

PRORAČUN EUROPSKE UNIJE

Matko Guštin

student 5. godine Pravnog fakulteta Osijek
E-adresa: matko.gustin10@gmail.com

Pregledni rad
UDK UDK 336.14(4-67EU)
Rad primljen 26. svibnja 2021.

Sažetak

Razvoj Europske unije kao ekonomske zajednice država, rezultirao je i razvojem njezina proračuna – generatora razvoja država ove zajednice. Proračun Europske unije karakterizira složen proces njegova donošenja, počevši od Komisije kao ovlaštene predlagateljice proračuna, preko Vijeća i Europskog parlamenta kao institucija koje vrše njegovo odobrenje, pa sve do Revizorskog suda koji vrši nadzor zakonitosti nad njegovim izvršenjem. Potvrda zakonitog i kvalitetnog izvršenja proračuna Europske unije jest davanje razrješnice Europskog parlamenta. Sredstva proračuna Europske unije čine sredstva koja proračunu doprinose same države članice kroz određeni postotak poreza na dodanu vrijednost, bruto nacionalnog dohotka, carina te brojnih drugih financijskih sredstava, kao što su poljoprivredne pristojbe, a određeni dio sredstava potječe i od donacija i prenesenih viškova. Glede proračunskih rashoda, oni se dijele na obvezne i fakultativne, a usmjereni su na brojne politike koje institucije Europske unije odrede kao strateške. Osim godišnjeg proračuna, Europska unija svoj gospodarski razvoj temelji i na višegodišnjem financijskom okviru koji postavlja dugoročnu perspektivu razvoja strateških politika te smjernice za donošenje godišnjih proračuna. Politike u koje Europska unija preko svoga proračuna ulaže znatna sredstva uglavnom su politike održivog rasta i razvoja, sigurnosti europskog građanstva, te vanjska politika koja djeluje kao jamac regionalne i svjetske sigurnosti, ali određeni dio proračunskih sredstava usmjeren je i na internu rashodovnu stranu administracije. Iako proračun Europske unije podliježe snažnom internom i eksternom nadzoru te omogućava opći razvoj ove zajednice, brojne kritike iziskuju i njegovu reformu na način da ga učine fleksibilnijim i pristupačnijim građanima koji od njega trebaju osjetiti izravniju i učinkovitiju korist.

Ključne riječi: proračun Europske unije, višegodišnji proračunski okvir, Komisija, Europski parlament, prihodi

1. UVOD

Funkcioniranje zajednice država kao što je Europska unija nemoguće je bez kvalitetno postavljenog financijskog okvira s obzirom na područja u kojima ova zajednica djeluje. Iako je prvotna intencija bila stvaranje isključivo ekonomske zajednice, Europska unija danas djeluje kao zajednica država *sui generis* koja jamči ekonomsku, socijalnu i pravnu

sigurnost europskih građana. Kako se Europska unija postupno razvijala u institucionalnom smislu, tako se sve više iskazivala i potreba za uspostavljenjem jedinstvenog financijskog okvira – proračuna za njezino funkcioniranje. Kao i sama Europska unija, tako je i njezin proračun jedinstven jer *de facto* potječe od parlamentarnog tijela neposredno izabranog od europskih građana, ali osim toga, cjelokupni postupak njegova donošenja i nadzora podliježe međusobnoj institucionalnoj suradnji.

Proračun Europske unije predstavlja osovinu razvoja novih država članica s obzirom na to da je i nastojanje osnivačkih država brojnim proračunskim programima i sredstvima doprinijeti razvoju novih država, prije svega tranzicijskih država koje relativno kratko vrijeme djeluju prema tržišnim principima. Ravnomjernom razvoju europskih država – članica Europske unije – osobito doprinosi višegodišnji financijski okvir koji kroz dugogodišnje razdoblje postavlja prioritete razvoja i područja europskih interesa. Kao što svako članstvo u nekoj organizaciji posljedično dovodi do plaćanja svojevrsne članarine u zamjenu za niz pogodnosti, tako države članice Europske unije sudjeluju i u kreiranju njezina proračuna. Naglasak je pri tome prvenstveno stavljen na ekonomsku moć same države, dok kroz pojedine financijske instrumente institucije Europske unije postavljaju, do određene mjere, jedinstvena pravila uz mogućnost njihove korekcije od strane same države članice. To se osobito očituje u stopi poreza na dodanu vrijednost s obzirom na to da Europska unija ne može svojim ovlastima izravno zadirati u porezno područje pojedine države, ali ostavljena joj je mogućnost da svojim nadležnostima dosljedno kreira politiku “ujedinjenosti u različitosti”. Financijska perspektiva razvoja Europske unije, osobito njezina proračuna, sve češće se postavlja kao pitanje opstojnosti ove zajednice što ukazuje na nužnost reforme tog složenog sustava, koji s jedne strane mora biti dovoljno složen kako bi spriječio svaki, pa i najmanji pokušaj malverzacije proračunskim sredstvima, dok s druge strane reforma mora biti usmjerena k postizanju fleksibilnosti i prilagodljivosti cjelokupnog proračunskog sustava.

