

Prof. dr. sc. Nikola Mijatović, redoviti profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu
Prof. dr. sc. Renata Perić, redovita profesorica Pravnog fakulteta u Osijeku
Biljana Lerman, dipl. iur., Državni ured za središnju javnu nabavu, Zagreb

Izvorni znanstveni rad
UDK 336.14(4-6EU)
336.131

PRORAČUNSKA PITANJA EUROPSKE UNIJE: PREISPITIVANJE FINANCIJSKE AUTONOMIJE

Sažetak: O proračunu Europske unije govori se kao o sredstvu prikupljanja novčanih sredstava radi njihovog trošenja prilikom vođenja europske politike. Za razliku od proračuna suvremenih država koji pokriva rashode puno šireg opsega, rashodovna strana proračuna EU znatno je ograničena i tiče se isključivo onih rashoda koji su povezani sa zadaćama EU. Rad obuhvaća prikaz skupina prihoda i rashoda koji se podmiruju proračunskim sredstvima EU. Preispituju se naznake snaženja financijske autonomije EU i slijedom toga moguće uvođenje novog poreza koji bi bio izravan prihod EU, ali još nije utvrđen njegov najprihvatljiviji oblik.

Ključne riječi: proračun EU, proračunsko pravo, proračunska načela, proračunski prihodi, proračunski rashodi, EU-porez

1. UVOD

Za Europsku Uniju (EU) jedno od bitnih pitanja jest i pitanje financiranja njezine opstojnosti i djelatnosti.¹ ² Proračun EU oduvijek je bio predmet političkih pregovora na visokoj razini.³ Podrazumijeva aktivnosti različite naravi: s jedne strane, redistribuciju izvora između država članica; s druge strane, proizvodnju europskih "javnih dobara" od strane zajedničkih institucija i politika.⁴ Svakako najznačajnija zadaća europskog proračuna jest ograničen prijenos sredstava izme-

¹ *Europska ekonomska zajednica* osnovana je 1957. godine potpisivanjem u Rimu *Ugovora o osnutku Europske ekonomske zajednice* (tzv. Rimskog ugovora), godine 1986. mijenja ime u *Europska zajednica*, a od 1993. godine javlja se pod imenom *Europska Unija*. U radu će se, radi jasnoće, za sve te tvorevine koristiti naziv *Europska Unija* (EU), neovisno o kojem je razdoblju riječ. Isto tako, prilikom navođenja odredaba EU koristit će se i pojam *Zajednica*, budući da se u europskim pravnim propisima uobičajeno upotrebljava taj izraz, te će se za *Ugovor o osnutku Europske zajednice* i njegove kasnije izmjene i dopune (Jedinstveni europski akt iz 1987. godine, Ugovor o Europskoj Uniji iz 1992. godine, Ugovor iz Amsterdama iz 1999. godine, Ugovor iz Nice iz 2001. godine i Ugovor iz Lisabona iz 2007. godine) koristiti skraćeni naziv *EU-ugovor*.

² Dok je proračun Europske gospodarske zajednice 1958. godine iznosio 44 milijuna DM (Opperman, Thomas: *Europarecht*, Verlag C.H.Beck, 2005., München, str. 254.), dotle je proračun EU za 2011. godinu iznosio 130,1 milijardi eura. To predstavlja otprilike 1 % ukupnog BDP-a EU (Hix, Simon / Høyland, Bjørn: *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, 2011., str. 218.)

³ Od samih početaka europske kooperacije, još s osnivanjem *Europske zajednice ugljena i čelika* (1951.), politički lideri različitih država članica vodili su pregovore i postizali sporazume na temu financiranja Zajednice i njezinih supranacionalnih institucija. O financiranju Zajednice vidi: Matthijs, Herman: *The Budget of the European Union*, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, IES Working Paper, 4/2010., str. 5.

⁴ Prema: Iozzo, Alfonso / Micossi, Stefano / Salvemini, Maria Teresa: *A new budget for the European Union*, Ceps Policy Brief, Centre for European Policy Studies, No. 159, May 2008., str. 2. (dostupno na www.ceps.eu).

đu europskih nacionalnih gospodarstava s ciljem poticanja ujednačavajućih strukturnih izmjena.⁵ To se posebno tiče agrarne rashodovne strane, jer je otprilike polovica svih rashoda izazvana zajedničkom poljoprivrednom politikom. Postupna korekcija takvog stanja predstavlja glavnu zadaću europske proračunske politike. O proračunu EU govori se kao o sredstvu prikupljanja novčanih sredstava radi trošenja tih sredstava prilikom oživotvorenja europske politike. Unatoč relativno maloj veličini,⁶ ima bitnu političku važnost izraženu u strogoj proceduri njegovog prihvaćanja, koje nadilazi granice EU. Vijeće EU i Europski parlament – tijela u kojima sjede predstavnici država članica – zajednički predstavljaju tzv. proračunsku vlast te je za prihvaćanje proračuna potreban njihov sporazum.⁷

2. RAZVOJ PRORAČUNSKOG SUSTAVA EUROPSKE UNIJE

Od 1958. do 1970. godine proračun EU punio se isključivo financijskim doprinosima država članica. Vijeće je 1970. godine na zasjedanju u Luxemburgu donijelo odluku o uvođenju sustava financiranja EU vlastitim sredstvima. Prema toj odluci koja se počela primjenjivati 1971. godine, EU je postupno trebala izgrađivati svoju financijsku autonomiju. Kao izvor prihoda tada su bile utvrđene carine i agrarna davanja (tzv. tradicionalni izvori prihoda). Budući da tzv. tradicionalna vlastita sredstva nisu bila dostatna za financiranje EU, spomenutom odlukom Vijeća iz 1970. godine uvedena su nova vlastita sredstva od prihoda na ime PDV-a s usklađenom osnovicom PDV-a. Dok su tradicionalna vlastita sredstva u godinama 1971.-1975. stvarno stajala na raspolaganju EU, s uvođenjem vlastitih sredstava na osnovi PDV-a odgađalo se sve do 1979. godine, jer je uvođenje zajedničkog sustava PDV-a za sve države članice i posljedično uvođenje jedinstveno utvrđene porezne osnovice stvaralo znatne poteškoće.

Između 1975. i 1987. godine došlo je do problema u financiranju EU. Razlozi tome bili su usporen porast prihoda iz tradicionalnih vlastitih sredstava kao i gospodarska stagnacija što se štetno odrazilo na prihode od PDV-a. Sve to, zajedno s izgradnjom postojeće i uvođenjem nove politike, nemogućnošću ograničavanja troškova za razvoj poljoprivrede kao i porastom troškova uvjetovanih pristupom novih država EU, doveli su do vidljivog financijskog manjka. Vrijeme je pokazalo kako postojeći sustav financiranja zbog nedovoljnog porasta prihoda od tradicionalnih vlastitih sredstava i PDV-a, te zbog rastućih obveznih troškova, nije u stanju odgovoriti na financijske probleme s kojim se EU susreće. Osim toga, ubiranje prihoda po osnovi PDV-a izazvalo je određeno nezadovoljstvo zbog svog regresivnog učinka (zasniva se na privatnoj potrošnji) (nejednaka raspodjela tereta). Kao posljedica navedenog nezadovoljstva, došlo je do ponovnih promjena koje su konkretizirane odlukom Vijeća iz 1988. godine. Najznačajnija novost bila je uvođenje novih vrsta vlastitih sredstava na osnovi BDP-a država članica, kao i utvrđivanje gornje gra-

5 EU ima zadaću postizanje stabilizacije, kohezije i gospodarskog rasta. Pritom pokušava uskladiti nacionalne politike država članica i zajedničku politiku EU. Bez vlastitih financijskih sredstava EU ne bi mogla voditi takvu proaktivnu politiku.

6 Rashodi financirani iz proračunskih sredstava EU približno odgovaraju iznosu od 2,5 % iznosa javnih rashoda koji se financiraju iz nacionalnih proračuna država članica odnosno 1,2 % ukupnog bruto nacionalnog dohotka (BND). Razlog zašto je proračun EU relativno malen leži u činjenici da je većina usluga koje predstavljaju javni trošak – obrazovanje, zdravlje, socijalna skrb, obrana i sl. – primarno u nadležnosti i odgovornosti država članica.

Prema: Nugent, Neill: *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2010., str. 401.

7 O Europskom parlamentu govori se kao o jedinju demokratski izabranoj instituciji u EU. Ujedno je to i jedino izabrano međunarodno zakonodavno tijelo. Čini ga 785 zastupnika izabranih u svim državama članicama na petogodišnje razdoblje.

Vidi: Campbell, Megan: *The Democratic Deficit in The European Union*, Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union, Vol. 2009, članak 5., str. 27. i dalje.

nice vlastitih sredstava za financiranje troškova EU. Od 1995. godine EU se financira isključivo vlastitim sredstvima.⁸

3. OSNOVNE ODREDNICE PRORAČUNSKOG PRAVA EUROPSKE UNIJE

Proračunsko pravo definira se kao ovlaštenje parlamenta da u okviru nacionalnog gospodarstva međusobno uskladi javne prihode s obvezama koje nastaju prilikom upravljanja državom.⁹ Koristeći se proračunskim pravom parlament legitimira, planira i kontrolira sve javne aktivnosti koje su relevantne s prihodovne ili rashodovne strane proračuna. Prilikom raščlambe proračunskog prava EU uočavaju se pravni instrumenti i načela (uglavnom) svojstvena nacionalnom proračunskom pravu.¹⁰⁻¹¹ Proračun EU donosi se redovitim godišnjom procedurom; precizno utvrđuje iznos dozvoljenih rashoda i to, kako za pojedinu godinu, tako i za pojedinu svrhu. Pritom se pridržava najvećeg dozvoljenog iznosa utvrđenog višegodišnjim financijskim planovima.

