

Kaj novi večletni finančni okvir EU pomeni za Slovenijo in njeno agroživilstvo

Mojmir Mrak

**Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani (Jean Monnet Chair)
WU, Dunaj (redni gostujoči profesor)**

GZS

Ljubljana

9. junij 2026

Organizacija predstavitve

- **Koncept javnih financ na nivoju EU**
- **Mega finančni paket na nivoju EU za obdobje 2021-2027**
- **Stari in novi izzivi kot vsebinska osnova za pripravo VFO 2028-2034...**
- **... in še ključni finančni izzivi priprave VFO 2028-2034**
- **Predlog Evropske komisije za VFO 2028-2034**
- **Kaj predlog Evropske komisije za VFO 2028-2034 pomeni s stališča Republike Slovenije?**

1. Koncept javnih financ na nivoju EU

- Proračunska sredstva na nivoju EU se upravljajo skozi dva instrumenta
 - Večletni finančni okvir (VFO) – daje strateško usmeritev glede proračunskih prioritiet
 - Letni proračun – predstavlja izvajanje vsebinskih in finančnih prioritiet dogovorjenih v okviru VFO
- Osnovne značilnosti VFO instrumenta
 - Uveden leta 1988 za učinkovito izvajanje dogovorjenih politik na nivoju EU
 - VFO je dogovor o proračunskih prioritetah na srednji rok (nujnost soglasja) in dogovor o zgornji meji izdatkov iz proračuna EU za celotno obdobje
 - VFO ni večletni proračun

1. Koncept javnih financ na nivoju EU

- **Osnovne značilnosti / problemi letnega proračuna EU (v primerjavi z nacionalnimi proračuni)**
 - *Obseg proračuna EU je zelo majhen v primerjavi proračuni držav članic; Skupen obseg izdatkov proračuna EU znaša vsega okoli 1% BND EU (nacionalni proračuni cca 20% BND držav članic, javne finance kot celota pa nad 40% BND držav članic)*
 - *Zakaj je proračun EU tako majhen? Ker je zelo malo stvari, za katere so se države članice dogovorile, da jih financirajo iz skupnega proračuna (ne vsebuje stroškov večine javnih služb, stroškov “suverene” države in stroškov socialnih transferov ter vsaj do sedaj ni bil obremenjen s servisiranjem javnega dolga)*
 - *Struktura izdatkov proračuna EU je povsem drugačna od tiste v proračunih držav članic; V proračunu EU do sedaj koncentracija na vsega dve postavki – kohezija in SKP ...*
 - *... in podobno velja za strukturo njegovega financiranja; Proračun se pretežno financira s prispevki držav članic glede na njihov delež v BND EU*
 - *Dominacija vprašanja finančnih transferjev; Nacionalni interesi se v VFO pogajanjih odražajo skozi borbo za sprejemljivo neto finančno pozicijo držav⁴*

2. Mega finančni paket na nivoju EU za obdobje 2021-2027

- Tik pred koncem pogajanj za VFO 2021-2027 (ta naj bi bil „dokaj standarden“ v primerjavi s prejšnjimi VFO) je marca 2020 prišlo do izbruha COVID pandemije
- Med državami članicam je hitro (april 2020) prišlo do soglasja, da je za uspešno soočanje s pandemijo potrebno zagotoviti bistveno več sredstev na nivoju EU
- Predlagana dva alternativna koncepta
 - Dodatno zadolževanje na nivoju držav članic
 - Zadolževanje na nivoju EU, s katerim bi se financiral povsem nov solidarnostni instrument
- Sprejet je bil dogovor o vzpostavitvi novega, a začasnega solidarnostnega instrumenta (NewGenerationEU)