Proračun Europske unije, umjerenom reformskom politikom, dosljedno može provoditi sva suvremena načela i metode upravnog djelovanja i tako posredno usmjeravati razvoj brojnih drugih područja vezanih uz proračun. Institucionalna suradnja na relaciji Europski parlament – Vijeće – Komisija jedina je kadra osigurati provedbu financijskog instrumenta kao što je proračun Europske unije jer ona sadrži dovoljan broj mehanizama koji jamče izvršenje proračuna u zakonski postavljenim normama, kao i sigurnost građanima da će im sredstava uplaćena u proračun biti kvalitetno uzvrćena kroz ulaganja u javna dobra, odnosno politike njihovih interesa. Za djelotvornost proračunskog sustava Europske unije jednako je tako važan i Revizorski sud kao neposredni promatrač pravilnog izvršenja proračuna u korist europskih građana, djelujući tako kao zaštitnik integracijskog koncepta europskih država okupljenih u Europskoj uniji.

Cilj je ovoga rada ukazati na složenost i važnost proračuna Europske unije kao financijskog instrumenta stabilnosti, kao i ukazati na odliku svekolike transparentnosti tijekom njegova donošenja i izvršenja. Rad je stoga koncipiran na način da se ukratko bavi opće-

nitim značajem proračuna ključnog za održanje javnih financija te metodama suvremenog upravnog postupanja primjenjivih i na donošenja proračuna Europske unije. Glede samog proračuna Europske unije, rad analizira čitav postupak njegova donošenja te uloge institucija od njegova predlaganja do konačnog nadzorno-analitičkog segmenta. Isto tako, rad analizira i složen sustav prihoda i rashoda koji čine proračun Europske unije te proračun s aspekta Komisije i Revizorskog suda. Predmet rada jest i pitanje proračunske perspektive u nadolazećim razdobljima s obzirom na brojne kritike proračunske birokratiziranosti s naglaskom na reforme koje je u tom smjeru potrebno provesti.

2. ODRŽIVOST JAVNIH FINANCIJA – VAŽNOST PRORAČUNA

Funkcioniranje svake države počiva na kvalitetnom proračunu koji, među ostalim, jamči i stabilnost javnih financija. Državni se proračun definira kao temeljni pravni akt kojim se određuje državni prihodi i rashodi kroz jednogodišnje razdoblje, a kojega donosi predstavničko tijelo – parlament. Proračun je i ustavna kategorija, pa promatrajući na hrvatskom primjeru, on je reguliran člankom 91. Ustava Republike Hrvatske¹ prema kojemu se državni prihodi i rashodi utvrđuju u državnom proračunu, a koji donosi Hrvatski sabor većinom glasova svih zastupnika. Financijskim aspektom promatrajući, državni proračun ima obilježje planskog akta jer upravo kvalitetna predvidljivost prihoda i rashoda države utječe na kvalitetno zadovoljenje društvenih potreba.² Proračunski prihodi i rashodi međusobno se dopunjuju, odnosno što je više proračunskih prihoda, bilo kroz poreze ili druga davanja, veći će iznos biti namijenjen rashodovnoj strani, kako na administrativnoj, tako i na ekonomskoj rashodovnoj strani.³ Javnost donošenja proračuna, kao i njegovo trošenje, izuzetno je važno u državama razvijene demokracije prije svega jer države danas funkcioniraju kao socijalne države koje zadovoljavaju brojne potrebe svojih građana. Socijalna država definira se kao skup institucionalno-normativnih rješenja kojima se nastoji ujednačiti životni standard njezinih građana.⁴ Princip funkcioniranja socijalne države takav je da se iz ostvarenih dohodaka kroz poreze i doprinose izdvajaju potrebna sredstva za mirovine, socijalne naknade, stipendije i druga javna davanja, što posljedično (opravdano) dovodi do povećanog interesa javnosti kod donošenja proračuna.

