

# Proračun Europske Unije i njegova budućnost

---

Jurković, Karla

Master's thesis / Diplomski rad

2019

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:100265>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-16**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)





REPUBLIKA HRVATSKA  
SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
P R A V N I F A K U L T E T



PRORAČUN EUROPSKE UNIJE I NJEGOVA BUDUĆNOST

diplomski rad

Kolegij: Katedra za financijsko pravo i financijsku znanost

Mentor: prof. dr. sc. Nikola Mijatović

Zagreb, srpanj 2019.

## Sadržaj

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 1.     | UVOD .....  | 1  |
| 2.     | PRORAČUNSKA NAČELA .....                                      | 3  |
| 3.     | STRUKTURA PRORAČUNA .....                                     | 5  |
| 3.1.   | Proračunski prihodi .....                                     | 5  |
| 3.1.1. | Tradicionalna vlastita sredstva .....                         | 5  |
| 3.1.2. | Prihodi na osnovi poreza na dodanu vrijednost ...             | 6  |
| 3.1.3. | Prihod na osnovi BND-a .....                                  | 6  |
| 3.1.4. | Ostali izvori prihoda .....                                   | 6  |
| 3.2.   | PRORAČUNSKI RASHODI .....                                     | 7  |
| 3.2.1. | Održiv rast - prirodni resursi .....                          | 8  |
| 3.2.2. | Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija .             | 9  |
| 3.2.3. | Konkurentnost za rad i radna mjesta .....                     | 9  |
| 3.2.4. | Sigurnost i građanstvo .....                                  | 10 |
| 3.2.5. | Globalna Europa .....   | 10 |
| 3.2.6. | Administrativni troškovi .....                                | 11 |
| 3.2.7. | Posebni instrumenti .....                                     | 11 |
| 3.2.8. | Obvezatni i fakultativni rashodi .....                        | 12 |
| 4.     | BUDUĆNOST FINANCIRANJA EUROPSKE UNIJE .....                   | 13 |
| 5.     | VIŠEGODIŠNJI FINANCIJSKI OKVIR ZA RAZDOBLJE OD 2014. - 2020.. | 24 |
| 6.     | PRORAČUN EUROPSKE UNIJE ZA 2019. ....                         | 28 |
| 6.1.   | Sudjelovanje Republike Hrvatske u proračunu EU .....          | 29 |
| 7.     | ZAKLJUČAK: .....  | 31 |
|        | LITERATURA .....  | 33 |
|        | SUMMARY .....   | 36 |

## Sažetak:

Predmet diplomskog rada je analiza postojećeg sustava proračuna Europske unije (EU) s osvrtom na mogućnosti budućeg načina financiranja. U uvodnom dijelu daje se kratak prikaz postupka donošenja proračuna i načela pozitivnog proračunskoga prava. U nastavku se analizira struktura proračuna kroz skupine prihoda i rashoda, navođenjem njihovih vrsta i načina prikupljanja odnosno preraspodjele. S obzirom na nove izazove kao što su pitanje izbjeglica, terorizam, klimatske promjene i istupanje Ujedinjenog Kraljevstva iz EU u radu se obrađuje pitanje budućnosti financija Europske unije i novih mogućih izvora prihoda. Rad prikazuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje od 2014. do 2020. godine s posebnim osvrtom na proračun EU za 2019. godinu i sudjelovanje Republike Hrvatske u proračunu EU nakon pet godina članstva.

Ključne riječi: Europska unija, proračun, prihodi Europske unije, budućnost financiranja, porez na financijske transakcije, višegodišnji financijski okvir

## **Izjava o izvornosti**

Ja, Karla Jurković, 0066232696, potvrđujem da je moj diplomski rad izvorni rezultat mojega rada te da se u njegovoj izradi nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

## 1. UVOD

Proračun je financijski okvir djelovanja Europske unije u kojemu se iskazuju sve vrste njezinih prihoda i rashoda.<sup>1</sup> Jedini je centralizirani instrument provođenja „zajedničke“ fiskalne politike na razini EU.<sup>2</sup> Temeljna funkcija proračuna je financiranje zajedničkih politika EU, pa je samim time proračun glavni instrument europeizacije zemalja zastupljenih u EU. Proces donošenja proračuna EU propisan je člankom 272. Ugovora o Europskoj uniji i zahtijeva suglasnost triju tijela: Europske Komisije, Vijeća EU i Europskog Parlamenta. Komisija sastavlja preliminarni nacrt proračuna (*the Preliminary Draft Budget*) na temelju podataka prikupljenih od pojedinih institucija Unije, pri čemu se mora držati okvira predviđenih financijskim planom i predaje ga najkasnije do 1. rujna Vijeću. Vijeće kvalificiranom dvotrećinskom većinom izrađuje nacrt proračuna (*the Draft Budget*), koji do 1. listopada mora proslijediti Parlamentu. Vijeće i Parlament zajedno odlučuju o obveznim (*compulsory*) rashodima. Parlament provodi prvo čitanje nacrt proračuna, pri čemu može apsolutnom većinom glasova usvojiti amandmane na neobvezujuće (*non-compulsory*) rashode proračuna, dok za obvezujuće rashode Parlament može samo predložiti izmjene koje konačno mora usvojiti Vijeće. U tom slučaju izmijenjeni nacrt proračuna Vijeće upućuje Parlamentu na drugo čitanje, pri čemu ga konačno usvaja ili odbija. Ako Parlament u roku od 15 dana ne donese nikakvu odluku, smatra se da je proračun usvojen. Parlament konačno može iz „bitnih razloga“ kvalificiranom većinom u cijelosti odbiti nacrt proračuna koji mu je Vijeće uputilo i zatražiti donošenje novog proračunskog nacrt. Iako su ovlasti odlučivanja Parlamenta postupno tijekom vremena rasle,

---

<sup>1</sup> Kesner-Škerb, M., „Institucije Europske unije“, u: Financijska teorija i praksa, vol.31, br.2, 2007., str. 199.

<sup>2</sup> Šimović, H., „Proračun Europske unije“, u: Financijska teorija i praksa, vol.29, br.3, 2005., str. 299.

najvažnija je i dalje volja Vijeća. Nakon usvajanja proračuna, Komisija se brine o njegovu izvršenju. Opće ravnateljstvo Komisije nadležno za proračun donosi provedbene pravne akte i izrađuje godišnji financijski izvještaj koji dostavlja Vijeću i Parlamentu. Istovremeno Europski revizijski sud (*the European Court of Auditors*) provodi vanjsku kontrolu i ispituje zakonitost i ispravnost prihoda i rashoda i ekonomičnost vođenja proračuna. Na osnovi provedenog proračunskog nadzora Parlament, nakon što mu je Vijeće prethodno proslijedilo svoju preporuku koju je donijelo kvalificiranom većinom (50% plus jedan glas) donosi odluku o davanju razrješnice Komisiji vezano za izvršenje proračunskoga plana tzv. političko razrješenje, drugim riječima Parlament preuzima političku odgovornost u obliku jamstva građanima da je proračun konkretno izvršen u skladu s obvezama preuzetim tijekom postupka donošenja proračuna.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Mijatović, N., Perić, R., Lerman, B., "Proračunska pitanja Europske unije: preispitivanje financijske autonomije", u: Pravni vjesnik, br.2, 2012., str. 51.

## 2. PRORAČUNSKA NAČELA

Proračun EU temelji se na šest proračunskih načela zajamčenih europskih propisima ponajviše Ugovorom o Europskoj zajednici. Riječ je o načelu jedinstva, načelu jednogodišnjosti proračuna, načelu prethodnog odobrenja, načelu specijalizacije, načelu proračunske ravnoteže i načelu razumnog financijskog upravljanja.

- *Načelo jedinstva (the principle of unity)* zahtjeva da u proračunu EU budi prikazani svi prihodi i rashodi u bruto iznosu.
- *Načelo jednogodišnjosti proračuna (the principle of annuality)* zahtjeva da se proračun EU izrađuje i usvaja za razdoblje od jedne proračunske godine. Proračunska godina se preklapa s kalendarskom godinom, što znači da traje od 1. siječnja do 31. prosinca.
- *Načelo prethodnog odobrenja* zahtijeva da se proračunski plan donose prije početka proračunske godine s ciljem prethodnog razjašnjenja i utvrđenje troškova. U praksi nažalost često dolazi do zakašnjelog donošenja proračuna, pa su tu od posebne važnosti odredbe o tzv. proračunskoj dvanaestini, na temelju kojih je moguće, u slučaju nepravovremenog donošenja proračuna, u tekućoj godini izvršavati mjesečne rashode do visine jedne dvanaestine sredstava predviđenih u proračunu za prethodnu godinu.<sup>4</sup>
- *Načelo specijalizacije (the principle of specification)* zahtjeva da se rashodi prikazuju pojedinačno s točno određenom namjenom. Njihova svrha i domašaj mora biti jasno definirana. Ni prihodi ni rashodi ne smiju se dodijeliti odnosno potrošiti drugačije od onog što je proračunom utvrđeno.