3.1. PRAVNA OSNOVA

Bitan pravni instrument koji uređuje proračunska pitanja EU jest *Proračunski pravilnik*¹² (u nastavku: Pravilnik), kojeg na osnovi čl. 322 (ex 279) EU-ugovora dana 25. lipnja 2002. donijelo Vijeće. Njegove osnovne odrednice okvirno su skicirane u čl. 310 (ex 268) EU-ugovora. Proračunska disciplina zajamčena je zajedničkom suradnjom Vijeća, Parlamenta i Komisije. Sustav proračunskih prihoda uređen je *Odlukom Vijeća o sustavu vlastitih sredstava* od 29. rujna 2000. godine. Europski sud je u proračunskom pravu EU također prepoznao i važenje općih pravnih načela (npr. opće jednakosti pred zakonom).¹³

3.2. GODIŠNJI PRORAČUN

S obzirom na vremensko trajanje, proračun EU predstavlja jednogodišnji proračun. Po svojoj naravi, proračun EU, jednako kao i državni proračuni, predstavlja poseban pravni akt, koji višestruko konkretizira određena pitanja (čl. 36. st. 1. Pravilnika): a) obvezu država članica na izvršavanje financijskih zadaća u korist EU; b) procjenjuje i odobrava (predvidive) prihode EU za utvrđeno proračunsko razdoblje; c) procjenjuje i odobrava (predvidive) rashode EU za utvrđeno pro-

8 Na razvoj proračunskog sustava EU presudna su dva akta: prvo, tzv. financijski ustav, tj. odredbe sadržane u čl. 310.-325. EU-ugovora; drugo, odluke o srednjoročnim financijskim okvirima EU. Članak 311 (ex. 269) EU-ugovora predviđa prelazak na sustav financiranja vlastitim sredstvima. Ugovorom od 22. srpnja 1975. stvoren je *Europski računski (revizorski) sud*, a 1977. godine donesen je prvi *Proračunski pravilnik* (Haushaltsordnung).

9 Opširnije o zadaćama proračunskog prava vidi: Jahndorf, Christian: *Grundlagen des Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsmormen im Finanzverfassungs- und Europarecht*, C. F. Müller, Heidelberg, 2003., str. 36.-37.

10 Parlamentarno proračunsko pravo svoje podrijetlo nalazi u domokratskim i pravnim osnovama uređene zajednice.

11 Sva proračunska načela o kojima se u nastavku govori uglavnom su razumljiva sama po sebi, odgovaraju pravilima uspješnog financijskog upravljanja i zajednička su većini javnih proračuna pojedinih država. Razlika postoji po pitanju načela proračunske ravnoteže, koje donekle odudara, teško ga je samog po sebi definirati, a nije niti svojstven javnim proračunima pojedinih država.

12 Trenutno se primjenjuje proračunski pravilnik iz 2002. godine (AMI. L 248 od 16.9.2002., str. 1.), zadnji put mijenjan i nadopunjavani 2005. godine (ABI. L 201 od 2.8.2005., str. 3.).

13 Prema: Opperman, Thomas: *Europarecht*, Verlag C.H.Beck, 2005., München, str. 255.

računsko razdoblje (čl. 4. Pravilnika). Donošenjem proračuna utvrđuje se obveza prikupljanja i uplaćivanja proračunskih sredstava, kao i pravo korištenja tako prikupljenih proračunskih sredstava.

3.3. PRORAČUNSKA GODINA

Proračunska godina preklapa se s kalendarskom godinom (čl. 313 (ex 272 st. 1) EU-ugovora), čl. 6 Pravilnika). Pod određenim uvjetima moguće je utvrditi obvezu donošenja naknadnog ili korigirajućeg proračunskog plana (čl. 29 Pravilnika). Proračunski plan dijeli se prema zadaćama koje obavljaju pojedina tijela, pri čemu je od posebne važnosti pojedinačni plan Komisije zbog mnoštva njezinih operativnih zadaća koje obavlja (za podjelu proračuna pogledaj čl. 40 Pravilnika). Proračun se izražava u eurima (čl. 16 Pravilnika).

3.4. PRORAČUN U SLUČAJU NUŽDE

Zbog često zakašnjelog donošenja proračuna EU, od posebne su važnosti pravne odredbe koje utvrđuju donošenje proračuna u slučaju nužde (čl. 315 (ex 273) EU-ugovora, čl. 13 Pravilnika). Prema toj tzv. *odredbi o proračunskoj dvanaestini* moguće je, u slučaju nepravovremenog donošenja proračuna, u tekućoj godini izvršavati mjesečne rashode do visine jedne dvanaestine sredstava predviđenih na to ime u proračunu donesenom za prethodnu godinu.¹⁴ Moguća su određena odstupanja.

3.5. PRORAČUNSKA NAČELA

EU-proračun uređen je sa šest proračunskih načela zajamčenih europskim propisima. Prema EU-ugovoru i Pravilniku, prilikom izrade, donošenja i izvršavanja proračuna primjenjuju se ista proračunska ("kameralistička") načela koja na odgovarajući način vrijede i za javne proračune država članica.¹⁵ Riječ je o načelu jednogodišnjosti proračuna, načelu prethodnog odobrenja, načelu jedinstva i potpunosti, načelu specijalizacije, načelu proračunske ravnoteže te načelu štednje i učinkovitosti. Kao takva, proračunska načela predstavljaju važeće i utuživo pravo.

¹⁴ Od 1999. godine, računovodstvena jedinica EU-proračuna jest euro. Do 1958. godine računovodstvena jedinica Europske zajednice za ugljen i čelik bio je dolar. Od 1958. do 1970. godine proračun se izražavao u "zlatnom paritetu" u skladu sa sporazumom iz Bretton Woodsa. Od 1970. godine, nakon promjena sporazuma iz Bretton Woodsa, započelo se tražiti novu računovodstvenu jedinicu te se od 1977. godine, sve do uvođenja eura, primjenjivala jedinica ECU. Euro je 1. siječnja 1999. godine uveden kao knjigovodstvena vrijednost, da bi 1. siječnja 2002. godine bio uveden kao sredstvo plaćanja, što je predstavljalo najveću valutnu preobrazbu u povijesti gospodarstva. Uvođenjem eura tadašnjih 11 država članica EU prenijelo je suverenitet sa svoje dotadašnje nacionalne valute na jedinstvenu europsku valutu – euro. Opširnije: Thiele, Carl-Ludwig: Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, u: Kirchof, Paul/Lambsdorff, Otto Graf/Pinkwart, Andreas (Hrsg.): Perspektiven eines modernen Steuerrechts, Festschrift für Hermann Otto Solms, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2005., str. 339. i dalje.

¹⁵ Proračunska načela obuhvaćaju mnoge funkcije koje spadaju u domenu izvršne vlasti. Konkretiziraju činjenicu da je razvoj i nastanak proračuna politički i upravljački postupak s financijskom i tehničkom dimenzijom. Vidi: Recommended Budget Practices (A Framework for Improved State and Local Government Budgeting), National Advisory Council on State and Local Budgeting, Government Finance Officers Association, Chicago, 1998., str. 4.

3.5.1. NAČELO JEDNOGODIŠNJOSTI PRORAČUNA (ČL. 310 (EX 268) EU-UGOVORA, ČL. 6 PRAVILNIKA)

Načelo jednogodišnjosti proračuna zahtijeva da se proračun prilagođava pojedinom financijskom razdoblju. U skladu s tim zahtjevom, prihodi i rashodi u proračunu EU načelno se utvrđuju za jednogodišnje razdoblje (kalendarsku godinu). Ipak, dio proračunskih sredstava iz raznih razloga prenosi se u sljedeće proračunsko razdoblje. Slijedom toga, kako bi se uskladila potreba financijskog angažmana EU u aktivnostima koje zahtijevaju višegodišnju financijsku potporu, razlikuje se nastala obveza od obveze plaćanja (čl. 7. Pravilnika), jer je riječ o dva stanja koja su povezana, ali ne nužno i podudarna. Nastala obveza predstavlja ukupne troškove pravnih obveza, koje su proizašle tijekom tekuće godina zahvaljujući ugovorom preuzetim obvezama.¹⁶ S druge strane, obveza plaćanja predstavlja rashode koje se u proračunskoj godini moraju izvršiti (platiti), bez obzira na to jesu li nastali u tekućoj ili ranijim proračunskim godinama.¹⁷ Korištenjem takve proračunske tehnike moguće je izvršavati višegodišnje proračunske programe (npr. fondovske investicije). Pored toga, moguće je izvršiti zbrajanje nastalih obveza iz prijašnjih razdoblja, koje do trenutka donošenja tekućeg proračuna nisu podmirene, te ih tretirati kao "stare rashode" i u tekućem proračunskom razdoblju izvršiti njihovo poravnanje.

3.5.2. NAČELO PRETHODNOG ODOBRENJA (ČL. 314 (EX 272 ST. 3) EU-UGOVORA, ČL. 31 PRAVILNIKA)

Proračunski plan načelno se donosi prije početka proračunske godine. Razlog tome jest namjera prethodnog razjašnjenja i utvrđenja troškova. Pridržavanje toga načela u stvarnosti često izaziva praktične i političke poteškoće. U slučaju nepravovremenog donošenja proračuna i potrebe prevladavanja takvog stanja, kao pomoćno sredstvo primjenjuju se tzv. proračunske dvanaestine i naknadni proračun.

3.5.3. NAČELO JEDINSTVA I POTPUNOSTI (ČL. 310 (EX 268) EU-UGOVORA, ČL. 17 I DALJE PRAVILNIKA)

U proračunu EU potrebno je prikazati sve njezine prihode i rashode.¹⁸ Tim je povodom propisano načelo bruto prikazivanja (bruto načelo), prema kojem je prihode i rashode potrebno prikazati u punoj veličini, te se ne smiju međusobno povezano prikazivati.¹⁹

¹⁶ Riječ je o ugovornim obvezama za troškove koje su EU nastale u toj kalendarskoj (financijskoj) godini kao posljedica aktivnosti koje se možda odnose na duže ugovoreno razdoblje.

