



DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES
POLICY DEPARTMENT D: BUDGETARY AFFAIRS

Creating greater synergy between European and national budgets

**Executive summary of the study in:
Slovenian**

DV\816413SL.doc

SL

SL

USTVARJANJE VEČJE SINERGIJE MED EVROPSKIM IN NACIONALNIMI PRORAČUNI

POVZETEK

V tej študiji je bila analizirana poraba na ravni EU in na ravni držav članic na več področjih: izobraževanje in usposabljanje, socialna politika, raziskave, razvojna in humanitarna pomoč, skupna zunanja in varnostna politika. Prav tako so bili pregledani mehanizmi in postopki za usklajevanje proračunov na obeh ravneh. Na podlagi raziskave v štirih državah članicah – v Belgiji, Franciji, Sloveniji in na Portugalskem – so bili analizirani vodilni proračunski in politični cilji na omenjenih petih področjih. Ocena obstoječih mehanizmov in postopkov za usklajevanje proračunskih izdatkov na ravni EU in na nacionalnih ravneh ter razlogov za splošno pomanjkanje sinergije med evropsko in nacionalnimi ravni je temeljila na pregledu literature in pogovorih z uradniki EU in držav članic.

Proračunski odhodki EU predstavljajo le približno 2 % skupne javne porabe v EU. Delež izdatkov EU v skupni javni porabi je v primerjavi z nacionalno porabo še posebej skromen na področjih socialne politike, izobraževanja ter zunanje in varnostne politike. Razmeroma višji je na področju razvojne pomoči ter raziskav in razvoja.

V splošnem je sinergije med strateškimi cilji politik EU in proračunskimi politikami zelo malo. Le skromen del proračunskih sredstev EU je namenjen dejavnostim, ki prispevajo k uresničevanju lizbonske strategije. Na ravni držav članic razen nekaterih izjem – predvsem v okviru regionalne politike – nacionalni proračuni le redko navajajo prispevke k doseganju ciljev lizbonske strategije ali drugih strategij EU.

V splošnem so prednostne naloge politik štirih držav članic na omenjenih petih področjih, zlasti na področjih razvojne pomoči ter zunanje in varnostne politike, skladne s prednostnimi nalogami na ravni EU. Vse države članice so zavezane doseganju razvojnih ciljev tisočletja v okviru OZN in podpirajo evropsko soglasje o razvoju. Na področju izobraževanja in socialne politike v vseh štirih državah članicah vse več pozornosti posvečajo vseživljenjskemu učenju ter zagotavljanju večje prožnosti in zaposljivosti delavcev, kar je v skladu s politikami EU. Na področju raziskav in razvoja države članice svoje strategije in metode financiranja raziskav in razvoja vse bolj usklajujejo s cilji in delovanjem raziskovalnega programa EU. Po pričakovanih je usklajevanja prednostnih nalog politik največ na področjih, kot je kohezijska politika, kjer je upravičenost do sredstev EU pogojena z izpolnjevanjem zahtev za sofinanciranje. To drži zlasti v državah članicah, kjer je relativni delež sredstev EU v javni porabi večji.

Vprašani se strinjajo, da je treba ob skromnih finančnih sredstvih v sedanji gospodarski in finančni krizi bolje usklajevati cilje politik na ravni EU (npr. cilje

lizbonske strategije in strategije Evropa 2020, cilje evropskega soglasja o razvoju itd.) ter cilje evropskih in nacionalnih politik na številnih področjih. Tako bi lahko ustvarili večjo sinergijo med porabo na ravni EU in na ravni držav članic ob hkratnem upoštevanju in krepitvi subsidiarnosti, dodatnosti, evropske dodane vrednosti in prednosti ekonomije obsega.

Čeprav je mogoče opredeliti le nekaj primerov formalnih mehanizmov za usklajevanje proračunov, pa to ne pomeni, da usklajevanja sploh ni. Vlade držav članic ne morejo v celoti prezreti politike javne porabe EU. Države članice v proračunskih strategijah za doseganje svojih ciljev vse pogosteje prosijo za sredstva EU.

Teoretično EU in države članice usklajujejo politike na podlagi široke palete pogosto implicitnih mehanizmov, kot so mreže, primerjalne analize in medsebojni pregledi, širše smernice ekonomskih politik in odprta metoda usklajevanja. Čeprav so se vprašani strinjali glede pomembnosti prispevka mehanizmov usklajevanja za ustvarjanje proračunskih sinergij, so priznali, da se ti mehanizmi v praksi uporabljajo le redko. V splošnem so širše smernice ekonomskih politik in odprta metoda usklajevanja razumljeni kot instrumenti z omejenimi usklajevalnimi in konvergenčnimi učinki, saj ne predvidevajo sankcij.