---

<sup>4</sup> Mijatović, N., Perić R., Lerman B., op. cit. (bilj. 3.), str. 42.



- *Načelo proračunske ravnoteže (the principle of equilibrium)* nameće zahtjev za ravnotežom između proračunskih prihoda i rashoda. EU proračun ne može se planirati tako da tijekom jedne proračunske godine stvara proračunski suficit ili deficit, koji bi se tijekom sljedećih godina korigirao uplatama od država članica. Komisiji je zabranjeno dizanje zajmova kako bi se pokrili rashodi. Ako postoji opasnost neravnoteže između proračunskih prihoda i rashoda, predviđena je mogućnost donošenja naknadnog ili korektivnog proračuna, u slučaju manjka prihoda u odnosu na rashode moguće je retroaktivno plaćanje predujmova država članica na ime pokrivanja proračunskog manjka.<sup>5</sup>
- *Načelo razumnog financijskog upravljanja (the principle of sound financial management)* proklamira korištenje proračunskih sredstava u skladu s načelom ekonomičnosti i učinkovitosti, koje je svojstveno i svim nacionalnim proračunima država članica.

Od ostalih načela važno je spomenuti *načelo transparentnosti (the principle of transparency)* koje zahtjeva da se prihodi grupiraju prema izvorima, a rashodi prema njihovoj namjeni, te *načelo jedinice obračuna (the principle of unit of account)* koje određuje da je jedinica izrade proračuna euro, u iznimnim slučajevima nacionalna valuta.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Đurđević, Z., „Proračun Europske unije“, u: Financijska teorija i praksa, vol.28, br.2, 2004., str. 186.

<sup>6</sup> Ibid.

### 3. STRUKTURA PRORAČUNA

Struktura proračuna Europske Unije obuhvaća prihode i rashode, koji se analiziraju prema vrsti i udjelu u ukupnom proračunu.

#### 3.1. Proračunski prihodi

Proračun EU financira se u potpunosti iz vlastitih sredstva (čl.269.UEZ-a). Pod pojmom vlastiti prihodi (sredstva) razumijevaju se izvori financiranja koji su dodijeljeni Europskoj uniji te su odvojeni i neovisni o državama članicama.<sup>7</sup> Financijska autonomija EU utemeljena je 1970., a sadašnji sustav financiranja proračuna temelji se na Odluci Vijeća od 29. rujna o sustavu vlastitih prihoda Europskih zajednica br. 2000/597. Sustav vlastitih prihoda čine tri različita oblika vlastitih sredstava: tradicionalna vlastita sredstva, sredstva koja se temelje na prihodima od PDV-a (PDV-vlastita sredstva) i vlastita sredstva na osnovi bruto-nacionalnog dohotka (BND-vlastita sredstva). Maksimalan iznos sudjelovanja država članica u vlastitim sredstvima ograničen je na 1,27% BND-a država članica.

##### 3.1.1. Tradicionalna vlastita sredstva

Tradicionalna vlastita sredstva (*Traditional own resources*) čine carine pri uvozu proizvoda iz zemalja izvan EU koje se ubiru na osnovi Zajedničke carinske tarife i pristojbe za šećer. Ubiru ih države članice izravno od sudionika u gospodarskoj transakciji i potom doznačuju EU.<sup>8</sup> Države članice mogu zadržati 20% prihoda, u vidu troškova za prikupljanje vlastitih sredstava. Ono što je bitno za naglasiti da je sukladno Uredbi

---

<sup>7</sup> Ibid, str. 187.

<sup>8</sup> Mijatović, N., „Budućnost financiranja Europske unije“, u: Porezni vjesnik, br. 1, 2015., str. 114.

1308/2013, sustav pristojbi za šećer završio tržišne godine 2016/2017. Spomenuta dva sustava prihoda koristili su se u početku djelovanja Unije i bili su dostatni za njezino financiranje, danas su uvelike izgubili na značaju.

### 3.1.2. Prihodi na osnovi poreza na dodanu vrijednost

Prihodi na osnovi PDV-a (*percentage of Value Added Tax*) ubiru se primjenom odgovarajuće jedinstvene stope na nacionalnu poreznu osnovicu država članica. Riječ je o 0,30% za sve države članice osim Njemačke, Nizozemske i Švedske za koje vrijedi smanjena stopa od 0,15%. Nacionalna osnovica PDV-a na koju se primjenjuje jedinstvena stopa ne može prelaziti 50% BND-a države članice. Ograničenje osnovice PDV-a uvedeno je s ciljem pravednije podjele tereta vlastitih sredstava temeljenih na PDV-u među državama članicama.

### 3.1.3. Prihod na osnovi BND-a

Uveden je Odlukom Vijeća od 24. lipnja 1988. Taj se prihod izračunava tako da se određena stopa primjeni na razliku između BND-a svake zemlje članice i harmonizirane osnovice PDV-a.<sup>9</sup> Ukupni iznos vlastitih sredstava koji se mogu prikupiti za proračun EU ograničen je s obzirom na bruto nacionalni dohodak država članica. Trenutno, ukupni iznos vlastitih sredstava dodijeljenih Uniji ne smije premašiti 1,20% ukupnog BND-a država članica. Danas ovaj resurs predstavlja najveći izvor prihoda proračuna EU (oko 70% ukupnog financiranja).

### 3.1.4. Ostali izvori prihoda

Drugi izvori prihoda su porez na dohodak i pristojbe koje plaća osoblje institucija EU, prihodi od kazni zbog kršenja pravila tržišnog natjecanja, prihodi od kamata koje države

---

<sup>9</sup> Šimović, H., op.cit. (bilj. 2.), str. 302.

članice plaćaju u slučaju zakašnjele uplate svojih iznosa u proračun EU itd. Svi ovi prihodi manjeg su fiskalnog značaja.<sup>10</sup>

*Tablica 1. Prihodi proračuna EU (u % ukupnih prihoda)*

|                                 | 2016. | 2017. | 2018. |
|---------------------------------|-------|-------|-------|
| Tradicionalna vlastita sredstva | 14    | 14.7  | 15.8  |
| Prihodi od PDV-a                | 10.9  | 12.2  | 11.9  |
| Prihodi od BND-a                | 65.4  | 56.1  | 71    |
| Ostali prihodi                  | 9.7   | 17    | 1.3   |

*Izvor: Europska komisija*

U tablici 1. prikazani su prihodi proračuna EU u posljednjih nekoliko godina. Vidljivo je kako su tradicionalni vlastiti izvori izgubili na značaju. Primjetan je pad prihoda od PDV-a zbog kontinuiranog smanjenja jedinstvene stope, dok su prihodi od BND-a najveći izvor proračuna EU (oko 70% ukupnog financiranja).

### 3.2. PRORAČUNSKI RASHODI

Rashodi proračuna EU planiraju se srednjoročno, u sklopu tzv. sustava financijske perspektive, instrumenta kojim EU provodi proračunsku disciplinu postavljenjem gornjih granica rashoda na osnovi raspoloživih prihoda (sustav vlastitih sredstava).<sup>11</sup> Sustav financijske perspektive utvrđuje se međuinstitucionalnim sporazumom između Parlamenta, Vijeća i Komisije. Sustav financijske perspektive uveden je Delorsovim paketom 1988. godine nakon višegodišnjih proračunskih kriza.

---

<sup>10</sup> Barić, M., „Obilježja i specifičnosti državnog proračuna Republike Hrvatske i proračuna Europske unije“, u: Pravni vjesnik, br. 1, 2012., str. 218.

<sup>11</sup> Šimović, H., op.cit. (bilj. 2.), str. 303.

Uzrok kriza bilo je jačanje uloge Parlamenta u proračunskom postupku i nesrazmjer između prihoda i rashoda, što je posljedično dovodilo do kašnjenja u usvajanju proračuna. Prvi dugoročni proračun (prvi Delorsov paket) donesen je za razdoblje od 1988. do 1992., nakon njega slijedio je drugi Delorsov paket za razdoblje od 1993. do 1999. čiji su prioriteta bili kohezijska politika i uvođenje eura. Slijede Financijska perspektiva od 2000. do 2006., koja je temelj financijskog paketa „Agenda 2000“, a glavni cilj bio je proširenje Unije. Financijska perspektiva od 2007. do 2013., nakon toga za razdoblje od 2014. do 2020. i posljednji dugoročni proračun koji se danas predlaže za razdoblje od 2021. do 2027. godine pragmatičan je proračun za Uniju s 27 država članica. U dugoročnom proračunu ograničava se potrošnja za svaku kategoriju rashoda koju proračunska vlast može raspodijeliti za provedbu zajedničkih politika EU.<sup>12</sup> Rashodi proračuna EU dijele se na šest skupina: prirodni resursi, ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija, konkurentnost za rad i radna mjesta, sigurnost i građanstvo, globalna Europa i administrativni troškovi.

