

Ožja pogajalska skupina za pristop Republike Slovenije k Evropski uniji

Zaključena pogajanja o včlanitvi Republike Slovenije v EU: predstavitev in ocena finančnega svežnja

Sporočilo za javnost

Povzetek

13. decembra 2002 so se na vrhu v Kopenhagenavn zaključila pogajanja o vstopu Republike Slovenije v Evropsko unijo.

- Na področju kmetijstva so doseženi cilji: dostop slovenskih kmetov do neposrednih plačil v enaki višini, kot ga imajo njihovi kolegi v državah EU že od leta 2007 dalje; višine kvot in referenčnih količin niso v niti enem primeru pod ravniyo trenutne proizvodnje; finančno zelo obsežen in razvojno zanimiv sveženj rešitev za razvoj podeželja v obdobju 2004 – 2006 v skupni vrednosti približno 250 milijonov evrov. Dogovori omogočajo ohranitev ekonomskega položaja slovenskega kmetijstva in ugoden položaj Slovenije v prihodnjih reformah Skupne kmetijske politike.
- Na področju regionalne politike in strukturnih skladov smo dosegli, da bo Slovenija v obdobju 2004 – 2006 iz naslova strukturnih aktivnosti deležna skupno 404-ih milijonov evrov, od tega 236 milijonov iz strukturnih skladov in 168 milijonov iz kohezijskega sklada.
- EU se je obvezala, da bo prevzela del stroškov vzpostavitve in vzdrževanja schengenske meje in bo Sloveniji za te namene v obdobju 2004 – 2006 namenila skupno 107 milijonov evrov. To predstavlja 45 odstotkov vseh stroškov, ki naj bi jih po naših ocenah v teh letih imela Slovenija s tem projektom.
- Glede prispevkov v evropski proračun in neto proračunskega položaja države so cilji doseženi: EU je Sloveniji za obdobje 2004 – 2006 odobrila pavšalna plačila v skupnem znesku 224 milijonov evrov. S tem se bo pozitivna neto proračunska pozicija Slovenije izboljšala, in to od 45 milijonov evrov, predvidenih v letu 2003, na približno 85 milijonov evrov, predvidenih v vsakem od treh let obdobja 2004 – 2006.

Rešitve v finančnem svežnju so za Slovenijo tako dolgoročno kot kratkoročno ugodne. Doseženi aranžmaji o kvotah in referenčnih količinah, o doplačevanju neposrednih plačil iz nacionalnega proračuna, o obsegu sredstev za razvoj podeželja in o sofinanciranju schengenske meje ter dogovor, s katerim se Sloveniji daje možnost za regionalizacijo na NUTS-2 ravni, so tisti elementi finančnega svežnja, ki zelo jasno poudarjajo njegovo dolgoročno naravnost. Imeli bodo namreč ne le pomembne razvojne učinke, temveč bodo predstavljali dobro osnovo za to, da naša država tudi v obdobju naslednje finančne perspektive, torej v letih 2007 do 2013, ostane neto prejemnica sredstev iz proračuna EU. To bi bilo nedvomno primerno stopnji razvitosti Slovenije v primerjavi z drugimi članicami razširjene EU, prispevalo pa bi tudi k dolgoročni javnofinančni stabilnosti naše države.

Finančni sveženj pa je relativno ugoden tudi na kratek rok. Že bruseljski vrh EU je namreč zagotovil, da bo Slovenija v obdobju 2004 – 2006 neto prejemnica sredstev iz evropskega proračuna, povečan obseg pavšalnih povračil, o katerem smo se pogodili v zadnji fazi pogajanj, pa je še okrepil predvideni pozitivni neto proračunski položaj naše države v tem obdobju in s tem zmanjšal javnofinančna tveganja.

I. Uvod

V petek, 13. decembra, so se na vrhu EU v Koebenhavnu zaključila petletna pogajanja o vstopu Republike Slovenije v EU. S tem je bil narejen še eden od odločilnih korakov na poti naše vključitve v združeno Evropo, kar je bil strateški cilj Slovenije že v času, ko je bila še del nekdanje skupne države.

