

Proračun Europske unije

Dvorščak, Ivan

Undergraduate thesis / Završni rad

2023

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:199:919304>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-17**



Repository / Repozitorij:

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



Sveučilište u Zagrebu
Pravni fakultet
Studijski centar za javnu upravu i javne financije
Porezni studij

PRORAČUN EUROPSKE UNIJE

Završni rad

Student: Ivan Dvorščak

Mentor: dr. sc. Irena Klemenčić

Zagreb, rujan 2023.

Sadržaj:

1. Uvod.....	4
2. Europska Unija i opća obilježja proračuna.....	5
2.1. Načela proračuna.....	6
2.2. Postupak donošenja i upravljanja proračunom.....	8
2.3. Višegodišnji financijski okvir	9
3. Struktura Višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.-2027. I Alat za oporavak NextGenerationEU	10
3.1. Prihodi proračuna.....	11
3.1.1. Carine.....	12
3.1.2. Vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u.....	12
3.1.3. Vlastita sredstva koja se temelje na BND-u.....	12
3.1.4. Vlastita sredstva koja se temelje na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu.....	13
3.1.5. Ostali prihodi.....	14
3.1.6. Mehanizmi korekcije.....	14
3.2. Rashodi proračuna.....	15
3.2.1. Jedinствeno tržište, inovacije i digitalizacija.....	16
3.2.2. Kohezija, otpornost i vrijednosti.....	17
3.2.3. Prirodni resursi i okoliš.....	19
3.2.4. Migracije i upravljanje granicama.....	19
3.2.5. Sigurnost i obrana.....	20
3.2.6. Susjedstvo i svijet.....	20
3.2.7. Europska javna uprava.....	20
4. Uloga komisije i revizorskog suda.....	21
5. Proračun Europske unije za 2023.....	22
6. Zaključak.....	24
7. Bibliografija.....	26

Izjava o izvornosti

Ja, IVAN DVORŠČAK pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Ivan Dvorščak

(potpis studenta)

Sažetak

Ovaj završni rad donosi analizu proračuna Europske unije. Prikazuju se njegovi prihodi i rashodi. Uvodni dio prikazuje postupak donošenja proračuna i načela koja se pritom primjenjuju. Nadalje je analizirana struktura proračuna kroz kategorije prihoda i rashoda, navođenje pojedinih vrsta i načina pribavljanja odnosno redistribucije. Za temu rada važno je krenuti od nastanka Europske unije, a rad pruža i temeljne podatke o njenim institucijama koje sudjeluju u proračunskim procesima. U nastavku je prikazan aktualni dugoročni proračun sedmogodišnjeg perioda sa osvrtom na godišnji proračun 2023. na kraju rada. Korištene metode istraživanja su: analiza dokumenata institucija Europske unije te dostupnih knjiga, časopisa i znanstvenih radova. Zadaća ovoga rada je doprinjeti boljem shvaćanju izglasavanja, donošenja i izvršenja proračuna uz analizu strukture njegovih prihoda i rashoda. Shodno razvoju turbulentnih događaja u svijetu kao što je pandemija virusa COVID-19, rat u Ukrajini, energetske i migrantske krize te Brexit, logično je da će proračun Europske unije biti podvrgnut važnim promjenama.

Ključne riječi: Europska Unija; proračun; višegodišnji financijski okvir; proračun 2023

1. Uvod

Proračun je jedan od najznačajnijih instrumenata monetarne ekonomske politike. Iznimno je bitan kao upravljački mehanizam države te važan faktor za svako gospodarstvo i građane svake države. Namjena državnih proračuna je financiranje državnih funkcija, poput obrane države, prosvjete i socijalne skrbi dok je kod proračuna Europske unije to ulaganje u nadnacionalne projekte u svrhu poticanja konkurentnosti i rasta te pružanje europske dodane vrijednosti.¹ Stoga je strateškim planiranjem potrebno odrediti ciljeve, analizirati stanje te postaviti prioritete djelovanja jer upravo to pokazuje zrelost i shvaćanje važnosti proračuna, kao rezultata proračunskih procesa.² U kontekstu donošenja proračuna, ključno je istaknuti kako svi njegovi korisnici moraju pridonijeti njegovom nastanku, prvenstveno naglašavajući nužna sredstva potrebna za rad.³

Razvitkom i širenjem Europske unije (dalje u tekstu: EU) sve očitija je bila potreba za formiranjem jedinstvenog financijskog okvira. Bilo koja vrsta prihoda ili rashoda EU izražena je proračunom te je on njezin financijski okvir.⁴ Na nivou EU se proračunom kao jedinim centraliziranim alatom, provode zajedničke proračunske politike.⁵ Iako raspolaže vrlo ograničenim resursima, od proračuna se očekuje da bude jedan od nosivih stupova cijelog projekta EU. Sa godišnjim financijskim obujmima od 160 do 180 milijardi eura za period 2021.-2027., usporediv je sa nacionalnim proračunom Danske, odnosno 70% veličine proračuna Poljske koji služi 38 milijuna ljudi što nam govori o njenoj financijskoj ograničenosti.⁶

Unatoč tomu što je većinski regulatoran po prirodi, pojedini projekti na razini proračuna EU ipak zahtijevaju poprilične iznose financiranja te je pretpostavka da rast i razvoj institucija i njezinih politika utječu na rast rashoda u proračunu, što će ubuduće tražiti reformu izvora sredstava te disciplinarnije osmišljavanje i provođenje proračuna. Upravo iz razloga ograničenog financijskog opsega, od iznimne je važnosti da rashodi proračuna omoguće efikasno i isplativo postizanje zadanih ciljeva. Prikupljanje podataka vršeno je detaljnim

¹ Europska komisija, Glavna uprava za proračun, Ukratko o proračunu EU-a, Ured za publikacije, 2019., <https://data.europa.eu/doi/10.2761/92672>, 22. ožujka 2023., str. 6.

² Koprić, Ivan *et al.*, Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb, 2014., str. 115.

³ *Ibid.*, str. 116.

⁴ Kesner Škreb, Marina, Institucije Europske unije, Financijska teorija i praksa, 31:2/2007, str. 199.

⁵ Šimović, Hrvoje, Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa, 29:3/2005, str. 299.

⁶ Europska komisija, Koliki je opseg proračuna?, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-budget-added-value/fact-check_en, 27. siječnja 2023.

pregledom raspoložive literature, znanstvenih članaka, europskih publikacija te internetskih stranica. Rad analizira postupak donošenja proračuna, ulogu institucija, strukturira njegove primitke i izdatke te mu je cilj ukazati na složenost i važnost proračuna EU kao financijskog instrumenta stabilnosti. U radu je korištena metoda usporedbe dostupnih informacija u svrhu istraživanja postojećih financijskih kapaciteta Višegodišnjeg financijskog okvira 2021.-2027. Proračun EU je bio vrlo važan faktor kroz cijeli njen proces širenja. Odigrao je ključnu ulogu u integraciji tržišta EU kroz politike koje je godinama financirao. Svaki put kada su članice htjele ubrzati proces Europske integracije, obujam i oblik samog proračuna su morali biti mijenjani da bi se prilagodili tim nastojanjima. Poveznica između proračuna EU i Europske integracije je jasno vidljiva i kroz samu povijest EU.

Rad počinje uvodom koji daje sumarni prikaz cijele problematike rada. U drugome poglavlju o Europskoj uniji opisana je najvažnija materija za shvaćanje raščlambe ostatka rada. Treće poglavlje strukturira te analizira aktualni dugoročni proračun. Četvrto poglavlje daje najvažnije informacije i zaključke glede revizije proračuna. U posljednjem poglavlju prije zaključka napravljena je analiza aktualnog godišnjeg proračuna za 2023.

2. Europska unija i razvoj njenog proračuna

Ujedinjena Europa prije nego što je postala stvarni politički projekt bila je ideja samo ponekih filozofa i mislioca. Tek kroz stoljeća ratova i mnogih izgubljenih života Europske vođe dolaze do zaključka da je jedini put ka održanju mira političko i ekonomsko ujedinjenje europskih država. EU prate mnoge godine i faze razvoja počevši od kraja drugoga svjetskog rata, doba oporavka od ratnih strahota i uništenja, ali i nove nade u mir i sprječavanje budućih neprijateljstava kroz novi model Europskog zajedništva. Šest država 1951. rade na utemeljenju Europske zajednice za ugljen i čelik. Iste države 1957. formiraju Europsku ekonomsku zajednicu u svrhu jedinstvenog tržišta te slobodnog protoka roba, kapitala, ljudi i usluga.

