

PRORAČUNSKI SUSTAV EUROPSKE UNIJE: POLITIKA RAZVOJA I PERSPEKTIVE FINANCIRANJA

BUDGET SYSTEM OF THE EUROPEAN UNION: POLICY DEVELOPMENT AND PROSPECTS OF FINANCING

Dr Slavko Vukić*

Zavod zdravstvenog osiguranja Kantona Posavskog

APSTRAKT

U prvom dijelu rada ukazuje se na osnovne osobine proračuna Europske unije, na njegove osnovne ciljeve, načela i specifičnosti. U drugom dijelu se analizira razvoj proračuna od njegovog početka do zadnjeg višegodišnjeg financijskog okvira. U trećem dijelu se detaljnije definiraju vrste osnovnih izvora prihoda proračuna i njegovih rashoda. U zadnjem dijelu rada analizira se moguća projekcija u budućnosti proračuna Europske unije kroz njegov financijski okvir u razdoblju 2014.-2020. godine.

Ključne riječi: proračun, izvori financiranja, politika održivog razvoja

ABSTRACT

The first part of the paper points out the basic characteristics of the budget of the European union, its basic objectives, principles and specifics. The second part analyzes the development of the budget from the beginning to the last multi-annual financial framework. The third defines in detail the types of the main sources of budget revenues and its expenditures. In the last part, the paper analyzes the possible projection of the future of the European union budget through its financial framework for the period from 2014 to 2020.

Key words: budget, financial resources, sustainable development policies

UVOD

Proračunski prihodi i rashodi spadaju u najvažnije instrumente koje neka ekonomska ili politička organizacija može da upotrijebi da bi ispunila svoju ulogu. Proračun treba da pokrije sve administrativne troškove i da raspoláže sredstvima za intervencije u ekonomiji. Proračun donosi najviše predstavničko tijelo unutar svake države. To je dokument Vlade u kojem ona iznosi podatke o državnim приходima i rashodima u određenom budućem razdoblju, najčešće tokom jedne godine.

Proračun Europske unije je jedini centralizirani instrument provođenja zajedničke fiskalne politike na razini Europske unije. Proračun Europske unije se izvršava od carina, taksa, PDV-a, neposrednih uplata članica (*postotak u odnosu na BDP*), sopstvenih prihoda i prenesenih prihoda iz prošle godine. Zbog rasta i razvoja institucija i njenih politika, pretpostavka je da rastu i rashodi proračuna, što u budućnosti zahtjeva reformiranje izvora financiranja i uvođenje veće discipline u planiranje i izvršavanje proračuna.

OSNOVNA OBILJEŽJA EUROPSKE UNIJE I NJENOG PRORAČUNSKOG SUSTAVA

Danas Europska unija predstavlja jedinstveno tržište koje je formirano ukidanjem carina određenih ograničenja na uvoz i izvoz roba između članica, kroz uspostavu zajedničke carinske tarife i zajedničke ekonomske politike prema trećim zemljama, ukidanjem barijera između država članica za slobodno kretanje stanovništva, roba i kapitala, zatim uvođenjem zajedničke politike u poljoprivredi i saobraćaju, zajedničkoj socijalnoj politici i politici čistog okoliša i životne sredine, unapređenja znanosti i tehnološkog razvoja, harmonizacija porezne politike te uvođenje zajedničke valute eura (Gnjatović, 2002: str. 9).

Europska unija predstavlja savez država Europe čiji je cilj postati jača ekonomska sila od SAD-a te postati vodeća sila u svijetu. Novčana jedinica euro nastala je kako bi zamijenila dolar, odnosno kako bi postala najača valuta na svijetu. Takvo povezivanje je praćeno zajedničkom blagajnom koja nastoji osigurati napredak

* *slavkodr.vukic@tel.net.ba*

građana i provoditi zajedničke politike na najefikasniji način. Kako bi se osiguralo provođenje ekonomske politike potrebna su određena novčana sredstva, pa je zbog toga formiran zajednički izvor sredstava, odnosno proračun Europske unije kojim se nastoje realizirati ciljevi politika Europske unije te kojim se nastoji dati adekvatan odgovor na izazove iz eksternog i internog okruženja.

Proračun je financijski okvir funkcioniranja institucija Europske unije u kojem se izražavaju sve vrste prihoda i rashoda, uključujući i Europski socijalni fond, kao i administrativne troškove zajedničke vanjske i sigurnosne politike te suradnje u području pravosuđa i unutarnjih poslova.

Proračun unutar Europske unije ima više zadataka. Glavne funkcije proračuna Europske unije su provođenje fiskalne politike i politike transfera među različito razvijenim regijama. Upravljanje proračunskim prihodima i rashodima je u funkciji fiskalne politike, odnosno fiskalna politika upravlja deficitom/suficitom proračuna zbog njegova utjecaja na agregatnu potražnju. Stoga su najbitniji ciljevi proračuna Europske unije:

- Utvrđivanje okvira za racionalno korištenje zajedničkih politika.
- Osiguravanje dovoljnih sredstava za provođenje politika.
- Izbjegavanje prekomjernog i neracionalnog korištenja sredstava.

Proračun Europske unije sačinjen je od financijskih sredstava koja se predviđaju za razdoblje od godine dana, a njima raspoložu, upravljaju i odgovaraju tijela nadležna za odluke unutar Europske unije. Predviđena sredstva usmjeravaju se za financiranje svih prethodno predviđenih rashoda koji samo i isključivo opravdavaju činjenicu da su ona u financijskom interesu Europske unije.