Eden od razlogov za premajhno sinergijo med proračuni EU in držav članic je tudi nepovezano izvajanje proračunskih postopkov na ravni držav članic in EU. Ustvarjanje sinergij je oteženo zaradi osnovnih vprašanj, kot so trajanje in čas proračunskih ciklov ter neobstoj standardne strukture proračuna na evropski ravni.

Zahteve za sofinanciranje, ki veljajo za nekatere vrste financiranja EU, do določene mere povzročajo preusmerjanje porabe držav članic in dejansko preusmerjanje držav članic pri oblikovanju prednostnih ciljev politik. To zlasti drži za države članice, ki so bolj odvisne od proračunskih sredstev EU.

Zaradi zahtev za sofinanciranje iz Evropskega socialnega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj so politične prednostne naloge na področju socialne politike na obeh ravneh vse bolj usklajene, kar vpliva na nacionalne proračune. Vendar je ta pozitiven učinek finančnega vzvoda omejen in manj opazen v državah članicah, ki prejemajo razmeroma malo denarja, na primer v Franciji in Belgiji.

Na področju raziskav in razvoja je mogoče zaznati več usklajevanja med proračuni EU in držav članic zaradi znatnega povečanja finančnih sredstev v 7. okvirnem programu, saj je ta zdaj relativno pomembnejši del vseh sredstev za financiranje razvoja.

Na področju izobraževanja države članice niso dolžne dopolnjevati odhodkov EU. Učinek finančnega vzvoda sredstev EU je v glavnem omejen na večje usklajevanje politik, na primer z uporabo primerjalnih analiz.

Na področju razvojne pomoči več držav članic prenaša dele nacionalnih sredstev za razvojno pomoč na raven EU, kjer jih za potrebe EU upravlja Evropska komisija. To je zanimiv poskus držav članic, da bi dosegle opaznejše rezultate z izkoriščanjem ekonomije obsega, ki jo ustvarjajo z združevanjem sredstev za razvojno pomoč.

Na področju zunanje in varnostne politike je usklajevanja med proračuni EU in držav članic malo. Kljub vse večjemu usklajevanju prednostnih nalog politik na ravni EU ostaja zunanja in varnostna politika še naprej področje s poudarjeno nacionalno razsežnostjo. Večjo usklajenost na tem področju bo mogoče doseči po ustanovitvi evropske službe za zunanje delovanje.

Boljše usklajevanje proračunov EU in držav članic bi lahko dosegli z upoštevanjem naslednjih priporočil:

Prvič, preglednost in prepoznavnost usklajevanja proračunov na obeh ravneh bi lahko povečali z *usklajevanjem kategorij izdatkov na ravni proračunov EU in držav članic*. Trenutno ni na voljo celovita analiza evropskih javnih financ, za katero bi potrebovali kakovostne in primerljive podatke o funkcionalni členitvi izdatkov vlad držav članic. Eurostat bi lahko tako kot v primeru nacionalnih proračunov tudi obstoječe kategorije proračunskih odhodkov EU uskladil s kategorijami po klasifikaciji funkcij države (COFOG) – pri čemer se struktura proračuna EU ne bi spremenila –, da bi tako omogočil hkratno primerjavo javne porabe na ravni držav članic in EU znotraj istega analitičnega okvira.

Drugič, organi držav članic bi lahko v nacionalne proračune vključili pregled svojih finančnih obveznosti in prizadevanj za doseganje ciljev in uresničevanje strategij EU. Tako bi lahko vlade in parlamenti povezali nacionalne cilje z dogovorjenimi zavezami na ravni EU. Tak pregled bi tudi vzpostavil okvir za določanje porabe na ravni EU in držav članic ter omogočil vpogled v učinek finančnega vzvoda instrumentov EU za financiranje.

Tretjič, parlamenti držav članic in Evropski parlament bi morali skupaj spodbujati usklajevanje proračunov na obeh ravneh. Ker imajo Evropski parlament in nacionalni parlamenti pristojnosti pri sprejemanju proračunov, bi lahko poleg obstoječega foruma na ravni Sveta tudi z razpravami med Evropskim in nacionalnimi parlamenti dosegli boljše proračunsko usklajevanje in spodbujali nacionalne organe, da v nacionalnih proračunih namenijo več pozornosti odhodkom na ravni EU. V takih razpravah bi lahko obravnavali tudi pomanjkljivosti, ki so bile opredeljene v tem poročilu, in usklajevanje, ki je potrebno v zvezi s posameznimi kategorijami odhodkov.