### 3.2.1. Održiv rast - prirodni resursi

Oduvijek zauzimaju prvo mjesto ukupnih rashoda EU (oko 45%). Sredstva za Zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP) doznaju se Odjelu jamstva Fonda za usmjeravanje i jamstva u poljoprivredi (EAGGF). Najveći dio iskorištava se za financijsku potporu poljoprivrednicima, kao i za jamčenje cijena poljoprivrednih proizvoda domaćim proizvođačima. Bitno je za spomenuti i Zajedničku ribarsku politiku kao skup pravila za upravljanje europskim ribarskim flotama i za očuvanje ribljih stokova.

---

<sup>12</sup> Ibid, str. 303.

### 3.2.2. Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija

Veličinom čini drugu rashodovnu stavku (udio otprilike 40%). Pokriva područje regionalne, socijalne i strukturalne politike Unije. Donošenjem Jedininstvenog europskog akta 1986. godine došlo je do jačanja strukturne povezanosti unutar EU putem strukturnih fondova, to su ponajprije Europski fond za regionalni razvoj (*European Regional Development Fund*), Europski socijalni fond (*European Social Fund*) i Kohezijski fond (*Cohesion Fund*). Cilj Kohezijskog fonda je smanjenje gospodarskog i socijalnog manjka, kao i stabilizacija gospodarstva država članica čiji je bruto domaći proizvod (BDP) po stanovniku manji od 90% prosjeka EU.<sup>13</sup>

### 3.2.3. Konkurentnost za rad i radna mjesta

Rashodi za ovo poglavlje obuhvaćaju sredstva kojima se financiraju različiti programi čiji je cilj konkurentno gospodarstvo, obrazovanje mladih, zapošljavanje, zaštita okoliša i tehnološki razvoj. Najveći dio rashoda predviđenih za razdoblje od 2014. do 2019. godine na tom polju namijenjen je za sljedeće projekte:

- *Instrument za povezivanje Europe (Connecting Europe Facility - CEF)* je vodeći program EU kojim se nastoji osigurati financiranje ključnih projekata u području prometa, digitalne tehnologije i energetike.
- *Program za konkurentnost poduzeća i malih i srednjih poduzeća (COSME)* - podržava konkurentnost, rast i održivost poduzeća EU, posebno malih i srednjih poduzeća, te promiče poduzetništvo. Radi postizanje tih ciljeva olakšan je pristup novim tržištima unutar i izvan EU te su smanjena administrativna opterećenje i olakšano financiranja za mala i srednja poduzeća.

---

<sup>13</sup> Šimović, H., op.cit. (bilj. 2.), str. 304.

- *Program zapošljavanja i socijalne inovacije (EaSI)* podupire napore država članica u osmišljavanju i provedbi reformi zapošljavanja i socijalnih reformi na europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.
- *Erasmus +* program čije je cilj modernizacija i poboljšanje visokog obrazovanja diljem Europe kao i u ostatku svijeta. Program povećava kvalitetu i važnost europskih obrazovnih sustava te suradnju između sveučilišta, fakulteta, škola, poduzeća i nevladinih organizacija, kako za studente tako i radnike putem programa stručne prakse.
- *Obzor 2020.* je program koji ima za cilj rješavanje društvenih izazova pomažući premostiti jaz između istraživanja i tržišta. Osmišljen je kao drugačiji istraživački program EU koji osigurava financiranje cijelog stvaralačkog lanca od fundamentalnih istraživanja do tržišnih inovacija s drastično manje birokracije.

#### 3.2.4. Sigurnost i građanstvo

Obuhvaća aktivnosti kao što su pomoć imigrantima, mehanizmi civilne zaštite u slučajnu prirodnih i umjetnih katastrofa, zaštitu potrošača, poboljšanje zdravstvenih politika, poboljšanje djelotvornosti pravosuđa i promicanje ljudskih prava i sloboda.

#### 3.2.5. Globalna Europa

Rashodi za vanjske aktivnosti odnose se na izdatke za pomoć zemljama izvan EU . Obuhvaćaju troškove kao što su pomoć u hrani, humanitarne akcije, očuvanje mira i jačanje međunarodne sigurnosti, promicanje međunarodne suradnje, razvijanje i učvršćivanje demokracije, vladavine prava i poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda. Jedni od poznatijih provedenih programa bili su CARDS - za pomoć zemljama na Balkanu, suradnja s mediteranskim zemljama trećeg svijeta (*Mediterranean third*

countries) i Srednjim istokom, TACIS (suradnja s bivšim republikama Sovjetskog Saveza).<sup>14</sup>

### 3.2.6. Administrativni troškovi

Odnose se na sve ustanove i institucije EU. Najveći dio otpada na rad Komisije i Europskog Parlamenta, pa onda slijede Sud pravde, Revizijski sud, Ekonomsko i socijalno vijeće, Europski ombudsman.<sup>15</sup> Troškovi prevođenja i publikacija Zajednice poprilično su visoki.

### 3.2.7. Posebni instrumenti

Posebni instrumenti omogućuju EU mobiliziranje potrebnih sredstava za reagiranje na nepredviđene događaje kao što su krizne i izvanredne situacije. Predviđeni su u Uredbi o VFO-u i Međuinstitucionalnom sporazumu. Osiguravaju trošenje proračunskih resursa na goruće probleme, tako da se svaki euro troši tamo gdje je najpotrebniji.

Tablica 2. Rashodi proračuna EU (u % ukupnih rashoda)

|  | 2016. | 2017. | 2018. |
|--|-------|-------|-------|
| Prirodni resursi                             | 42    | 41.3  | 38.7  |
| Globalna, socijalna i teritorijalna kohezija | 28    | 26    | 32    |
| Konkurentnost za rad i radna mjesta          | 13    | 13    | 15    |
| Sigurnost i građanstvo                       | 2     | 2     | 2     |
| Globalna Europa                              | 8     | 7.1   | 6     |
| Administrativni troškovi                     | 7     | 7     | 7     |
| Posebni instrumenti                          | 0.04  | 1     | 0.3   |

Izvor: Europska komisija

<sup>14</sup> Šimović, H., op.cit. (bilj. 2.), str. 194.

<sup>15</sup> Đurđević, Z., op. cit. (bilj.5.), str. 194.



U tablici 2. prikazani su rashodi u posljednji nekoliko godina. Promjene su vidljive u 2018. godini gdje su smanjeni rashodi za prirodne resurse, a povećani za globalnu, socijalnu i teritorijalnu koheziju, kao i za radna mjesta.

### 3.2.8. Obvezatni i fakultativni rashodi

Razlikujemo rashode Europske unije koji imaju obvezatni karakter tzv. obvezni (*compulsory*) rashodi, koji proizlaze neposredno iz osnivačkih ugovora, sekundarnog zakonodavstva ili su obveza prema međunarodnom pravu i fakultativne (*non-compulsory*) rashode koji nastaju diskrecijskom voljom tijela koja koriste proračunske prihode.<sup>16</sup> Fakultativni rashodi iznose otprilike 30% - 40% ukupnih rashoda EU, s političkog stanovišta nazivaju se hraniteljicom integracija.<sup>17</sup> Kao što smo na početku objasnili, u postupku donošenja proračuna sudjeluju Komisija, Vijeće i Parlament, čije se ovlasti upravo razlikuju s obzirom na to odlučuje li se o obveznim ili neobveznim rashodima.

---

<sup>16</sup> Kesner-Škerb, M., op. cit. (bilj. 1.), str. 200.

<sup>17</sup> Mijatović, N., Perić R., Lerman B., op. cit. (bilj. 3.), str. 50.

#### 4. BUDUĆNOST FINANCIRANJA EUROPSKE UNIJE

Europska je komisija 1. ožujka 2017. objavila Bijelu knjigu o budućnosti Europe koja se bavi temom financija buduće Europe 27 država u svijetu promjena. Proračun EU relativno je malen i čini oko 1% zajedničkog BND-a država članica. Svakog dana pojavljuju se novi izazovi kao što su pitanje izbjeglica, terorizam, sigurnosna pitanja, demografske promjene, klimatske promjene i ono što je možda najznačajnije istupanje Ujedinjenog Kraljevstva iz Unije, što znači gubitak moćnog financijskog partnera. Proračun EU kao jedini centralizirani instrument provođenja fiskalne politike jedan je od najvažnijih instrumenata za ostvarivanje zajedničkih ciljeva. Sustav proračuna EU od samog se početka mijenjao kao posljedica izgradnje i rasta Europske Unije.<sup>18</sup> Za razliku od nacionalnih proračuna, Unija ne može pozajmljivati novac, umjesto toga oslanja se na financiranje putem vlastitih sredstava. Oko 80% proračuna EU financira se iz nacionalnih doprinosa na temelju BND-a i PDV-a. Razmatrajući današnje stanje uočeno je da su određene promjene nužne. Za početak treba krenuti od višegodišnjih financijskih okvira koji uglavnom traju sedam godina, dok je propisano minimalno trajanje iznosi pet godina. Problem je to za ulaganja koja zahtijevaju duže vremensko planiranje, ali ima i pozitivnu stranu, a to je fleksibilnosti i veća mogućnost prilagođavanja nepredviđenim situacijama. Jedna od mogućnosti bio bi višegodišnji financijski okvir za razdoblje 5+5 godina s obveznom revizijom na sredini razdoblja radi njegove prilagodbe, ukoliko su potrebne.<sup>19</sup> Da bi se povećala fleksibilnost potrošnje bila bi korisno da se unutar svakog pojedinog programa potrošnje ostavi određeni iznos koji bi služio kao pričuva za neočekivane događaje tzv. neprogramirana pričuva. Postojeći sustav financiranja putem vlastitih sredstava

---

<sup>18</sup> Barić, M., op. cit. (bilj. 10.), str. 220.