2. Mega finančni paket na nivoju EU za obdobje 2021-2027

mlrd EUR (cene 2018)	Predlog EK 2.5.2018	Marec 2020	Predlog EK 27.5.2020			Dogovor na Evropskem svetu 21.7.2020			
	VFO		VFO	NGEU	Skupaj	VFO	NGEU	Skupaj	
1. Skupni trg, inovacije in digitalizacija	166	C	141	70	210	133	11	143	
2. Kohezija, odpornost in vrednote	392		379	610	989	378	722	1.100	
Kohezijska politika	332		323	-	323	330	-	330	
Instrument za obnovo in odpornost	-		-	560	560	-	673	673	
Subvencije	-		-	310	310	-	313	313	
Posojila	-		-	250	250	-	360	360	
REACT EU	-		-	50	50	-	48	48	
3. Naravni viri in okolje	337		V	357	45	402	356	18	374
Skupna kmetijska politika	324			333	15	348	336	8	344
Sklad za pravičen prehod	-			10	30	40	8	10	18
4. Migracije in upravljanje z mejami	31	I	31	0	31	23	0	23	
5. Odpornost, varnost in obramba	24		15	10	25	13	0	13	
6. EU kot globalni partner	109	D	103	15	118	98	0	98	
7. Administracija	76		75	0	75	73	0	73	
Skupaj	1.135		1.100	750	1.850	1.074	750	1.824	

2. Mega finančni paket na nivoju EU za obdobje 2021-2027

- **Ocena mega finančnega paketa sestavljenega iz dveh finančnih instrumentov (i) VFO 2021-2027 in (ii) NGEU**
 - **Obseg skupnih razpoložljivih sredstev na EU se je praktično podvojil**
 - **VFO 2021-2027 bolj ali manj „business as usual“ ...**
 - **.... medtem ko je bil NGEU resnično nekaj novega**
- **Kaj je tisto novo v NGEU in s pomembnim vplivom na obdobje po letu 2027?**
 - **Gre za enkratni in torej začasni finančni instrument; ni del VFO**
 - **Sredstva na razpolago državam v obliki subvencij in posojil**
 - **Sredstva se zagotavljajo z zadolževanjem EU; začetek vračanja predviden z letom 2028**
 - **Vir za servisiranje proračun EU; dogovor o nujnosti novih virov**

3. Stari in novi izzivi EU kot vsebinska osnova za pripravo VFO 2028-2034

- Svet pospešeno prehaja iz „*sistema temelječega na pravilih*“ v „*sistem temelječ na odnosih moči*“ velikih igralcev
- Medtem ko je bil „*sistem temelječ na pravilih*“ pisan na kožo EU iz vsaj dveh pomembnih razlogov....
 - EU je združenje suverenih držav, ki je za svoje notranje upravljanje vzpostavila strukturo temelječo na pravilih
 - EU sestavljajo majhne države (tudi večje članice so dokaj majhne v svetovnem merilu) in za tovrstne države je tak sistem izrazito ugoden
- ... pa „*sistem temelječ na odnosih moči*“ postavlja EU pred večje izzive kot njene glavne konkurente ZDA in Kitajsko. Zakaj?
 - Zaradi njenih strukturnih značilnosti (visoka stopnja odprtosti) ...
 - Zaradi njenih institucionalnih specifičnosti (te so pomemben razlog za počasno prilagajanja EU tektonskim spremembam v svetu)

3. Stari in novi izzivi EU kot vsebinska osnova za pripravo VFO 2028-2034

- **Zadnji dve leti sta bili za EU izrazito negativni z geopolitičnega vidika**
 - **Gospodarska ranljivost EU do Kitajske se je še poglobila**
 - **V odnosih EU do ZDA kot tradicionalnega zaveznika pa je dejansko prišlo do preloma**
- **V tem obdobju je postalo jasno, da strateška avtonomija za EU ni več nekaj, kar si samo želimo, temveč je nuja za ohranitev samostojnosti; temeljna področja strateške avtonomije EU**
 - **Varnost in obramba**
 - **Energija ter ključni repro-materiali vključno z redkimi zemljami**
 - **Infrastruktura za digitalne storitve**
 - **Finančna suverenost**
- **Pomemben predpogoj za večjo strateško samostojnost EU pa je učinkovito naslavljanje problema produktivnosti / konkurenčnosti**

3. Stari in novi izzivi EU kot vsebinska osnova za pripravo VFO 2028-2034

- Začetek vsakokratne diskusije o VFO in to velja tokrat še bolj je o tem, kaj so „evropske javne dobrine“. Konceptualno gledano gre za dobrine
 - katere ni mogoče zagotoviti na ustrezni ravni brez javnega posredovanja, in
 - katere je smotrno zagotoviti na EU ravni zaradi ekonomije obsega in / ali obvladovanja negativnih eksternih učinkov
- Katere so tipične „evropske javne dobrine“?