Načela proračuna Europske unije su čvrsto utemeljena na raznim nacionalnim proračunskim postupcima i veći dio njih pripada klasičnim (*tradicionalnim*) proračunskim načelima (Đurđević, 2004, str. 185-186):

- Načelo jedinstva (*the principle of unity*) zahtijeva da svi proračunski prihodi i rashodi Europske unije budu uračunati i prikazani u jednom dokumentu-godišnjem proračunu (*čl. 268, st. 1. UEZ-a*).
- Načelo univerzalnosti (*the principle of universality*), određuje da se proračunskim prihodima financiraju svi proračunski rashodi.
- Prema načelu specijalizacije proračuna (*the principle of specification*), za svaki financijski iznos mora se odrediti njegova točna namjena te ga označiti prema posebnoj proračunskoj nomenklaturi (*čl. 21. Nove financijske uredbe*).
- Načelo godišnje periodičnosti proračuna (*the principle of annuality*), određuje da se proračun Europske unije izrađuje i usvaja za razdoblje od jedne proračunske godine (*čl. 271, st. 1. UEZ-a*).
- Načelo proračunske točnosti zahtijeva da se u proračunu točno ili što je moguće preciznije unesu svi prihodi i rashodi za određenu financijsku godinu.
- Načelo proračunske ravnoteže (*the principle of equilibrium*), proklamira ravnotežu između proračunskih prihoda i rashoda (*čl. 268, st. 3. UEZ-a*).
- Načelo jedinice obračuna (*the principle of unit of account*), određuje da će valuta izrade proračuna biti euro. U iznimnim slučajevima službenici će biti ovlašteni izrađivati obračune u nacionalnoj valuti (*čl. 16. Nove finansijske uredbe*).
- Načelo razumnoga financijskog upravljanja (*the principle of sound financial management*), podrazumijeva korištenje proračunskih sredstava po načelima ekonomičnosti, korisnosti i efikasnosti.
- Načelo transparentnosti (*the principle of transparency*) ili načelo preglednosti i jasnoće zahtijeva da se prihodi i rashodi u proračunu grupiraju na jedinstveni način i to prihodi prema izvorima, a rashodi prema njihovoj namjeni.

Proračun Europske unije prema svojim obilježjima je specifičan, zbog političkog i konstitutivnog uređenja i u poređenju s klasičnim nacionalnim proračunima te razlike se čine u sljedećem (Ristić, 2013: str. 216):

- Narav prihoda i rashoda proračuna Europske unije razlikuju se od proračuna nacionalnih država.
- Proračun Europske unije je relativno mali u odnosu na veličinu ekonomije koju pokriva.
- Strože i čvršće je reguliran iz čega proizlazi činjenica da je strogo uravnotežen.
- Iz proračuna Europske unije je izuzeto zaduživanje i posuđivanje sredstava korisnicima proračuna.
- Proračun Europske unije je skroman u poređenju s proračunima država članica i iznosi svega 2,5% nacionalnih proračuna članica.

RAZVOJ PRORAČUNSKOG SUSTAVA EUROPSKE UNIJE

Prvi proračun Europske ekonomske zajednice usvojen je 1958. godine od strane Vijeća, a bio je vrlo mali te je isključivo pokrivaio administrativne troškove i rastao je kako su se postavljali ciljevi EEZ-a i pretvarali u obveze politika. Od 1962. godine osnovan je Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi (*EAGGF*) te je na poljoprivredne rashode ubrzo odlazila većina proračuna.

Potreba za stabilnijim izvorom prihoda pojavila se pokretanjem glavnih politika, uključujući Europski socijalni fond, zajedničku carinsku politiku i zajedničku poljoprivrednu politiku. Dogovoren je sustav "vlastitih sredstava" koji je zamijenio financijske doprinose zemalja članica i uvedena su tri izvora "vlastitih sredstava". Gornja granica doprinosa od PDV-a je u početku iznosila 1% udjela gospodarstva za koje vrijedi PDV, što se u svim zemljama članicama Europske unije procjenjivalo na zajedničkoj osnovi. Od 1965. godine administrativni proračuni su ugrađeni u jedinstveni proračun. Poslije 1970. godine i ugovora iz Luksemburga ugrađen je EUROATOM proračun za razvoj i investicije u tzv. opći proračun i tako formalno dao veću moć parlamentu u dijelu proračunskih ingerencija. U načelu do 1975. godine proračun Europske unije bio je operativnog karaktera.

Parlament Europske unije dobiva nove ovlasti za proračunska pitanja stupanjem sustava vlastitih sredstava. Od 1975. godine parlament Europske unije ima završnu riječ o neobveznim rashodima i može odbaciti proračun. Ovlast Parlamenta za povećanje neobveznih rashoda je ograničena gornjom granicom, a ona se temelji na ekonomskim uvjetima u zajednici. Osnovana je nova institucija - Europski revizijski sud, koja je zadužena za nadgledanje financijskih operacija institucija zajednice i procjenu efikasnosti njihovih sustava upravljanja financijama te zamjenjuje manji i manje utjecajan Odbor za reviziju (<http://www.efpu.hr/fileadmin/nastavnici.pdf>: 12.11.2014). Osnovni vlastiti prihodi proračuna Europske unije su: carine, prelevmani na poljoprivredne proizvode i sredstva iz PDV-a.