<sup>19</sup> Dokument za razmatranje o budućnosti financija EU-a, Europska komisija, br. 358, 2017., str. 25.

vrlo je složen, netransparentan i prepun složenih korektivnih mehanizama. U budućnosti bi sustav trebao biti jednostavan, pravedan i transparentan.<sup>20</sup> Detaljna analiza budućeg financiranja napravljena je u posljednjem izvješću visokorangirane skupine za vlastita sredstva koju su zajednički uspostavili Europski parlament, Vijeće i Komisija pod predsjedanjem Marija Monti. Naglasak je na tri ključna elementa: pojednostavnjenju sustava doprinosa država članica, uvođenju novoga vlastitog doprinosa i reformi korektivnog mehanizma.<sup>21</sup> Postojeći koncept PDV - vlastitih sredstava vrlo je složen, usklađene porezne osnovice utvrđuje se uz znatne upravne troškove, a u usporedbi s BND - vlastitim sredstvima, PDV - vlastita sredstva donose manju ili nikakvu dodatnu korist. Ukidanje PDV - vlastitih sredstava znatno bi pojednostavnilo sustav doprinosa država članica i smanjilo upravne troškove i Komisije i država članica.<sup>22</sup> Predloženo je sedam novih mogućih izvora prihoda:

➤ **Porez na financijske transakcije (*Financial Transaction Tax*)**

Mogao bi postati novom prihodovnom snagom, s vjerojatnim sniženjem dosadašnjih doprinosa članica, omogućio bi državama veći manevarski prostor i što bi pridonijelo cjelovitoj konsolidaciji proračuna. Iako u nekoliko država članica već postoji određen oblik oporezivanja financijskih transakcija, analiza je jednoznačno pokazala kako bi, u vezi s opsegom prekograničnih djelatnosti i visokom pokretljivošću porezne osnovice, mjere na EU - razini bile učinkovitije od neusklađenih mjera država članica.<sup>23</sup> Ideja o porezu na financijske transakcije nije tako nova, već 2011. Komisija je predložila uvođenje FTT-a, nakon financijske krize 2008. godine sa svrhom sudjelovanja financijskog sektora, koji je uvelike izuzet od oporezivanja, u doprinosu javnom proračunu. Komisija je u

---

<sup>20</sup> Mijatović, N., op. cit. (bilj. 8.), str. 115.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid, str. 116.

<sup>23</sup> Ibid, str. 117.

to vrijeme procijenila da bi mogući prihod od poreza na financijske transakcije iznosio više od 50 milijardi eura godišnje, od čega bi dvije trećine bile prihod proračuna EU, čime bi se smanjili doprinosi država članica na temelju BND-a. Smatrali su da bi se do 2020. pod pretpostavkom povećanja oporezivih transakcija proporcionalno povećanju BND-a u proračun moglo unijeti 54 milijarde eura, što bi smanjilo doprinose na temelju BND-a za oko 50%. Zajednički FTT trebao bi harmonizirati indirektno oporezivanje financijskog sektora, neophodno za kvalitetno funkcioniranje unutarnjeg tržišta, spriječiti štetnu poreznu konkurenciju u trgovanju financijskim instrumentima unutar EU, te osigurati da financijski sektor pravednije doprinosi javnim financijama.<sup>24</sup> Međutim države članice nisu uspjele postići konsenzus o uvođenju FTT-a i rasprave o ovom prijedlogu su i dalje u tijeku.

➤ **Reformirana vlastita sredstva utemeljena na PDV-u**  
***(A reformed own resource based on VAT)***

Sadašnji sustav vlastitih sredstva utemeljenih na PDV-u je nepotrebno kompleksan, ne sadrži direktnu povezanost s građanima i ne donosi dodanu vrijednost u usporedbi s BND vlastitim sredstvima.<sup>25</sup> Novi sustav vlastitih sredstava temeljenih na PDV-u fokusiran je na pojednostavljenje, pravednost i učinkovitost. Dva su osnovna pristupa reformiranom sustavu. Prvi se temelji na jednostavnoj primjeni fiksne stope na neto vrijednost isporuke dobara i usluga, stjecanje i uvoz dobara unutar područja Unije na koje se standardna stopa PDV-a primjenjuje u svakoj državi članici.<sup>26</sup> Druga mogućnost bila bi više usredotočena na

---

<sup>24</sup> Milevoj, M., „Porez na financijske transakcije u Europskoj uniji i Hrvatskoj“, u: Odabrani prijevodi, br. 42, 2016., str. 6.

<sup>25</sup> Mijatović, N., op. cit. (bilj. 8.), str. 116.

<sup>26</sup> Future financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources December 2016.

usklađivanje porezne osnovice PDV-a i europske dodane vrijednosti. Sastojala bi se u primjeni iste fiksne stope Unije na šire usklađenu osnovicu PDV-a. Fiksna porezna stopa mogla bi biti niža jer bi osnovica bila šira, uključivala bi sve robe, usluge i transakcije neovisno o njihovom nacionalnom PDV-u.

➤ **Porezu na dobit pravnih osoba (*EU corporate income tax*)**

Porez na dobit pravnih osoba u EU nije nova ideja i podržana je od ranih devedesetih godina prošlog stoljeća u znanstvenim krugovima, ali i prijedlozima Komisije i Europskog parlamenta. S druge strane države članice su uvijek bile krajnje suzdržane čak i po pitanju raspravljanja o izravnoj fiskalizaciji. Tek u novije vrijeme s pojavom tzv. štetne porezne konkurencije država članica otvora se pomalo put ka pregovorima. Poreznu konkurenciju općenito se može definirati kao natjecanje poreznih vlasti u privlačenju mobilnih poreznih osnovica uz pomoć značajka vlastitoga poreznog sustava (npr. porezna stopa, porezna osnovica, oslobođenja i dr.). Ova je pojava značajna u uvjetima povećane pokretljivosti čimbenika proizvodnje, a čemu je upravo i podređena ideja europske integracije. Ako je, dakle, porezni sustav neke države nekonkurentan (npr. po visini efektivne porezne stope), mobilne faktore proizvodnje pa i poreznu osnovicu vrlo je jednostavno premjestiti u drugu državu s povoljnijom poreznom „klimom”.<sup>27</sup> Komisija ističe podatak kako prihodi od poreza na dobit u članicama u prosjeku sudjeluju 6,5% u ukupnim poreznim prihodima, a taj iznos mogao bi bit znatno veći. Kao mogući uzrok toga ističe se premještanje dobiti trgovačkih društava u države s nižim poreznim

---

<sup>27</sup> Gadžo, S., „Oporezivanje dobiti u Europskoj uniji: novi Akcijski plan Europske komisije“, u: Porezni vjesnik, br. 11, 2015., str. 103.

opterećenjem.<sup>28</sup> U vezi s tim Europska komisija predstavila je 17. lipnja 2015. dokument pod nazivom Pravedan i učinkovit sustav poreza na dobit u Europskoj uniji: 5 ključnih područja djelovanja (*A Fair and Efficient Corporate Tax System in the European Union: 5 Key Areas for Action*) namijenjen izgradnji poštenog, konkurentnog i stabilnog sustav poreza na dobit i ponovno uvođenje zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit (*Common Consolidated Corporate Tax Base-CCCTB*). Model CCCTB trebao bi biti obvezan prije svega za multinacionalne kompanije i uvodio bi se u postupno, u prvoj fazi primjenjivala bi se zajednička porezna osnovica na razini EU, a tek kasnije konsolidacija dobitka i gubitka unutra multinacionalnih kompanija.<sup>29</sup> Treba imati na umu da je ovaj prijedlog Komisije neobvezujući i prije svega je usmjeren na usklađivanju poreza na dobit unutar zemalja članica, ali ne isključuje mogućnost da bi u doglednoj budućnosti mogao postati i izvor vlastitih sredstava proračuna EU.

