povečati. Kljub temu pa so se že v pogajanjih za tekočo finančno perspektivo odrekli povečanju izdatkov za doseganje Lizbonske strategije. Torej lahko podobno situacijo pričakujemo tudi po letu 2013, da bo skupen obseg izdatkov ostal na ravni sedanjega finančnega obdobja in da ni za pričakovati pomembnejšega relativnega povečanja posameznih skupin izdatkov proračuna EU.

V sedANJI finančni perspektivi obseg odhodkov za SKP pada, zato lahko pričakujemo, da bo njegov delež v BND EU tudi po letu 2013 še naprej padal. Kakšen pa bo ta padec pa je odvisno od tega, kakšen bo odnos med pogajalci za naslednjo finančno perspektivo, torej med državami članicami, zagovornicami SKP in nasprotnicami SKP.

Odhodki za kohezijsko politiko kot delež BND EU se ne bodo povečevali. Realno gledano se sredstva za to skupino izdatkov po letu 2013 ne bodo zmanjšala in bodo ostala na ravni sedanje, predvsem zaradi načela solidarnosti. Bolj razvite članice namreč financirajo slabše razvite, kar pomeni, če naj bi se EU tudi v prihodnosti skladno razvijala in zmanjševala razlike med državami članicami, se mora načelo solidarnosti ohraniti, oziroma višina sredstev kohezijske politike. Poleg tega se skupina kohezijskih držav (Španija, Grčija, Portugalska), ki že dalj časa prejemajo kohezijska sredstva bojijo izgube kohezijskih sredstev zaradi novih članic.

Odhodki za doseganje ciljev Lizbonske strategije kot delež BND EU se bodo povečali. Znano je, da so bili v času pogajanj odhodki na tem področju najbolj prikrajšani. Za naslov Konkurenčnost za rast in zaposlovanje (za gospodarsko rast in delovna mesta) je Komisija iz leta 2004 predlagala skupni obseg odhodkov v vrednosti 121.687 milijonov EUR, kar je za 39 % več kot je v sedanji finančni perspektivi. To potrjuje dejstvo, da je za doseganje ciljev Lizbonske strategije odvisno od ukrepov ekonomskih politik oziroma od samih držav članic in ohranitev neto finančnih pozicij v odnosu do proračuna EU.

Zaradi novih izzivov povezanih z globalizacijo, klimatskimi spremembami, energetiko bo potrebno iz proračuna EU financirati tudi nekatera povsem nova področja proračunskih odhodkov. Pravzaprav ne bo šlo ravno za financiranje novih področij v proračun EU. V večini primerov bo šlo le za povečanje obsega sredstev proračuna EU na področjih kot so raziskave in razvoj. Eno izmed takih področij je financiranje raziskav energetskih tehnologij, drugo področje pa so klimatske in geostrateške spremembe. Kolikšen obseg bo namenjen novim skupinam izdatkov iz proračuna EU pa je odvisno od samega sodelovanja držav članic EU ter soglasja med državljani EU o tem, katera so danes tista prednostna področja, ki si zaslužijo biti na prvem mestu v proračunu EU.

Zaradi izzivov povezanih z migracijskimi tokovi in s tem povezanimi področji varovanja zunanje meje je pričakovati, da se bo obseg sredstev za notranje politike povečal. Najverjetneje bo za te namene v obdobju neposredno po letu 2013 namenjenih okoli 0,15 % BND EU v primerjavi z 0,10 % BND EU, kolikor je predlagala Komisija leta 2004 za obdobje 2007–2013 (Mrak et al., 2007, str. 61).

V prihodnosti po letu 2013 lahko torej pričakujemo relativna povečanja odhodkov evropskega proračuna za doseganje ciljev Lizbonske strategije, kot so raziskave in razvoj ter izobraževanje, odhodkov za izvajanje notranje politike, zunanje politike, kamor so vključene humanitarne pomoči ter predpristopna pomoč. Vendar pa bo proračun EU ostal na približno enakem nivoju kot v sedanji finančni perspektivi.

## 7 ZAKLJUČEK

Proračun EU se je razvijal vzporedno s številnimi drugimi procesi. Na strani proračunskih odhodkov je ključnega pomena uvedba Skupne kmetijske politike, ki je bila zasnovana z Rimsko pogodbo leta 1957 in pa kohezijske politike iz leta 1971 in 1975, ki še danes zasedata več kot 80 % vseh odhodkov proračuna EU in pa proces vključevanja novih držav članic v povezavo. Na strani proračunskih prihodkov je najpomembnejši mejnik uvedba sistema lastnih virov sredstev proračuna v letu 1970. Ta sistem je postopoma nadomestil prispevke držav članic, na katerih je temeljilo financiranje v začetnem obdobju več proračunov do 70-ih let.