Tijekom 60-ih godina članice Europske ekonomske zajednice ukidaju carine među sobom, iako različita nacionalna legislativa nastavlja biti prepreka slobodnoj ekonomskoj razmjeni. Ovaj period obilježava gospodarski napredak i razvoj. Uspostavlja se zajednička poljoprivredna politika radi podrške europskim poljoprivrednicima i njihovom zapošljavanju, održavanju poljoprivrednih površina te osiguranju stabilnog prinosa hrane. Takva zajednička politika bila

je garancija rasta i razvoja Unije kroz ostatak 20. stoljeća.⁷ Europskoj zajednici za ugljen i čelik, Europskoj ekonomskoj zajednici i Europskoj zajednici za atomsku energiju umjesto pojedinačnih, uvodi se objedinjeni proračun zahvaljujući Ugovoru o spajanju iz 1967., što podiže razinu učinkovitosti te označava početak suvremene EU.⁸

Vrijeme od 1970. - 1979. obilježava prvo proširenje kada se Europskoj Zajednici pridružuju Velika Britanija, Irska i Danska. Daljnji razvoj proračuna omogućen je 1970. godine putem ugovorne kontrole kojom se proračuni europskih zajednica podmiruju zajedničkim novčanim sredstvima zemalja članica.⁹ Unatoč energetske krizi 1973., ukidanjem autokratskih režima u Španjolskoj, Grčkoj i Portugalu te prvim direktnim biranjima članova Europskog parlamenta Zajednica korača putem demokratičnosti i napretka.

Krajem 1980ih EU kreće sa izradama srednjoročnih proračunskih planova, financijskih perspektiva i višegodišnjih financijskih okvira kako bi se osiguralo financiranje višegodišnjih programa i stabilnost kod financiranja različitih stavki proračuna.¹⁰

Od 2000-tih godina sami proračun EU nije načelno određen stvarnim ciljevima zajedničkih politika, zato što zemlje članice tijekom proračunskih rasprava pokušavaju umanjiti vlastite obveze i time postići najadekvatniji saldo.¹¹ Presudni korak EU je 2004. i 2007. kada se širi na 13 država istočne Europe pozicionirajući se na kontinentu kao glavni pokretač ravnopravnosti i ekonomskog razvoja.¹²

⁷ Mihalj, Pavle, Agrarna politika Europske unije na pragu trećeg tisućljeća, Politička misao, 36:3/1999, str. 62.

⁸ Đurđević, Zlata, Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa, 28:2/2004, str. 183.

⁹ Feletar, Dragutin; Feletar, Petar, Europska unija - nada i sumnje, Meridijani, 14:117/2007, str. 60.

¹⁰ Kengyel, Ákos, New Headings – Old Problems: The Evolution and Future of the EU Budget, Intereconomics, 51:2/2016, str. 100-106.,

<https://www.intereconomics.eu/contents/year/2016/number/2/article/new-headings-old-problems-the-evolution-and-future-of-the-eu-budget.html>, 14. svibnja 2023.

¹¹ *Ibid.*

¹² Europska komisija, Glavna uprava za proračun, Ukratko o proračunu EU-a, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/92672>, 11. prosinca 2022., str. 5.

2.1. Načela proračuna

U svrhu optimalnog djelovanja proračuna formirana su pojedina načela koja su osnova proračuna i koja je nužno uvažavati da bi sve bilo besprijekorno i harmonično u proračunskom procesu.¹³

1. Načelo jedinstva – sve primitke i izdatke se mora prikazati u jednom izvještaju.
2. Načelo univerzalnosti – njegovo financiranje mora biti samo vlastitim sredstvima. Dakle, po ovom načelu, prihodi proračuna ne smiju biti rezervirani za pojedine izdatke, što osigurava da ukupni rashodi budu podmireni a ne da ovise o pojedinom prihodu.
3. Načelo specifikacije – prihodi proračuna ne smiju biti rezervirani za pojedine izdatke, što osigurava da ukupni rashodi budu podmireni, a ne da ovise o pojedinom prihodu te da formirani proračun bude nedvosmislen i izvršen u skladno težnjama Parlamenta i Vijeća.¹⁴
4. Načelo periodičnosti – ovo načelo zahtjeva od proračuna da se odnosi samo na određenu financijsku godinu kako bi se jednostavnije pratile aktivnosti EU, kako ne bi utjecao na proračune ostalih godina, da ostane redovan te da ne dođe do nakupljanja obaveza prijašnjih godina.¹⁵ Također postoji iznimka kod “planiranih rashoda” koji su teret proračunskih rashoda više godina.
5. Načelo proračunske točnosti – primitke i izdatke se mora što je moguće točnije upisati u proračun i time se onemogućava previsoko odudaranje od upisanih iznosa. Ovim načelom se Unija obavezuje da u narednom razdoblju neće trošiti više nego je to potrebno te neće dozvoljavati primitke ili izdatke ako zahtijevana suma prekoračuje sumu navede stavke proračuna.¹⁶
6. Načelo proračunske ravnoteže – planirani primitci moraju biti jednaki planiranim izdatcima. EU nije dozvoljeno zaduživati se da bi se podmirili rashodi. Svaki prihod koji premašuje visinu rashoda raspodijeliti će države članice među sobom.

¹³ Šimović, Jure; Šimović, Hrvoje, Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije, Zagreb, 2006., str. 51.

¹⁴ European Commission, Directorate-General for Budget, European Union public finance, 2014., str. 162.

¹⁵ *Ibid.*, str. 153.

¹⁶ *Ibid.*, str. 149.

7. Načelo obračunske jedinice – uvođenjem valute Eura 1999. kao jedinog alata za iskazivanje dugovanja ili potraživanja EU uklonjena je svaka mogućnost rizika kod transakcija koje su postojale između službene valute EU te nacionalnih država u vrijeme Europske valutne jedinice uvedene 1979.

8. Načelo razumnog financijskog upravljanja – zagovara uporabu proračunskih kapaciteta ekonomično, djelotvorno i efikasno kao što je slučaj i kod nacionalnih proračuna članica EU.

9. Načelo transparentnosti – primitci i izdatci se grupno sortiraju – primitci po izvoru, a rashodi po namjeni. Zahtjeva ispravne i provjerene podatke s obzirom da je proračun javni akt s omogućenim pristupom. U cilju njegove preglednosti, potrebno je osigurati sustavan prikaz ispravnih podataka o provedbi proračuna.

2.2. Postupak donošenja i upravljanja proračunom

Sukladno članku 314. Ugovora o funkcioniranju EU, Europski parlament i Vijeće utvrđuju godišnji proračun EU. Najkasnije do 1. rujna Europska komisija predaje Parlamentu i Vijeću prijedlog koji sadržava nacrt proračuna te je on podložan izmjenama sve do sazivanja Odbora za mirenje. Nakon što je Vijeće usvojilo svoj stav o nacrtu proračuna i prosljedilo ga Europskom parlamentu najkasnije do 1. listopada, također ga obavješćuje o razlozima koji su osnova tog stajališta. Proračun se usvaja ako je u roku od četrdeset dva dana od tog priopćenja Parlament odobrio stajalište Vijeća ili ako nije donio nikakvu odluku. Isti rok vrijedi i u slučaju kada Parlament usvoji izmjene većinom članova, tada se izmijenjeni nacrt prosljeđuje Komisiji i Vijeću te predsjednik Europskog parlamenta u dogovoru s predsjednikom Vijeća saziva Odbor za mirenje, osim kada je u roku od 10 dana Parlament obavješten da je Vijeće odobrilo sve njegove izmjene.¹⁷ Sazvani Odbor za mirenje s predstavnicima oba zakonodavca ima 21 dan za postizanje dogovora o zajedničkom tekstu, nakon donesenog stajališta Parlamenta. Za prihvaćanje ili odbijanje zajedničkog teksta Europski parlament i Vijeće imaju četrnaest dana.¹⁸ Ako se postigne dogovor o zajedničkom tekstu, Predsjednik Parlamenta potpisuje proračun i

¹⁷ Europski parlament, Informativni članci o Europskoj uniji, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/10/proracunski-postupak>, 15. listopada 2022.