Pogajanja so bila namenjena predvsem usklajevanju pravnega reda bodočih članic s pravnim redom EU in usposabljanju teh držav za učinkovito izvajanje evropske zakonodaje. Vendar pa se tokratna, že peta širitev EU v mnogih vidikih razlikuje od dosedanjih. Število držav, ki se pridružujejo, je tokrat bistveno večje. Večje, kot so bile pri prejšnjih širitvah, so tudi sistemske razlike med sedanjimi in bodočimi članicami: v EU so se doslej vključevale države, ki so že imele vzpostavljeno tržno ekonomijo. Tokrat pa gre za širitev pretežno z državami, ki so še vedno v procesu prehoda v razvito tržno gospodarstvo. Obseg pravnega reda EU na posameznih področjih je sedaj bistveno večji, poleg tega vsebuje povsem nova področja, denimo vključevanje novih držav v skupno monetarno politiko. In ne nazadnje, s finančnega vidika poteka širitev v neugodnem času: številne države članice imajo resne fiskalne probleme, zato so njihove možnosti za financiranje novih članic, ki so na sorazmerno nizki stopnji gospodarske razvitosti, bolj omejene kot v preteklosti.

Ni naključje, da so konec pogajanj zaznamovali prav dogovori o finančnem svežnju: o kmetijstvu in strukturnih skladih oziroma obsegu in strukturi sredstev, ki jih bo Slovenija iz naslova skupnih ekonomskih politik EU dobivala iz bruseljske blagajne v obdobju od 2004 do 2006, in o obsegu vplačil naših v proračun EU v istem obdobju.

II. Cilji Slovenije v pogajanjih o finančnem svežnju in vidiki ocenjevanja dosežkov

Slovenija je v pogajanjih o finančnem svežnju želela poiskati kar najboljšo kombinacijo, s katero bi dosegla cilja: (i) sporazum z EU mora Sloveniji omogočiti nadaljevanje procesa realne konvergence, t.j. procesa, s katerim se bo razvojni zaostanek naše države za povprečjem EU še naprej zmanjševal, in (ii) sporazum ne sme poslabšati javnofinančnega položaja Slovenije in s tem povzročiti težav pri doseganju fiskalnega dela Maastrichtskih kriterijev.

Rezultate "finančnih pogajanj" lahko predstavimo in ocenimo glede na doseganje razvojnih in javnofinančnih ciljev, in sicer z dveh zornih kotov. Prvi je kratkoročno obdobje, ki obsega čas od včlanitve Slovenije v EU (predvidoma maja 2004) do zaključka sedanje finančne perspektive EU (konec leta 2006). Drugi zorni kot pa je dolgoročno obdobje, ki obsega naslednjo sedemletno finančno perspektivo EU (leta od 2007 do 2013). Dogovori, o katerih smo se pogodili, imajo torej jasno definirane razvojne in javnofinančne učinke za obdobje do leta 2006. Njihov dolgoročni in še bolj pomemben pomen pa je v tem, da se z njimi ustvarjajo temelji za pogajanja naše države o novi finančni perspektivi EU. Šele v teh pogajanjih, v

katerih bodo sedanje kandidatke sodelovale kot članice, bo namreč prvič prišlo do pravega prerazporejanja finančnih sredstev med starimi in novimi članicami. In takrat bo zelo pomembno s kakšno »doto« bo posamezna nova članica stopila vanje.

III. Potek pogajanj o finančnem svežnju po posameznih fazah

Pogajanja o finančnem svežnju vstopa Slovenije v EU so se dejansko začela januarja 2002. Takrat je Evropska komisija objavila dokument z naslovom »Skupna finančna perspektiva 2004 – 2006«, v katerem je opredelila osnovni okvir za razpravo o finančnih vidikih vključevanja držav kandidatk v EU, torej o kmetijstvu, strukturnih skladih in regionalni politiki ter prispevkih v proračun EU. Zaradi izrazite horizontalne naravnosti dokument za Slovenijo ni bil ugoden, saj je v premajhni meri upošteval specifičnosti naše države kot najbolj razvite med vsemi kandidatkami iz srednje in vzhodne Evrope.