Zahvaljujući prvim neposrednim izborima za Europski parlament 1979. godine ta institucija dobiva veću demokratsku težinu te tako dodatno jača svoju poziciju i legitimnost kao jedna od dvije ruke proračunske vlasti. Međutim, Parlament i Vijeće sve teže rješavaju nesuglasice tokom godišnjeg proračunskog procesa.

U proračunskom procesu Europske unije konflikti su nastali zbog povećanih rashoda koji su rasli zbog financiranja zajedničke poljoprivredne politike, jačanja postojećih politika, posebno Europskog socijalnog fonda i Europskog fonda za regionalni razvoj te zbog pokretanja novih politika poput zajedničke ribarske politike, prvog okvirnog istraživačkog programa i integriranih Mediteranskih programa. Velika Britanija je svoj doprinos financiranju zajednice smatrala neproporcionalno visokim u odnosu na svoj relativan prosperitet. Gotovo deset godina neslaganja završilo je 1984. godine sporazumom o mehanizmu za "korekciju", čime su smanjena davanja Velikoj Britaniji za proračun zajednice. Nesuglasice između Parlamenta i Vijeća u isto vrijeme su uzrokovale rastuće probleme u proračunskom procesu. Problem se pokušava riješiti prvim interinstitucionalnim sporazumom 1982. godine. Danas je proračun unije bitno drukčiji, ali su korekcije za Veliku Britaniju ostale, ali u izmjenjenom obliku (Cerovac i Mintas, 2011).

Od 1988. godine nakon završenih financijskih dogovora, Europska unija se treba financirati iz sljedećih izvora:

- Prelevmana na poljoprivredne proizvode i carine koji se naplaćuju u okviru zajedničke poljoprivredne i trgovinske politike. Udio tih sredstava u formiranju proračuna opada, zbog smanjenja razine zajamčenih cijena poljoprivrednih proizvoda i liberalizacije vanjske trgovine u okvirima Svjetske trgovinske organizacije – WTO.
- Poreza na dodanu vrijednost – PDV koji se raspodjeljuje svim članicama unije, a svaka članica uplaćuje u proračun unije 1% od vrijednosti PDV-a naplaćen na njezinu području.
- Participacije financijskih sredstava članica unije proporcionalno veličini njihova BDP-a u funkciji usklađivanja prihoda i rashoda proračuna, a usklađivanje proračuna Europske unije nije dopušteno s kreditima i drugim zajmovima, nego se potrebna sredstva moraju osigurati neposredno od zemalja članica, a ta sredstva predstavljaju najznačajniji izvor proračuna unije.
- Vlastitih sredstava unije prikupljenih iz naknada, kamata itd.

Konačna struktura proračuna Europske unije utvrđena je na samitu Europskog savjeta u Briselu 1988. godine. Proračun Europske unije se temelji na: (Cerovac i Mintas: 2011 str. 592)

- Jednogodišnjem proračunu kojeg donose za razdoblje od jedne kalendarske godine i kojima se detaljno definiraju realizacije računa.
- Višegodišnjem okvirnom proračunu ili financijskoj perspektivi, koja služi kao plan ili okvir višegodišnjih rashoda proračuna Europske unije.

Višegodišnji financijski okvir je uglavnom od orijentacionog značaja i podliježe preciziranju kroz proračun za svaku narednu godinu, iako po pravilu razlike u strukturi potrošnje prema okviru i proračunu nisu velike te država članica u svojoj nadležnosti nameće poreze i isti pripadaju nacionalnom poreznom sustavu. Porezni suverenitet država članica je bitno ograničen, odnosno on je podijeljen između Europske unije i određene države članice, obzirom da se samo članstvo u Europskoj uniji temelji na međunarodnom ugovoru koji od članica traži ispunjavanje raznih obveza (Ristić, 2013, str. 214).

NASTAVAK PRORAČUNSKE POLITIKE KROZ VIŠEGODIŠNJI FINACIJSKI OKVIR

Financijska perspektiva je nastavak proračunske politike i predstavlja godišnji proračun koji se temelji na srednjoročnom dogovoru ili planu o rashodnim prioritetima, a rezultat je dogovora između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije te određuje maksimalan iznos i strukturu predviđenih rashoda.

U dotadašnjoj praksi u proračunskom procesu Europske unije zaključeno je pet srednjoročnih rashodovnih dogovora (<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr>. 05.11.2014):

- Financijska perspektiva 1988.-1992. godine (*Delorsov prvi paket*).
- Financijska perspektiva 1993.-1999. godine (*Delorsov drugi paket*).
- Financijska perspektiva 2000.-2006. godine, temelj financijskog paketa Agenda 2000, godine.
- Financijska perspektiva 2007.-2013. godine.

Prvi višegodišnji financijski okvir bio je u razdoblju 1988.-1992. godine (*I Delorsov paket*) i nastao je kako bi se riješila kriza vezana uz godišnji proračun, koja je nastala zbog neslaganja Vijeća i Parlamenta, komisija je predložila da tri institucije postave obvezujuća višegodišnja ograničenja rashoda za svaku kategoriju rashoda. Tri institucije usuglašavaju prvu financijsku perspektivu koja pokriva razdoblje 1988.-1992. godine, što se podudara s programom za uspostavljanje unutarnjeg tržišta do siječnja 1993. godine.