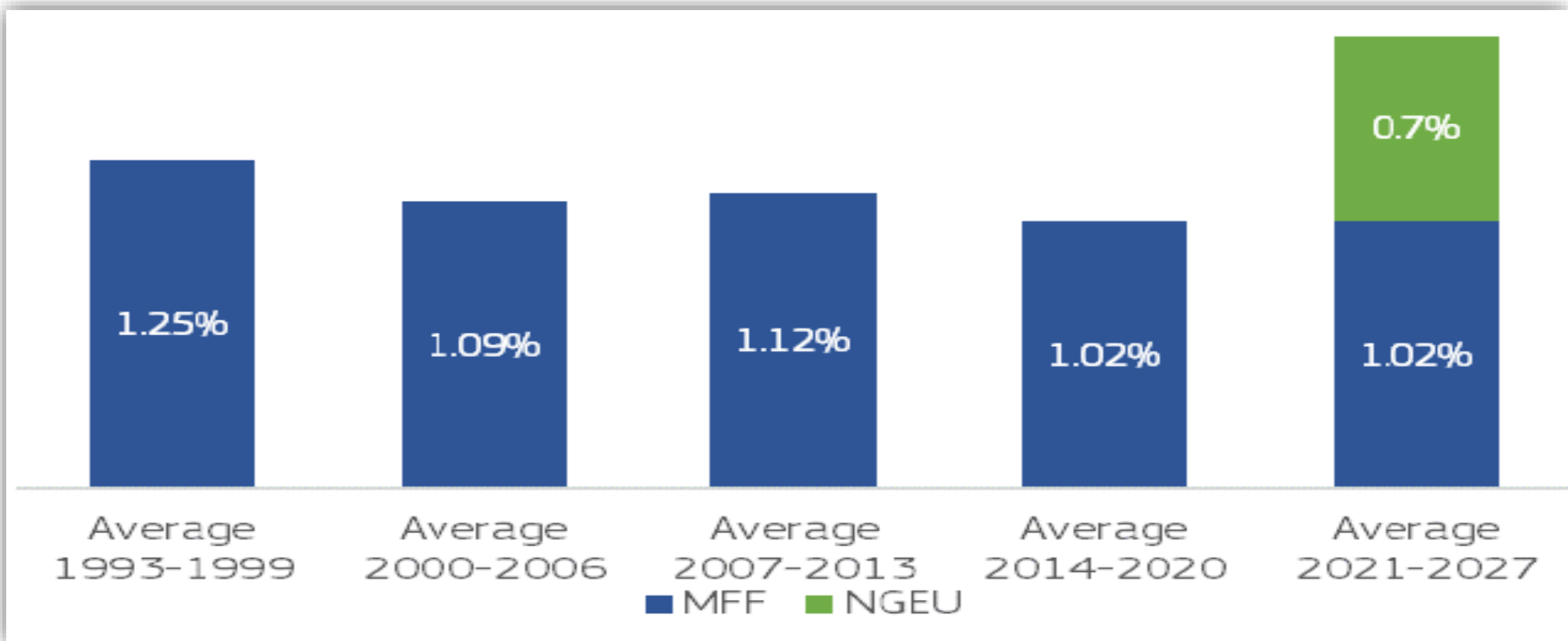
Security, military procurement and defence	Digital and technological sovereignty	Asylum and refugee policy, immigration	Development cooperation	Foreign policy
Climate action and environmental sustainability	Research and development (major projects)	Health and pandemic preparedness	Infrastructure and connectivity / Trans-European networks	European fiscal equalisation

3. Stari in novi izzivi EU kot vsebinska osnova za pripravo VFO 2028-2034

- **V kolikšni meri VFO 2021-2027 (brez NGEU) naslavljanja tipične „evropske javne dobrine“?**
 - **Okoli 70% sredstev proračuna EU gre za dve veliki tradicionalni postavki (kohezija in SKP); obe izhajata iz Osnovne pogodbe EU, a definicijo tipične „evropske javne dobrine“ izpolnjujeta le delno**
 - **Manj od 15% sredstev proračuna EU gre za varnost in obrambo, tehnološko in finančno, tehnološko suverenost, imigracije in zaščito meja, razvojno sodelovanje in zunanjo politiko**
- **Zaključek: Sedanji VFO fokusiran na dve veliki tradicionalni postavki je torej daleč tako od tega, kar zagovarja koncept tipičnih „evropskih javnih dobrin“ kot tudi tega, kar so prioritete politike EU v spremenjenih geopolitičnih razmerah**