Današnja ureditev javnih financ EU temelji na finančni perspektivi, letnem proračunu in sistemu virov lastnih sredstev. Osrednjo vlogo igrajo večletne finančne perspektive, ki so se začele sprejemati pred več kot dvajsetimi leti. EU je do sedaj sprejela 4 finančne perspektive. Po prvi (5-letni) finančni perspektivi so bile vse nadaljnje 7-letne: paket Delors II. (1993–1999), Agenda (2000–2006), danes pa se nahajamo proti koncu izvedbe finančnega okvirja 2007–2013. Razprava oziroma pogajanja za 5. finančno perspektivo pa se pričela z objavo predloga Komisije junija 2011.

Pri oblikovanju tekočega finančnega obdobja 2007–2013 so se pojavljali problemi, ki so bili predstavljeni že v finančni perspektivi izpred sedmih let, perspektivi Agenda 2000. Prvi problem je bil, kolikšen naj bo skupen obseg izdatkov proračuna EU. Tesno povezana s tem so pogajanja o strukturi izdatkov, pri čemer naj bi le-ta odsevala vsebinske izzive, s katerimi se bo soočala EU. Tretji problem pa je bil seveda, kako razdeliti breme financiranja evropskega proračuna. Pogajanja so bila osredotočena predvsem na vprašanja popusta VB ter neto finančnih pozicij posameznih držav, zlasti tistih, ki naj bi bile največje neto plačnice v proračun EU. Med pogajanja za finančno perspektivo 2007–2013 je prišlo do zmanjšanja odhodkov po posameznih proračunskih naslovih. Največji del prilagoditve je bil dosežen z zmanjšanjem lizbonskih odhodkov (1a Konkurenčnost za rast in zaposlovanje), kljub temu da so si države članice prizadevale na področjih, kot so varnost ter izboljšanje kakovosti državljanov. K temu so prispevale države članice same, saj se zavzemajo za ohranitev svojih neto finančnih pozicij v odnosu do proračuna EU.

Sedanja finančna perspektiva 2007–2013 od Agende 2000 že kaže na spremembo v strukturi odhodkov za Ohranjanja in upravljanja naravnih virov k odhodkom namenjenim doseganju gospodarske rasti in sicer h Konkurenčnosti za rast in zaposlovanje. Skupna zgornja meja za te odhodke sedanje finančne perspektive predstavlja 193,80 % (sredstva za prevzem obveznosti) povečanje sredstev glede na prejšnjo finančno perspektivo. Sledijo odhodki na področju Državljanstva, svobode, varnosti in pravice, ki so se povečali za 163 % v letu 2013 v primerjavi z zadnjim letom pretekle finančne perspektive. V sedanji finančni perspektivi so se odhodki, ki so bili namenjeni krepitvi vloge EU kot globalnega partnerja, povečali za 40,10 % glede na preteklo finančno perspektivo t. i. Agendo 2000. Vendar pa je obseg sredstev tega naslova ter poglavje Državljanstva, svobode, varnosti in pravice, ki sta kljub

določenemu povečanju zanemarljivo majhna v primerjavi z ostalimi naslovi. Poleg tega sta se v tekoči finančni perspektivi vključila še Solidarnostni sklad v Naslov 3 ter Evropski razvojni sklad v Naslov 4. Sedanja finančna perspektiva ne vsebuje posebnega poglavja, ki bi bilo namenjeno širitvi (kot v pretekli finančni perspektivi), ampak je to poglavje vsebovano v okviru EU kot globalni partner. Najmanjša porast odhodkov je namenjena Ohranjanju in upravljanju naravnih virov; med zadnjima letoma obeh finančnih perspektiv se je povečala za komaj 3,20 %, torej ne prihaja do bistvenih sprememb. Od tega so se odhodki povezani s trgov in neposredna plačila celo zmanjšala za 3,30 %. Do sprememb pa prihaja v sami strukturi izdatkov iz tega naslova. V prihodnosti naj bi bilo več sredstev namenjenih razvoju podeželja. Če povzamem, se sedanja finančna perspektiva razlikuje od prejšnje po tem, da so poudarki zagotavljanja visoke ravni trajnostne rasti in delovnih mest na temelju, ki spadajo v lizbonske cilje. Do leta 2013 naj bi se lizbonska sredstva povečala skoraj trikratno. Vendar pa je obseg sredstev tega kljub določenemu povečanju zanemarljivo majhen v primerjavi s SKP in pa Kohezijsko politiko.