¹ Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014.

² Vukojević, Branka, Načelo proračunske ravnoteže u nacionalnom proračunskom sustavu, Poslovna izvrsnost, god. 10, br. 2, 2016., str. 242.

³ *Ibid.*

⁴ Vrban, Duško, Država i pravo, Golden marketing, Zagreb, 2003., str. 203.

Održivost javnih financija, odnosno prihodovne strane proračuna, najvećim dijelom temelji se na porezima, doprinosima, carinama⁵ te pristojbama, a kvalitetni balans između navedenih stavki daje temelje “zdravim” javnim financijama. Opterećenost javnih financija, pa samim time i državnog proračuna, nastupa izvanrednim prihodima, ostvarenima kroz kredite.⁶

Održivost proračuna postiže se i kroz proračunska načela, podijeljena u dvije kategorije: i) statističku i ii) dinamičku. Naime, statistička načela čine proračunska potpunost (proračun obuhvaća sve prihode i rashode na jednom mjestu), proračunsko jedinstvo (jedinstvenost proračuna kao dokumenta političko-financijske naravi), proračunska realnost (postavljanje stvarnih očekivanja i mogućnosti države) te preglednost (razumljivost proračunskih stavki građanima, odnosno javnosti općenito). S druge pak strane, dinamička proračunska načela čine specijalizacija (detaljno navedeni prihodi i rashodi, odnosno svrstani u različite kategorije), proračunsko odobrenje (proračun ne može biti donesen bez odobrenja parlamenta, a u širem smislu, cjelokupni postupak je nemoguć bez prijedloga vlade), jednogodišnjost (donosi se i izvršava se tijekom razdoblja od jedne godine), javnost (proračun dostupan javnosti, osobito u vremenu prevladavajućih informacijsko-komunikacijskih tehnologija) te ključno načelo – načelo proračunske ravnoteže.⁷ Na temelju načela proračunske ravnoteže postiže se to da ukupno ostvareni prihodi i primici pokriju ukupno nastale rashode i izdatke. Upravo se u ovom načelu traži specijaliziranost glede donošenja i upravljanja proračunom jer ako prihodi i rashodi ne bi bili ujednačeni, to znači da se mora pronaći dodatan izvor sredstava, odnosno da se rashodi i izdaci moraju umanjiti tijekom godine, ovisno o nužnosti i svrsishodnosti financiranja pojedinih proračunskih stavki.⁸

2.1. PRIMJENA METODA I NAČELA DOBRE UPRAVE KOD DONOŠENJA PRORAČUNA

Područje financijskog prava, kao i znanosti, većim dijelom potpadaju pod područje uprave, stoga je i kod donošenja proračuna nužno voditi se postavljenim metodama dobre uprave, odnosno upravnog djelovanja. Jedna od ključnih metoda upravnog djelovanja jest planiranje. Naime, kod donošenja proračuna primjena ove metode dugoročno je važna jer jamči jasno planirane rashode i prihode utemeljene na realnosti i stvarnim

⁵ Ulaskom u Europsku uniju, carine postaju osjetno manje zastupljene kao prihodi državnog proračuna s obzirom na to da na razini Europske unije postoje određena carinska pravila. Inače, carine su jedan od temeljnih prihoda proračuna Europske unije.

⁶ Vrban, *op. cit.* (bilj. 4), str. 201.–202.

⁷ Vukojević, *op. cit.* (bilj. 2), str. 247.–249.