Financijska perspektiva teži ograničiti povećanja u poljoprivrednoj potrošnji te istovremeno značajno povećati rashode za kohezijske politike. U isto je vrijeme postojećim izvorima vlastitih sredstava dodan je jedan novi, koji se temelji na proporciji bruto domaćeg proizvoda svake od zemalja članica. Na taj način izdaci zemalja članica više odgovaraju njihovom bogatstvu (*Ujedinjenom Kraljevstvu nastavlja se primjenjivati mehanizam korekcije*). Uvodi se gornja granica za ukupan iznos vlastitih sredstava, koja proračun zajednice ograničava na maksimalnih 1.2% BDP-a zajednice u 1992. godini (<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr>. 05.11.2014).

Drugi višegodišnji financijski okvir bio je u razdoblju 1993.-1999. godine (*II Delorsov paket*). Ugovor o Europskoj uniji (*Ugovor iz Maastrichta*) uvodi niz novih područja politika, uključujući zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku te pravosuđe i unutarnje poslove, kao i uspostavljanje Kohezijskog fonda za ulaganje u infrastrukturu najsiromašnijih zemalja članica. Za razdoblje 1993.-1999. godine dogovorena je nova financijska perspektiva koja uključuje sva dodatna područja. Gornja granica za ukupan iznos vlastitih sredstava podignuta je na 1.27% BDP-a u 1999. godini. Značajno se povećala potrošnja za strukturne i unutarnje politike, dok su sredstva za vanjsko djelovanje porasla više nego dvostruko. Nastavljeno je smanjenje potrošnje za poljoprivredu (<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr>. 05.11.2014).

Financijska perspektiva - *Agenda 2000*, usvojena je na Europskom Samitu u Berlinu, ožujak 1999. godine. Za treći financijski okvir u razdoblju 2000.-2006. godine, možemo reći da je poslužio kao podrška najvećem do sada proširenju Europske unije (Vojinović, 2005). Ona više predstavlja izraz konsolidacije, a ne ekspanzije proračunskih rashoda.

Četvrtim financijskim okvirom za razdoblje od 2007. do 2013. godine, utvrđuju se godišnje gornje granice odobrenih proračunskih sredstava za preuzimanje obveza prema stavkama i podstavkama te odobrenih proračunskih sredstava za plaćanja. Za razdoblje od 2007. do 2013. godine, gornja granica odobrenih

proračunskih sredstava za preuzimanje obveza je 976 milijardi EUR (1,12 % BND-a EU-a), a gornja granica odobrenih proračunskih sredstava za plaćanja iznosi 926 milijardi EUR (1,06 % BND-a EU-a) prema aktualnim cijenama.

MIS kojemu je Višegodišnji Financijski Okvir priložen i podijeljen je u tri dijela (<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr.10.11.2014>):

- *Dio I.* sadrži definiciju i provedbene odredbe financijskog okvira. U tom su odjeljku sadržani određeni instrumenti koji omogućuju veću fleksibilnost (*Fond solidarnosti Europske unije, Europski fond za prilagodbe globalizaciji, Rezerva za hitnu pomoć i Instrument fleksibilnosti, te mogućnosti da se gornje granice višegodišnjeg financijskog okvira promijene „u slučaju nepredviđenih okolnosti” (članak 21.)*).
- *Dio II.* odnosi se na poboljšanje među institucionalne suradnje tijekom proračunskog postupka.
- *Dio III.* dodan na zahtjev Europskog Parlamenta, sadrži odredbe povezane s dobrim financijskim upravljanjem sredstava Europske unije.

STRUKTURA I VELIČINA OSTVARENIH PRIHODA I RASHODA PRORAČUNA EUROPSKE UNIJE ZA RAZDOBLJE 2013 i 2014. GODINU

Sustav vlastitih prihoda čini prihode proračuna Europske unije, a u njih se ubrajaju: *uvozne carine, poljoprivredne pristojbe, dio poreza na dodanu vrijednost (PDV) i prihod utemeljen na BDP-u zemalja članica*. Vlastita sredstva Europske unije jesu prihodi koji nisu dio prihoda, odnosno proračuna država članica. Utvrđeni su od strane unije i ne ovise o odlukama, odnosno pravu sudjelovanja nacionalnih odlučujućih tijela, a obveznici uplata neposredno ih duguju zajednici (Brummerhoff: 2011). Među vlastitim приходima proračuna Europske unije postoje još nekoliko manje značajnih izvora prihoda koji se svrstavaju u grupu ostalih prihoda. Proračun Europske unije se financira vlastitim izvorima (*own resources system*). Izvore proračuna Europske unije čine dio carina od uvoza u Europsku uniju iz trećih zemalja, prihod od nameta (*dažbina*) pri uvozu poljoprivrednih proizvoda i dio PDV-a (*poreza na dodatu vrednost*) u iznosu od 1% ukupno prikupljenih prihoda.

Ukoliko bi obvezni doprinosi određene članice prerasli u svojevrsno opterećenje za nacionalni proračun, a samim tim postali i neizdrživi za datu zemlju, moguće je sprovesti korekcije kao u slučaju Velike Britanije. Velika Britanija je početkom 80-tih godina, trebala da uplaćuje visoke doprinose u proračun EZ iako ta sredstva gotovo da nije ni koristila. Iako se sadašnja struktura proračuna Europske unije značajno razlikuje od one iz 80-tih godina XX. stoljeća, Velika Britanija je zadržala pravo na dodeljenu korekciju.