¹⁷ Riječ je o prispjelim plaćanjima, koji su nastali u toj kalendarskoj (financijskoj) godini, a odnose se na rashode učinjene u toj godini, ali možda i godinama koje su prethodile (ako je riječ o višegodišnjim programima).

¹⁸ Proračunski prihodi načelno pritežu u proračun bez namjenskog vezivanja za određene rashode. Primjenom načela pokriva ukupnih troškova (proračunsko jedinstvo), proračunski prihodi upotrebljavaju se za financiranje ukupnih proračunskih rashoda. Riječ je o imperativu koji je razvijen još u 19. stoljeću u proračunskom pravu Engleske i Francuske, a po svojoj aktualnosti i točnosti do danas nije izgubio svoje značenje.

Prema: Jahndorf, Christian: Grundlagen des Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsformen im Finanzverfassungs- und Europarecht, C. F. Müller, Heidelberg, 2003., str. 35.

¹⁹ Iz načela jedinstva proizlazi i načelo univerzalnosti, koje ne dozvoljava međusobno vezivanje određenih prihoda za točno određene rashode, već prihodi u cijelosti trebaju biti doznačeni EU-proračunu.

3.5.4. NAČELO SPECIJALIZACIJE (ČL. 317 (EX 274) ST. 3 EU-UGOVORA, ČL. 40. I DALJE PRAVILNIKA)

Rashodi se ne prikazuju općenito (na globalnoj razini), već pojedinačno i usko povezani sa svrhom njihova trošenja. Drugim riječima, fiskalne obveze ne smiju biti unesene u EU-proračun bez jasnog definiranja njihovog domašaja i namjene.²⁰ Proračunsko načelo specijalizacije je obvezujuće. Prijenos proračunskih sredstava na poziciju različitu od proračunom predviđene zahtijeva posebno odobrenje (pravnu osnovu).

3.5.5. NAČELO PRORAČUNSKE RAVNOTEŽE (ČL. 310 (EX 268) ST. 3. EU-UGOVORA, ČL. 14 I DALJE PRAVILNIKA)

Načelo proračunske ravnoteže predstavlja osnovni imperativ donesenog proračuna. Nameće zahtjev da svi prihodi i rashodi svojom visinom budu ujednačeni u proračunskom planu.²¹ To je načelo od posebne važnosti zbog činjenice da EU raspolaže pravno ograničenim vlastitim prihodima, te nema samostalnu financijsku suverenost. Čl. 310 st. 5. (ex 270) EU-ugovora Komisiji zabranjuje donošenje planova koji se ne mogu financijski podmiriti vlastitim sredstvima EU (tzv. proračunska disciplina). Načelo ravnoteže uglavljeno je čl. 311 (ex 269) EU-ugovora koji kaže da "prihodi i rashodi prikazani u proračunu moraju biti u ravnoteži".²² EU-proračun ne može se planirati tako da tijekom jedne proračunske godine stvara proračunski manjak ili višak koji će se potom, tijekom sljedećih proračunskih godina, korigirati povećanjem ili smanjenjem uplata od strane država članica.²³ Dok nacionalni proračuni pokazuju veći stupanj fleksibilnosti po pitanju postojanja proračunskog manjka ili viška, EU-proračun vrlo je krut po tom pitanju i traži strogu uravnoteženost proračunskih prihoda i rashoda.²⁴

Komisiji je nadalje zabranjeno financirati proračunski manjak uzimanjem zajmova na tržištu kapitala. Ako postoji opasnost neravnoteže između proračunskih prihoda i rashoda, predviđena je mogućnost donošenja naknadnog ili korektivnog proračuna. Pravno moguća – u slučaju manj-

20 Jedino izuzeće od ovog pravila dozvoljeno je u pogledu proračunskih rezervi za neke nepredviđene (izvanredne) aktivnosti EU-a.

21 Takav zahtjev protivan je zahtjevima nacionalnih proračuna, koji trebaju imati dugoročnu perspektivu, te se ne smiju svesti na puko uravnoteženje prihoda i rashoda u jednogodišnjem razdoblju. Naime, preporučena proračunska praksa nacionalnim vladama sugerira da prilikom donošenja proračuna uzmu u obzir dugoročne posljedice te osiguraju utjecaj proračunskih odluka na razumjevanje višegodišnjeg financijskog plana.

Prema: Recommended Budget Practices (A Framework for Improved State and Local Government Budgeting), National Advisory Council on State and Local Budgeting, Government Finance Officers Association, Chicago, 1998., str. vii.

22 Govori se kako takav stav ukazuje na nedostatak intertemporalne fleksibilnosti proračuna EU.

23 S jedne strane, srednjoročno ili dugoročno promatrano, kako EU-proračun tako i nacionalni proračuni moraju respektirati ograničenja u pogledu proračunskog manjka. S druge strane, dok nacionalni proračuni u srednjoročnom razdoblju ciljaju na ostvarenje proračunske ravnoteže ili proračunskog viška, EU-proračun podliježe mnogo strožim zahtjevima. Navedene razlike mogu se svesti na činjenicu da EU-proračun mora biti uravnotežen svake godine, dok nacionalni proračuni mogu puno šire balansirati unutar nekog vremenskog ciklusa koji dozvoljava ostvarenje proračunskog manjka (do 3 % BDP-a) u godinama recesije i potom ostvarenje proračunskog viška u godinama gospodarskog prosperiteta.

24 Kritičari ističu kako je teško naći ekonomsko opravdanje takvom striktnom pridržavanju načela proračunske ravnoteže. Uglavnom je to rezultat svjesne političke odluke o ograničavanju financijske samostalnosti EU, čime Vijeće preventivno djeluje naspram institucija EU radi onemogućavanja zlouporabe neuravnoteženog proračuna kao dodatnog sredstva financiranja. Kritičari dalje ističu kako takva prekomjerna i nepotrebna krutost EU-proračuna ograničava gospodarski rast.

Prema: Altomonte C. / Nava M. : The EU Budget, Ch. 6., u: The Economics of Enlarged Europe, Edward Elgar, str. 8. (preliminarna verzija, dostupna na internetu).

ka prihoda u odnosu na rashode – jest i druga opcija u vidu načelnog retroaktivnog (unatrag plativog) plaćanja predujmova država članica na ime pokrivanja proračunskog manjka.

3.5.6. NAČELO ŠTEDNJE I UČINKOVITOSTI (ČL. 27. I 48 PRAVILNIKA)

Prihodi proračuna EU načelno su usporedivi s proračunskim prihodima nacionalnih proračuna. Stoga i za proračun EU vrijedi načelo štednje i učinkovitosti proračunskog postupanja, koje je svojstveno svim nacionalnim proračunima država članica.

4. PRORAČUNSKI PRIHODI EUROPSKE UNIJE

Godišnji proračunski tijek EU služi točnom utvrđenju godišnjih proračunskih rashoda i prihoda unutar granica propisanih višegodišnjim okvirima u skladu s *Financijskom perspektivom* (uređuje rashodovna pitanja) odnosno *Odlukom o vlastitim sredstvima* (uređuje prihodovna pitanja). Budući da EU nema vlastito pravo oporezivanja, tj. ne može odlučivati o novim vlastitim izvorima prihoda, EU-proračun u cijelosti se financira iz tzv. vlastitih prihoda.²⁵ Vlastita sredstva EU jesu svi oni prihodi koji " (nisu) dio prihoda odnosno proračuna država članica. Utvrđeni su od strane Zajednice i ne ovise o odlukama odnosno pravu sudjelovanja nacionalnih odlučujućih tijela, a obveznici uplata neposredno ih duguju Zajednici."^{26 27} Mjerodavna pravna osnova za ubiranje vlastitih sredstava jest spomenuta *Odluka Vijeća o sustavu vlastitih sredstava 2000/597* od 29. rujna 2000.,^{28 29} koja utvrđuje parametre primjenom kojih EU ubire prihode od građana i nacionalnih vlada u pojedinim godinama.^{30 31}

25 Prihodi EU i organizacija koje su mu prethodile, nakon osnutka 1950.-ih godina, značajno su se promijenili u pogledu važećih načela, njihove strukturne povezanosti, kao i njihove visine. U čl. 311 (ex 269) EU-ugovora jasno je rečeno da se EU financira isključivo iz vlastitih sredstava, a da se pritom navodi o kojim je vlastitim sredstvima riječ.

Vidi: Wagener, Hans-Jürgen / Eger, Thomas / Fritz, Heiko: Europäische Integration, Verlag Franz Vahlen, München, 2006., str. 417.

26 Prema: Brümmerhoff, Dieter: Finanzwissenschaft, Oldenbourg Verlag, München, 10. Auflage, 2011., str. 731. Navodi da je citat preuzeo iz: Folkers, C.; Finanz- und Haushaltspolitik, u: Klemmer, P.: Handbuch Europäischer Wirtschaftspolitik, München, str. 559.-563.

27 Glavna namjera europskog proračuna može se promatrati u tripartitnoj formi: prvo, odvojena proračunska poglavlja s redistributivnim zadacima; drugo, proizvodnja europskih javnih dobara; treće, korištenje financijskih izvora podignutih na tržištu kapitala za potrebe projekata od europskih interesa.

Prema: Iozzo, Alfonso / Micossi, Stefano / Salvemini, Maria Teresa: A new budget for the European Union, Ceps Policy Brief, Centre for European Policy Studies, No. 159, May 2008., str. 1. (dostupno na www.ceps.eu).

28 *Odluka Vijeća o sustavu vlastitih sredstava* predmet je ratifikacije u svim predstavničkim tijelima država članica.

29 EU raspolaže pravom utvrđivanja visine vlastitih sredstava uz jednoglasnu suglasnost država članica; pravo zakonskog uređenja vlastitih prihoda ipak je u nadležnosti država članica.