⁸ Malatestinić, Ivica, Lokalni proračun i uključivanje javnosti u proces njegovog donošenja, Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, Zagreb, 2011., str. 10.

moogućnostima države. Konkretno, u ovom slučaju riječ je o strateškom planiranju gdje je ključna odgovornost nositelja političke vlasti s obzirom na to da Vlada predlaže proračun, a Hrvatski sabor ga donosi – i u jednom i u drugom tijelu nalazimo političare koji svoj legitimitet crpe iz naroda, odnosno iz parlamenta. Stoga je strateškim planiranjem potrebno odrediti ciljeve, analizirati stanje te postaviti prioritete djelovanja jer upravo to pokazuje zrelost i shvaćanje važnosti proračunskog procesa.⁹ Nadalje, jedna od važnih metoda je i metoda vođenja i planiranja kojom je istaknuta nužna institucionalna povezanost svih organizacijskih jedinica. U kontekstu donošenja proračuna, ključno je istaknuti kako svi njegovi korisnici moraju pridonijeti njegovu nastanku, prvenstveno naglašavajući nužna sredstva potrebna za rad.¹⁰

Proces donošenja proračuna okarakteriziran je i odlikom komunikacije koju treba tumačiti u širem smislu na način da se proračunskim korisnicima moraju dati jasne i točne informacije o utvrđenim rashodima i prihodima, naglašavajući sve prednosti informacijskog doba. Međutim, katkad se treba voditi i time da mnogo informacija stvara kontraefekt, pa je bitno ukazati na one najvažnije.¹¹ Standardizacija postupanja odavno se ustalila kod donošenja proračuna jer u pravilu, ono što izvršna vlast predloži, zakonodavna i potvrdi, što, s obzirom na to da je riječ o političkom dokumentu, katkad može dovesti i u pitanje potrebnu razinu stručnosti i objektivnosti pri donošenju ovakvih odluka. Međutim, ključna metoda i pristup upravnog postupanja ona je nadzorna jer opstojnost proračuna ovisi upravo o nadzoru – ako se sredstva troše na način kako je to predviđeno, taj nadzor će biti pozitivan jer će utvrditi povjerenje u upravu, dok bi u protivnom slučaju riječ bila o obliku negativnog nadzora, odnosno negativnog ishoda koji prikazuje odstupanje od temeljnih načela.¹²

Govoreći o proračunu Europske unije, pristup njegovu donošenju mnogo je stroži jer je i cjelokupna struktura, prije svega nadzorna struktura, izuzetno kvalitetno koordinirana i nastoji što je moguće racionalnije utrošiti proračunska sredstva. Funkcioniranje institucija Europske unije promatra se kao postupanje svojevrstne europske uprave u širem smislu, a funkcionalnost tog postupanja postiže se uspostavom načela dobre uprave, što i ne čudi jer u kreiranju i donošenju europskog proračuna sudjeluju brojne institucije, pa samim time i brojni službenici za koje je nužan visok stupanj etičnosti i stručnosti. Tako službenici Europske unije moraju svoju etičnost na najvišoj razini iskazati i pri sudjelovanju u proračunskom procesu, pa se profiliraju sljedeća načela javne službe Europske unije: *i*) posvećenost Europskoj uniji i njezinim građanima, što treba tumačiti na način da se mora voditi računa o interesima cjelokupnog građanstva ove Zajednice, *ii*) inte-

⁹ Koprić, Ivan *et al.*, Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu – Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 2014., str. 115.

¹⁰ *Ibid.*, str. 116.

¹¹ *Ibid.*, str. 118.

¹² *Ibid.*, str. 119.–123.

gritet, što ukazuje na važnost shvaćanja strateških ciljeva i institucija, odnosno što ukazuje na interdisciplinarnost, *iii*) objektivnost, kao ključna pretpostavka nepristranosti i sprječavanja korupcije, *iv*) poštovanje drugih te *v*) transparentnost, što je neminovno jedno od ključnih načela proračunskog procesa uopće. Gotovo identičan pristup i načela postavljena su i u odnosu na javne službenike.¹³

Komparirajući proces donošenja nacionalnog proračuna i onog europskog, odnosno Europske unije, može se uočiti kako postoji niz razlika, no njihova poveznica zasigurno je i europski upravni prostor koji uspostavlja jedinstvena načela djelovanja javne uprave, koja i na razini Europske unije i na nacionalnoj razini, sudjeluje u donošenju proračuna. Neka od zajedničkih načela koja se uspostavljaju u konceptu europskog upravnog prostora su otvorenost i transparentnost, odgovornost, učinkovitost, proporcionalnost, usklađenost (odnosno koordiniranost) te proporcionalnost.¹⁴

Sva navedena načela i metode kojima uprava stremi, ukazuju i na složenost materije financijskog prava, a kojoj je podvrgnut i proračun. Primjena ovih načela i na europskoj i na nacionalnoj razini dovodi do otvorenih javnih financija, što će posljedično pojednostavniti nadzorne postupke, a samim time i povjerenje građana u sustav javnih financija kojima je on u konačnici i namijenjen.