➤ **Porez na motorna fosilna goriva (*Motor fuel tax*)**

Jedan je od značajnijih izvora prihoda svih država članica EU i svakako najrelevantniji izvor prihoda u sektora prometa. O poreznim stopama odlučuju vlade zemalja unutar ograničenja koja su postavljena direktivom (*Energy Taxation Directive*). Sa stajališta proračuna EU i sustava vlastitih sredstava dva su moguća scenarija: prvi uključuje potpuni prijenos prihoda od država članica na EU, a drugi djelomično postotno sudjelovanje Unije u prihodima od ubranog poreza. Prva mogućnost predstavljala bi sistemsku promjenu kako na nacionalnoj tako i EU razini i sigurno bi dovela do

---

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Mijatović, N., „Pokušaji stvaranja zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit po okriljem EU u kontekstu usklađivanja sustava oporezivanja dobiti“, u: Pravni vjesnik, br. 23, 2007., str. 108.

harmoniziranih poreznih stopa. Predstavljala bi značajan prihod EU proračuna, a ujedno bi mogao biti iskoristiv i za zaštitu okoliša u skladu s inicijativom Europske energetske unije. Za države članice bi svakako bila prihvatljivija druga mogućnost gdje značajan dio prihoda i dalje ostaje na nacionalnoj razini.

➤ **Porez na CO<sub>2</sub> emisiju (CO<sub>2</sub> tax)**

Jedan od najvažnijih i najefikasnijih instrumenata kojima se vlade i pojedinci mogu potaknuti na očuvanje okoliša i usvajanje koncepta održivog razvoja svakako su ekološki porezi. Ekološki porezi pojavljuju se i kao sinonimi „zeleni porezi“, „ekološko povezani porezi“ i „porezi za zaštitu okoliša“.<sup>30</sup> „Ekološki porezi su porezi čija je porezna osnovica fizička jedinica (ili njezina zamjena) nečega što ima dokazan, specifičan negativan učinak na okoliš (Eurostat, 2013)“. Za razliku od poreza na fosilna goriva, porez na emisiju CO<sub>2</sub> bi imao utjecaj na sve izvore emisija stakleničkih plinova, što bi automatski utjecalo kako na cijene tako i na ponašanje potrošača s krajnjim ciljem borbe protiv klimatskih promjena. Dok porez na energiju postoji u svim državama članica i poprilično je harmoniziran na EU razini, porez na CO<sub>2</sub> je rjeđi. Moguće rješenje je uvođenja posebnog poreza ili naknade na emisije CO<sub>2</sub>, kao jedinstvene ekonomske mjere, a prikupljena sredstva bi se vraćala kroz poticaj aktivnostima koje doprinose smanjenju emisija CO<sub>2</sub>. Naknada ili porez na emisije CO<sub>2</sub> plaćao bi krajnji korisnik koji određeni tip energije koristi ili je transformira u drugi oblik energije. Visina poreza ili naknade treba biti stimulativna da se više isplati mijenjati tehnologiju, ili ugrađivati uređaje za

---

<sup>30</sup> Hodžić, S., Arnautović S., „Perspektiva ekoloških poreza u Europskoj uniji“, u: *Financije na prekretnici: Imamo li snage za iskorak?*, ur. Blažević, H., Dimitrić, M., Pečarić, M., Rijeka 2017., 103-116.

smanjenje emisija CO<sub>2</sub> nego koristiti postojeće tehnologije.<sup>31</sup> Ipak nacionalne porezne stope u zemljama koje su uvele porez na emisiju CO<sub>2</sub> se dosta razlikuju (npr. u Hrvatskoj naknada za onečišćenje zraka iznosi 14kn/t), stoga je prijedlog Komisije bio usmjeren ka minimalnoj stopi od 20 eura po toni CO<sub>2</sub> u proizvodnji. Izračuni provedeni u 2011. godini su pokazali da bi porezna stopa od 40 eura po toni CO<sub>2</sub> proračunu donijela prihod ekvivalentan prihodu od 1% BND-a EU.

➤ **Porez na električnu energiju (*Electricity tax*)**

Oporezivanje električne energije već postoji u svim članicama EU. Porezne stope uglavnom određuju nacionalne vlade i nastali prihodi čine prihod državnog proračuna. Zakonodavstvo EU postavlja minimum razine oporezivanja i obvezne izuzetke. Smjernica 2003/96/EC u cilju harmonizacije trošarinskih sustava zemalja članica utvrđuje minimalne stope trošarina. Upravo utvrđene minimalne stope trošarina često za rezultat imaju vrlo velike razlike u poreznim stopama i poreznim strukturama trošarina u zemljama članicama EU.<sup>32</sup> Postoje različite vrste poreza na električnu energiju koje mogu biti implementirane: porez na proizvodnju električne energije, porez na prijenos električne energije, porez na potrošnju električne energije. U prva dva slučaja porezni obveznici su proizvođači električne energije dok su u trećem slučaju to potrošači. Smatra se da 6,4% ukupne potrošnje potrošača otpada na električnu energiju. Porez na europskoj razini bio bi opravdan integracijom unutarnjeg tržišta i pravednom

---

<sup>31</sup> Granić, G., „Porez ili naknada na CO<sub>2</sub> kao jedinstveni ekonomski instrument za vođenje politike zaštite klime, povećanja korištenja obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti“, u: Nafta, vol. 65, br. 2, 2014., str. 115.

<sup>32</sup> Blažević, L., Vinšalek Stipičić, V., Grizelj, N., „Značaj trošarina na energente i električnu energiju“, u: Praktični menadžment, vol. 2, br. 3, 2011., str. 15.



tržišnom utakmicu od koje će najveću krajnju korist imati potrošači. Većina analiza daje prednost oporezivanju potrošnje električne energije uglavnom zbog razloga pravičnosti i jednostavnosti procedure oporezivanja putem plaćanja račun za električnu energiju čiji sastavni dio bi bila i stavka poreza za EU. To bi ujedno smanjilo mogućnosti izbjegavanja plaćanja poreza, jer proizvođači električne energije vrše kontrolu plaćanja. Bogatije zemlje imaju tendenciju trošenja više električne energije nego što to čine manje razvijene. Stoga bi oporezivanje potrošača moglo imati i učinak redistribucije.

➤ **Porez na emisijsku dobit (*Segniorage*)**

Emisijska je dobit, pojednostavljeno rečeno, razlika između nominalne vrijednosti novca koji se pušta u optjecaj, odnosno cijena po kojima se novac pojavljuje na tržištu, i troškova njegove izrade.<sup>33</sup> Podrijetlo engleske riječi *seigniorage* dolazi od riječi „*seigneur*“, odnosno vladar, jer je u davnim vremenima samo on imao pravo kovati kovanice. U eurozoni prihod od emisijske dobiti prima Europska središnja banka i kasnije ga distribuira nacionalnim središnjim bankama. Udio svake nacionalne središnje banke u kapitalu izračunava se pomoću ključa koji odražava udio dotične države u ukupnom stanovništvu i bruto domaćem proizvodu EU. Na potpunu uplatu kapitala obvezane su samo članice eurozone, dok nacionalne središnje banke država izvan eurozone uplaćuju samo mali postotak svojeg udjela u upisanom kapitalu. U slučaju emisijske dobit kao izvora vlastitih sredstava dodatni troškovi prikupljanja ne bi bili potrebni jer se prihod već prikuplja na centralnoj razini. Ono što predstavlja problem je činjenica da bi se takav sustav mogao primjenjivati samo na zemlje unutar eurozone što bi dovelo do različitog tretmana

---

<sup>33</sup> Matić, B., „Modeli upravljanja emisijskom dobiti od kovinskog novca“, u: Numizmatičke vijesti, vol. 54, br. 65, 2012., str. 97.

članica u zavisnosti od toga je li euro službena valuta.<sup>34</sup> Imajući u vidu sve navedeno mogućnost korištenja emisijske dobiti kao prihoda EU još uvijek je na razini neformalnog prijedloga Komisije koji bi valjalo u budućnosti razmotriti.

Jedno od mogućih reformskih rješenja za poboljšanje sustava financiranja je uvođenje EU poreza, koji bi se izravno slijevao u njezin proračun. Budući da bi ubiranje takvog poreznog oblika predstavljalo izravno zadiranje u nacionalnu proračunsku vlast, njegovo donošenje bilo bi uvjetovano prethodnim odobrenjem od strane država članica u skladu s njihovim ustavnim odredbama.<sup>35</sup>

Za budućnost financija EU značajna je i reforma korektivnog mehanizma, a s odlaskom Ujedinjene Kraljevine zastarijeva popust uveden u prošlosti kao koncesija za tu zemlju što dovodi do znatnog pojednostavljenja sustava prihoda.

Određene promjene potrebne su i po pitanju rashoda Unije. Jedan od glavnih ciljeva EU je smanjivanje društvenih i gospodarskih razlika među državama članicama i stvaranje kompetitivnog tržišta. Da bi se to postiglo jedna od ključnih stvari je ulaganje u ljude od njihova obrazovanje do zdravstvene njege s naglaskom na to da socijalna davanja dolazi do onih kojima su najpotrebnija.

Pitanje zajedničke sigurnosne i obrambene politike postaje sve aktualnije u svijetlo čestih terorističkih napada. Iako glavnina financijskih sredstava za europsku obranu dolazi iz nacionalnih proračuna razmatra se mogućnost financiranja Europskog fonda za obranu iz proračuna EU.