30 Ako se promatra povijest proračunskih prihoda EU, EU-proračun može se promatrati kao kontinuirani pokušaj povezivanja, s jedne strane, financijske autonomije EU i, s druge strane, dostatnosti prihoda.

31 Najviše prihoda u proračun EU uplaćuje Njemačka – 19,53 % ukupnih prihoda. O udjelu pojedinih država članica u proračunskim prihodima EU vidi: Matthijs, Herman: The Budget of the European Union, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, IES Working Paper, 4/2010., str. 19.

4.1. VLASTITA SREDSTVA

Prema *Odluci Vijeća o sustavu vlastitih sredstava* iz 2000. godine (čl. 2), vlastita sredstva EU sa-
stoje se od sljedećih prihoda:

- a) *Carine i agrarna davanja*.³² Carine su porezi na uvoz koji se ubiru na vanjskim granicama EU-a.³³ Ubiru se na osnovi *Zajedničke carinske tarife* na vanjskim granicama država članica. Radi podmirivanja troškova ubiranja, države članice mogu zadržati udio od 10 % ukupno ubranog iznosa po toj osnovi.³⁴ Budući da je *Općim sporazumom o tarifama i trgovini* ugovoreno smanjenje carina, kao i agrarnih davanja (carine na poljoprivredne proizvode),³⁵ prihodi po toj osnovi imaju sve manje fiskalno značenje.
- b) *Udjela u prihodima od PDV-a*.^{36 37 38} Ubiru se primjenom odgovarajućeg postotnog boda na jedinstvenu poreznu osnovicu država članica. Riječ je o 0,3 %, ali je taj udio posebnim odredbama snižen za neke države članice.³⁹ Jedinstvenu poreznu osnovicu ne predstavlja porezna osnovica stvarno ubranog poreza, već je riječ o računskoj osnovici radi istovrsnog utvrđenja obveze plaćanja svake pojedine države članice.
- c) *Prihoda na osnovi BDP-a*.⁴⁰ Nakon proračunske reforme iz 1998. godine, EU raspolaže dodatnim prihodom u obliku prihoda na osnovi BDP-a država članica. Prilikom uvođenja tog izvora financiranja rukovodilo se mišlju da tek visina BDP-sredstava ukazuje na stvarnu gospodarsku sposobnost pojedinih država članica. Njihova je namjera EU-proračunu osigurati razliku sredstava do godišnje (najviše) granice vlastitih sredstava, koja je do 2013. godine utvrđena u visini od 1,27 % BDP-a. U prilog uvođenja prihoda takve vrste govori činjenica da države članice imaju poreznu autonomiju i posljedično različite (neujednačene) porezne sustave. Zbog neujednačenog poreznog prava nije moguće na jedinstveni način utvrditi poreznu snagu svake dr-

32 Proračunski prihodi na osnovi carina i carinskih davanja 2010. godine iznosili su 15,7 milijardi eura (12,8 % ukupnih prihoda), a 2011. godine 16,8 milijardi eura (12,9 %).

33 Opširnije o carinama i agrarnim davanjima vidi: Matthijs, Herman: *The Budget of the European Union*, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, IES Working Paper, 4/2010, str. 9.

34 Vidi: Wagener, Hans-Jürgen / Eger, Thomas / Fritz, Heiko: *Europäische Integration*, Verlag Franz Vahlen, München, 2006., str. 418.

35 Agrarnim carinama EU štiti cijenu poljoprivrednih proizvoda na Unutarnjem tržištu.

36 O razvoju PDV-a kao prihoda EU vidi: Matthijs, Herman: *The Budget of the European Union*, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, IES Working Paper, 4/2010, str. 10.

37 Proračunski prihodi na osnovi udjela u PDV-u država članica 2010. godine iznosili su 13,3 milijarde eura (10,8 % ukupnih prihoda), a 2011. godine 13,8 milijardi eura (10,6 %).

38 Nema dokaza da PDV koji je plaćen na području neke države zaista potječe od poreznih obveznika te iste države. To je naročito slučaj u malim tranzitnim državama (npr. PDV plaćen u Luxemburgu sigurno ne plaćaju isključivo luxemburški porezni obveznici, budući da kroz tu državu prolazi znatan broj tranzitnih osoba) ili državama koje su turistički orijentirane (npr. PDV plaćen u Italiji, Španjolskoj i Francuskoj u ljetnim mjesecima dijelom potječe od turista). Kolokvijalno se za takav slučaj plaćanja PDV-a koristi izraz tzv. *Marbella učinak*.

Vidi: Heinemann, Friedrich / Mohl, Philipp / Osterloh, Steffen: *Reform Options for the EU Own Resources System*, Vol. 40, ZEW Economic Studies, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Physica-Verlag, Heidelberg, 2008., str. 93.

39 Npr. za Nizozemsku i Švedsku iznosi 0,1 %, za Njemačku 0,15 %, a za Austriju 0,225 %.

Prema: Matthijs, Herman: *The Budget of the European Union*, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, IES Working Paper, 4/2010, str. 13.

40 Proračunski prihodi na osnovi udjela u BDP-u država članica 2010. godine iznosili su 90,3 milijarde eura (73,4 % ukupnih prihoda), a 2011. godine 98,1 milijardi eura (75,5 %).

žave članice, te bi ubiranje prihoda temeljem udjela u nacionalnim poreznim prihodima dovelo do iskrivljenog opterećenja. Doprinosi koje pojedine države članice po toj osnovi duguju EU-proračunu računaju se tako da se jedinstvena stopa primijeni i multiplicira s vrijednošću BDP-a svake pojedine države članice.⁴¹

- d) *Gornja granica vlastitih sredstava* Kako bi se EU prisilila na štednju, Odlukom Vijeća iz 2000. godine (čl. 3.) utvrđena je, a kasnije potvrđena Odlukom iz 2007. godine, ukupna gornja granica vlastitih sredstava. Primjenom propisanih uvjeta, vlastita sredstva EU smiju iznositi do 1,27 % BDP-a država članica odnosno 1,24 % BND.^{42 43 44}
- e) *Reformski prijedlozi – uvođenje EU-poreza* Iako izbor carinskih prihoda i carinskih davanja u obliku vlastitih sredstava odgovara logici *zajedničkog tržišta*, jer se uvoze na zemljopisno najpovoljnijim točkama, prihodi na osnovi *zajedničke carinske tarife* protivni su naravi EU-a. Nakon što ti prihodi ne budu više dostatni za financiranje EU-a, prihvatljivim rješenjem čini se posezanje za vlastitim poreznim prihodima. Uvođenjem prihoda na osnovi PDV-a i BDP-a, EU pokušava ostvariti pravednost i uravnotežiti države članice različitih gospodarskih mogućnosti. Postupno će se sredstva na osnovi PDV-a smanjivati u korist prihoda na osnovi BDP-a. Ipak, to neće u cijelosti ukloniti sve probleme, te će u određenim vremenskim razmacima trebati učiniti korektivne izmjene.

Jedno od rješenja može se pronaći u uvođenju EU-poreza, odnosno poreza koji se će ubirati na području EU i izravno će se slijevati u njezin proračun. Budući da bi ubiranje takvog poreznog oblika predstavljalo izravno zadiranje u nacionalnu (parlamentarnu) proračunsku vlast, njegovo donošenje bilo bi uvjetovano prethodnim odobrenjem od strane država članica u skladu s njihovim ustavnim odredbama. Trenutno se ubire samo jedan porezni oblik koji predstavlja izravni prihod proračuna EU – porez na dohodak koji ostvare službenici EU.

41 Udio prihoda na osnovi BDP-a država članica u stalnom je rastu, ali ponajprije zahvaljujući padu ostalih prihoda.

42 Politički je sporno korištenje tako utvrđene gornje granice vlastitih sredstava. Od kraja 1980.-ih godina financijski propisi EU kontinuirano se mijenjaju (1988./1994. *Delors I* i *Delors II* i 1999. godine donesena *Agenda 2000*). Pritom su se ključnima nametnule sljedeće teme: izmjena sustava vlastitih prihoda, jačanje gospodarsko-socijalne povezanosti (u okviru strukturne politike), poboljšanje pravedne raspodjele tereta između država članica i omogućavanje proširenja EU. Mjere koje pritom stoje na raspolaganju su sljedeće: jačanje proračunske discipline, kvalitativno poboljšanje proračunskog postupka i reforma sustava vlastitih prihoda.

Opširnije: Wallace, Helen / Pollack, Mark A. / Young, Alasdair R.: *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, New York, 2010., str. 219.; Matthijs, Herman: *The Budget of the European Union*, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, IES Working Paper, 4/2010, str. 22. i dalje.

43 Iznos od 1,27 % BDP-a odgovara iznosu od 1,24 % BND-a EU-a. Naime, novi ESA 95 (Europski sustav računovodstva potvrđen 1995. godine) od 2000. godine primjenjuje se u cijelosti. ESA 95 prekida računanje koncepta BDP-a (bruto društveni proizvod, Gross National Product) u korist novog koncepta BND-a (bruto nacionalni dohotak, Gross National Income). BND je opsežnija mjera ekonomije i kvalitetnije uzima u obzir sivo gospodarstvo. U prosjeku, BND je za neka 3 postotna boda veći od BDP-a. Prema: Altomonte C. / Nava M.: *The EU Budget*, Ch. 6., u: *The Economics of Enlarged Europe*, Edward Elgar, str. 1. (preliminarna verzija, dostupna na internetu).

44 Tablicu država članica rangiranih prema visini njihovih doprinosa (od PDV-a i BDP-a) po glavi stanovnika vidi: Matthijs, Herman: *The Budget of the European Union*, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, IES Working Paper, 4/2010, str. 15.