4. Finančni izzivi v luči priprave VFO 2028-2034

- **Kolikšen naj bi bil skupen obseg proračuna EU; Do leta 2020 VFO na nivoju cca 1% BND EU, v obdobju 2021-2027 pa VFO skupaj z NGEU 1,8% BND EU; Ocene iz analitičnih krogov so govorile o višini na nivoju okoli 2% BND EU**



4. Finančni izzivi v luči priprave VFO 2028-2034

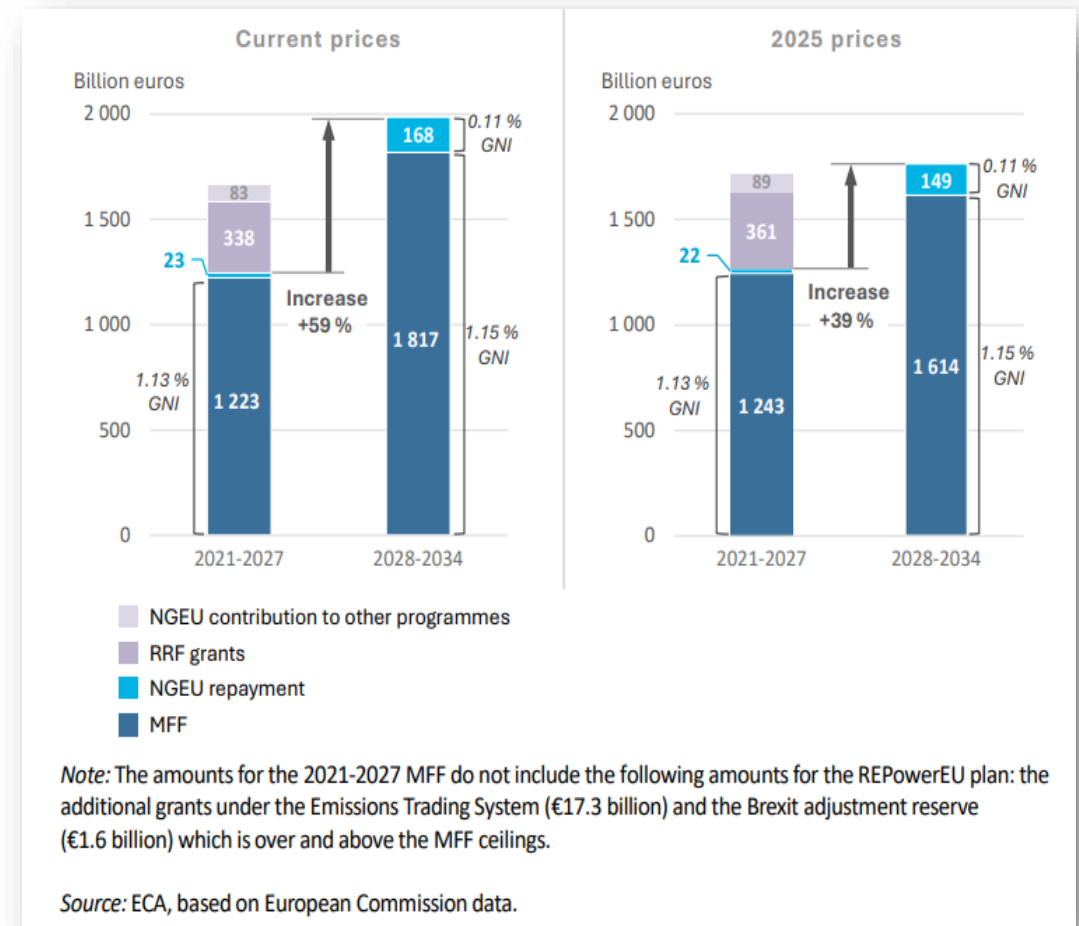
- ***Kako zagotoviti dodatna sredstva proračuna EU potrebna za servisiranje dolga iz naslova NGEU; Sestavni del dogovora o NGEU je bil, da bodo za njegovo odplačevanje (to naj bi se začelo leta 2028) države članice zagotovile nove finančne vire; v kolikor ne bo dogovora o novih virih financiranja proračuna EU, potem bo manjkajoča sredstva potrebno zagotoviti iz BND vira***
 - **Odplačevanje dolga bo v VFO postala povsem nova postavka na strani izdatkov**
 - **Relacija med skupnim obsegom izdatkov proračuna EU in servisiranjem dolga iz naslova NGEU**
 - **Obseg proračuna se poveča za obseg servisiranja dolga**
 - **Ob nespremenjenem obsegu proračuna EU se vse ostale postavke znižajo za obseg servisiranja dolga**