Odhodki proračuna EU bi se morali razvijati skupaj z razvojem dejavnosti v EU, vendar pa potrebe Skupnosti rastejo hitreje kot so se zmožni prilagajati proračunski izdatki. Največji delež izdatkov je bil tako v prejšnji kot tudi v tekoči finančni perspektivi še vedno namenjen kmetijski politiki in pa koheziji, premalo pa raziskavam, razvoju in inovacijam. Zato bo, predvsem na teh dveh področjih, v prihodnje potrebno proučiti nove možnosti sprememb, da se bo proračun EU lahko odražal na nove usmeritve politik ter pri tem zagotavljal najučinkovitejše rezultate.

EU mora v prihodnosti postati bolj konkurenčna, da bo zagotovila rast in ustvarjala delovna mesta. Največji delež odhodkov je v tekoči finančni perspektivi namenjen prav Trajnostni rasti, zagotavljanju rasti in zaposlovanja, kar pa je težko uresničiti. Današnja uspešna gospodarstva uvajajo inovacije in uporabljajo znanja, vendar pa številna gospodarstva EU pri tem niso dovolj učinkovita. Na podlagi navedenih dejstev lahko sklepamo, da bo proračun EU po letu 2013 ostal na približno enakem nivoju kot v sedanjem finančnem okvirju okoli 1 % BND EU. Tako da temeljito reformo proračuna lahko pričakujemo šele za obdobje po naslednji finančni perspektivi.

## LITERATURA IN VIRI

### LITERATURA

1. ARISTOVNIK, Aleksander (2004). *Oblikovanje nove finančne perspektive EU in pogajalska izhodišča Slovenije*, Uprava. letnik II, št. 2, str. 122–138.
2. *European Union Public Finance 4th edition* (2008).: Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
3. European Commission (1997). *Agenda 2000 – for a stronger and wider Europe*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
4. FIGERA, Filipa (2007). *How to reform the EU Budget? Going Beyond Fiscal Federalism*. Utrecht, Utrecht University.
5. GROS, Daniel, STEFANO Micossi (2005). *A better Budget for the European Union*. Centre for European Policy Studies, Brussels.
6. KOK, Wim (2003) *Širitev Evropske Unije, Dosežki in izzivi*, Poročilo Wima Koka, Evropski komisij, Evropski univerzitetni inštitut v Firencah.
7. MRAK, Mojmir, DROBNIČ, Mitja, ERJAVEC, Emil, MAVKO, Mitja, RANT, Vasja, RAVNIK, Branko, ŠUŠTERŠIČ, Janez, VAJGL, Uroš, WOSTNER, Peter (2007). *Pregled proračuna EU: priložnost za resno ali za samo navidezno reformo*, Poročilo projektne skupine za reformo proračuna EU. Služba vlade Republike Slovenije za Evropske zadeve. Ljubljana.
8. MRAK, Mojmir, RANT, Vasja (2004). *Vsebinski izzivi razširjene EU in nova finančna perspektiva*. Bančni vestnik. Letnik 53, št. 5, str. 117–125.
9. MRAK, Mojmir, RANT, Vasja (2005). *Proračun Evropske unije v naslednjem srednjeročnem obdobju*. Bančni Vestnik. Letnik 54, št. 12, str. 11–15.
10. MRAK, Mojmir, RANT, Vasja (2008). *Temeljna izhodišča razprave o reviziji proračuna EU*. Bančni Vestnik. Letnik 57, št. 1/2, str. 45–52.
11. PUKL, Nataša (2007). *Sistem financiranja evropskega proračuna in uvedba evropskega davka*. Magistrsko delo. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
12. RANT, Vasja (2008). *Javne finance Evropske unije*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
13. SETNIKAR CANKAR, Stanka, KLUN, Maja, ARISTOVNIK, Aleksander, PAVCIN, Primož (2008). *Ekonomika javnega sektorja s proračunskim financiranjem*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.