4.2. OSTALI PRORAČUNSKI PRIHODI⁴⁵

Radi podmirivanja svojih proračunskih potreba EU, pored gore spomenutih prihoda, na raspolaganju ima i neke druge prihode manjeg fiskalnog značenja. Riječ je primjerice o: a) prihodima ostvarenim ubiranjem prisilnih plaćanja, novčanih kazni i sl. (prije svega, zbog kršenja tržišnog natjecanja), koje EU može nametnuti gospodarskim subjektima u slučajevima kršenja odredaba EU-ugovora; b) proračunskom višku iz prijašnjih godina; c) kamatama koje države članice plaćaju u slučaju nepravodobne (zakašnjele) uplate svojih iznosa u proračun EU; d) porezu na dohodak koje službenici EU plaćaju na svoje plaće i mirovine⁴⁶. Pored toga, postoje i neki drugi prihodi, tzv. alocirani prihodi, koji ne pripadaju izravno proračunu EU, već su namijenjeni točno određenim korisnicima.⁴⁷

5. PRORAČUNSKI RASHODI EUROPSKE UNIJE

Za razliku od proračuna suvremenih država koji pokriva rashode puno šireg opsega, rashodovna strana proračuna EU znatno je ograničenijeg opsega i tiče se isključivo onih rashoda koji su povezani sa zadaćama EU. Njezini rashodi u praksi povremeno imaju širu konotaciju u smislu tzv. *fondovskih kompetencija*. Naime, iako rashodi EU imaju ograničene domete, političkim odlukama Komisije, Parlamenta i prije svega Vijeća moguće je intenziviranje određene rashodovne namjene. To se odnosi, prije svega, na rashode namijenjene poljoprivredi.

5.1. FINANCIJSKA PREDVIĐANJA

Od 1980.-ih godina rashodi EU značajnije su porasli, naročito, rashodi namijenjeni poljoprivredi. Komisija je, radi kontrole daljeg porasta rashoda, uvela obvezu višegodišnjeg prethodnog prognoziranja rashoda – sedmogodišnja financijska predviđanja. Drugim riječima, financijska predviđanja utvrđuju maksimalni iznos, kako po godini tako i po vrsti troška, koji proračunska vlast može raspodijeliti pojedinoj politici EU-a. Unatoč tome, na proračunskoj razini postoji namjeravani porast rashoda potaknut izvršavanjem određenih političkih područja EU.⁴⁸ Na strani rashoda dominiraju troškovi namijenjeni zajedničkoj agrarnoj politici i za strukturne mjere (strukturni i kohezijski fondovi). Iz ugovorenih srednjoročnih financijskih planova (*Financijska predviđanja*) za razdoblje 2007.-2013.⁴⁹ proizlazi da plaćanja u okviru Zajedničke agrarne politike trebaju iznositi okruglo 40 %, u okviru kohezijskih fondova 35,6 %, a ukupni upravni troškovi 6%.

45 Proračunski prihodi iz drugih izvora 2010. godine iznosili su 3,7 milijarde eura (3,0 % ukupnih prihoda), a 2011. godine 1,5 milijardi eura (1,2 %).

46 Ako bi službenici EU plaćali porez na dohodak u korist proračuna države u kojoj služuju, tada bi Belgija i Luksemburg - u odnosu na ostale države članice - ostvarile neprimjereno velik iznos poreznih prihoda po toj osnovi, budući da otprilike 80 % službenika EU radi u europskim tijelima koja se nalaze na području spomenute dvije države.

47 Među tim prihodima ističu se novčane kazne propisane *Paktom o stabilnosti i razvoju*, koje plaćaju države članice koje imaju prekomjeran proračunski manjak.

48 O podrijetlu i svrsi višegodišnjih financijskih predviđanja vidi: Prema: Nugent, Neill: *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2010., str. 402.

49 Opširnije: Mijatović, Nikola: *Financijsko predviđanje Europske Unije za 2007. do 2103.*, Računovodstvo, revizija i financije, 7/2006., str. 74.-77.

Tako utvrđeni iznosi uzimaju se u obzir prilikom izrade godišnjih proračuna te ne smiju biti prekoračeni. S obzirom na postojanje načela (materijalne) proračunske ravnoteže, (načelno) isključena je mogućnost kreditnog financiranja EU-proračuna.⁵⁰

5.2. STRUKTURA RASHODA

Tijekom vremena formirale su se sljedeće skupine rashoda koje se podmiruju proračunskim sredstvima EU:

Poljoprivredna davanja. Od 1960.-ih godina poljoprivredna davanja zauzimaju prvo mjesto ukupnih rashoda EU (udio od otprilike 40-50 %). Potječu iz zajedničke poljoprivredne politike, te su kao takva često kritizirana. S druge strane, stavljanje naglasaka na poljoprivredne rashode jasno govori o političkim prioritetima EU – unaprjeđivanje poljoprivrede podignuto je na razinu europske agrarne politike.^{51 52} Odnose se na izravnu financijsku potporu poljoprivrednicima, kao i na cjenovnu potporu poljoprivrednih proizvoda.

Strukturna davanja. Druga velika rashodovna skupina (udio od otprilike 40 %) jesu rashodi na ime europske regionalne, socijalne i strukturne politike.⁵³ Nakon donošenja *Jedinstvenog europskog akta* 1986. godine, došlo je do jačanja strukturne i socijalne povezanosti unutar EU putem strukturnih fondova⁵⁴ koji predstavljaju prioritetne financijske aktivnosti EU-a.⁵⁵

Razvojna pomoć. Troškovi razvojne pomoći trećim državama predstavljaju oko 7 % rashoda EU-proračuna.

Vanjske akcije. Otprilike 5 % proračuna troši se na akcije izvan EU-a (krizni management na Balkanu, pomoći pristupnim državama i slično.).

50 Prema: Brümmerhoff, Dieter: *Finanzwissenschaft*, Oldenbourg Verlag, München, 10. Auflage, 2011., str. 730.-731.

51 Poljoprivredni izdatci do tog su se trenutka financirali iz nacionalnih proračuna, ali podizanjem zadaće razvitka poljoprivrede na razinu EU agrarni sektor dobiva znatna financijska sredstva iz EU-proračuna.

52 U 1960.-im, 1970.-im i 1980.-ih godinama *Zajednička agrarna politika* bila je bez premca najbitniji dio politike EU (rashodi na to ime u nekim su godinama iznosili do 80 % svih rashoda EU). *Zajednička agrarna politika* predstavlja rashode koji nisu sufinancirani – financiraju se samo iz proračuna EU, bez pratećeg financiranja na nacionalnoj razini. Zadnjih dvadesetak godina na razini EU jasno se uočava smanjivanje udjela rashoda na ime Zajedničke agrarne politike u odnosu na ostale politike.

Prema: Altomonte C. / Nava M. : *The EU Budget*, Ch. 6., u: *The Economics of Enlarged Europe*, Edward Elgar, str. 15. (preliminarna verzija, dostupna na internetu).

Opširnije o *Zajedničkoj agrarnoj politici* vidi: Hix, Simon / Høyland, Bjørn: *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, 2011., str. 224. i dalje.

53 Strukturna politika tiče se gospodarskih i socijalnih razlika unutar EU-a. Primjenom određenih parametara, nastoje se identificirati razlike i ukazati na problematične regije potrebne pomoći. Sastoji se od mnoštva različitih mjera iz npr. područja okoliša (ekologije), turizma, industrije, agrara i obrazovanja.

54 Prije svega, riječ je o *Europskom regionalnom fondu*, *Europskom poljoprivrednom fondu*, *Europskom socijalnom fondu* i *Kohezijskom fondu*.

55 Iako ukupna strukturna davanja pripadaju državi članici u kojoj nastaju rashodi po toj osnovi, stvarni učinak tih davanja preljeva se na više država (procjenjuje se da se 40 % ukupnih rashoda preljeva na druge države). Primjerice, ako neka država dobije 100 eura iz fondova EU na ime izgradnje infrastrukture, ista ta država dužna je na dobivenih 100 eura uložiti još vlastitih 100 eura, ukupno 200 eura. Nakon prikupljanja sredstava, EU propisi nalažu raspisivanje javnog natječaja radi odabira izvođača infrastrukturnih radova. Dosadašnja praksa pokazuje da je uglavnom riječ o poduzeću ili konzorciju koji ima poreznu pripadnost neke druge države. U tom slučaju, državi koja je dobila pomoć iz fondova EU pripada infrastrukturni projekt, dok dodana vrijednost stvorena prilikom gradnje infrastrukturne mreže pripada državi čiju poreznu pripadnost ima poduzeće koje je izvodilo infrastrukturne radove. To je glavni razlog da dodana vrijednost toga projekta iznosi cca. 40 % (od ukupno spominjanih 200 eura, 120 eura ostaje u državi gdje su radovi izvršeni, dok preostalih 80 eura odlazi u državu čiju poreznu pripadnost ima poduzeće koje je izvodilo građevinske radove). Neke računice govore da bi ekonomski bilo pogrešno ako bi svih 200 eura pripadalo državi u kojoj su radovi izvedeni.

Prema: Altomonte C. / Nava M. : *The EU Budget*, Ch. 6., u: *The Economics of Enlarged Europe*, Edward Elgar, str. 32. (preliminarna verzija, dostupna na internetu).

Upravni troškovi. Upravni troškovi EU čine oko 8 % proračuna. Jezični troškovi Zajednice prilično su visoki (troškovi prevođenja i publikacija).

Unutarnji troškovi (istraživanje, obrazovanje, zajedničko tržište). Na unaprjeđivanje istraživanja i tehnologije troši se otprilike 5 % EU-proračuna, dok se za obrazovanje i kulturu troši jedna 1 %.^{56 57}

Ostali rashodi. Ostali proračunski rashodi od nekoliko postotaka otpadaju na ostala područja EU (energija, okoliš, zaštita potrošača, unutarnje tržište, industrija i transeuropska mreža).