5. Predlog Evropske komisije za VFO 2028-2034

- **Pripravo predloga Evropske komisije je mogoče razumeti kot poskus sočasnega doseganja treh ciljev, ki pa jih ni mogoče doseči v okviru tradicionalne logike proračuna EU**
 - ***Prvi*; proračun EU naj bi financiral več evropskih javnih dobrin, ne da bi pri tem pretirano spodkopal tradicionalno prerazpodelitveno logiko izvajano s kohezijo in SKP**
 - ***Drugi*; proračun EU naj bi bil bolj prožen – sposoben se odzivati na krize, ki so vse pogostejše, kompleksnejše in težko predvidljive**
 - ***Tretji*; proračun EU naj bi vključeval redno servisiranje dolga (obresti in glavnica) iz naslova NextGenerationEU od leta 2028 dalje, čeprav je uvedba znatnih novih lastnih sredstev pod velikim vprašajem**

5. Predlog Evropske komisije za VFO 2028-2034

- Primerjava predloga VFO 2028-2034 s sedanjim VFO (obseg)
 - Predlagani obseg opazno višji v primerjavi z VFO 2021-2027, ne pa tudi v primerjavi s skupno velikostjo sedanjega večletnega VFO in NextGenerationEU.
 - V dosedanjih pogajanjih se je pokazalo, da neto plačnice želijo skupni obseg znižati, zagovorniki kohezije pa povečati



5. Predlog Evropske komisije za VFO 2028-2034

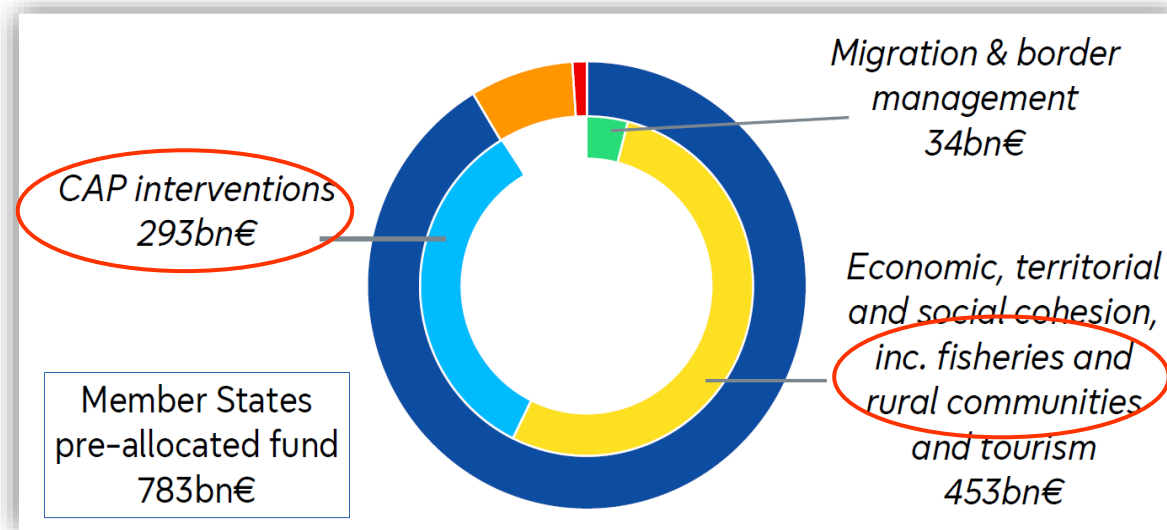
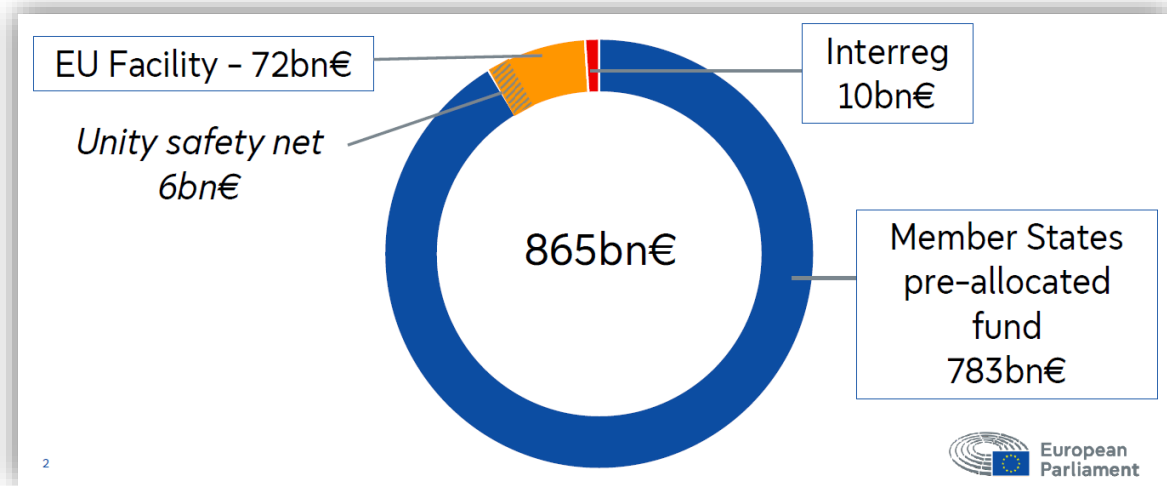
• Primerjava predloga VFO 2028-2034 s sedanjim VFO (struktura)