---

<sup>34</sup> Mijatović, N., „Dobit Europske centralne banke - mogući prihod Europske unije“, u: *Financije i porezi : časopis za poduzeća i banke, obrtnike, proračune i proračunske korisnike, neprofitne i ostale organizacije*, br.11, 2004., str. 17.

<sup>35</sup> Mijatović, N., Perić R., Lerman B., op. cit. (bilj. 3.), str. 47.

Očuvanje temeljnih vrijednosti Unije posebno vladavine prava iznimno je bitno kako za građane tako i za poslovne investicije koje će procvjetati u pravno uređenim zemljama. U 21. stoljeću pitanje zaštite okoliša i prijelaz na korištenja obnovljivih izvora energije od krucijalne je važnosti. Proračun EU tu može odigrati značajnu ulogu kroz različite oblike poticaja kako javnih tako i privatnih ulaganja. Zajednička poljoprivredna politika od velikog je značaja za EU od samih početaka. Kako bi se povećala učinkovitost i pravednost financiranja predlaže se da se izravna plaćanja učinkovitije usmjere kako bi se dohodak osigurao za sve poljoprivrednike posebno u udaljenim područjima i siromašnim poljoprivrednim gospodarstvima. Konzumiranje zdrave hrane organski uzgojene je ono čemu danas većina teži, u skladu s tim poljoprivrednike bi trebalo poticati na ulaganje u nove tehnologije i zaštitu okoliša.<sup>36</sup> Ono što nikako ne smijemo zaboraviti jest činjenica da dobra provedba politika EU ovisi prvenstveno o snažnoj i učinkovitoj europskoj javnoj upravi. Od 2013. institucije EU smanjuju broj djelatnika unatoč novim zadaćama i odgovornostima. Daljnje smanjivanje moglo bi ugroziti kvalitetno funkcioniranje Unije, stoga bi u budućim proračunima trebalo predvidjeti sredstva za snažnu upravu čiji dio žele biti mladi talentirani ljudi iz svih zemalja članica. U Bijeloj knjizi izneseno je pet mogućih scenarija za financije EU u budućnosti. Za svaki od njih vrijede sljedeća četiri kriterija: uspješnost, pojednostavljenje, fleksibilnost i ukidanje popusta na doprinose država članica. Kroz buduće proračune potrebno je osigurati da se novac troši na što učinkovitiji način na programe za koje je dokazana dodana vrijednost EU uz minimalne troškove.<sup>37</sup> Svi su složni oko zahtjeva za pojednostavljenjem provedbe proračuna, kroz sveukupnu usklađenost programa i

---

<sup>36</sup> Đurđević, Z., op. cit. (bilj.5.), str. 196.

<sup>37</sup> Mijatović, N., „ Oporezivanje u Europskoj uniji: promicanje unutarnjeg tržišta i ekonomskog rasta“, u: Porezni vjesnik, br. 5, 2015., str. 127.

sprječavanje poklapanja već u fazi planiranja. I konačno nedavni događaji su pokazali da je fleksibilnost nužna da bi se na što brži način moglo odgovoriti na nepredviđene događaje i potrebe. Slijedeći tu logiku utvrđeno je pet osnovnih opcija za budućnost financija EU:

- *Kontinuitet:* EU-27 nastavlja provoditi svoj plan pozitivnih reformi;
- *Manje zajedničkog djelovanja:* EU-27 poduzima manje zajedničkog djelovanja u svim područjima politika;
- *Neki čine više:* EU-27 omogućuje skupinama država članica poduzimanje više djelovanja u određenim područjima;
- *Radikalni preustroj:* EU-27 u nekim područjima poduzima više djelovanja, a u drugima manje;
- *Mnogo više zajedničkog djelovanja:* EU-27 odlučuje o poduzimanju više zajedničkog djelovanja u svim područjima politike.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Bijela knjiga o budućnosti Europe, Razmatranja i scenarij za EU-27 do 2025., Europska komisija, 2017., str. 15.

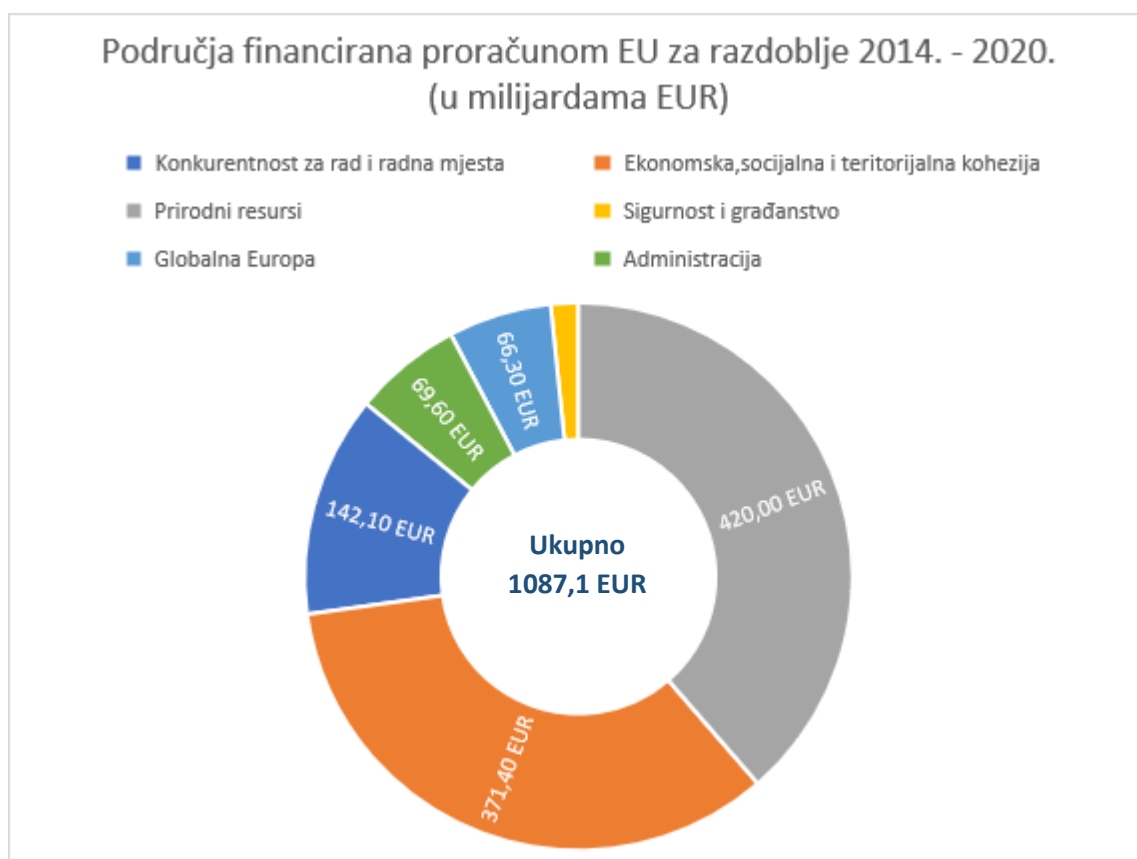
## 5. VIŠEGODIŠNJI FINANCIJSKI OKVIR ZA RAZDOBLJE OD 2014. - 2020.

Višegodišnji financijski okvir (VFO), koji je prije bio međuinstitucionalni sporazum, Ugovorom iz Lisabona postao je pravno obvezujući akt. Osim što se njime utvrđuju „godišnje gornje granice odobrenih proračunskih sredstava za preuzimanje obveza po kategorijama izdataka i godišnje gornje granice odobrenih proračunskih sredstava za plaćanja“, u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (UFEU) navodi se da se višegodišnjim financijskim okvirom „utvrđuju i sve druge odredbe koje su potrebne da bi se godišnji proračunski postupak neometano odvijao”.<sup>39</sup> Svaki VFO sadrži paket zakonodavnih akata: uredbu o višegodišnjem financijskom okviru u kojoj se utvrđuju glavni prioritet politike Unije i gornja granica rashoda, te detaljnije sektorske zakonodavne akte u kojima se određuju programi potrošnje po svakom pojedinom sektoru. Uredba o VFO-u donosi se u skladu s posebnim postupkom utvrđenim u članku 312. Ugovora funkcioniranju Europske unije. Vijeće uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta jednoglasno donosi Uredbu o VFO-u. Parlament može kvalificiranom većinom odobriti ili odbiti prijedlog Vijeća, ali ne može ga izmijeniti. Vijeće je 2. prosinca 2013. usvojilo Uredbu o VFO-u za razdoblje 2014. - 2020. (Uredba Vijeća br. 1311/2013). U srpnju 2010. Parlament je osnovao posebni odbor za političke izazove i za proračunska sredstva za održivu Europsku uniju nakon 2013. godine (*SURE*), kojemu je zadaća bila da pripremi izvješće o sljedećem VFO-u prije nego što Komisija iznese svoje prijedloge. Na temelju tog izvješća, Parlament je 8. lipnja 2011. usvojio rezoluciju pod naslovom „Ulaganje u budućnost: novi višegodišnji financijski

---

<sup>39</sup> Vidi: Višegodišnji financijski okvir:  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2017/N50675/hr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N50675/hr.pdf)

okvir (VFO) za konkurentnu, održivu i uključivu Europu".<sup>40</sup> Cilj Parlamenta bio je osigurati fleksibilnost za sve preuzete obveze i plaćanja, klauzulu o obveznoj reviziji kojom se omogućuje ponovno procjenjivanje proračunskih potreba i njihova prilagodba novonastalim situacijama, jednostavnije rješavanje pitanja nezaposlenosti mladih, transparentnost i dostupnost podataka o prihodima i rashodima građanima Unije. VFO-om za razdoblje 2014. - 2020. Europskoj uniji se omogućuje da potroši do 1 087 milijardi eura u preuzetim obvezama i 1 025 milijardi eura u plaćanjima tijekom njegova trajanja. Rashodi EU za razdoblje 2014. - 2020. podijeljeni su u šest skupina. Na grafu je prikazan iznos koji otpada na svako pojedino područje.