¹⁸ Službene stranice Europske unije, Kako se donosi proračun EU-a, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/decision-making-process/budget_hr, 4. veljače 2023.

proglašava ga konačno donesenim.¹⁹ Ako Vijeće odbije zajednički tekst, Parlament ipak može donijeti odluku o njegovom usvajanju ali samo određenom većinom.²⁰ Ako Parlament i Vijeće odbiju zajednički nacrt ili se nemogu složiti proračun se odbija i Komisija mora dostaviti novi nacrt proračuna. Sukladno navedenome jasna je važnost Europskog parlamenta čiji zastupnici izabrani na demokratskim izborima na kraju procesa ipak donose presudnu odluku hoće li proračun biti izglasan.

Proceduru donošenja i kontrole proračuna određuje Ugovor o funkcioniranju EU, dok Ugovor o EU primjerice, određuje da Vijeće osim zakonodavne obavlja i proračunske zadaće.²¹ Od ostalih "proračunskih izvora" EU potrebno je istaknuti i propise koji reguliraju proračunsku disciplinu, financiranje zajedničke poljoprivredne politike, kao i druge propise sekundarnog prava kojima se reguliraju europske politike i njihovo financiranje.²²

2.3. Višegodišnji financijski okvir (VFO)

Godišnji proračun EU mora se uskladiti s financijskom perspektivom odnosno VFO-om.²³ Iako nije planiran samim ugovorima kod osnivanja EU, do njegovog uređenja dolazi kasnijim dogovorima među institucijama 1999. i 2006. godine.²⁴ Pomoću sedmogodišnje financijske perspektive osmišljavaju se izdatci budžeta EU za naredni vremenski period. Taj akt osim kreiranja temelja financijskog podupiranja ekonomskog razvitka EU, nosi i zadatak ujednačavanja i provedbe sistema nadziranja izvršenja budžeta definiranjem najvišeg limita izdataka po osnovi dostupnih primitaka te je njegovo donošenje rezultat međusobnog konsenzusa Europskog Parlamenta, Vijeća i Komisije.²⁵ Navedene institucije obavljaju sve

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Europski parlament, Proračunski postupak, https://www.europarl.europa.eu/infographic/budgetary-procedure/index_hr.html, 22. ožujka 2023.

²¹ Službeni list Europske Unije, Ugovor o Europskoj uniji, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF, 22. ožujka 2023.

²² Đurđević, Zlata, Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa, 28:2/2004, str. 184.

²³ Službeni list Europske unije, Ugovor o funkcioniranju Europske unije, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF, 27. ožujka 2023.

²⁴ Kandžija, V.; Cvečić, I., Makrosustav Europske unije, Rijeka, 2008., str. 205.

²⁵ Šimović, Hrvoje, Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa, 29:3/2005, str. 303.

potrebne radnje u svrhu njegovog lakšeg donošenja.²⁶ U skladu s specijalnom pravnom procedurom Vijeće EU utvrđuje VFO uredbom, jednoglasno uz danu suglasnost većine članova Europskog parlamenta. Iako na VFO-e ne gledamo kao na supstituciju godišnjih proračunskih postupaka, sporazumima među institucijama uvedene su procedure suodlučivanja u vezi proračunskih pitanja čime se Parlamentu omogućila punopravna participacija u samom donošenju proračuna, njegovim usmjeravanjem prema vlastitim političkim prioritetima te očvršćivanju vlastite vjerodostojnosti kao institucije.²⁷ Godišnjem proračunu nije dozvoljeno da premašuje gornje limite ograničene samim okvirom, što je utvrđeno Lisabonskim ugovorom te Financijskom uredbom iako je i on sam podređen limitima određenima odlukom o vlastitom sredstvu.²⁸

3. Struktura dugoročnog proračuna 2021.-2027. i Alat za oporavak NextGenerationEU

Europski zeleni plan kao inicijativa pokrenuta od strane Komisije 2019., podržava pravedno i perspektivno društvo sa modernim i kompetitivnim gospodarstvom sa naglaskom na cjeloviti i međusektorski pristup u kojem sve bitne domene politike pridonose konačnom klimatskom cilju.²⁹ Uzimajući u obzir činjenicu da aktualni VFO podržava provedbu Europskih zelenih planova i digitalnih tranzicija, ulaganja su itekako potrebna za postizanje novih ambicioznih klimatskih ciljeva kao što su smanjivanje ispuštanja stakleničkog plina 55% do 2030., klimatska neutralnost do 2050. te povećanje korištenja digitalnih tehnologija. Minimalno 30% od cijeloga paketa (VFO+NGEU) mora biti upotrijebljeno u rashode povezane sa klimatskim promjenama kako bi se doprinijelo zelenoj tranziciji.³⁰ Trenutni dugoročni proračun uparen sa alatom za oporavak NGEU je najopširniji stimulacijski paket ikada financiran kroz proračun EU. Ovaj privremeni alat u iznosu od 750 milijardi će pomoći u saniranju društvenih i ekonomskih šteta nastalih kao posljedica pandemije virusa COVID-19 od kojega se u Europi još osjećaju posljedice. Zbog međuovisnosti ekonomija zemalja članica i njihovih trgovačkih

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Europski parlament, Informativni članci o Europskoj Uniji, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/10/proracunski-postupak>, 29. ožujka 2023.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Europsko Vijeće; Vijeće Europske unije, Europski zeleni plan, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/green-deal/>, 19. rujna 2023.

³⁰ *Ibid.*

društava od presudne je važnosti da se oporavku pristupi na kolektivnoj razini a ne pojedinačno. Prognoze su da će se Europa oporavljati do daljnega te je 2021. smišljen alat imena NGEU koji osigurava novčana sredstva za moguće naredne svjetske krizne situacije. Na taj način pokušati će se povratiti status EU kakav je imala prije pandemije te postati još čvršći i otporniji. Unatoč tome što je NGEU izdvojeni alat financiranja, njegova sredstva su kanalizirana kroz programe koji su obuhvaćeni dugoročnim proračunom. Financira se sredstvima posuđenima od Europske Komisije na međunarodnim tržištima kapitala, dugoročnom otplatom do 2058. Iako na udaru kritika zbog nedovoljne veličine da apsorbira ekonomske posljedice virusa u punom opsegu, ovaj alat obilježava prvi put u nedavnoj prošlosti da će se EU odlučiti za kolektivno zaduživanje u svrhu preraspodijele i stabilizacije ekonomije.³¹

Zajamčene financije ovoga alata dijelimo na:

- bespovratna sredstva (338 milijardi €) i pozajmljivanja (385,8 milijardi €) – sa svrhom ekološki prihvatljivih izvora energije, energetske efikasnost stambenih objekata, digitalizacija uprave, školovanje ljudi za učenje digitalnih znanja i slično,
- ostala sredstva (83,1 milijardi €) – REACT-EU (revitalizacija kohezijske politike), podrška seoskim podnebljima, Fond za pravednu tranziciju (klimatska neutralnost), InvestEU, RescEU (osiguranje zaštite ljudi), Obzor Europa (istraživanja i razvitak).

3.1. Proračunski prihodi

U proračun se ulijevaju novčana sredstva proporcionalna prosperitetu svake članice EU, dok se iz proračuna ta sredstva raspodjeljuju iz fondova članicama sukladno pojedinim uvjetima i imperativima označenima u politici EU. Dok se druge međunarodne organizacije financiraju preko svojih članica, Unija je inkorporirala samofinanciranje, tzv. sustav vlastitih prihoda u koji u prihode osim tradicionalnih vlastitih sredstava, ulaze i PDV te prihod od BDP-a svake države članice.³² Sustav vlastitih prihoda doživio je mnoge promjene i nadopune tokom godina, od njegovog financiranja isključivo doprinosima zemalja članica zatim financiranja u potpunosti vlastitim sredstvima pa do trenutnog sustava. Unatoč dostatnosti carina i

³¹ Picek, Oliver, Spillover Effects From Next Generation EU, *Intereconomics*, 55:5/2020, str. 325., <https://doi.org/10.1007/s10272-020-0923-z>, 27. travnja 2023.

³² Barač, Mirela, Obilježja i specifičnosti državnog proračuna Republike Hrvatske i proračuna Europske Unije, *Pravni vjesnik*, 28:1/2012, str. 218., <https://hrcak.srce.hr/85463>, 6. travnja 2023.

poljoprivrednih pristojbi u počecima Unije, protek vremena i smanjenje njihove važnosti dovodi do težnji za novijim načinima financiranja, prihodima od PDV-a i uplatama samih članica. Za aktualni sedmogodišnji period inkorporiran je prihod od nerekicirane plastične ambalaže koji će doprinijeti jednostavnijom i efikasnijom otplatom pozajmica za NGEU.