- Jasna preusmeritev na tipične „evropske javne dobrine“
- Znatno več sredstev (nominalno in relativno) za konkurenčnost (2) in Globalno Evropo (3) ...
- ... in relativno manj sredstev za kohezijo in kmetijstvo (1) v okviru NNRP-jev

Tekoče cene	VFO 28–34	VFO 21–27	NGEU 21–27	Skupaj 21–27	VFO 28-34	VFO 21–27	Skupaj 21-27
	Milijarde EUR				% celotnih izdatkov		
1. Kohezija, kmetijstvo, varnost podeželja in pomorstvo	1.062	726	372	1.098	54 %	63 %	71 %
Načrti nacionalnih in regionalnih partnerstev (NNRP)	865	691	372	1.062	44 %	60 %	69 %
Podpora dohodkom v kmetijstvu in ribištvu	296	278	-	-	15 %	24 %	-
Manj razvite regije	218	227	-	-	11 %	20 %	-
Servisiranje dolga iz naslova NGEU	168	23	-	-	8 %	2 %	-
2. Konkurenčnost, blaginja in varnost	590	221	14	234	30 %	19 %	15 %
3. Globalna Evropa	215	120	-	120	11 %	10 %	8 %
4. Administracija	118	85	-	85	6 %	7 %	6 %
SKUPAJ	1.985	1.151	385	1.537	100 %	100 %	100 %
SKUPAJ (% BND)	1,26	0,93	0,31	1,24	-	-	-

5. Predlog Evropske komisije za VFO 2028-2034

- Sredstva za kmetijstvo v okviru Načrtov nacionalnih in regionalnih programov (NNRP)
 - SKP postaja integralni del NNRP
 - Dvostebni sistem SKP se dejansko opušča
 - Sredstva za SKP so zamejena, (samo za ta namen)
 - Popolnoma spremenjen sistem programiranja
 - Del NNRP nezamejen in mogoča alokacijo po nacionalni presoji



5. Predlog Evropske komisije za VFO 2028-2034

• Primerjava predloga VFO 2028-2034 s sedanjim VFO (struktura)

- Komisija „evropske javne dobrine“ vse bolj razlaga skozi prizmo industrijske politike, varnosti, tehnoloških zmogljivosti in strateške avtonomije
- To pomeni tudi novost v alokaciji sredstev za konkurenčnost; od čistih raziskav na povezavo raziskav z industrijsko politiko
- Realizacija te politike pomeni, da je alokacija sredstev centralizirana na ravni EU in ne na teritorialno vnaprej dodeljenih nacionalnih ovojnicah

Tekoče cene	VFO 28-34	VFO 21-27	Nominalna sprememba (v mlrd EUR)	Relativna sprememba (v %)
Evropski sklad za konkurenčnost, od tega:	451	164	287	175 %
Okna politik Sklada	234	47	188	401 %
Čist prehod in razogličanje industrije	26	4	22	500 %
Odpornost, varnost, obramba, industrija, vesolje	131	26	104	396 %
Digitalni prehod	55	11	44	400 %
Zdravje, biotehnologija, kmetijstvo, bioekonomija	23	5	18	349 %
Obzorje Evropa	175	88	87	100 %
Sklad za inovacije	41	29	12	40 %