Pogajanja o finančnem svežnju so potekala v štirih fazah. Prva je bila faza od objave že omenjenega dokumenta januarja pa vse do začetka septembra, ko je Evropska komisija predstavila svoj predlog razdelitve sredstev med bodoče članice. V tem času je bila naša dejavnost usmerjena predvsem v pojasnjevanje stališč o osnovnem pristopu k finančnemu delu pogajanj ter v oblikovanje in argumentirano predstavljanje slovenskih predlogov Komisiji in državam članicam. Predlogi so bili podlaga, ki bi v pogajanjih omogočila primerne rešitve za specifične probleme naše države.

Drugo fazo predstavlja obdobje med predlogom Evropske komisije z dne 5. septembra in vrhom EU v Bruslju konec oktobra, ko so države članice EU sprejele uradna izhodišča za finančni del pogajanj. Spremembe v ponujenem finančnem svežnju so bile izključno odraz naših naporov za spremembo nekaterih metodoloških predpostavk, na osnovi katerih so bile izračunane posamezne postavke. Končni rezultat tega dela pogajanj je bil za Slovenijo uspešen, saj se je skupni obseg pavšalnih plačil, ki naj bi jih naša država dobila iz proračuna EU v obdobju 2004 – 2006, v skupni vrednosti povečal za 35 milijonov evrov¹.

Tretja faza pogajanj o finančnem svežnju je potekala v novembru, torej med bruseljskim vrhom EU in prvim predlogom danskega predsedstva z dne 26. novembra. Ta predlog je imel za Slovenijo tako dobre kot manj ugodne strani. Temeljna pozitivna značilnost je bila v tem, da so bile v finančnem svežnju uvedene oziroma okrepljene postavke, ki so pomembne s stališča dolgoročnega razvoja Slovenije in predstavljajo dobro izhodišče za pogajanja o naslednji finančni perspektivi. Med njimi zlasti velja omeniti bistveno povečan obseg sredstev, ki jih bo Slovenijo prejela iz proračuna EU iz naslova kmetijstva (za 191 milijonov evrov v obdobju 2004 – 2006), ter sredstva iz naslova nove finančne sheme, imenovane »Schengen facility« (107 milijonov evrov v obdobju 2004 – 2006). Finančno pozitiven učinek za Slovenijo je imel tudi sklep o predstavitvi datuma včlanitve v EU na 1. maj 2004, saj se bo predvideni obseg vplačil naše države v evropski proračun za to leto zmanjšal za tretjino oziroma za 82 milijonov evrov. Za Slovenijo manj ugoden pa je bil ta predlog z vidika doseganja kratkoročnih javnofinančnih ciljev, to je ciljev za obdobje 2004 - 2006. Predlog je zagotavljal doseganje pozitivnega neto proračunskega položaja države, kar je sicer bil eden od ciljev v finančnem delu pogajanj. Vendar pa predlog ni omogočil, da bi se povečan obseg

¹ V tem sporočilu za javnost so vse vrednosti izražene v cenah iz leta 1999 in so za okoli 10 odstotkov nižje od vrednosti izraženih v tekočih cenah.

predvidenih črpanj iz proračuna EU in zmanjšan obseg predvidenih plačil v proračun EU odrazila v izboljšanju neto proračunskega položaja države, kar pa je bilo omogočeno nekaterim drugim, gospodarsko manj razvitim državam kandidatkam. To je posledično pomenilo, da se je v tej fazi pogajanj obseg pavšalnih sredstev, ki naj bi jih prejela Slovenija v obdobju 2004 – 2006, zmanjšal za 373 milijonov evrov.