3.1.1. Carine

S godinama se umanjuje značaj tradicionalnih vlastitih sredstava te nakon dokidanja pristojbe na šećer 2017., carine ostaju posljednja od tradicionalnih vlastitih proračunskih sredstava.³³ Svaki proizvod uvezen iz treće zemlje podvrgava se naplati koju vrši država članica kojoj je dozvoljeno sačuvati četvrtinu iznosa kako bi se podmirili izdatci same naplate te kao motivacija državama na savjesno naplaćivanje pristiglih svota.³⁴ Na mjesečnoj bazi članice ispostavljaju Komisiji izvještaj u svrhu upoznavanja sa uprihođenim svotama koje je uplatila dok se u slučaju zakašnjelih uplata primjenjuju kamate.³⁵ Financijsku odgovornost za manjkove kod administrativnih grešaka snose same države članice koje su u stalnoj vezi sa Komisijom u cilju osiguranja naplaćivanja samih tradicionalnih vlastitih sredstava sukladno pravilima.³⁶

3.1.2. Vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u

Iako je ovaj prihod 90-tih godina osiguravao 70% svih sredstava proračuna, već 2005. njegov doprinos pada na 16% dok danas čini samo 10% sredstava koje pune proračun.³⁷ Članice EU da bi došle do točne sume doprinosa koji su dužne platiti prvo moraju izračunati usklađenu osnovicu. Nju se izračunava tako da svaka država zasebno svoje primitke od PDV-a podijeli sa prosječno ponderiranom stopom. Na nju se zatim primjeni univerzalna stopa od 0,30%, dok gornja granica oporezive osnovice poreza na dodanu vrijednost iznosi 50% bruto nacionalnog

³³ Europska komisija, Carine, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/customs-duties_hr, 6. travnja 2023.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Europski parlament, Informativni članci o Europskoj Uniji, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/27/prihodi-unije>, 7. travnja 2023.

dohotka svake države.³⁸ Ovakav sustav uveden je sa svrhom izbjegavanja neproporcionalnosti s obzirom da u praksi kod zemalja slabije ekonomske snage PDV sadrži veći udio u prihodima proračuna.

3.1.3. Vlastita sredstva koja se temelje na BND-u

Metoda kojom se ovaj prihod prikuplja je da svaka država plaća razmjerno svojem nacionalnom dohotku. To podrazumijeva razlike u ukupnoj svoti kojom svaka od njih doprinosi. Da bi se ispravile navedene nejednakosti, uvedeni su rabati odnosno korekcijski mehanizmi. Također, pojedine zemlje mogu revidirati svoje postupke izračuna što rezultira naglim skokovima BND-a i BDP-a, sa najpoznatijim primjerom Italije 1980-ih kada njezin BDP iznenada premašuje BDP Ujedinjenog Kraljevstva upravo zbog novog pristupa računanju talijanske skrivene ekonomije.³⁹ Ovaj prihod omogućava sredstva potrebna za podmirenje izdataka koji nadilaze količinu sredstava prikupljenih svim ostalim prihodima. Od 1. siječnja 2021. radi namirenja obveze kredita dignutog povodom pandemije bolesti COVID-19, uvedeno je kratkotrajno uvećanje gornje granice bruto nacionalnog dohotka za 0,60%, dok je permanentno uvećana stopa za 0,2%.⁴⁰

3.1.4. Vlastita sredstva koja se temelje na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu

S ciljem da bi se uvećala neovisnost budžeta EU o članicama te ispunila praznina u njemu nastala izlaskom Ujedinjenog Kraljevstva, 1. siječnja 2021. dolazi do uvođenja novog nacionalnog doprinosa. On se zasniva na količini nerecikliranog ambalažnog otpada s ciljem poticanja država članica da smanjuju otpad od plastike i ubrzaju svoj prelazak na kružnu

³⁸ Europska komisija, Porez na dodanu vrijednost, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_hr, 10. travanj 2023.

³⁹ Begg, Iain, The EU budget and UK contribution, National Institute Economic Review, 236:1/2016, str. 6., 11. travnja 2023. https://eprints.lse.ac.uk/67030/1/Begg_EU%20budget.pdf, 11. travnja 2023.

⁴⁰ Europski parlament, Prihodi unije, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/27/prihodi-unije>, 14. travnja 2023.

ekonomiju.⁴¹ Članice moraju poduzimati inicijative, mjere, nacionalne programe te ostale instrumente u svrhu reciklaže minimalno 65% ambalažnog plastičnog otpada do 2025. i minimalno 70% do 2030, iako navedeni postotci ovise o vrsti ambalažnog materijala.⁴² Donesena direktiva 94/62/EC o ambalaži i ambalažnom otpadu pokriva ambalažu nastalu u kućanstvima, trgovini, uredima, industriji, uslužnim djelatnostima i prometu, neovisno o njenom sastavu. Po osnovi implementacijske odluke 2019/665 te ranije navedene direktive, dužnost je članica pružiti uvod u podatke o proizvodnji i reciklaži plastičnog ambalažnog otpada, javnom objavom.⁴³

Smatra se da će takva metodologija dovesti do zaštite okoliša od zagađenja plastikom te istodobno poticati razvoj i nove tehnologije; tako će zahtjevna situacija dati pozitivne rezultate za budućnost Europe.⁴⁴ Na svaki kilogram ambalažnog otpada od plastike koji država nije reciklirala primijeniti će se univerzalna stopa od 0,80€, uz prevenciju previsokih doprinosa državama slabije ekonomske moći.⁴⁵ Ova vlastita sredstva pune oko 4% proračuna EU te je njihova svrha bliska strategiji EU.⁴⁶

3.1.5. Ostali izvori prihoda

Oni su dio klasičnih djelatnosti EU i dokazuju njen položaj u smislu pravne osobe te njezine sposobnosti autonomnog postupanja.⁴⁷ U druge izvore prihoda ubrajamo porez na plaće djelatnika i pristojbe uplaćene od djelatnika ustanova EU, prihodi kod kažnjavanja radi nepoštovanja pravila tržišnog nadmetanja, primitci od kamata koje članice uplaćuju u situaciji

⁴¹ Europska komisija, Vlastita sredstva koja se temelje na nerekicliранom plastičnom ambalažnom otpadu, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/plastics-own-resource_hr, 16. travnja 2023.

⁴² Publications Office of the European Union, Summaries of EU legislation, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1595838206165&uri=LEGISSUM%3A121207>, 17. travnja 2023.

⁴³ Europska komisija, Glavna uprava za okoliš, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A32019D0665>, 28. travnja 2023.

⁴⁴ Europska komisija, Plastični otpad: Europska strategija za zaštitu planeta i građana te za jačanje industrije, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/IP_18_5, 24. travnja 2023.

⁴⁵ Europska komisija, Prihodi, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/plastics-own-resource_hr, 25. travnja 2023.

⁴⁶ Europski parlament, Informativni članci o Europskoj Uniji, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/27/prihodi-unije>, 1. svibnja 2023.

⁴⁷ European Commission, Directorate-General for Budget, European Union public finance, Luxembourg, 2014., str. 197.

kada uplata iznosa u proračun EU kasni. Obuhvaća doprinose ne-članica, kada one pridonose određenim projektima EU, zateznu kamatu i novčanu kaznu te višak prethodne godine.⁴⁸

3.1.6. Mehanizmi korekcije

Doprinosi proračunu proporcionalni su ekonomskoj moći pojedine članice, dakle što je zemlja bogatija više će morati uplaćivati u proračun. Iako pošteno i solidarno, pojedine članice su se žalile da plaćaju previše zahtijevajući nadoknadu u obliku rabata. Tijekom aktualnog sedmogodišnjeg proračunskog okvira pet država članica profitirati će zbog njihovog bruto smanjenja doprinosa baziranih na BND-u (eurima): Danska 377 milijuna, Austrija 565 milijuna, Njemačka 3,671 milijuna, Nizozemska 1,921 milijuna te 1,069 milijuna za Švedsku.⁴⁹ Ova umanjena će plaćati sve ostale članice sukladno svojem bruto nacionalnom dohotku.