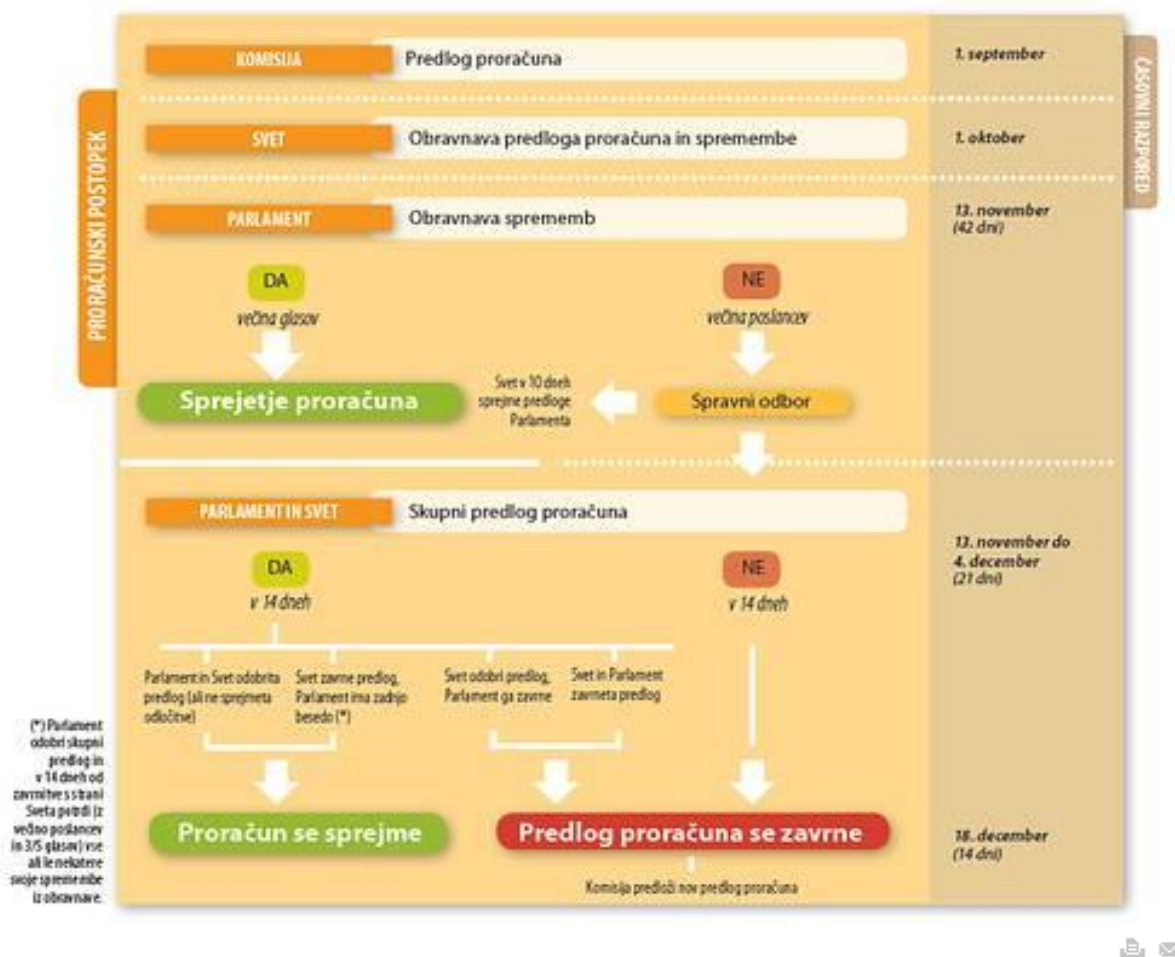
## VIRI

1. Communication from the Commission to the council and the European Parliament (2004). *Building our common Future* (COM 101 final). Brussels.
2. Council of the European Union (2005). *Financial Perspective 2007–2013*. Brussels
3. European Commission. Financial programming and budget. Dosegljivo na: [http://ec.europa.eu/budget/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm) (5. 12. 2010).
4. European Commission (2010). *EU budget 2009 — Financial Report*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
5. European Commission (2006). *EU budget 2006 — Financial Report*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
6. European Commission (2010). *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future* (COM(2010) 672 final). Brussels.
7. Evropska komisija (2007). *Reforma proračuna v spreminjajoči se Evropi. Javni posvetovalni dokument v zvezi s pregledom proračuna za 2008/2009* (SEC 1188 konč.), Bruselj.
8. Evropska komisija (2010). *Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2010. Luxembourg*. Urad za publikacije Evropske unije.
9. Evropska komisija (2008). *Peto poročilo o napredku na področju gospodarske in socialne kohezije*, Bruselj.
10. Evropska komisija (2010). Generalni direktorat za regionalno politiko. *Doseganje pametne, trajnostne in vključujoče rasti, Peto poročilo o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji*, Bruselj.
11. Evropska komisija (2010). *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in nacionalnim parlamentom, Pregled proračuna* (EU COM 700 konč). Bruselj.
12. Evropska komisija (2010). *Sporočilo Komisije, Evropa 2020, Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast*, (COM (2020) konč). Bruselj.
13. Evropska komisija, kmetijstvo in razvoj podeželja. Dosegljivo na: [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_sl.htm) (11. 6. 2011).
14. Evropska komisija, Širitev. Dosegljivo na: [http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession_sl.htm) (11. 6. 2011).
15. Evropska komisija (2010). *Unija inovacij – spremeniti ideje v delovna mesta, zeleno rast in socialni napredek*, Bruselj.
16. Finance.si. Dosegljivo na: [http://www.finance.si/195562/Konkuren%20nost\\_EU\\_se\\_pove%20uje](http://www.finance.si/195562/Konkuren%20nost_EU_se_pove%20uje) (11.6.2011).