Zadnja, četrta faza pogajanj pa obsega obdobje med prvim predlogom predsedstva ter vrhom EU v Koebenhavnu. Dolgoročni, strukturni cilji v finančnem delu pogajanj so bili v prejšnjih fazah doseženi, sedaj pa je bilo treba pozornost osredotočiti na doseganje javnofinančnih ciljev v obdobju 2004 – 2006. Osnovni cilj je bil s pomočjo povečanega obsega pavšalnih povračil izboljšati pozitivni neto proračunski položaj Slovenije in na ta način čim bolj omejiti javnofinančna tveganja, povezana z vstopanjem v EU. Doseženi rezultati v tej fazi pogajanj so: Prvič, uveljavljene so bile bolj ugodne predpostavke pri izračunu obsega slovenskih vplačil v proračun EU (neto pozitivni učinek 34 milijonov evrov v obdobju 2004 – 2006). Drugič, močno je bil povečan obseg pavšalnih povračil. V obdobju do vrha v Koebenhavnu so se le-ta povečala za 94 milijonov evrov za celotno obdobje 2004 – 2006, na samem vrhu pa še za dodatnih 49 milijonov evrov. Tretjič, izboljššan je bil neto proračunski položaj Slovenije (za 65 milijonov evrov v obdobju 2004 – 2006). Le-ta se je izboljšal od skupno plus 135 milijonov evrov na skupno plus 200 milijonov evrov v dneh pred Koebenhavnom in na plus 249 milijonov evrov na samem vrhu EU.

IV. Predstavitev in ocena rezultatov pogajanj po posameznih področjih finančnega svežnja

Kmetijstvo

Na področju kmetijstva so bili v pogajanjih zastavljeni štirje strateški cilji: (i) popolna in enakopravna vključitev v pravni red EU, (ii) ekonomski položaj kmetov se zaradi vstopa v EU ne sme poslabšati, (iii) višine kvot in referenčnih količin, ki so predmet pogajanj, ne smejo biti nižje od sedanje ravni proizvodnje v Sloveniji in (iv) rešitve morajo biti prilagojene specifičnim strukturnim in razvojnim problemom slovenskega kmetijstva in morajo upoštevati predvidene spremembe Skupne kmetijske politike.

Ti cilji so bili v celoti doseženi, sveženj rešitev pa je za Slovenijo vsestransko ugoden. Med vsemi kandidatkami omogoča prav Sloveniji daleč najvišjo raven doplačevanja neposrednih plačil kmetom iz lastnega proračuna. Prav tako bodo imeli samo kmetje iz Slovenije že leta 2007, torej takoj ob začetku nove finančne perspektive, dostop do neposrednih plačil v povsem enaki višini kot njihovi kolegi v državah EU in bodo tako v tem elementu Skupne kmetijske politike v celoti izenačeni z njimi. Koncept »pridobljenih pravic« v pogajanjih v okviru EU pogosto igra pomembno vlogo, zato je takšen startni položaj Slovenije pri pogajanjih o evropskih finančah za obdobje 2007 – 2013 zelo dragocen.

Ugoden rezultat je bil dosežen tudi na področju kvot in referenčnih količin. Res je, da so končne številke nižje od (zavestno visoko) zahtevanih v izhodišču pogajanj, vendar pa niso v niti enem primeru pod ravni trenutne proizvodnje. Zaradi razlik med podatki in absorpcijo obstajajo celo določene rezerve za prestrukturiranje. Dogovorjene kvote in referenčne količine dajejo možnost za nadaljnje prestrukturiranje slovenskega kmetijstva in obenem izboljšujejo možnosti Slovenije v nadaljnjih spremembah Skupne kmetijske politike. Pogajanja so bila uspešna tudi v primerjavi z drugimi državami kandidatkami, saj je Slovenija dosegla največje

povečanje kvot in referenčnih količin v primerjavi s prvo ponudbo EU iz aprila letošnjega leta.