5.3. OBVEZATNI I FAKULTATIVNI RASHODI

Od 1975. godine moguće je razlikovati rashode EU koji imaju obvezatni karakter, tj. rashode koji proizlaze iz ugovornih odredaba ili ostalih pravnih akata, i rashode koji imaju fakultativni karakter, tj. rashode koji nastaju diskrecijskom voljom tijela koja koriste proračunske prihode.

Obvezatni rashodi. Razvoj obvezatnih rashoda određuje se na osnovi iznosa koji proizlazi iz pravno obvezujućih i financijsko relevantnih odluka EU u najširem smislu (EU-ugovora i sl.). Stremeci proračunskoj disciplini Vijeće, Komisija i Parlament 1994. godine međuinstitucionalnim sporazumima nametnuli su strogo ograničavanje rasta takvih rashoda.⁵⁸

Fakultativni rashodi. Nastaju na osnovi diskrecijskih odluka institucija EU. Iznose otprilike 30 % - 40 % ukupnih rashoda EU, te s političkog stanovišta – nazivaju se još i *hraniteljicom integracija*⁵⁹ - predstavljaju zanimljiv dio proračuna. Podudarno s time, pravo sudjelovanja Parlamenta ide korak ispred ostalih proračunskih postupaka. Ipak, EU-ugovor predviđa kočnicu prekomjernom porastu fakultativnih rashoda. Fakultativni rashodi na godišnjoj razini smiju se povećati samo za određenu najvišu stopu, koja se dobiva preračunom određenih osnovnih gospodarskih pokazatelja. Komisija utvrđuje spomenutu najvišu stopu, koje se moraju pridržavati sva tijela koja sudjeluju u proračunskom postupku. Samo uz suglasnost Vijeća i Parlamenta smije se prekršiti pravilo najviše stope (čl. 314. (ex 272) EU-ugovora).

6. PRORAČUNSKI POSTUPAK

Postupak prihvaćanja svakog nacionalnog javnog proračuna u redovitim okolnostima prolazi kroz određene (godišnje) faze, za koje odgovornost snose različita državna tijela.⁶⁰ Slično tome,

56 Jedan od najuspješnijih programa EU su programi *Erasmus* i *Socrates*, koji podupiru mobilnost studenata i profesora.

57 Opširnije o unutarnjim troškovima: Hix, Simon / Høyland, Bjørn: *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, 2011., str. 235. i dalje.

58 Vijeće je zadnje tijelo koje odlučuje o obvezatnim rashodima, dok je Parlament zadnje tijelo koje odlučuje o fakultativnim rashodima. Raspodjela spomenutih odgovornosti između Vijeća i Parlamenta leži u činjenici da su rashodi koji izvorno potječu iz odredbi EU-ugovora već dobili parlamentarnu privolu na nacionalnoj razini, kada je EU-ugovor bio ratificiran u nacionalnim predstavničkim tijelima, dok preostali rashodi nisu dobili privolu takve vrste. Stoga je pristanak Europskog parlamenta potreban za drugu skupinu (fakultativnih) rashoda, dok je za prvu skupinu rashoda dovoljan pristanak Vijeća. Takav sustav jamči da su svi učinjeni rashodi na teret EU-proračuna, u određenom trenutku proračunskog tijeka, dobili izravan pristanak europskih građana.

59 Prema: Oppermann, Thomas: *Europarecht*, Verlag C.H. Beck, München, 2005., str. 260.

60 Riječ je o sljedećim fazama: prijedlog proračuna (vlada), prihvaćanje proračuna (parlament), izvršavanje proračuna (vlada), kontrola proračuna (revizorska vlast), konačni obračun proračuna (parlament). Spomenute faze i podjela proračunske vlasti između nacionalnih institucija osigurava demokratski karakter svakog učinjenog rashoda (svaki potrošeni iznos dozvoljen je i kontroliran od strane predstavničkog tijela) i pravilno funkcioniranje sustava proračunskog nadzora.

prilikom izrade godišnjeg proračunskog plana EU Komisija, Parlament i Vijeće zajednički provode složeni postupak (čl. 314 (ex čl. 272) EU-ugovora) vrlo sličan nacionalnom proračunskom postupku.⁶¹ Ipak, od presudne je važnosti volja Vijeća.⁶² Sâm postupak donošenja proračuna odvija se unutar okvira utvrđene financijske vlasti EU. Pritom se razlikuju sljedeće proračunske etape:

6.1. PRIPREMA PRORAČUNSKOG PLANA (ČL. 314 (EX ČL. 272) EU-UGOVORA I ČL. 31. PRAVILNIKA)

Tijela EU do 1. lipnja izrađuju prijedloge svojih rashoda. Na osnovi toga Komisija do 1. rujna izrađuje prednacrt proračunskog plana za sljedeću godinu, pri čemu se mora držati okvira predviđenih sedmogodišnjim financijskim planom. Istovremeno Vijeće Komisiji izražava svoje stajalište o obvezatnim rashodima koje je potrebno uzeti u razmatranje, a razlikuju se od agrarnih rashoda. Potom Komisija prednacrt proračuna predlaže Vijeću, koje kvalificiranom većinom izrađuje nacrt proračuna, koji do 1. listopada mora proslijediti Parlamentu. Parlament može nacrt proračuna izrijeком ili neizjašnjavanjem prihvatiti, te se smatra tako utvrđenim (čl. 314 (ex čl. 272) st. 3 EU-ugovora).⁶³

Moguće je – u praksi je to često – da Parlament u slučaju obvezatnih rashoda izvrši prijedlog izmjena odnosno da, u slučaju fakultativnih rashoda, samostalno izvrši izmjene. U tom slučaju tako korigirani nacrt proračuna šalje se nazad Vijeću, koje predložene izmjene može izrijeком ili prešutno prihvatiti, te potaknuti dalje utvrđivanje i donošenje proračuna (čl. 314 (ex čl. 272) st. 4 EU-ugovora). Vijeće također može – često to bude slučaj – u kompliciranom postupku svojom odlukom modificirati prijedloge izmjena odnosno izmjene učinjene od strane Parlamenta. Potom Vijeće takav, svojom odlukom modificirani nacrt upućuje po drugi put Parlamentu. Dio proračuna koji uređuje obvezatne rashode Parlament ovaj put mora prihvatiti, a dio proračuna koji uređuje fakultativne rashode Parlament može kvalificiranom odlukom iznova modificirati i potom donijeti proračun (čl. 314 (ex čl. 272) st. 5 EU-ugovora). Konačno Parlament može dvotrećinskom većinom "iz bitnih razloga" u cijelosti odbiti nacrt proračuna koji mu je Vijeće uputilo i zatražiti donošenje novog proračunskog nacrta (čl. 314 (ex čl. 272) st. 6. EU-ugovora).⁶⁴

61 Usvajanje nacionalne proračunske procedure na razini EU nije bilo jednostavno. Razlog tome bila je specifičnost europskih tijela (Komisije i Vijeća). Ipak, nakon što je usvojen stav kako Komisija zapravo predstavlja EU-vladu, a Parlament i Vijeće dva zasebna predstavnička tijela, postupak donošenja EU-proračuna primio je obrise nacionalnog proračunskog postupka u kontekstu demokratskog legitimiteta i raspodjele vlasti. To je posljedica 20-godišnje institucionalnog sazrijevanja koje je uslijedilo nakon potpisivanja tzv. Rimskog ugovora 1957. godine.

62 Naime, sadašnji proračunski tijek zahtijeva odobrenje Parlamenta prilikom donošenja EU-proračuna, ali ipak samo "u svezi s rashodima koji nužno rezultiraju iz EU-ugovora ili akata usvojenih u skladu s njime."
Vidi: Campbell, Megan: *The Democratic Deficit in The European Union*, Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union, Vol. 2009, članak 5., str. 32.; Citat preuzeo iz: Sieberson, Stephen: *The Treaty of Lisbon and its Impact on the European Union's Democratic Deficit*, Columbia Journal of European Law Summer, 2008., str. 11.

63 Opširnije o pripremi proračunskog plana: Nugent, Neill: *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave Macmillan, New York, 2010., str. 411.

64 Iako se ne može govoriti o postojanju isključivog proračunskog prava Parlamenta, njegovo prethodno opisane ovlasti ukazuju na poticaje stvaranju vlastitog proračunskog prava Parlamenta. Zahvaljujući raznolikoj službenoj praksi, proračunska uloga Parlamenta se od 1970.-ih godina nešto poboljšala. Vrlo komplicirani postupak pripremanja europskog proračuna, unutar kojeg je Parlament, prema vlastitom mišljenju, imao podcijenjen ulogu, u praksi je vodio čestim konfrontacijama i proračunskim krizama između Vijeća i Parlamenta. To je razlog da je Europski sud proračunske odredbe često striktno interpretirao (npr. 1995. godine proglasio je nevažećim proračun zbog protupravnih izmjena od strane Parlamenta).

Prema: Oppermann, Thomas: *Europarecht*, Verlag C.H. Beck, München, 2005., str. 261.

6.2. DONOŠENJE PRORAČUNA (ČL. 314 (EX ČL. 272) ST. 9 EU-UGOVORA, ČL. 36 PRAVILNIKA)

Kao što je prikazano, donošenje proračuna u različitim fazama zahtijeva suglasje Vijeća i Parlamenta. Nakon što prijedlog proračuna bude spreman, šalje se proračunskoj vlasti (Parlamentu i Vijeću) koja ga prihvaća koristeći se sustavom tzv. dvostrukog čitanja, koji započinje čitanjem proračuna od strane Vijeća, a završava, u njegovom drugom čitanju, kada Parlament prihvaća proračun EU. Redovito prihvaćanje proračuna uobičajeno se događa tijekom zasjedanja Parlamenta u mjesecu prosincu.⁶⁵ Radi postizanja pravne preciznosti, predsjednik Parlamenta u svakom pojedinom slučaju izrijekom utvrđuje da je konačno donesen proračun za određenu proračunsku godinu (čl. 314 (ex 272) st. 9 EU-ugovora).⁶⁶ Time proračunski plan postaje pravno obvezujući, tj. svaka država članica dužna je Komisiji doznavačavati novčane iznose u skladu s Haus-hom.