17. Ministrstvo za finance. Dosegljivo na: [http://www.mf.gov.si/si/delovna\\_podrocja/mednarodni\\_financni\\_odnosi/evropske\\_zadeve/proracun\\_eu/naslednja\\_financna\\_perspektiva\\_proracuna\\_eu\\_20072013/](http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/mednarodni_financni_odnosi/evropske_zadeve/proracun_eu/naslednja_financna_perspektiva_proracuna_eu_20072013/) (8. 3. 2011).
18. Komisija evropskih skupnosti. Dosegljivo na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0148:FIN:SL:HTML> (8. 3. 2011).
19. Sklep Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Medinstitucionalnega sporazuma z dne 17. Maja 2006 o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju v zvezi s prilagoditvijo večletnega finančnega okvirja (2008). Bruselj.

20. Slovenija. Doma v Evropi. Sprejemanje proračuna. Dosegljivo na:  
<http://www.evropa.gov.si/si/financiranje-in-proracun/sprejemanje-proracuna-evropske-unije/>  
(19. 1. 2011).
21. Slovenija.doma v Evropi. Sprejemanje proračuna. Dosegljivo na:  
<http://www.evropa.gov.si/si/siritev-eu/zmogljivost-povezovanja-eu/> (11. 6. 2011).
22. Večletni finančni okvir. Dosegljivo na: <http://www.evropa.gov.si/si/financiranje-in-proracun/vecletni-financni-okvir/> (2. 12. 2010).
23. Vodič po proračunu Evropske Unije. Dosegljivo na:  
[http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus\\_page/034-83461-266-09-39-905-20100923FCS83457-23-09-2010-2010/default\\_sl.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus_page/034-83461-266-09-39-905-20100923FCS83457-23-09-2010-2010/default_sl.htm) (19. 1. 2011).

# PRILOGE

## Priloga 1: Postopek sprejemanja proračuna EU



Vir: Slovenija. Doma v Evropi. Sprejemanje proračuna. Dosegljivo na: <http://www.evropa.gov.si/si/financiranje-in-proracun/sprejemanje-proracuna-evropske-unije/> (19. 1. 2011).

**Priloga 2: Poraba EU za širitev: Pred pristopom  
Poraba pred pristopom (v mio EUR po cenah iz 2000)**

	2000-2003
PHARE (Krepitev demokratičnih institucij in javne uprave)	6240,00
ISPA (Prometna in okoljska infrastruktura)	4160,00
SAPARD (Kmetijstvo in razvoj podeželja)	2800,00
Skupaj	13200,00
Letno povprečje	3300,00
Skupaj v % 1999 EU-BNP	0,16
Letno povprečje v % 1999 EU-BNP	0,04