Tablica 1: Struktura prihoda proračuna Europske unije 2013. i 2014. godine u Eurima

Struktura prihoda	2013.	%	2014.	%.
Uvozne carine i takse	14.822.700.000	10,26	16.310.700.000	12,03
Prihodi od PDV-a	14.680.052.250	10,16	17.882.179.650	13,19
Vlastiti izvori iz % BDP-a	110.822.836.159	76,72	99.767.305.073	73,62
Ostali prihodi	4.125.243.533	2,86	1.544.428.277	1,16
Prihodi u milijardama Eura	144.450.831.942	100,00	135.504.613.000	100,00
Prihodi (% BDP-a u EU)	1,067	-	1,003	-

Izvor: European commission, Draft general budget of the European Union for the financial year 2013.-2014.

Godišnji proračun za 2014. godinu iznosio je 135,5 milijardi eura i smanjen je za 6,19% u odnosu na 2013. godinu i predstavlja 1,003% BDP-a zajednice. Postoji gornje ograničenje visine ukupnih vlastitih prihoda, stoga oni ne mogu biti veći od 1,24% ukupnog BDP-a država članica.

Imajući u vidu navedeno, od 1988. godine sredstva koja čine prihod proračuna mogu se podijeliti u četiri skupine:

- *TOR* - Tradicionalni resursi sastoje se od carina koje se naplaćuju na uvoz dobara koje dolaze iz država izvan Europske unije i donose oko 16,3 milijarde eura tj. čine 12,03% prihoda proračuna.
- *Indirektni porez VAT ili PDV* čini 13,1% prihoda proračuna, tj. oko 17.8 milijardi eura (*1,4% na nacionalni PDV u 1985, u 2002. smanjenje na 0,75%, u 2003. godini. na 0,5%*).
- *Sredstava koja se baziraju na bruto nacionalnom dohotku (gross national income- GNI)* se prikupljaju tako što je određen postotak (1%) koji se primenjuje na bruto nacionalni dohodak svake zemlje članice. Tako prikupljena sredstva predstavljaju najveći izvor prihoda proračuna i iznose 99,7 milijardi eura tj. čine 73,62% svih prihoda.

- U proračun se takođe slivaju sredstva iz *drugih izvora*, kao što su kazne, viškovi iz prethodnih godina, određeni porezi koje plaćaju zaposleni pri organima i institucijama Europske unije na svoja primanja, zatim određeni doprinosi država izvan Europske unije za određene programe unije, zatim sredstva koja plaćaju kompanije ukoliko krše propise okonkurenciji i druge zakone, a tako skupljeni resursi čine i do 1,16% proračuna tj. oko 154 milijarde eura.

Prihodi se dostavljaju u proračun na način koji je proporcionalan bogatstvu svake države - članice. Ujedinjeno Kraljevstvo, Holandija, Nemačka, Austrija i Švedska, imaju određene beneficije prilikom konačnog obračuna njihovih doprinosa, a s druge strane fondovi Europske unije se "slivaju" ka državama članicama prema prioritetima definiranim u okviru Europske unije. Manje razvijene zemlje članice primaju proporcionalno više sredstava nego one bogate, tako da više država prima više novca iz proračuna nego što sufinancira proračun Europske unije.

Tablica 2: Udio u financiranju proračuna Europske unije za razdoblje 2007.-2013. godine

Članice Europske unije	%	Članice Europske unije	%
Belgija	3,53	Luksemburg	0,27
Bugarska	0,14	Mađarska	0,55
Republika Češka	0,51	Malta	0,03
Danska	2,00	Holandija	4,85
Njemačka	20,50	Austrija	2,41
Estonija	0,05	Poljska	1,30
Grčka	1,47	Portugal	1,15
Španija	7,85	Rumunija	0,37
Francuska	19,55	Slovenija	0,18
Irska	0,91	Slovačka	0,21
Italija	12,86	Finska	1,47
Kipar	0,09	Švedska	2,74
Latvija	0,07	Velika Britanija	14,82
Litvanija	0,12	-	-

Izvor: European Council: Financial Perspective 2007.-2013, Brussels

Kako države članice učestvuju u financiranju troškova Europske unije, tako se proračun financira iz tri osnovna izvora. Jedan su tzv. tradicionalna vlastita sredstva, odnosno prihodi od carina koji se prikupljaju na granicama unije kao carinske unije. Na primjer, carine koje jedna država članica prikupi na granici sa drugom državom članicom, nisu više prihod proračuna prve države članice, već proračuna Europske unije. Drugi izvori su prihodi od PDV-a zemalja članica, a najveći izvor prihoda, predstavljaju uplate zemalja članica temeljene na bruto nacionalnom dohotku (*Gross Investment Income - GNI*).