Slovenija je v pogajanjih uspela zagotoviti finančno zelo obsežen in razvojno zanimiv sveženj rešitev za razvoj podeželja v obdobju 2004 – 2006 v skupni vrednosti približno 250 milijonov evrov. Gre za močan program, ki bo vključeval izravnalna plačila za kmetovanje v težjih razmerah, kmetijska okoljska plačila in nekatere druge ukrepe. Program omogoča oblikovanje bolj kakovostne politike države do kmetijstva in podeželja, hkrati pa izboljšuje izhodišča Slovenije v prihodnjih razpravah o reformi Skupne kmetijske politike. Predvidevamo namreč, da bo šla reforma prav v smeri krepitve drugega stebra, torej vsestranskega razvoja podeželja, to pa seveda pomeni, da bo kakovosten in dovolj obsežen program predstavljal dobro osnovo tudi za pogajanja o naslednjem sedemletnem finančnem obdobju.

Rešitve pri neposrednih plačilih, kvotah in programu razvoja podeželja obetajo, da se ekonomski položaj kmetijstva na agregatni ravni po pristopu ne bo le ohranil, ampak za proizvajalce, ki bodo sledili okoljski in razvojni naravnosti kmetijske politike ter novemu družbenemu vrednotenju kmetijstva, tudi pomembno izboljšal.

Strukturni skladi in regionalna politika

Na tem področju si je Slovenija prizadevala za doseg dveh ciljev: (i) za povečanje obsega sredstev, ki jih za te namene EU namenila naši državi v obdobju 2004 – 2006, in (ii) za dogovor, po katerem bo čim večji del ozemlja Slovenije imel možnost ohraniti status regije Cilja 1 (regije z najširšim možnim dostopom do strukturnih sredstev EU) tudi v naslednji finančni perspektivi. V pogajanjih smo dosegli, da bo Slovenija v obdobju 2004 – 2006 (to obdobje predstavlja nekakšno prehodno obdobje do polnega črpanja strukturnih sredstev), iz naslova strukturnih aktivnosti deležna skupno 404-ih milijonov evrov, od tega 236 milijonov iz strukturnih skladov in 168 milijonov iz kohezijskega sklada. Dokončna odločitev o regionalizaciji Slovenije za potrebe kohezijske politike (regionalizacija na NUTS 2 ravni) bo sprejeta do konca leta 2006. To dejansko pomeni, da so Sloveniji za sklenitev dogovora o številu regij na NUTS-2 ravni dana dodatna tri do štiri leta. V povezavi z regulativo o kriterijih za regionalizacijo v okviru EU, ki je v zadnji fazi sprejemanja in v pripravo katere se je Slovenija dejavno vključila, daje ta dogovor realno možnost, da bo velik del ozemlja tudi v obdobju 2007 – 2013 upravičen do polnega koriščenja sredstev strukturnih skladov EU. Tiste slovenske regije, ki bodo v naslednji finančni perspektivi zadržale status regij Cilja 1, bodo takrat že imele poln dostop do sredstev iz strukturnih skladov, kar seveda pomeni znatno večji obseg sredstev v primerjavi z obdobjem 2004 – 2006.

Z dolgoročnega vidika lahko dogovore ocenimo kot zelo ugodne. Sloveniji dajejo širok manevrski prostor za dogovarjanje z EU glede regionalizacije države na NUTS 2 ravni in tako odpirajo možnosti za pridobivanje sredstev za strukturne aktivnosti v obdobju po letu 2007. S kratkoročnega vidika bi bilo sicer še bolje, če bi bil odobren obseg sredstev za strukturne in torej razvojne namene v obdobju 2004 – 2006 nekoliko višji. Vendar je razumljivo, da je EU po kriterijih, ki so bili uporabljeni za razdelitev sredstev, namenila relativno majhen del sredstev razvitejšim kandidatkam, med temi pa je Slovenija prav na vrhu. Če pa na ta dogovor pogledamo še z javnofinančnega stališča, ugotovimo, da relativno majhen obseg tovrstnih sredstev pomeni tudi prevzemanje omejenega tveganja. Izkušnje iz prejšnjih širitve kažejo, da so nove države v prvih letih članstva uspele črpati le sorazmerno majhen obseg odobrenih sredstev. To pa pomeni, da več strukturnih sredstev v prvih letih članstva, ko država še ni

polno usposobljena za njihovo črpanje, pomeni prevzemanje večjega javnofinančnega tveganja.