Izvor: Europska komisija

<sup>40</sup> Vidi: Informativni članci o Europskoj uniji:  
<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/29/visegodisnji-financijski-okvir>

Ono što grafički nije prikazano su „posebni instrumenti“ koji se upotrebljavaju u okviru VFO-a, a to su:

- Pričuva za pomoć u nuždi- upotrebljava se za financiranje humanitarnih akcija i pomoći zemljama koje nisu članice Europske Unije;
- Fond solidarnosti EU- upotrebljava se u slučaju velike katastrofe u državi članici ili zemlji koja vodi pristupne pregovore;
- Instrument fleksibilnosti- upotrebljava se za točno određene situacije koje nije moguće financirati u okviru gornjih granica VFO-a;
- Europski fond za prilagodbu globalizaciji- upotrebljava se za pomoć radnicima koji su izgubili posao zbog globalne financijske i gospodarske krize;
- Pričuva za nepredviđene izdatke- upotrebljava se samo u slučajevima krajnje nužde i iznosi 0,03% bruto nacionalnog dohotka EU;
- Posebna fleksibilnost za rješavanje nezaposlenosti mladih i jačanje istraživanja.<sup>41</sup>

Odbor za proračune (*BUDG*) Europskog parlamenta bio je zadužen za pripremu revizije sredinom provedbenog razdoblja te je 29. lipnja 2016. objavio izvješće kojim je obuhvaćena procjena prvih godina funkcioniranja VFO-a. Vijeće je u skladu s tim 20. lipnja 2017. jednoglasno usvojilo izmijenjeni VFO za razdoblje 2014. – 2020. Cilj izmjena bio je jačanje kapaciteta proračuna kako bi se odgovorilo na nepredviđene događaje, usmjeravanje proračuna prema rastu i radnim mjestima i rješavanju migracijske krize. Zajedno s Parlamentom složili su se oko dodatne potpore od 6 milijardi eura, koja će biti dostupna za mjere koje se odnose na migracije (3,9 milijardi

---

<sup>41</sup> Vidi: Fleksibilnost i posebni instrumenti:  
[https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/how-it-works/long-term-planning/flexibility-and-special-instruments\\_en](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/how-it-works/long-term-planning/flexibility-and-special-instruments_en)

eura) te radna mjesta i rast (2,1 milijarde eura, od čega će 1,2 milijarde eura biti poticaj Inicijativi za zapošljavanje mladih).<sup>42</sup>

Komisija je 2. svibnja 2018. predstavila zakonodavni prijedlog VFO-a za razdoblje od 2021. do 2027., višegodišnji proračun u iznosu od 1135 milijardi eura u obvezama. Predviđena su povećanja proračuna za nadzor nad granicama, obranu, migracije, vanjsku i unutarnju sigurnost, razvojnu suradnju i istraživanje. S druge strane, predviđena su smanjenja u kohezijskoj i poljoprivrednoj politici.

---

<sup>42</sup> Vidi: Višegodišnji financijski okvir 2014.-2020.:  
<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/29/visegodisnji-financijski-okvir#ftn6>



## 6. PRORAČUN EUROPSKE UNIJE ZA 2019.

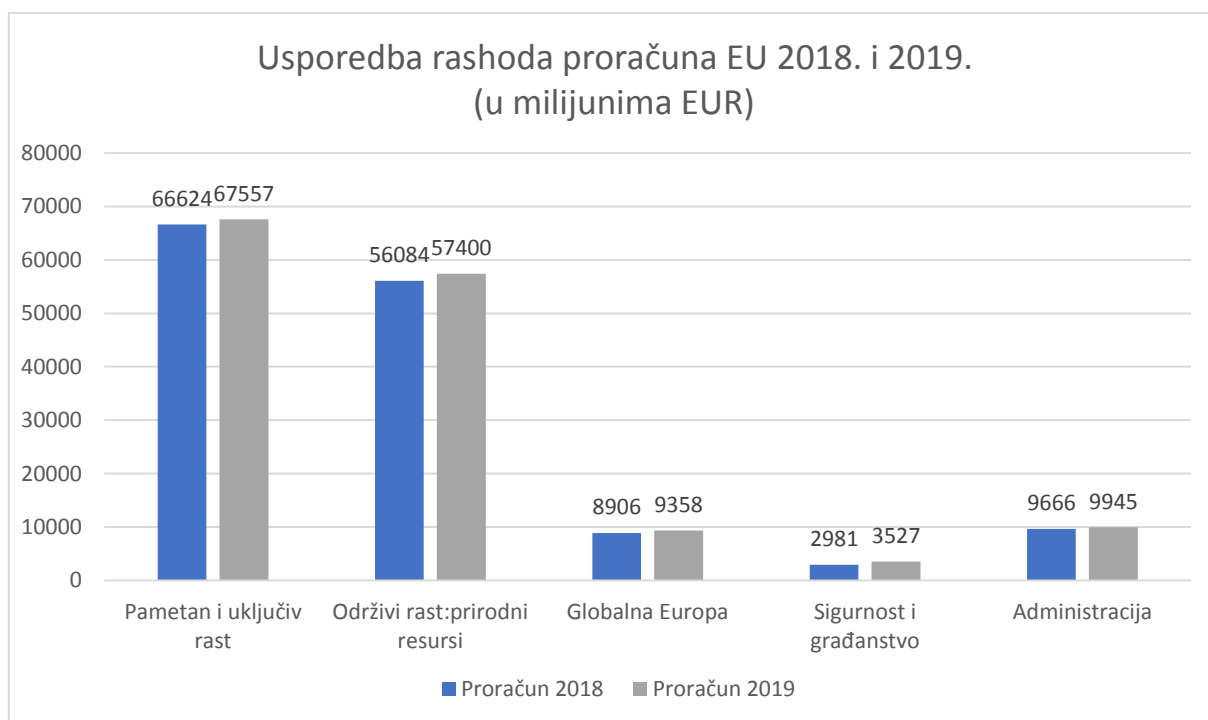
Vijeće je 11. prosinca 2018. potvrdilo dogovor o proračunu EU za 2019. godinu postignut s Europskim parlamentom. Cilj proračuna je jačanje europskog gospodarstva uz istodobno očuvanje sigurnosti unutar i izvan granica EU. Ukupan iznos utvrđenih sredstava za preuzimanje obveza iznosi 165,8 milijardi eura, što je povećanje od 3,2% u odnosu na proračun za 2018. Plaćanja iznose 148,2 milijarde eura, što je 2,4% više nego 2018.<sup>43</sup> Gotovo polovina sredstava 80,5 milijardi eura upotrijebit će se za poticanje europskog gospodarstva, zapošljavanja i konkurentnosti. Europska Unija će još više poticati obrazovanje mladih kroz program Erasmus + za koji će se izdvojiti 20% više sredstava nego 2018. godine. Jedno od najaktualnijih pitanja današnjice, pitanje izbjeglica i očuvanja državnih granica zahtijeva izdvajanje dodatnih sredstava u odnosu na prijašnja razdoblja. Zbog povećanja sigurnosti unutar i izvan granica EU dodatna sredstva dodijelit će se i Europskoj graničnoj i obalnoj straži, Agenciji EU za azil i drugim agencijama čiji je rad povezan s granicama i vizama.<sup>44</sup> Proračunom će se osigurati potrebna sredstva za Instrument za izbjeglice u Turskoj kako bi se ratnim izbjeglicama iz Sirije i drugim ratnim izbjeglicama nastavila osiguravati hrana, obrazovanje i smještaj. Ujedinjeno Kraljevstvo bi trebalo do kraj 2020. godine pridonositi i sudjelovati u proračunu kao da je članica.

---

<sup>43</sup> Vidi: Proračun EU-a za 2019.:

<https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-budgetary-system/eu-annual-budget/2019-budget/>

<sup>44</sup> Europska komisija 2018., Proračun EU-a za 2019.: rast, solidarnost i sigurnost u Europi i izvan nje - postignut privremeni dogovor.