Proračun Europske unije se financira transferom sredstava iz proračuna zemalja članica, što zavisi od ekonomskog potencijala određene države članice i temelji se na učešću njenog BDP-a u BDP-u unije. Za financiranje proračuna Europske unije svaka članica izdvaja određeni % svog BDP-a. Na primjer, kada BiH postane članica Europske unije ona će biti obvezna da uplaćuje novac u proračun Europske unije i to će biti odliv sredstava iz nacionalnog proračuna. Na drugoj strani, BiH će dobiti mogućnost da koristi sredstva europskog proračuna i to po raznim osnovama, tako da će odnos između proračuna BiH i EU biti dvosmjernan. Rashodi proračuna Europske unije planiraju se srednjoročno u sklopu tzv. sustava financijske perspektive, instrumenta kojim Eoropska unija provodi proračunsku disciplinu ili konsolidaciju postavljanjem gornjih granica rashoda na temelju raspoloživih prihoda.

Tablica 3. Rashodi proračuna Europske unije 2013. i 2014. godina u Eurima

Struktura rashoda	2013.	%	2014.	%.
Pametnan i uključiv rast	69.127.255.205	47,85	62.392.787.058	46,04
Konkurentnost za rast i zapošljavanje	57.814.298.094	40,02	56.458.930.369	41,66
Sigurnost i građanstvo	1.894.151.766	1,31	1.677.039.976	1,24
Globalna europa	6.731.869.945	4,66	6.191.238.421	4,56
Administracija	8.417.791.740	5,82	8.406.017.176	6,20
Naknade	75.000.000	0,07	28.600.000	0,04
Specijalni instrumenti	390.465.192	0,27	350.000.000	0,26
Rashodi u milijardama Eura	144.450.831.942	100,00	135.504.613.000	100,00
Rashodi % BDP-a u EU	1,067	-	1,003	-

Izvor: European commission, Draft general budget of the European Union for the financial year 2013-2014.

Rashodi proračuna Europske unije dijele se na sedam skupina (<http://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije.proračun-europske-unije:10.11.2014>):

- *Poljoprivreda.* Rashodi za zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP) zapravo su rashodi Odjela garancija Fonda za usmjeravanje i garancija u poljoprivredi (*engl. Guarantee Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF*). To su ujedno najveći izdaci proračuna unije, a najveći dio njih iskorištava se za garanciju cijena poljoprivrednih proizvoda “domaćim” proizvođačima.
- *Strukturne operacije.* Izdaci za strukturne operacije ili strukturnu politiku pokrivaju i područja regionalne i socijalne politike. Većina tih sredstava (*više od 90%*) dodjeljuje se strukturnim fondovima: Europskom fondu za regionalni razvoj (*Eu- ropean Regional Development Fund – ERDF*), EAGGF-ovu Odjelu usmjeravanja, Europskom socijalnom fondu (*European Social Fund – ESF*) i Financijskom instrumentu za usmjeravanje ribarstva (*Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG*). U tu skupinu pripada i Kohezijski fond (*Cohesion Fund*), koji je financijski mehanizam pomoći samo onim članicama čije je BDP po stanovniku manji od 90% BDP-a po stanovniku unije.
- *Unutarnje politike.* Rashodi za razne unutarnje politike grupirani su u pet skupina, među koje pripadaju različiti rashodi, npr. za transport, obrazovanje, kulturu, zapošljavanje, medije, energetska politiku, nuklearnu zaštitu, okoliš, razne aktivnosti vezane za unutarnje tržište, istraživanje i tehnološki razvoj, pravdu i sigurnost.
- *Vanjske aktivnosti.* Rashodi za vanjske aktivnosti odnose se na izdatke pomoći zemljama izvan Europske unije, osim zemalja koje su uvrštene u rashode proširenja EU i ERDF-a. To mogu biti troškovi pomoći u hrani i humanitarne pomoći, kao i troškovi raznih oblika suradnje sa zemljama izvan Unije, npr. CARDS program (*suradnja s balkanskim zemljama*), TACIS program (*suradnja s bivšim republikama Sovjetskog Saveza*), suradnja s mediteranskim i zemljama u razvoju u Aziji, Latinskoj Americi i Južnoj Africi.
- *Administrativni troškovi.* Odnose se na troškove institucija Europske unije i ustanova. Najveći dio troškova ide na rad Komisije (*više od 60%*), zatim Parlamenta (*oko 20%*), pa onda slijede Vijeće, Sud pravde i Revizijski sud.
- *Rezerve.* Postoje tri vrste rezervi: *monetarne rezerve, rezerve za hitnu pomoć i jamstvene rezerve.* Ta sredstva služe za neočekivane izdatke koji bi se mogli pojaviti tijekom izvršenja proračuna.
- *Pomoć budućim članicama.* Ti rashodi po tipu pripadaju vanjskim aktivnostima, ali zbog važnosti i visine troškova posebno su izdvojeni. Odnose se na financiranje raznih pomoći državama kandidatkinjama za članstvo u Europsku uniju. Te su zemlje podijeljene u dvije skupine: zemlje središnje i istočne Europe te mediteranske zemlje (*Malta, Cipar i Turska*). Pomoć se dodjeljuje putem triju programa: SAPARD za poljopri- vrodu; PHARE – za pomoć zemljama središnje Europe u tranziciji i restrukturiranju privrede; te ISPA – preko kojega se financiraju infrastrukturni projekti u transportu i zaštiti okoliša