3.2. Proračunski rashodi

Proračunski rashodi se podvrgavaju srednjoročnom planiranju kao dio financijske perspektive te EU tim alatom obavlja proračunsku disciplinu ugrađivanjem limita najviših mogućih rashoda na temelju postojećih prihoda stvarajući tako sustav vlastitih prihoda.⁵⁰ Sustav financijske perspektive definira se dogovorom među institucijama Parlamenta, Vijeća i Komisije. Takav sustav uvodi se 1988. kao odgovor na proračunske krize 1980-ih i poznat je kao Prvi Delorsov paket.⁵¹ Te krize nastajale su zbog nesrazmjera prihoda i rashoda te sve snažnije funkcije Parlamenta u izglasavanju odluka u EU. Uslijedilo je kašnjenje kod usvajanja proračuna te tenzije među Parlamentom i Vijećem. Delorsov paket postao je simbolom unutarnje reforme monetarnog sustava EU te ga nasljeđuje Drugi Delorsov paket na sljedećih 6 godina, te “Agenda 2000” za period od 2000. do 2006. s ciljem proširenja EU, zatim Financijske perspektive od 2007. do 2013., 2014. do 2020. i posljednji, aktualni dugoročni proračun za razdoblje od 2021. do 2027. Dok je prethodni dugoročni proračun (2014.-2020.) bio oblikovan

⁴⁸ Barač, Mirela, Obilježja i specifičnosti državnog proračuna Republike Hrvatske i proračuna Europske Unije, Pravni vjesnik, 28:1/2012, str. 218., <https://hrcak.srce.hr/85463>, 6. travnja 2023.

⁴⁹ Europska komisija, Rabati: Korekcijski mehanizmi, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/rebates_en, 27. travnja 2023.

⁵⁰ Barač, Mirela, Obilježja i specifičnosti državnog proračuna Republike Hrvatske i proračuna Europske Unije, Pravni vjesnik, 28:1/2012, str. 219., <https://hrcak.srce.hr/85463>, 6. svibnja 2023.

⁵¹ Šimović, Hrvoje, Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa, 29:3/2005, str. 303.

financijskim previranjima i krizom Eura, izgled aktualnog dugoročnog proračuna 2021.-2027. je formiran utjecajem Brexit-a, produbljujućih društvenih, političkih te problemima zaštite okoliša. Financijska perspektiva perioda 2021.-2027. je donekle promijenjena naspram prijašnjeg okvira financijske perspektive. Fokus u dolazećem razdoblju će biti na domenama kao što su osnaživanje univerzalnog tržišta, nove tehnologije i digitalnog gospodarstva te programa u domeni kohezija, otpornost i vrijednosti. Rashodi narednog razdoblja imaju dužnost držati se gabarita rashoda ograničenih financijskim okvirom, te je uobičajena praksa EU definirati proračun ispod gornjih granica izdataka u svrhu lakšeg apsorpiranja neplaniranih troškova.

3.2.1. Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija

Ovakvom vrstom rashoda EU želi povećati ulaganje u područje istraživačkih studija i inovacije, digitalnu transformaciju, stratešku infrastrukturu i sveobuhvatno tržište radi njegovog presudnog značaja u poticanju budućeg rasta i razvoja. Navedeni koncepti doprinijeti će prevladavanju aktualnih problema poput emisije stakleničkih plinova, demografskih teškoća i pogodovati će kompetitivnosti trgovačkih društava.⁵²

- Obzor je projekt osmišljen u svrhu borbe protiv klimatskih promjena, ohrabrivanje kompetitivnosti, angažmanu kod održivog razvitka UN-a te napretka EU. Njime se olakšava komunikacija i sinergija kod inovacija i istraživanja te podržavaju i primjenjuju politike EU uz prevladavanje pitanja od globalnog značaja. Potiče se kreiranje i proširenje izuzetnosti u stručnim znanjima i modernoj tehnologiji. U isto vrijeme optimalno korištenje postojećeg bazena talentiranih građana EU, otvaranje novih radnih mjesta, stimulativni učinak na gospodarstvo, kompetitivnost u industriji i optimalizaciju investicijskog ulaganja u okviru pojačanog istraživačkog europskog prostora.⁵³
- InvestEU obilježava njegov potencijal pokretanja Europske ekonomije aktiviranjem privatnih i javnih investicija putem proračunskih garancija, davanjem savjeta te

⁵² Europska komisija, Kategorije rashoda, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/headings_en, 28. svibnja 2023.

⁵³ *Ibid.*

povezivanjem investitora sa projektima koji potražuju sredstva.⁵⁴ Uz pružanje presudne podrške tvrtkama, osigurava da se pažnja investitora usmjeri na projekte od prioritetne važnosti za samu EU, kao što su Europski Zeleni Plan, Digitalnu tranziciju te veću otpornost.

- Program jedinstvenog tržišta u vrijednosti od 4,2 milijarde eura doprinosi osnaživanju unutarnjeg tržišta EU uz pomoć mjera nadzora, potpore građanima i firmama kod prevladavanja zapreka, rad na kompetitivnosti malih i srednjih tvrtki (MSP-ovi). Omogućava da se ljudi, dobra, usluge i novac slobodno kreću kao da se radi o jednoj državi i njime se okrupnjuju aktivnosti koje su se prethodno financirale zasebno. Obuhvaća aktivnosti u okviru pet prijašnjih programa u područjima kompetitivnosti poduzeća, osiguranja potrošača te krajnjih korisnika financijskih usluga i konzumenata, donošenje politika u sferi financijskih usluga (EaSI, COSME, Potrošač i dr.).⁵⁵
- Novi svemirski program EU-a omogućit će zadržavanje vodeće uloge u području svemira. Tehnologija, podaci i usluge povezani sa svemirom su postali sastavni dio života te od dugoročne nužnosti za Europu. Taj će program potaknuti snažnu i inovativnu svemirsku industriju te konsolidirati jedinstven i pojednostavnjen sustav upravljanja. Poseban naglasak stavljen je na najbolje načine za upotrebu prikupljenih svemirskih podataka čiji potencijal mogu iskoristiti i javni i privatni sektor. Neke su od mnogih prednosti svemirskih podataka usmjeravanje timova za spašavanje na područja pogođena prirodnim katastrofama, poboljšanje uporabe zemljišta u poljoprivredi te jačanje sigurnosti prometne i energetske infrastrukture.⁵⁶

3.2.2. Kohezija, otpornost i vrijednosti

Ovaj naslov kao najraznovrsniji i sa svojih 377 milijardi eura, najveći od svih sedam naslova aktualnog VFO-a, sadrži široki spektar programa od kojih svaki doprinosi jednom od tri glavna područja odnosno klastera politike EU. Klasteru regionalnog razvoja i kohezije doprinose programi Europskog regionalnog razvojnog fonda, Kohezijskog fonda, REACT-EU te

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Europsko vijeće; Vijeće Europske unije, Svemirska politika EU, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-space-programme/>, 29. travnja 2023.

program Potpora Turskoj zajednici na Cipru.⁵⁷ Klaster oporavak i otpornost sadrži programe Mehanizam oporavka i otpornosti, Alat tehničke potpore, Zaštita Eura od krivotvorenja, RescEU te EU4Health.⁵⁸ Klaster ulaganje u ljude, društvenu koheziju i vrijednosti se sastoji od programa Europskog socijalnog fonda+, Erasmus+, Europska snaga solidarnosti, Program pravde, Građani, jednakost, prava i vrijednosti te program Kreativna Europa.⁵⁹ Uz to, ima važnu funkciju kod primjene alata za oporavak NGEU sa dodatnih 721 milijardi u pozajmicama koje će biti kanalizirane programima ovoga naslova koji ⁶⁰OBJ Takvi učinci umanjuju regionalne razlike, kako unutar država članica EU, tako i među njima, te promiču održiv teritorijalni razvoj. Osim toga, tim se programima ulaže u javno zdravlje, mlade i mehanizme za očuvanje vrijednosti EU, čime se radi na uvećanju otpornosti Europe na različite izazove današnjice te bliže budućnosti. Primjeri programa za svaki od tri klastera politike EU:

- REACT-EU kao program iz klastera regionalnog razvoja i kohezije, alat je nadgradnje na mjere odgovora na COVID krizu te oporavak od nje koji se vrši u sklopu Investicijske inicijative te Investicijske inicijative plus. Njime se podupiru programi ulaganja koji jačaju potencijale odgovora na krizu i pridonose zelenom, digitalnom i rezistentnom rastu gospodarstva te se promiče održanje radnih mjesta, program skraćene radnog vremena i potpora samozaposlenima. Njime se može pružiti potpora mjeri zapošljavanja mladih, otvaranja novih radnih mjesta, potpora sustavima skrbi u zdravstvu te obrtni kapital i potpora ulaganjima kod trgovačkih društava.⁶¹ Sa 55.6 milijardi eura na raspolaganju, most je prema dugoročnom planu oporavka.
- Erasmus+ je program iz klastera ulaganja u ljude, društvenu koheziju i vrijednosti kojim EU stimulira obrazovanje, osposobljavanje, mlade te sport u Europi. Njegov proračun iznosi 26,2 milijardi eura uz nadopunu od 2,2 milijarde eura vanjskih alata EU što je

⁵⁷ Europska komisija, EU-ovi programi financiranja, https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_hr, 19. rujna 2023.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Sapala, Magdalena, Cohesion, resilience and values: Heading 2 of the 2021-2027 MFF, EPRS: European Parliamentary Research Service, str.2, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690542/EPRS_BRI\(2021\)690542_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690542/EPRS_BRI(2021)690542_EN.pdf), 1. svibnja 2023.