*Izvor: Europska komisija*

### 6.1. Sudjelovanje Republike Hrvatske u proračunu EU

Republika Hrvatska je 1. srpnja 2013. postala službeno članica Europske Unije i nakon pet godina članstva u proračunskom je plusu od 1 120 milijuna eura, odnosno 8,4 milijarde kuna. Ukupan iznos primljenih sredstava na godišnjoj razini veći je od uplata u proračun EU. Uplate (odljevi sredstava) se odnose na uplate Republike Hrvatske u zajednički proračun kao države članice dok se priljevi iz proračuna EU odnose na uplate predujmova i refundacija troškova za programe i instrumente kojima RH upravlja.<sup>45</sup> U razdoblju od 2013. do 2018. godine Hrvatska je u proračun EU uplatila 2 109,2 milijuna eura, a iz proračuna EU u vidu isplata primila 3 229,4 milijuna eura. U višegodišnjem financijsko okviru za razdoblje 2014. - 2020. Hrvatskoj je stavljeno na raspolaganje 10,7 milijardi eura iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova, a do sada je uplaćeno nešto manje od 2,3 milijarde eura, odnosno 21% sredstava

<sup>45</sup> Pet godina članstva Hrvatske u Europskoj uniji, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Zagreb, 2018.

koje nam pripadaju. Prosjek na razini Europske Unije je 30%, čime Hrvatska zauzima jedno od posljednjih mjesta prema veličini isplata. Za 2019. godinu RH mora uplatiti u proračun EU gotovo pola milijarde eura.

## 7. ZAKLJUČAK:

Proračun Europske unije najvažnije je element provođenja europske fiskalne politike. Prikazuje sve vrste prihoda i rashoda. Načela izrade, postupak donošenja, izvršenje i kontrola proračuna propisani su uglavnom u primarnom pravu Unije, a njihova provedba razrađena je sekundarnim pravom. Europska unije se financira iz sustava vlastitih sredstava koji čine uvozne carine i poljoprivredne pristojbe tzv. tradicionalna vlastita sredstva, dio poreza na dodanu vrijednost te dio BND-a država članica. Višegodišnjim financijskim okvirom uspostavlja se gornja granica pojedinih proračunskih rashoda za određeno vremensko razdoblje. Za period od 2014. - 2020. godine ona iznosi 1 087 milijardi eura u preuzetim obvezama. Sredstva se koriste za financiranje prirodnih resursa, ekonomske, teritorijalne i socijalne kohezije, konkurentnosti za rad i rast radnih mjesta, globalne Europe, sigurnosti i građanstva i administracije. Proračunom Europske unije za 2019. godinu utvrđen je iznos od 165,8 milijardi eura ukupnih sredstava za preuzimanje obveza, a gotovo polovina sredstava upotrijebit će se za poticanje europskog gospodarstva, zapošljavanja i konkurentnosti.

Gledajući u budućnost Unija će se svakog dana suočavati sa sve većim brojem izazova. Svjedoci smo izbjegličke krize, prijetnji uzrokovanih organiziranim kriminalom i terorizmom, klimatskih promjenama. Europski odgovor na sve to temelji se prije svega na proračunu, tako je financiranje namijenjeno sigurnosti i migracijama udvostručeno radi pomoći državama članicama koje primaju velik priljev izbjeglica. U svijetlu promjena vrijeme je da se razmotri i način na koji se financira proračun. Visokorangirana radna skupina pod presjedanjem Marija Montiја napravila je detaljnu analizu mogućih izvora prihoda, od kojih su najvažniji porez na financijske transakcije, reformirana vlastita sredstva PDV-a, porez na dobit pravnih osoba, porez na emisijsku dobit i različiti oblici ekoloških poreza. Prema

riječima predsjednika Europske komisiji Jean-Claude Junckera Europskoj uniji potreban je proračun koji će omogućiti ostvarivanje ciljeva, stoga proračun nije računovodstveni alat, već sredstvo za postizanje političkih ciljeva.

## LITERATURA

**Barić, M.,** „Obilježja i specifičnosti državnog proračuna Republike Hrvatske i proračuna Europske unije“, Pravni vjesnik, br. 1, 2012.

**Blažević, L., Vinšalek Stipić, V., Grizelj, N.,** „Značaj trošarina na energente i električnu energiju“, Praktični menadžment, vol. 2, br. 3, 2011.

**Đurđević, Z.,** „Proračun Europske unije“, Financijska teorija i praksa, vol.28, br.2, 2004.

**Gadžo, S.,** „Oporezivanje dobiti u Europskoj uniji: novi Akcijski plan Europske komisije“, Porezni vjesnik, br. 11, 2015.

**Granić, G.,** „Porez ili naknada na CO2 kao jedinstveni ekonomski instrument za vođenje politike zaštite klime, povećanja korištenja obnovljivih izvora i energetske učinkovitosti“, Nafta, vol. 65, br. 2, 2014.

**Hodžić, S., Arnautović S.,** „Perspektiva ekoloških poreza u Europskoj uniji“, u: Financije na prekretnici: Imamo li snage za iskorak?, ur. Blažić, H., Dimitrić, M., Pečarić, M., Rijeka 2017., 103-116.

**Kesner-Škerb, M.,** „Institucije Europske unije“, Financijska teorija i praksa, vol.31, br.2, 2007.

**Matić, B.,** „Modeli upravljanja emisijskom dobiti od kovinskog novca“, u: Numizmatičke vijesti, vol. 54, br. 65, 2012.

**Mijatović, N., Perić, R., Lerman, B.,** „Proračunska pitanja Europske unije: preispitivanje financijske autonomije“, Pravni vjesnik, br.2, 2012.

**Mijatović, N.,** „Budućnost financiranja Europske unije“, Porezni vjesnik, br. 1, 2015.

**Mijatović, N.**, „Pokušaji stvaranja zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit po okriljem EU u kontekstu usklađivanja sustava oporezivanja dobiti“, Pravni vjesnik, br. 23, 2007.

**Mijatović, N.**, „Dobit Europske centralne banke - mogući prihod Europske unije“, Financije i porezi : časopis za poduzeća i banke, obrtnike, proračune i proračunske korisnike, neprofitne i ostale organizacije, br.11, 2004.

**Mijatović, N.**, „ Oporezivanje u Europskoj uniji: promicanje unutarnjeg tržišta i ekonomskog rasta“, Porezni vjesnik, br. 5, 2015.

**Milevoj, M.**, „Porez na financijske transakcije u Europskoj uniji i Hrvatskoj“, Odabrani prijevodi, br. 42, 2016.

**Šimović, H.**, „Proračun Europske unije“, Financijska teorija i praksa, vol.29, br.3, 2005.

#### **ONLINE IZVORI:**

**Europska komisija 2017.**, Bijela knjiga o budućnosti Europe, Razmatranja i scenarij za EU-27 do 2025. Available from: [<https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe-hr>]

**Europska komisija 2017.**, Dokument za razmatranje o budućnosti financija EU-a, br. 358 Available from: [<https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances-hr>]

**Europska komisija 2018.**, Fleksibilnost i posebni instrumenti Available from: [<https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/how-it-works/long-term-planning/flexibility-and-special-instruments-en>]

**Europska komisija 2016.**, Future financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources

December 2016. Available from:  
[[http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report\\_20170104.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf)]

**Ministarstvo vanjskih i europskih poslova 2018.**, Pet godina članstva Hrvatske u Europskoj uniji. Available from:  
[<http://www.mvep.hr/files/file/2018/181022-pet-godina-clanstva-hrvatske-u-europskoj-uniji.pdf>]

**Europski parlament**, Informativni članci o Europskoj uniji. Available from:  
[<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/29/visegodisnji-financijski-okvir>]

**Europski parlament.**, Višegodišnji financijski okvir 2014.-2020. Available from:  
[<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/29/visegodisnji-financijski-okvir#ftn6>]

**Vijeće Europske unije 2018.**, Proračun Europske unije za 2019. Available from:  
[<https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-budgetary-system/eu-annual-budget/2019-budget/>]

**Vijeće Europske unije 2018.**, Proračun EU-a za 2019.: rast, solidarnost i sigurnost u Europi i izvan nje-postignut privremeni dogovor, Europska komisija, 2018. Available from:  
[<https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2018/12/05/provisional-agreement-reached-on-eu-budget-for-2019/>]



## SUMMARY

The subject of this thesis is an analysis of the existing European Union budget system with reference to the possibilities of future funding. The introductory part gives a brief overview of the budget adopting procedure and the principles of positive budgetary law. The structure of the budget is analyzed through revenue and expenditure groups, the kinds of them and the way they are collected and redistributed. Considering the new challenges such as the issue of refugees, terrorism, climate change and the Brexit, the thesis deals with the future of EU finances and new potential sources of income. The thesis presents the multi-annual financial framework for the period 2014 - 2020 with a special focus on the EU budget for 2019 and the Republic of Croatia's participation in the EU budget after five years of membership.

Key words: European Union, budget, European union revenue, future of financing, Financial Transactions Tax, Multiannual Financial Framework