ODRŽIVI FINANCIJSKI OKVIR I PERSPEKTIVE PRORAČUNSKIH IZVORA U BUDUĆNOSTI EUROPSKE UNIJE

Europska komisija u najnovijem prijedlogu od 6. srpnja 2012. godine, predložila da se za razdoblje od 2014. do 2020. gornja granica odobrenih proračunskih sredstava za preuzimanje obveza poveća na 1,033 milijarde EUR (*1,08 % BDP-a EU-a*) i odobrenih proračunskih sredstava za plaćanje na 988 milijardi EUR (*1,03 % BDP-a EU-a*). U aktualnim političkim prilikama **Komisija, Parlament i Vijeća** su 27. lipnja 2013. godine postigli politički sporazum o paketu VFO – Višegodišnjeg finacijskog okvira kojim je ukupna gornja granica odobrenih proračunskih sredstava za preuzimanje obveza smanjena na 960 milijardi EUR (*1% BDP-a EU-a*), a ona odobrenih proračunskih sredstava za plaćanja na 908 milijardi EUR (*0,95 % BDP-a EU-a*).

Tablica 4. Višegodišnji financijski okvir (milijuni EUR, cijene iz 2011.)

ODOBRENA SREDSTVA ZA PREUZIMANJE OBVEZA	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
1. Pаметan i uključiv rast	60.283	61.725	62.771	64.238	62.528	67.214	69.004
1a. Konkurentnost za rast i zapošljavanje	15.605	16.321	16.726	17.693	18.490	19.700	21.709
1b. Gospodarska, socijalna i teritor.kohezija	44.678	45.404	46.045	46.545	47.038	47.514	47.925
2. Održiv rast: prirodni resursi	55.883	55.060	54.261	53.448	52.466	51.503	50.558
3. Sigurnost i građanstvo	2.053	2.075	2.154	2.232	2.312	2.391	2.469
4. Globalna Europa	7.854	8.083	8.281	8.375	8.553	8.764	8.794
5. Administracija	8.218	8.385	8.589	8.807	9.007	9.206	9.417

6. Naknade	27	0	0	0	0	0	0
Odobrena sredstva za preuzimanje obveza	134.318	135.328	136.056	137.100	137.866	139.078	140.242
Kao postotak BND-a	1,03 %	1,02 %	1,00 %	1,00 %	0,99 %	0,98 %	0,98 %
Odobrena sredstva za plaćanje - KUPNO	128.030	11.095	131.046	126.777	129.778	130.893	130.781
Kao postotak BND-a	0,98 %	0,98 %	0,97 %	0,92 %	0,93 %	0,93 %	0,91 %
Raspoloživa razlika	0,25 %	0,25 %	0,26 %	0,31 %	0,30 %	0,30 %	0,32 %
Gornja granica vlastitih resursa u % BND-a	1,23 %	1,23 %	1,234 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %

Izvor: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.5.2.html

U rezoluciji od 3.srpnja 2013. godine o političkom sporazumu o višegodišnjem financijskom okviru 2014. - 2020. godine Parlament je utvrdio da je donošenje uredbe o VFO-u i novog MIS-a vezano s usvajanjem izmjena proračuna potrebnih za pružanje dodatnih odobrenih sredstava za plaćanja za financijsku 2013. godinu, s političkim sporazumom o relevantnim pravnim osnovama, a posebno o točkama koje se navode u uredbi o VFO-u i s osnivanjem skupine na visokoj razini o vlastitim sredstvima. Ta su tri uvjeta ispunjena na vrijeme kako bi Parlament na svojoj sjednici u studenom 2013. godine dao suglasnost nacrtu uredbe o VFO-u koji je pripremlilo Vijeće, poslije čega je 2. prosinca 2013. godine Vijeće usvojilo uredbu o VFO-u 2014. - 2020. godine. U narednom razdoblju najveći naglasak u proračunu Europske unije bit će na razvoju poljoprivrede i konkurentnosti te rastu i zapošljavanju. Odobrena sredstva za preuzimanje obveza i plaćanja trebaju se u narednom razdoblju kretati do 1% BDP.

Kako bi se stabilizirao i održao proračun Europske unije dobro bi bilo u narednom razdoblju razmotriti uvođenje novih reformskih prijedloga kroz *Uvođenje novih EU poreza* – kao novih sopstvenih prihoda, što ima smisla za zajedničko europsko tržište. Takvi porezi mogli bi se prikupljati na području unije i neposredno uplaćivati u proračun unije. Za takav način oporezivanja nužna su odobronja nacionalnih parlamenata država članica unije. Trenutno se ubire samo jedan porezni oblik koji predstavlja neposredni prihod proračuna Europske unije, a to je *porez na dohodak* koji ostvare službenici EU (Mijatović, 2012).

Od ostalih vrsta poreza institucije Europske unije, trebaju se razmotriti mogućnosti uvođenja:

- *Modificirane stope PDV*, tj. primjene jedne stope na nacionalnoj razini, a druga na razini unije, čime bi se povećali prihodi unije, a na drugoj strani približili bi se obveznici institucijama unije,
- *Zajedničkih poreza na dobit korporacija* čime bi se pojednostavilo poslovanje kompanija i utjecalo na poboljšanje tržišta i investicija, a time i na rast cjelokupnih državnih rashoda,
- *Poreza na energetske izvore* kao što su npr. motorna ulja u raznim vidovima saobraćaja čime se mogu prikupiti značajna proračunska sredstva, a također i utjecati na zaštitu okoliša,
- *Posebno poreza na duhan i duhanske prerađevine i alkohol i alkoholna pića* te
- *Poreza na financijske transakcije* npr. najvažnijih vrijednosnih papira, čime bi se postigla vertikalna pravičnost tj. oporezivanje bogatijih u lancu npr. burzovnih transakcija, a s obzirom na obim transakcija ovaj vid oporezivanja bi dao velike fiskalne rezultate.