⁶¹ Europska komisija, REACT-EU, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/react-eu_hr, 3. svibnja 2023.

gotovo dvostruko više nego što je bilo dodijeljeno u prethodnom VFO-u 2014.–2020.⁶² Fokus trenutnog sedmogodišnjeg plana je na društvenoj uključenosti, zelenoj i digitalnoj transformaciji te stimulaciji mladih da participiraju u demokraciji. Uz navedeno, podupire europski stup socijalnih prava, služi za provedbu strategije EU-a za mlade za period 2019.–2027. te razvija europsku dimenziju u sportu.⁶³

- Mehanizam za oporavak i otpornost kao program iz klastera oporavka i otpornosti bazira se na principu uspješnosti jer članice tek nakon prethodno dostavljenih planova oporavka i otpornosti te realizacije navedenih faza i ciljeva zaprimaju uplatu od strane Komisije, u svrhu realizacije reforme te opravdanja samog ulaganja.⁶⁴ Iako namijenjen smanjivanju negativnih ekonomskih i društvenih učinaka pandemije Covid-19 te kako bi napravio Europu rezistentnijom i snažnijom, podvrgnut je izmjeni u svibnju 2022. na temelju komunikacije RePowerEU. Ona je bila odgovor Komisije na direktne i indirektne posljedice rata u Ukrajini koje su dovele do ugrožavanja energetske samostalnosti EU te energetske krize. Plan se nadovezuje na smjer već zadan paketom "spremni za 55", kojim se kroz niz zakonskih zahtjeva omogućava EU smanjenje emisije stakleničkog plina za 55% do 2030. Države članice bi u vlastite planove oporavka i otpornosti trebale uvrstiti poglavlje o planu REPowerEU kako bi usredotočile investicije u imperativne projekta REPowerEU i radile na realizaciji nužnih reformi. Plan Komisije smanjenje je uvoza prirodnog plina iz Rusije u EU za dvije trećine do kraja 2022. te naći potpunu zamjenu za uvozne sirovine iz Rusije do 2027. Četiri stupa na kojima se takav plan temelji su diverzifikacija energetske resursa, traženje novih zemalja partnera, alternativna goriva te promicanje mjera štednje na svim razinama.

3.2.3. Prirodni resursi i okoliš

⁶² Europska komisija, Erasmus+ 2023 Annual Work Programme, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_1507, 5. svibnja 2023.

⁶³ Europska komisija, Erasmus+, <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/hr/about-erasmus/what-is-erasmus>, 6. svibnja 2023.

⁶⁴ Europska komisija, Mehanizam za oporavak i otpornost, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_hr, 6. svibnja 2023.

Ovaj rashod uključuje ulaganja u sektor održive poljoprivrede i pomorski sektor, ali i djelovanje u području klime, zaštite okoliša, sigurnost opskrbe hranom i ruralni razvoj. Dio programa iz ove kategorije rashoda poput Europskog fonda za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD) te Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EAGF), podupire europske sektore poljoprivrede i ribarstva te nastoji poboljšati njihovu konkurentnost.⁶⁵ Ostali programi poput Programa za okoliš i klimatske aktivnosti (LIFE) te Fonda za pravednu tranziciju namijenjeni su isključivo okolišnim i klimatskim ciljevima EU.⁶⁶

3.2.4. Migracije i upravljanje granicama

Ova vrsta rashoda obuhvaća programe koji su namijenjeni povećanju potpora za jačanje vanjskih granica EU radi zaštite sustava azila u EU-u te će se ojačati potpora državama članicama radi boljeg upravljanja migracijama i integracije migranata. Primjeri programa su Ojačani Fond za azil i migracije te Fond za integrirano upravljanje granicama.

3.2.5. Sigurnost i obrana

Ovaj naslov uključuje programe za jačanje sigurnosti i zaštite europskih građana, poboljšanje europskih obrambenih kapaciteta i osiguravanje alata za odgovor na krize. Europa je, osim unutarnjim sigurnosnim prijetnjama, izložena složenim vanjskim prijetnjama na koje nijedna država članica ne može odgovoriti sama. Kako bi bila spremna za zaštitu svojih građana, Europa mora unaprijediti i svoju stratešku autonomiju te razviti dobro osmišljene i pojednostavnjene obrambene instrumente.⁶⁷ EU ne može nadomjestiti države članice u području obrane, no može ih poticati na suradnju u razvoju i nabavi tehnologije i opreme koje su potrebne za suočavanje sa zajedničkim obrambenim i sigurnosnim izazovima. EU povećava svoj doprinos zajedničkoj sigurnosti i obrani Europe kroz sve tješnju suradnju sa svojim

⁶⁵ Europska komisija, EU-ovi programi financiranja, https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes_hr#naslov-3-prirodni-resursi-i-okoli%C5%A1, 19. rujna 2023.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Europska komisija, Kategorije rashoda, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/headings_hr#naslov-4-migracije-i-upravljanje-granicama, 11. svibnja 2023.

partnerima, počevši od NATO-a. Neki od primjera su Fond za unutarnju sigurnost, Europski fond za obranu te Financijska potpora za pomoć u razgradnji određenih nuklearnih elektrana osigurat će nuklearnu sigurnost u Europi.

3.2.6. Susjedstvo i svijet

Ovaj naslov mijenja dosadašnji naslov “Globalna Europa” te uzimajući u obzir konstantno evolvirajući internacionalni i EU kontekst te zaključke prethodnih VFO-a, Komisija EU je imala za cilj vanjske aktivnosti proračuna EU napraviti jednostavnijima i fleksibilnijima.⁶⁸ Programima iz ovog naslova ulaže se u vanjsko djelovanje EU-a u njezinom susjedstvu, zemljama u razvoju i ostatku svijeta. Također sadrži pomoć državama pristupnicama. Zahvaljujući tim sredstvima, EU će moći zadržati, pa čak i ojačati svoju ulogu globalnog aktera, te ostati vodeći svjetski donator na razvojnom i humanitarnom planu.⁶⁹ Humanitarna pomoć i dalje će spašavati živote u vrijeme sve većih humanitarnih potreba te pridonijeti rješavanju aktualnih problema, od sve težih prirodnih katastrofa koje su rezultat klimatskih promjena do problema izazvanih pandemijom bolesti COVID-19 i drugim zaraznim bolestima, sukobima i svjetskom izbjegličkom krizom.

3.2.7. Europska javna uprava

Obuhvaća administrativne izdatke za sve europske institucije i mirovine službenika te iako manjeg opsega u usporedbi s nacionalnim i mnogim regionalnim te lokalnim upravama ona umnogome pomaže u ostvarenju rezultata u najvažnijim područjima za EU i u provedbi politika i programa od zajedničkog europskog interesa.