6.3. IZVRŠAVANJE PRORAČUNA (ČL. 317 (EX 274) EU-UGOVORA, ČL. 48 I DALJE PRAVILNIKA)

Pravni karakter proračunskog plana predstavlja presudan element za ubiranje prihoda i njihovo trošenje radi podmirenja proračunskih rashoda. Nakon što proračunske vlasti prihvate proračun, Komisija se brine o njegovu izvršavanju. Radi učinkovitog vezivanja prihodovne i rashodovne strane proračuna, potrebno je donijeti zaseban pravni akt, tj. provedbene pravne akte. U skladu s čl. 274. EU-ugovora, "EU Komisija izvršava proračun na vlastitu odgovornost". Iako se to čini drugačijim, prethodna tvrdnja vrijedi i u slučaju kada proračunske rashode izvršavaju države članice. Izvršavanje proračuna, naime, obavlja Komisija u suradnji s državama članicama.⁶⁷ Takav sustav odgovornosti protivan je kako načelu ekonomičnosti (odgovornost treba biti na razini na kojoj se aktivnosti poduzima), tako i političkim načelima (supsidijarnost i odgovornost na nižim razinama).⁶⁸

65 Do donošenja finansijskih predviđanja 1988. godine, u nekoliko slučajeva Parlament i Vijeće nisu mogli postići sporazum o prihvaćanju proračuna do kraja godine, te je u tim slučajevima proračunska godina započela primjenom tzv. proračunske dvanaestine: na mjesečnoj razini EU-proračun nije smio premašiti iznos dvanaestine planiranih rashoda za prethodnu godinu (čl. 315 (ex 273) EU-ugovora).

66 Vidi: Campbell, Megan: The Democratic Deficit in The European Union, Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union, Vol. 2009, članak 5., str. 29.

67 Isto vrijedi i u slučaju rashoda koji idu na teret proračuna EU, a koje učine pojedine regije odnosno privatne agencije. Naime, ne postoji izravna uključenost EU prilikom izvršavanja regionalnih rashoda, kojima izravno upravljaju države članice ili njihove regije; u slučaju istraživačkih rashoda, njima upravljaju istraživački centri, sveučilišta ili druga tijela.

68 Ako je izvršavanje rashoda spušteno na nižu razinu, tada također treba odgovornost biti spuštena na istu razinu. Iako postoje autoriteti koji razmišljaju na taj način, europski propisi ne razvijaju se u tom pravcu. Države članice imaju mali poticaj preuzimanju odgovornosti u slučaju rashoda koje su samostalno učinile. Uglavnom žele da Komisija i nadalje zadrži odgovornost za rashode naspram Parlamenta.

Prema: Altomonte C. / Nava M.: The EU Budget, Ch. 6., u: The Economics of Enlarged Europe, Edward Elgar, str. 4. (preliminarna verzija, dostupna na internetu).

6.4. POLAGANJE RAČUNA I REVIZIJA PRORAČUNA (ČL. 318-319 (EX 275-276) EU-UGOVORA U SVEZI S ČL. 285-287 (EX 246-248) EU-UGOVORA)

Jednako kao u nacionalnom proračunskom pravu, tako i u europskom pravu proračunski plan, protekom godine za koju je donesen, podliježe naknadnoj kontroli. Komisija podastire Vijeću i Parlamentu godišnji obračun proračuna nakon što prođe proračunska godina. Pritom se prikazuje pregled imovine i dugova Zajednice (čl. 121. i dalje Pravilnika). Istovremeno Računski (revizorski) sud EU⁶⁹ ispituje zakonitost i ispravnost prihoda i rashoda i uvjerava se u ekonomičnost vođenja proračuna – tzv. tehnička kontrola proračunskog izvršavanja. Proračunski nadzor sastavni je dio godišnjeg izvješća Revizorskog suda, koji se podnosi tijelima EU i objavljuje u Službenom glasniku EU.⁷⁰ Takvim izvješćem Revizorski sud se pridružuje Parlamentu i Vijeću prilikom kontrole izvršavanja proračunskog plana.

6.5. DAVANJE RAZRJEŠNICE KOMISIJI (ČL. 319 (EX 276) EU-UGOVORA, ČL. 145. I DALJE PRAVILNIKA)

Na osnovi provedenog proračunskog nadzora Parlament - nakon što mu je Vijeće prethodno prosljedilo svoju preporuku koju je donijelo kvalificiranom većinom - također kvalificiranom većinom (50 % plus jedan glas) donosi odluku o davanju razrješenja Komisiji vezano za izvršenje proračunskog plana (čl. 319. (ex 276) EU-ugovora, čl. 145. i dalje Pravilnika) – tzv. političko razrješenje.⁷¹ Drugim riječima, Parlament preuzima političku odgovornost u obliku jamstva građanima EU da je proračun korektno izvršen u skladu s obvezama preuzetim tijekom postupka donošenja proračuna. Iako se Parlament - prilikom donošenja tzv. političkog razrješenja Komisije vezano za izvršenje proračuna - koristi tehničkom kontrolom (Izvješćem) koju je proveo Revizorski sud, nije dužan slijediti njihove preporuke. Proračun faktički ima potpunu slobodu prilikom procjenjivanja političke važnosti izvješća Revizorskog suda;⁷² može samostalno propitati pojedine proračunske mjere i zatražiti da se one ubuduće ne provode ili da se provode u izmijenjenom obliku.⁷³

69 Revizorski sud EU 1975. godine zamijenio je Kontrolnu komisiju koja je dotad postojala. Njegova je zadaća ukazati na sve slučajeve lošeg izvršenja rashoda ili nemogućnost pokrića rashoda raspoloživim sredstvima, a pravo je Komisije da se pismeno očituje u tim slučajevima.

70 Spomenuto Izvješće sadrži mišljenje Revizorskog suda i odgovor Komisiji na svako pitanje u svezi s prihodima i rashodima EU-proračuna.

71 Govori se da je to najznačajniji akt Parlamenta za trajanja proračunskog tijeka.

72 U više navrata Parlament je dao tzv. političko razrješenje Komisiji unatoč negativnom izvješću Revizorskog suda. Takav ishod moguć je jer je savjet Revizorskog suda tehničke naravi, a razrješnica Parlamenta ima političko značenje.

73 U određenim, izuzetno rijetkim i kritičnim slučajevima, Parlament može uskratiti davanje razrješenja Komisiji vezano za izvršavanje proračuna. To je Parlament učinio 1984. godine za proračun donesen za 1982. godinu, odnosno 1987. godine za proračun donesen za 1985. godinu. Pritom je Komisiji uputio određene obvezujuće naknade zahtjeve. Tijela kojima je Parlament uputio prigovore dužna su udovoljiti tim prigovorima. Ako to ocijene potrebnim, Vijeće i Parlament mogu prilikom utvrđivanja budućih proračunskih planova inzistirati na uklanjanju uočenih propusta.

Prema: Oppermann, Thomas: Europarecht, Verlag C.H. Beck, München, 2005., str. 262.

7. ZAKLJUČAK

Prihvatanjem jasne proračunske procedure, EU-proračun doživio je znatne preinake u odnosu na same početke europskog proračuna, te se zadnjih desetljeća iz jednostavnog plana rashoda financiranog od strane nacionalnih vlada⁷⁴ transformirao u neku vrstu federalnog proračuna. Trošenje sredstava iz EU-proračuna odobravaju i kontroliraju europski građani putem nadležnih europskih institucija.⁷⁵ Budući da se proračun EU uglavnom financira od doprinosa koje uplaćuju države članice, govori se o manjku financijske autonomije EU.

Mogućnost snaženja financijske autonomije najizglednijom se čini u obliku uvođenja novog poreza, koji će biti izravni prihod EU. Takva opcija prikazana je u izvješćima Komisije iz 2004. godine, i to za razdoblje koje će uslijediti nakon 2013. godine.⁷⁶ Općeprihvaćeno je mišljenje, naime, da status quo postojećeg sustava financiranja EU vlastitim sredstvima trpi nekoliko nedostataka.⁷⁷ Rasprava u prilog uvođenja vlastitog poreznog prihoda EU,⁷⁸ bez povećanja proračuna EU i stoga bez povećanja ukupnog fiskalnog pritiska, obilježena je pitanjem jačanja financijske autonomije, povećanja građanske svijesti i povećane odgovornosti Parlamentu.⁷⁹ Iako postoje različiti modaliteti potencijalnog EU-poreza,^{80 81} do danas nije utvrđen niti se naslućuje najprihvatljiviji oblik.^{82 83}

74 Takav sustav financiranja svojstven je međunarodnim organizacijama poput Ujedinjenih naroda, Međunarodnog monetarnog fonda, Svjetske banke, Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj i sl. Po tome se EU-proračun razlikuje od proračuna ostalih svjetskih (nad)organizacija. O primjeru financiranja Ujedinjenih naroda vidi: Wagener, Hans-Jürgen / Eger, Thomas / Fritz, Heiko: Europäische Integration, Verlag Fanz Vahlen, München, 2006., str. 419.

75 Ipak, jednoglasnost Vijeća prilikom prihvaćanja višegodišnjih financijskih okvira - sedmogodišnja financijska predviđanja - koji ograničavaju visinu godišnjih prihoda i rashoda, sprječavaju puno sudjelovanje Parlamenta i Komisije u proračunskom tijeku, te se dovodi u pitanje demokratski karakter EU-proračuna.

76 Prema: Altomonte C. / Nava M.: The EU Budget, Ch. 6., u: The Economics of Enlarged Europe, Edward Elgar, str. 24. (preliminarna verzija, dostupna na internetu).