Schengenska meja

Poleg doplačevanja neposrednih plačil kmetov iz lastnega proračuna in oblikovanja posebne finančne rezerve, namenjene razvoju podeželja, predstavlja schengenska meja še tretjo konceptualno novost, ki jo je v finančni dela pogajanj med EU in državami kandidatkami vnesla Slovenija. EU je namreč sprejela naš predlog in se obvezala, da bo prevzela del stroškov vzpostavitve in vzdrževanja schengenske meje v državah kandidatkah. Sloveniji bo za te namene v obdobju 2004 – 2006 namenila skupno 107 milijonov evrov. To predstavlja 45 odstotkov vseh stroškov, ki naj bi jih po naših ocenah v teh letih imela Slovenija s tem projektom. Vzpostavitev schengenske meje kot posebne postavke v proračunu EU za Slovenijo ni pomembna samo v kratkoročnem smislu – kot začasen vir financiranja projekta – temveč predstavlja tudi dobro dolgoročno osnovo. Realna je namreč ocena, da bo postavka schengenske meje ostala v bruseljskem proračunu tudi v obdobju naslednje finančne perspektive. Zanj niso zainteresirane le »nove« članice, katerih meje bodo kmalu postale zunanje meje EU, temveč tudi tiste »stare« članice, ki sedaj same nosijo stroške vzdrževanja schengenskega režima na svojih mejah.

Prispevek v evropski proračun in neto proračunski položaj države

Na področju prispevka v proračun EU in neto proračunskega položaja države do evropskega proračuna si je Slovenija v pogajanjih zastavila cilj:(i) da v obdobju 2004-2006 doseže boljši pozitivni neto proračunski položaj, kot ga bo dosegla v letu pred pristopom in (ii) da za obdobje 2007 – 2013 zagotovi takšen obseg in strukturo prilivov sredstev iz bruseljske blagajne, da ne bo neto plačnica v proračun EU.

Dosežene rešitve so skladne z obema ciljema. Oktobra je bila na evropskem vrhu v Bruslju odpravljena dilema, ali bi Slovenija lahko bila neto plačnica v proračun. EU je sprejela odločitev, da nobena nova članica v prvih letih članstva v EU ne sme imeti slabšega neto proračunskega položaja, kot ga je imela v zadnjem letu pred včlanitvijo. Slovenija je to dosegla z dogovorom, s katerim so ji za obdobje 2004 – 2006 odobrena pavšalna plačila v skupnem znesku 224 milijonov evrov oziroma 51.5 milijarde tolarjev. S tem se je pozitivni neto proračunski položaj Slovenije izboljšal, in to od 45 milijonov evrov, predvidenih v letu 2003, na približno 85 milijonov evrov, predvidenih v vsakem od treh let obdobja 2004 – 2006. Pri tem je izredno pomembno, da je Sloveniji pri izračunu neto proračunskega položaja uspelo doseči upoštevanje realnega obsega prispevka v evropski proračun, ki je bil prvotno podcenjen za 12 odstotkov, in na ta način v obdobju 2004 – 2006 izboljšati proračunski položaj za 78 milijonov evrov. Polovica tega izboljšanja je bila dosežena na račun višjih stopenj gospodarske rasti od prvotno predvidenih, polovica pa z upoštevanjem podatka Statističnega urada RS o višjem revidiranem BDP, ki ga je za namene izračuna pavšalnih povračil le v primeru Slovenije že vnaprej odobril tudi Eurostat. Takšen rezultat pogajanj omogoča Sloveniji nekaj manevrskega prostora za obvladovanje tveganj, ki bi jim bili lahko izpostavljeni v primeru morebitno slabšega črpanja sredstev EU iz naslova razvoja podeželja in strukturnih skladov .

* * *