5. Predlog Evropske komisije za VFO 2028-2034

- **Kako naj bi proračun EU zagotavljal večjo prožnost?**
 - Zmanjšuje število postavk izdatkov iz skupno 7 v sedanji VFO na vsega 4, hkrati pa zmanjšuje število programov z 52 na 16; to omogoča možnost za večjo prerazporeditev v okviru postavke
 - Povečuje prožnost in spodbuja nacionalno odgovornost prek NRRP-jev, saj daje državam članicam večjo diskrecijsko pravico pri razporeditvi tistega dela sredstev, ki je alociran državi
 - Razširja namenske instrumente prožnosti ter ohranja znatne rezerve pod zgornjimi mejami odhodkov in posebne instrumente zunaj zgornjih meja VFO
- **Večja prožnost pa je povezana s političnimi stroški....**
 - Po eni strani povečuje diskrecijsko pravico tako Evropske komisije kot nacionalnih vlad
 - po drugi strani pa zmanjšuje predvidljivost namenske dodelitve sredstev za regije in sektorje
- katere se skuša blažiti z zamejitvami sredstev namenjenih koheziji manj razvitih regij in dohodkovni podpori kmetom

5. Predlog Evropske komisije za VFO 2028-2034

- **In kako naj bi proračun EU zagotavljal vključitev servisiranja dolga iz naslova NGEU**
 - **Servisiranje dolga ni izdatek za določeno razvojno politiko temveč gre za obveznost, ki izhaja iz preteklega zadolževanja, in kot takšna ustvarja dve skrajni alternativi**
 - **V kolikor skupni obseg izdatkov ostane nespremenjen, se zmanjša fiskalni prostor za financiranje razvojnih politik**
 - **V kolikor pa se skupni obseg izdatkov poveča za obseg servisiranja dolga, potem pa je potrebno zagotoviti dodatna sredstva bodisi z novimi lastnimi viri bodisi z večjimi prispevki držav članic iz naslova BND vira**
 - **Evropska komisija je predlagala kompromis, s katerim se servisiranje dolga vključi in to na ta način, da se nekoliko poveča skupni obseg izdatkov proračuna EU, kar bi omogočilo tako manjše rezanje tradicionalnih izdatkov in manjše povečanje vplačil iz naslova BND, ob predpostavki dogovora o novih lastnih virih**
 - **V kolikor dogovor o novih lastnih virih ne bo dosežen, bo to pomenilo dodaten pritisk na znižanje skupnega obsega izdatkov**

5. Predlog Evropske komisije za VFO 2028-2034

- **Zaključna ocena**

- **Predlog Evropske komisije iz junija 2025 je mogoče razumeti kot kompromis, s katerim se želi v kar največji meri doseči vse tri zastavljene cilje in to na naslednji način:**
 - **S skupnim obsegom proračuna EU, ki je nižji od nivoja, kateri bi omogočal kvalitetno naslavljanje vseh vsebinskih izzivov (vpliv neto plačnic)....**
 - **.... ob tem pa vključuje redno servisiranje NGEU kot je bilo dogovorjeno ob njegovem sprejemu leta 2020 (za ta namen predlaga nove lastne vire)**
 - **S strukturo izdatkov proračuna EU, ki pod vplivom geopolitične realnosti naslavlja „evropske javne dobrine“ v večji meri kot v preteklosti**
 - **..... ter posledično namenja relativno manj sredstev za tradicionalne postavke (kohezijo in SKP); ob tem pa proračun omogoča državam članicam več fleksibilnosti pri porabi teh sredstev**
- **Ali bo predlog omogočil „velik politični dogovor“ med centrom in periferijo in s tem drugo res veliko reformo proračuna EU v zgodovini (prva je bila konec 1980ih, ko je uvedbo skupnega trga spremljalo veliko povečanje kohezijskih sredstev), bo pokazal čas**