77 Opširnije o tim nedostacima vidi: Osterloh, Steffen / Heinemann, Friedrich / Mohl, Philipp: The EU Tax Revisited: Should there be One? And will there be One?, ZSE (Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, Vol. 6., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008., str. 444. i dalje.

78 Ističe se kako bi u slučaju uvođenja novog EU-poreza došlo do dvaju, međusobno uvjetovanih i povezanih promjena: a) novog "dizajniranja" poreznog sustava; b) izbora porezne osnovice. Opširnije: Osterloh, Steffen / Heinemann, Friedrich / Mohl, Philipp: The EU Tax Revisited: Should there be One? And will there be One?, ZSE (Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, Vol. 6., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008., str. 446. i dalje.

79 Prema Komisiji, sljedeći su kriteriji koje moraju ispunjavati potencijalna nova vlastita sredstva: 1) jednostavnost i transparentnost sa stanovišta poreznog platca; 2) autonomija u smislu neovisnosti o nacionalnim proračunima; 3) učinkovitost; 4) izdašnost (radi osiguranja dovoljno sredstava za djelatnosti EU); 5) administrativni troškovi ubiranja; 6) stabilnost prihoda; 7) horizontalna pravednost za pojedince i države članice. Prema: Vidi: Wagener, Hans-Jürgen / Eger, Thomas / Fritz, Heiko: Europäische Integration, Verlag Franz Vahlen, München, 2006., str. 420.

80 O mogućim prijedlozima (PDV, trošarine, porez na emisiju CO₂, porez na kerozin i sl.) vidi: Osterloh, Steffen / Heinemann, Friedrich / Mohl, Philipp: The EU Tax Revisited: Should there be One? And will there be One?, ZSE (Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, Vol. 6., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008., str. 444. i dalje.

81 Svi porezi koji bi se ubirali na razini EU moraju odgovarati načelima učinkovitosti i transparentnosti. Slijedom toga, EU-porez trebao bi: a) imati široku poreznu osnovicu i nisku poreznu stopu, radi minimaliziranja alokativnog iskrivljenja (neutralnost); b) biti jednostavan i uniformiran (jednostavnost); c) biti automatski transferiran EU, bez ikakvog pritezanja nacionalnim proračunima (neovisnost); d) građane EU učiniti svjesnim što plaćaju u korist EU-proračuna (transparentnost); e) biti neopterećen redistributivnim ciljevima, koji će se ostvarivati kroz različite programe trošenja sredstava i odvojeno financirati (supsidijarnost). Prema: Iozzo, Alfonso / Micossi, Stefano / Salvemini, Maria Teresa: A new budget for the European Union, Ceps Policy Brief, Centre for European Policy Studies, No. 159, May 2008, str. 6. (dostupno na www.ceps.eu).

82 O argumentima za i protiv EU-poreza vidi: Brümmerhoff, Dieter: Finanzwissenschaft, Oldenbourg Verlag, München, 10. Auflage, 2011., str. 735.

83 Komisija predlaže da se u slučaju uvođenja poreza na financijske transakcije dvije trećine prihoda doznačuju EU-proračunu, a da se za taj iznos umanje doprinosi država članica na osnovi BDP-a. Trećina prihoda od poreza na financijske transakcije trebala bi ostati državama članicama. Ako bi se taj prijedlog prihvatio, procjene govore da bi to omogućilo smanjenje doprinosa država članica za 54 milijarde eura do 2020. godine. Prema: The financial transaction tax will reduce Member States' GNI contributions to the EU budget by 50 %, IP/12/300, www.europa.eu, 24.04.2012.

LITERATURA

- Ugovor o osnutku Europske ekonomske zajednice (tzv. Rimski ugovor) iz 1957. godine,
 Jedinstveni europski akt iz 1987. godine,
 Ugovor o europskoj uniji iz 1992. godine,
 Ugovor iz Amsterdama iz 1999. godine,
 Ugovor iz Nice iz 2001. godine
 Ugovor iz Lisabona iz 2007. godine
 Opperman, Thomas: Europarecht, Verlag C.H.Beck, 2005., München, (str. 254., 255., 260., 261., 262.)
 Hix, Simon / Høyland, Bjørn: The Political System of the European Union, Palgrave Macmillan, 2011., (str. 218., 224. i dalje, 235. i dalje)
 Matthijs, Herman: The Budget of the European Union, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, IES Working Paper, 4/2010, (str. 5., 9., 10., 13., 15., 19. 22. i dalje)
 Iozzo, Alfonso / Micossi, Stefano / Salvemini, Maria Teresa: A new budget for the European Union, Ceps Policy Brief, Centre for European Policy Studies, No. 159, May 2008, (str. 1., 2. i 6.) (dostupno na www.ceps.eu).
 Nugent, Neill: The Government and Politics of the European Union, Palgrave Macmillan, New York, 2010., (str. 401., 402., 411.)
 Campbell, Megan: The Democratic Deficit in The Euroepan Union, Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union, Vol. 2009, (članak 5., str. 27. i dalje, str. 32., str. 29.)
 Jahndorf, Christian: Grundlagen des Staatsfinanzierung durch Kredite und alternative Finanzierungsormen im Finanzverfassungs- und Europarecht, C. F. Müller, Heidelberg, 2003., (str. 35.-37.)
 Proračunski pravilnik od 25.06.2002. (AMI. L 248 od 16.9.2002., str. 1.), zadnji put mijenjan i nadopunjavao 2005. godine (ABI. L 201 od 2.8.2005., str. 3.)
 Thiele, Carl-Ludwig: Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, u: Kirchof, Paul/Lambsdorff, Otto Graf/Pinkwart, Andreas (Hrsg.): Perspektiven eines modernen Steuerrechts, Festschrift für Hermann Otto Solms, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2005., (str. 339. i dalje)
 Recommended Budget Practices (A Framework for Improved State and Local Government Budgeting), National Advisory Council on State and Local Budgeting, Government Finance Officers Association, Chicago, 1998., (str. 4., str. vii.)
 Altomonte C. / Nava M.: The EU Budget, Ch. 6., u: The Economics of Enlarged Europe, Edward Elgar, (str. 1., 4., 8., 15., 24., 32.) (preliminarna verzija, dostupna na internetu).
 Wagener, Hans-Jürgen / Eger, Thomas / Fritz, Heiko: Europäische Integration, Verlag Franz Vahlen, München, 2006., (str. 417.- 420.)
 Brümmerhoff, Dieter: Finanzwissenschaft, Oldenbourg Verlag, München, 10. Auflage, 2011. (str. 730., 731., 735.)
 Heinemann, Friedrich / Mohl, Philipp / Osterloh, Steffen: Reform Options for the EU Own Resources System, Vol. 40, ZEW Economic Studies, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Physica-Verlag, Heidelberg, 2008. (str. 93.)
 Wallace, Helen / Pollack, Mark A. / Young, Alasdair R.: Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, New York, 2010. (str. 219.)

Mijatović, Nikola: Financijsko predviđanje Europske Unije za 2007. do 2103., Računovodstvo, revizija i financije, 7/2006. (str. 74.-77.)

Osterloh, Steffen / Heinemann, Friedrich / Mohl, Phiipp: The EU Tax Revisited: Should there be One? And will there be One?, ZSE (Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, Vol. 6., Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008. (str. 444. i dalje i 446. i dalje)

The financial transaction tax will reduce Member States' GNI contributions to the EU budget by 50 %, IP/12/300, www.europa.eu, 24.04.2012.

Nikola Mijatović, Ph.D., Full Professor, Faculty of Law in Zagreb, University of Zagreb

Renata Perić, Ph.D., Full Professor, Faculty of Law in Osijek, J.J. Strossmayer University of Osijek

Biljana Lerman, mag. iur., State Office for Central Procurement, Zagreb

EUROPEAN UNION BUDGET ISSUES: RECONSIDERING FINANCIAL AUTONOMY

Summary

The EU budget is referred to as means of collecting finances for expenditure to be spent in conducting European policies. Unlike budgets of modern states covering expenditure of wider scope the EU budget expenditure is quite limited and applies exclusively to expenditure related to the EU tasks. The paper deals with groups of revenue and expenditure that are settled by the EU budget. Indications to the EU financial autonomy increase have been reconsidered making introduction of the new tax that would be direct EU revenue possible although its most acceptable form has not been established yet.

Key words: EU budget, budgetary law, budgetary principles, budgetary revenue, budgetary expenditure, EU tax

Prof. Dr. Nikola Mijatović, ordentlicher Professor an der Fakultät für Rechtswissenschaften in Zagreb

Prof. Dr. Renata Perić, ordentliche Professorin an der Fakultät für Rechtswissenschaften in Osijek

Biljana Lerman, Zagreb, mag. Iur., Landesamt für Zentrale Beschaffung, Zagreb

HAUSHALTSFRAGEN DER EUROPÄISCHEN UNION: DIE ÜBERPRÜFUNG DER FINANZAUTONOMIE

Zusammenfassung

Es wird vom Haushalt der EU als Mittel der Ansammlung finanzieller Mittel zum Zweck der Durchführung der europäischen Politik gesprochen. Im Unterschied zu den Haushaltsetaten der modernen Staaten, die die Ausgaben eines weiten Umfangs decken, sind die Ausgaben des EU-Haushalts eingeschränkt und mit besonderen Aufgaben der EU verbunden. Diese Arbeit befasst sich mit der Darstellung der Einnahmen und Ausgaben, die durch die Haushaltsgelder der EU beglichen werden. Die Zeichen der Stärkung von Finanzautonomie der EU wurden überprüft und infolge dessen die Einführung von einer neuen Steuer, die ein unmittelbares Einkommen der EU darstellt, deren günstigste Form aber noch nicht festgelegt ist.

Schlüsselwörter: Haushalten der EU, Haushaltsrecht, Haushaltsregeln, Haushaltseinkommen, Haushaltsausgaben, die EU-Steuer