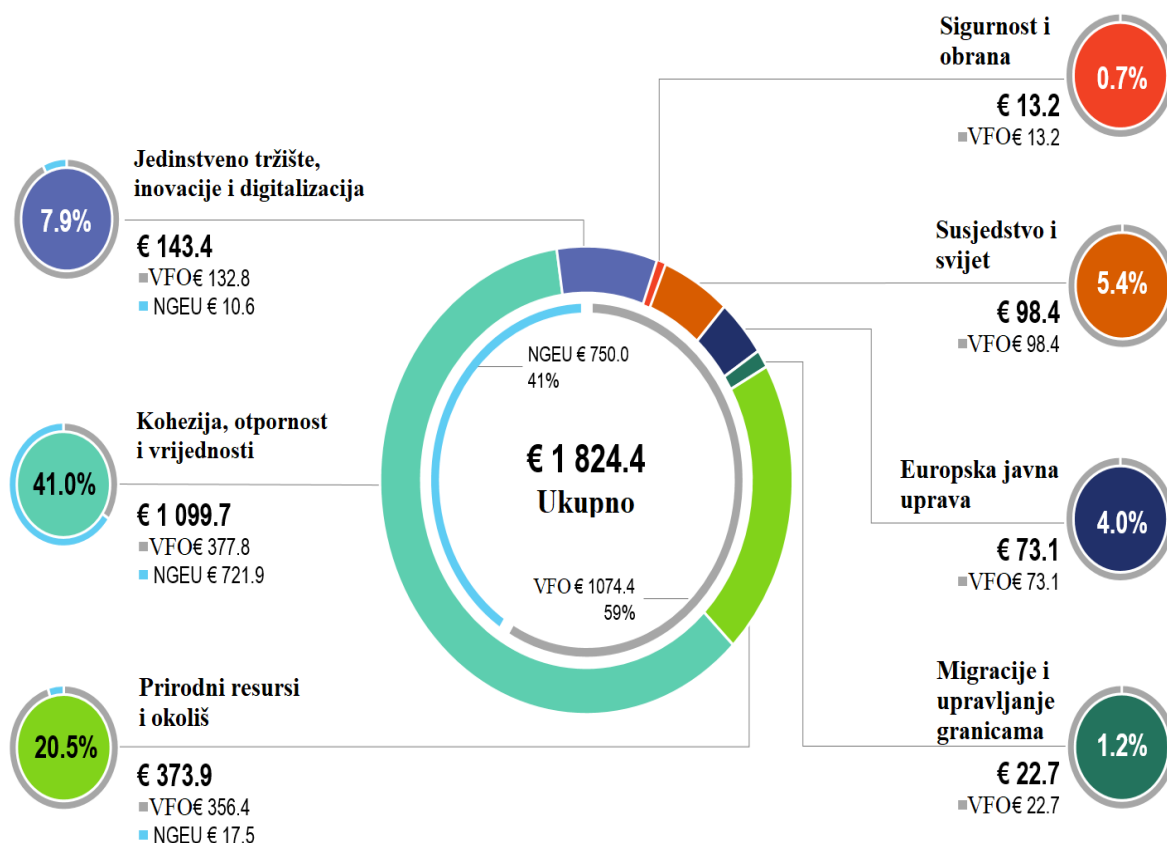
⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

EUROPSKI PLAN OPORAVKA

VFO 2021-2027 i plan oporavka NextGenerationEU (NGEU)

Svi iznosi u milijardama €, po cijenama iz 2018.



Izvor: Autor obradio prema: https://www.minfin.bg/upload/51351/chart_1_en877.png

4. Uloga Komisije i Revizorskog suda

Složenost budžetskog procesa EU karakterizira ne samo njegovo donošenje već i nadzor nad njime u dva pravca, kroz rad Komisije te Revizorskog suda. Uprava Komisije glavna je uprava za budžet te je na njoj nadležnost njegovim rukovođenjem, dok su njena ovlaštenja osnovana na izradi proračunskog prijedloga, dodjeli novca drugim upravama, koordiniranju procesa

odjeljivanja razrješnice, izrada javno dostupnih novčanih izvješća, gospodarenje riznicom proračuna te rashodima EU i ostalo.⁷⁰

Revizorski sud kao institucija EU ima glavni zadatak ispitivanje zakonitosti i pravilnosti primitaka i izdataka budžeta EU uz naknadnu objavu rezultata. Sud alarmira na rizike, nudi garancije, reagira kako na manjkavosti tako i na pozitivne situacije u praksi te usmjerava donositelje same politike i zakona EU kod unapređenja vođenja projekata i politika EU.⁷¹ Sud se svojim djelovanjem brine za to da građani EU znaju kako se troši njihov novac.⁷² Uz redovno godišnje ispitivanje budžeta EU, Revizorski sud ima ovlast sastaviti tematsko izvješće, za čiju publikaciju služi Službeni list EU.⁷³ Od revizija koje provodi su financijska revizija (provjera tokova novca te financijske situacije iz pojedinih izvješća), revizija usklađenosti (provjerava da li financijski transferi prate zadana pravila) te revizija djelotvornosti poslovanja (provjerava postižu li sredstva EU zadane ciljeve što efikasnije te uz što manje izdatke).⁷⁴ Na preporuku Vijeća, Parlament jednom godišnje ocjenjuje izvršenje proračuna protekle godine od strane Komisije te donosi odluku o dodjeljivanju razrješnice Komisiji koja je signal kvalitetnog gospodarenja proračunom te novčanih investicija u efikasno predviđene strategije.⁷⁵

5. Proračun EU za 2023.

Sporazum Vijeća i Europskog parlamenta oko proračuna za 2023. postignut je 14. studenoga 2022. te je kao treći proračun po redu unutar aktualnog VFO-a usmjeren na ublažavanje i saniranje posljedica rata u Ukrajini, ulaganje u održivi oporavak od pandemije COVID-19 te zadržanje sadašnjih i kreiranje budućih radnih mjesta.⁷⁶ Dodatnih 1,05 milijardi eura osigurao je Parlament za svoje ciljeve povrh sredstava koja je predlagala Komisija kod nacrtu proračuna. Proračunska sredstva usmjerena su sukladno postojećim potrebama kako bi napravila osjetne

⁷⁰ Europska komisija, Proračun, https://ec.europa.eu/info/departments/budget_hr#department_plans, 25. svibnja 2023.

⁷¹ Europski revizorski sud, Sažeti prikaz revizija EU, <https://op.europa.eu/webpub/eca/audit-in-brief-2020/hr/>, 14. svibnja 2023.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Borchardt, Klaus-Dieter, Abeceda prava Europske unije, Luxembourg, 2017., str. 80.

⁷⁴ Službene stranice Europske unije, Europski revizorski sud, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_hr, 16. lipnja 2023.

⁷⁵ Službene stranice Europske unije, Potrošnja, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/spending_hr, 27. svibnja 2023.

⁷⁶ Europsko vijeće; Vijeće europske unije, Infografika-Proračun EU za 2023., <https://www.consilium.europa.eu/hr/infographics/2023-eu-budget-main-areas/>, 17. svibnja 2023.

benefite, sa 62,9 milijardi u obvezama za aktualni oporavak pomoću pojačanih investicija u ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju te 53,6 milijardi za ZPP.⁷⁷ S ciljem da se ublaže posljedice rata u Ukrajini omogućit će se dodatno financiranje plana Erasmus+ sa 120 milijuna eura za podršku studentima i profesorima iz Ukrajine, zatim humanitarna pomoć od 150 milijuna eura te 36,5 milijuna eura Fondu azila, migracija i integracije.⁷⁸ 10 milijuna eura namijenjeno je programu Upravljanja granica i vizne politike, 280 milijuna eura za instrument Razvoja i međunarodne suradnje za južna i istočna susjedstva EU te 58,8 milijuna za projekt Vojne mobilnosti.⁷⁹ Ukupna sredstva utvrđena u budžetu za preuzete obveze iznose 186,6 milijardi eura, što je povećanje od 1,1% u odnosu na prošlogodišnji, dok plaćanja iznose 168,6 milijardi, što je rast od 1% naspram prošlogodišnjeg.⁸⁰ Zbog potrebe upravljanja nad radom i postupcima proračuna kroz višegodišnje vremenske periode, postoji potreba da se napravi razdioba između odobrenja sredstava u svrhu preuzimanja obveza, koje su ugovorene tekuće godine i stvaraju moguće financijske posljedice u narednim godinama te odobrenja sredstava u svrhu plaćanja, kada se novac isplaćuje u aktualnoj godini zbog mogućih obveza iz proteklih godina.⁸¹

⁷⁷ Europska komisija, Proračun 2023.,

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6785, 1. lipnja 2023.

⁷⁸ Europski parlament, Usvajanje proračuna 2023., <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221118IPR55709/meps-adopt-eu-budget-2023-focus-on-ukraine-energy-and-recovery>, 21. svibnja 2023.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Vijeće europske unije, Proračun za 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/11/15/eu-budget-for-2023-council-and-parliament-reach-agreement/>, 4. lipnja 2023.

⁸¹ Europski parlament, EU budget 2023., <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/eu-institution-news/meps-adopt-eu-budget-2023-focus-on-ukraine-energy-and-recovery/>, 5. lipnja 2023.