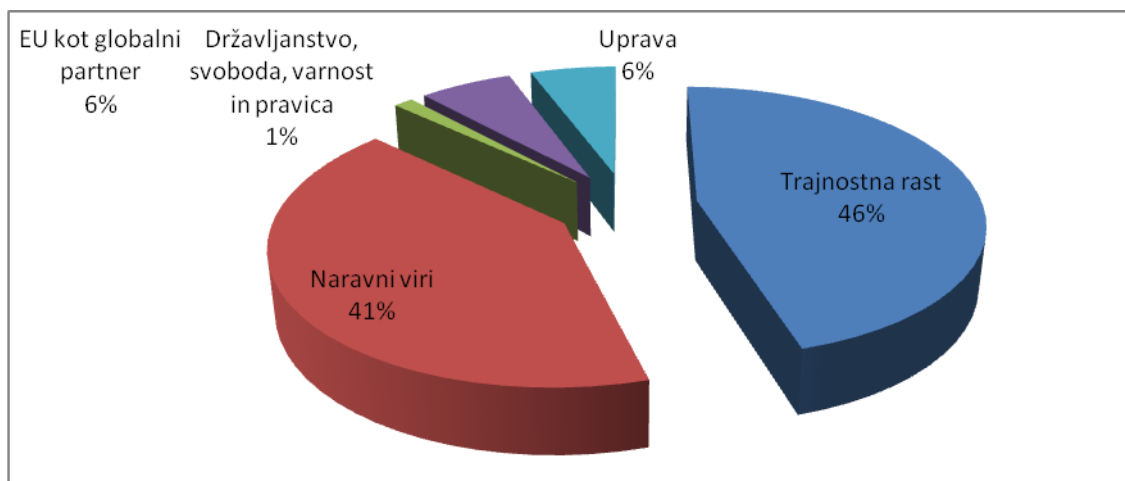
Vir: Kok (2003, str. 77).

**Priloga 3: Poraba EU za širitev: Po pristopu (v mio EUR, cene 1999)**

	2004-2006
Skupna kmetijska politika	4682
Razvoj podeželja	5110
Strukturne akcije	21746
Interne politike,	4256
od tega:	2642
obstoječe politike	380
izgradnja institucij	858
schengenske zmogljivosti	375
jedrska varnost	
Uprava	1673
Posebne zmogljivosti za denarne tokove	2398
Začasne proračunske kompenzacije	987
Skupaj obveznosti	40852

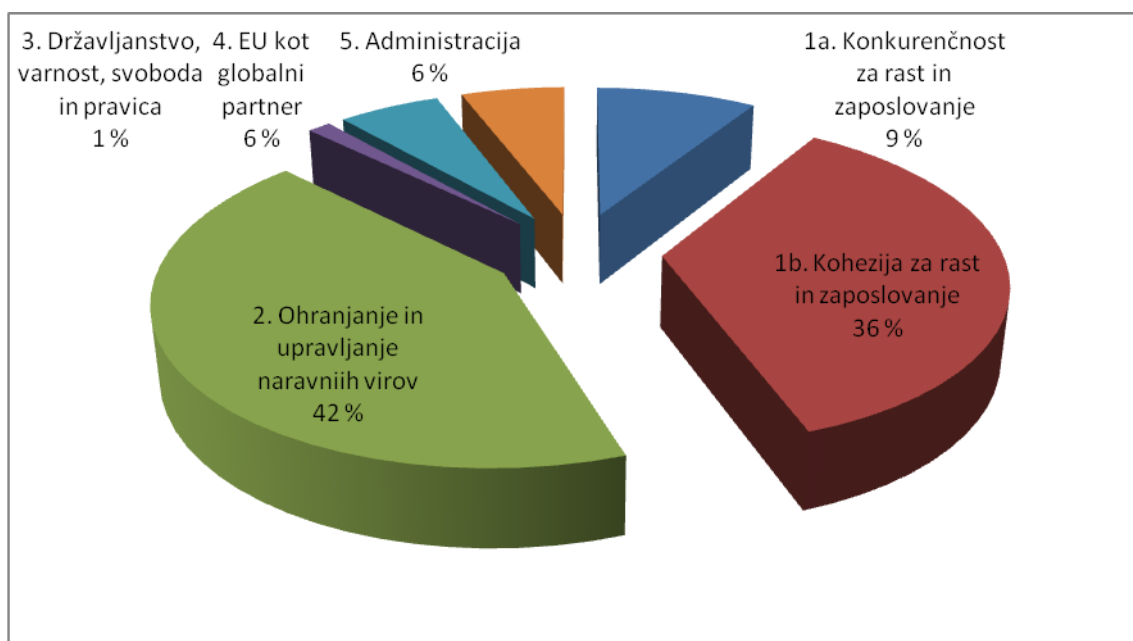
Vir: Kok (2003, str. 78).

#### Priloga 4: Struktura odhodkov proračuna EU za leto 2011



Vir: European Commission (2011).

#### Priloga 5: Finančna perspektiva 2007 - 2013



Vir: European Commission (2011).