ZAKLJUČAK

Vrlo važna činjenica u proračunskom sustavu unije su proračunska načela koja predstavljaju pretpostavku uspješne proračunske politike i proračunskog procesa, a iste se koriste u suvremenoj proračunskoj praksi Europske unije, što mu daje potrebnu razinu efikasnosti i točnosti. Proračun je na početku procesa razvoja sustava Europske unije bio veoma mali, pokrivao je administrativne troškove (*tzv. operativni proračun*). Proračun unije se tokom godina mijenjao, a najvažnija i najznačajnija promjena očituje se po pitanju izdašnosti istog – *tokom godina proračun je postajao sve veći* obzirom na potrebu za zadovoljenjem sve većeg broja potreba i sve većeg broja novih država članica i njenih stanovnika koji direktno ovise o sredstvima zajedničkog proračuna.

Osnovni prihodi na početku razvoja proračuna Europske unije bili su carine i poljoprivredne takse, a kasnije sa razvojem institucija unije i širenjem njenih politika rashodi su postali znatno veći, stoga je i izmjenjena struktura izvora financiranja. Od 1988. godine proračun unije ima dodatna sredstva financiranja, a to su određeni postotak od prikupljenog PDV-a i određeni postotak od BDP-a zemalja članica tzv doprinosi dodatnog financiranja. Doprinosi dodatnog financiranja danas su temelj proračuna i čine dvije trećine sredstava proračuna Europske unije.

Iz proračuna Europske unije financiraju se brojne aktivnosti, *od ruralnog razvoja i zaštite okoliša do zaštite vanjskih granica i promicanja ljudskih prava, strukturnih operacija u gospodarstvu, vanjska politike itd.* Komisija, Vijeće i Parlament Europske unije zajednički odlučuju o iznosu i raspodjeli proračuna, ali za stvarno trošenje nadležne su Komisija i države članice. Prilikom kreiranja proračuna unije uvijek postoje brojna neslaganja kao i napetosti između različitih zemalja članica. S obzirom na to da je u Europskoj uniji prisutan sve veći broj zemalja članica, donošenje odluke vezanih za proračun, ali i šire od toga je uveliko otežano. Zajedničkim proračunom Europske unije nacionalni proračuni ne prestaju važiti nego zajednički proračun služi kako bi pomagao nacionalne, a pritom je i bitan faktor postojane kohezije te potpora održivom rastu.

Europska unija, osim proračuna ima i „višegodišnji financijski okvir“ koji predstavlja okvirni ili približni pregled prihoda i rashoda tokom nekoliko narednih godina. Zahvaljujući projekcijama mogu se steći i neke predstave o očekivanim potezima Europske unije do 2020. godine. Godišnji proračun Europske unije temeljen je na višegodišnjim financijskim okvirima. Svaki višegodišnji okvir donosi određene prioritete i novosti koje preslikavaju potrebe i planove u predviđenom razdoblju te pospješuje veću proračunsku disciplinu i izbjegavanje proračunskih kriza. Osnovne politike budućeg financiranja proračuna Europske unije se temelje na razvoju poljoprivrede, konkurentnosti i zapošljavanja, a temeljni izvori financiranja u budućnosti trebaju biti sredstva iz *BDP-a i PDV-a zemalja članica*, a također treba razmotriti i mogućnosti uvođenja novih oblika poreza kao dodatnih izvora financiranja.

LITERATURA

- [1] Brummerhoff, D. (2011). *Finanzwissenschaft*, Oldenbourg Verlag, München.
- [2] Cerovac, M., Mintas Hodak, Lj. (2011). *Europska unija*, Zagrebačka škola ekonomije i managementa, Zagreb.
- [3] Đurđević. Z. (2004). *Proračun Europske unije*, Pravni fakultet, Zagreb, UDK 336.12 (4-67EU).
- [4] Gnjatović. D. (2002). "Izvori prihoda budžeta EU", *Industrija* br. 1-2/2002, Ekonomski institut, Beograd.
- [5] Mijatović. N, Perić. R i Lerman. B, (2012). "Proračunska pitanja Europske Unije i preispitivanje financijske autonomije", *Pravni vjesnik*, Pravni fakultet, Osijek, UDK 336.14 (4-6 EU) 336.131.
- [6] Ristić. K. (2013). *Ekonomija evropske unije*, Etnostil, Beograd.
- [7] Vojinović I. (2005). "Sistem javnih finansija u EU", *Zbornik radova: Postdiplomske studije "Preduzetnička ekonomija"*, Ekonomski fakultet, Volume 9, Podgorica.
- [8] European Council: *Financial Perspective 2007-2013*, Brussels.
- [9] European commission, *Draft general budget of the European Union for the financial year 2013-2014*.
- [10] http://www.efpu.hr/fileadmin/nastavnici_files/skrtalic/KompFisSust/7..pdf: 12.11.2014.
- [11] http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.5.2.html 05.11.2014.
- [12] <http://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/europska-unija/39/proracun-europske-unije/341/>: 10.11.2014.
- [13] <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=hr&content=968>: 10.11.2014.