6. Kaj predlog Evropske komisije za VFO 2028-2034 pomeni s stališča Slovenije

- **Predlog Evropske komisije s stališča Slovenijo je smiselno analizirati na enak način kot je bil analiziran predlog kot celota**
- **Za razliko od predhodnih VFO-jev, tokrat za Slovenijo ni pomembno le vprašanje, koliko sredstev bomo prejeli iz proračuna EU temveč tudi vprašanje, kako se spreminja narava sredstev EU, ki bodo na voljo Sloveniji**
 - **V tradicionalnem modelu proračuna EU je bil položaj Slovenije močno determiniran z nacionalnimi ovojnicami za kohezijo in kmetijstvo**
 - **..... v predlogu VFO 2028-2034 pa se relativni pomen tovrstnih sredstev zmanjšuje, pomembnejši pa postajajo centralizirani instrumenti; ta premik ima neposredne posledice za razvojno strategijo Slovenije, institucionalno usklajevanje in neto proračunski položaj.**

6. Kaj predlog Evropske komisije za VFO 2028-2034 pomeni s stališča Slovenije

- Predlagani finančni paket za Slovenijo je po obsegu sicer primerljiv s paketom v okviru VFO 2021-2027, vendar pa znatno nižji od celotnega finančnega paketa v tem obdobju (VFO in NGEU)

- NNRP za Slovenijo 5,4 mlrd EUR, od tega zamejeno 1,7 mlrd EUR za manj razvite regije in 1,3 mlrd EUR za kmetijstvo

- Namesto ločenih programov, en kompleksen nacionalni program
- Večja fleksibilnost države glede sredstev, ki niso zamejena (cca 1/3 NNRP), a tudi z več tveganji pri programiranju

Tekoče cene	VFO	VFO	NGEU	Skupaj
	28-34	21-27	21-27	21-27
Kohezija	-	3.393	1.915	5.308
Zahodna Slovenija	-	543	0	543
Vzhodna Slovenija	1.668	1.722	0	1.722
Kohezijski sklad	-	940	0	940
Interreg	-	75	0	75
Sklad za pravični prehod	-	113	145	259
ReactEU	-	0	278	278
Mehanizem za okrevanje in odpornost	-	0	1.491	1.491
Kmetijstvo in ribištvo	-	1.740	73	1.814
Neposredna plačila		921	0	921
Razvoj podeželja	1.341*	796	73	869
Sklad za ribištvo		24	0	24
Drugo (AMIF, BMVI, ISF)	-	239	0	239
SKUPAJ	5.400	5.372	1.988	7.360

6. Kaj predlog Evropske komisije za VFO 2028-2034 pomeni s stališča Slovenije

- **Najpomembnejša strukturna sprememba za Slovenijo je zunaj nacionalnega finančnega paketa**
 - **Predlog Evropske komisije namreč znatno širi centralizirane instrumente, kjer je dostop do njih odvisen od sposobnosti podjetij, raziskovalnih organizacij, univerz, javnih agencij in finančnih institucij, da uspešno sodelujejo v konkurenčnih razpisih in projektih na ravni EU**
 - **Ta strukturna sprememba pomeni, da bodo prilivi iz proračuna EU v Slovenijo v prihodnje manj odvisni od samih VFO pogajanj in bolj od sposobnosti konkuriranja na centraliziranih EU razpisih**
- **Kar se vplačil Slovenije v proračun EU tiče, se predvideva njihovo znatno povečanje in to zlasti kot posledica nominalnega povečanja VFO 2028-2034 v primerjavi s sedanjim**

6. Kaj predlog Evropske komisije za VFO 2028-2034 pomeni s stališča Slovenije

- **Zaključna ocena – Čeprav bo dokončen dogovor o VFO 2028-2034 brez dvoma drugačen od predloga Evropske komisije, je za Slovenijo že sedaj jasno naslednje:**
 - **Alokacija sredstev Sloveniji iz naslova kohezije in SKP (ta se delijo po principu državnih ovojnic) bo znatno nižja kot v sedanjem VFO**
 - **Plačila Slovenije v proračun EU se bodo znatno povečala (čeprav je predlog VFO 2028-2034 izražen z deležem v BDP podoben tistemu za VFO 2021-2027, so nominalne številke bistveno višje)**
 - **Od sposobnosti slovenskih poslovnih subjektov za črpanje sredstev iz Sklada za konkurenčnost (ta se bodo delila po principu odličnosti) bo tako odvisno za koliko se bo poslabšala neto finančna pozicija države v odnosu do proračuna EU**
 - **Izvajanje VFO 2028-2034 bo zahtevalo pomembne institucionalne spremembe v državi za učinkovito črpanje sredstev**