Zaključak

Rad donosi informacije o strukturi i postupcima vezanim za donošenje proračuna EU, implementaciji načela pri njegovoj izradi te genezu nastanka EU. Naglašena je važnost Vijeća, Komisije i Europskog Parlamenta te Višegodišnjih financijskih okvira i perspektiva čija izrada je uvelike doprinijela današnjem statusu EU kao vodećeg promicatelja gospodarskog razvoja i jednakosti. Ukidanje carina među državama EU te stvaranje zajedničke poljoprivredne politike zajamčilo je razvoj i napredak EU kroz naredno vrijeme, dok je djelotvornost značajno podignuta ujedinjavanjem više proračuna Ugovorom o spajanju. Analiza strukture prihoda aktualnog dugoročnog proračuna EU ukazuje na njegovu kompleksnost kao alata financijske sigurnosti. Financiranje EU vrši se samofinanciranjem koje se sastoji od uvoznih carina, koje su nakon ukidanja pristojbi za šećer ostale posljednje od tradicionalnih vlastitih proračunskih sredstava, zatim vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u te vlastitih sredstava koja se temelje na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu. Financiranje se usmjerava u područja istraživačkih studija i inovacija, digitalnu transformaciju, stratešku infrastrukturu i sveobuhvatno tržište, promiče se održiv teritorijalni razvoj, uvećanje otpornosti Europe, djelovanja u području klime, upravljanje migracijama, zapošljavanje, unaprjeđenje europskih obrambenih kapaciteta, pomoć državama pristupnicama te troškovi administracije. Rad naglašava razliku prethodnog dugoročnog proračuna kojeg su obilježila financijska previranja te kriza Eura naspram aktualnog dugoročnog proračuna 2021.-2027., na čiju strukturu su utjecali Brexit, ekološki, socijalni te politički nesporazumi. Nadalje rad ukazuje na odgovornost Komisije kod izvršenja proračunskih prihoda i rashoda te na dvosmjerni nadzor nad proračunskim procesom, putem Komisije i Revizorskog suda. Revizorski sud utvrđuje zakonitosti primitaka i izdataka budžeta, te brine da građani budu upoznati kako se troše njihova sredstva, dok Uprava Komisije izrađuje proračunski prijedlog, dodjeljuje novac drugim upravama, koordinira procesom dodjeljivanja razrješnice. Posljednje poglavlje rada sadrži osvrt na aktualni godišnji proračun za 2023., koji sa 186,6 milijardi eura preuzetih obveza te porastom od 1,1% naspram prošlogodišnjeg, posebnu pažnju pridaje otklanjanju negativnih posljedica rata u Ukrajini, investicijama u održivi oporavak od pandemije COVID-19 te očuvanje postojećih i formiranje budućih radnih mjesta.

Višegodišnji financijski okvir za period poslije 2020. godine donosi mnoge strukturalne promjene u proračun te se najviše izmjena može uočiti u kategoriji rashoda "Kohezija, otpornost i vrijednosti" koja kombinira više alata iz prethodnog VFO-a. Iako nije bilo značajne promjene prioriteta EU naspram prijašnjeg VFO-a, kohezijska politika i Zajednička

poljoprivredna politika poprilično su umanjene kako zbog Brexita tako i zbog preusmjeravanja proračunskih sredstava prema drugim prioritetima poput kontrole granica, upravljanja migrantskom krizom te ostalim zaštitnim alatima. Osnovne politike budućeg financiranja proračuna EU 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. Posljednjih godina proračun je postao izraz solidarnosti EU, služeći kao glavni alat odgovora na krizne situacije, pandemiju COVID-19, rata u Ukrajini, klimatskih promjena te energetske krize. Trenutni izazovi pružaju priliku uspostave novih mehanizama po uzoru na NGEU-u sa svrhom okrupnjavanja financija radi investicijskih projekata odnosno strateških politika. Energetska kriza zbog rata u Ukrajini ozbiljno je ugrozila oporavak EU od pandemije te kako bi se spriječilo njeno produblјivanje unutar EU, potrebni su strateški razgovori među državama članicama. Iako ekonomski prosperitetna, domet EU u globalnim razmjerima poprilično je ograničen te bi uz postojeću tendenciju širenja na okolne zemlje, fokus EU trebao biti na rješavanju unutarnjih problema, zajedničkoj industrijskoj politici, daljnjoj integraciji postojećih članica, problemu energetske krize i klimatskih promjena, digitalizaciji prometa te učinkovitijeg sistema javnih financija. Dodatna sredstva usmjerena programu RePowerEU te pokretanje novih programa po uzoru na njega će ubrzanjem prelaska na čistu energiju ujedno umanjiti ovisnost o ruskim fosilnim gorivima i time doprinijeti de-eskalaciji sukoba u Ukrajini.

BIBLIOGRAFIJA

Knjige:

Borchardt, Klaus-Dieter, Abeceda prava Europske unije, Luxembourg, Ured za publikacije Europske unije, 2017.

European Commission, Directorate-General for Budget, European Union public finance, Luxembourg, Publications Office, 2014.

Kandžija, Vinko; Cvečić, Igor, Makrosustav Europske unije, Rijeka, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2008.

Koprić, Ivan; Marčetić, Gordana; Musa, Anamarija; Đulabić, Vedran; Lalić Novak Goranka, Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu – Studijski centar za javnu upravu i javne financije, 2014.

Šimović, Jure; Šimović, Hrvoje, Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije, Zagreb, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, 2006.

Znanstveni članci:

Barač, Mirela, Obilježja i specifičnosti državnog proračuna Republike Hrvatske i proračuna Europske Unije, Pravni vjesnik, 28:1/2012, str. 207-223., <https://hrcak.srce.hr/85463>, 6. travnja 2023.

Begg, Iain, The EU budget and UK contribution, National Institute Economic Review, 236:1/2016, str. 39-47., https://eprints.lse.ac.uk/67030/1/Begg_EU%20budget.pdf, 11. travnja 2023.

Đurđević, Zlata, Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa, 28:2/2004, str. 181-202.

Feletar, Dragutin; Feletar, Petar, Europska unija - nada i sumnje, Meridijani, 14:117/2007, str. 58-71.

Kengyel, Ákos, New Headings – Old Problems: The Evolution and Future of the EU Budget, Intereconomics, 51:2/2016, str. 100-106.,

<https://www.intereconomics.eu/contents/year/2016/number/2/article/new-headings-old-problems-the-evolution-and-future-of-the-eu-budget.html>, 14. svibnja 2023.

Kesner Škreb, Marina, Institucije Europske unije, Financijska teorija i praksa, 31:2/2007, str. 199-201.

Mihalj, Pavle, Agrarna politika Europske unije na pragu trećeg tisućljeća, Politička misao, 36:3/1999, str. 60-70.

Picek, Oliver, Spillover Effects From Next Generation EU, Intereconomics, 55:5/2020, str. 325-331., <https://doi.org/10.1007/s10272-020-0923-z> 27. travnja 2023.

Šimović, Hrvoje, Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa, 29:3/2005, str. 299-315.

Mrežni izvori:

Europska komisija, Glavna uprava za proračun, Ukratko o proračunu EU-a, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/92672>, 22. ožujka 2023.

Europska komisija, Koliki je opseg proračuna?, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-budget-added-value/fact-check_en, 27. siječnja 2023.

Europski parlament, Informativni članci o Europskoj uniji, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/10/proracunski-postupak>, 15. listopada 2022.

Europsko Vijeće; Vijeće Europske unije, Europski zeleni plan, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/green-deal/>, 19. rujna 2023.

Publications Office of the European Union, Summaries of EU legislation, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1595838206165&uri=LEGISSUM%3A121207>, 17. travnja 2023.

Sapala, Magdalena, Cohesion, resilience and values: Heading 2 of the 2021-2027 MFF, EPRS: European Parliamentary Research Service, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690542/EPRS_BRI\(2021\)690542_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690542/EPRS_BRI(2021)690542_EN.pdf), 1. svibnja 2023.

Službeni list Europske Unije, Ugovor o Europskoj uniji, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF, 22. ožujka 2023.

Službene stranice Europske unije, Kako se donosi proračun EU-a,

https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/decision-making-process/budget_hr, 4. veljače 2023.

Popis grafikona:

Grafikon 1. Europski plan oporavka,

https://www.minfin.bg/upload/51351/chart_1_en877.png, 13. rujna 2023.