3. PRORAČUNSKI PROCES U EUROPSKOJ UNIJI

Europska unija, zamišljena kao zajednica europskih naroda, nastala je primarno kao ekonomska zajednica, dok se kasnijim razvojem afirmirala u zajednicu mnogo šireg područja djelovanja, zbog čega je njezina institucionalna izgradnja zahtijevala i uspostavu financijskog okvira u obliku proračuna kako bi se mogli financirati njezini ciljevi i vrijednosti koje zastupa. Naime, Europska unija zasniva se na temeljnim vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, demokracije, slobode, jednakosti, vladavine prava i prava manjina, iz čega se formiraju i njezine politike.¹⁵

Proračun Europske unije reguliran je Ugovorom o funkcioniranju Europske unije¹⁶ (u nastavku: UFEU) koji predviđa proces njegova donošenja i nadzora. Osim UFEU-om, proračun je djelomično reguliran i Ugovorom o Europskoj uniji¹⁷ (u nastavku: UEU) koji

¹³ Europski ombudsman, Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/6f34b389-82be-11e5-b8b7-01aa75ed71a1/language-hr/format-PDF/source-123938490>, pristupljeno 6. travnja 2020.

¹⁴ Koprić, *op. cit.* (bilj. 9), str. 322.–323.

¹⁵ Čapeta, Tamara; Rodin, Siniša, *Osnove prava Europske unije*, Narodne novine, Zagreb, 2018., str. 30.–31.

¹⁶ Službeni list Europske unije, C 202/47 od 7. lipnja 2016.

¹⁷ Službeni list Europske unije, C 202/13 od 7. lipnja 2016.

gotovo programatski ističe neke bitne odredbe, kao npr. da Vijeće zajedno s Europskim parlamentom, uz zakonodavne, izvršava i proračunske funkcije,¹⁸ odredbu prema kojoj nastali administrativni izdaci za rad institucija terete proračun Europske unije¹⁹ i druge.²⁰ S druge pak strane, UFEU jasno proklamira svojevrsno načelo jedinstvenosti prema kojemu su sve stavke prihoda i rashoda Unije obuhvaćene procjenama koje se izrađuju za svaku financijsku godinu i prikazuju se u proračunu, koji utvrđuju Europski parlament i Vijeće, pri čemu ta jedinstvenost prihoda i rashoda na jednom mjestu mora biti uravnotežena. Od ostalih “proračunskih izvora” Europske unije 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.²¹

3.1. RAZVOJ PRORAČUNA EUROPSKE UNIJE

Bez proračuna, Europska unija ne bi mogla ostvariti svoje postavljene ciljeve, prije svega jednakost. Početak razvoja proračuna Europske unije započinje 60-ih godina prošlog stoljeća kada je uspostavljena zajednička poljoprivredna politika. Referirajući se na tu zajedničku poljoprivrednu politiku, ona je i danas ključna točka razvoja Europske unije i njezinih politika koja djeluje kao sektor “garancije i razvoja”.²² Razvoju proračuna pridonijela je i ugovorna regulacija o solidarnom financiranju proračuna europskih zajednica iz zajedničkih sredstava država članica 1970. godine.²³ Ekspanzivni razvoj tržišta i njegovih sloboda 80-ih i 90-ih godina prošlog stoljeća, rezultirao je i stvaranjem jedinstvenog europskog tržišta čime je tadašnja Europska zajednica postala gospodarski lider, koji je svoju opstojnost i daljnji razvoj mogao temeljiti samo na jasno postavljenim financijskim temeljima kroz proračunska sredstva. Ključne su bile 2004. i 2007. godina kada Europska unija postaje bogatija za 13 novih članica, odnosno kada se “probija” i na istok Europe što je početak njezina intenzivnog profiliranja kao predvodnice gospodarskog razvoja i jednakosti na čitavom europskom kontinentu.²⁴

¹⁸ Čl. 16. st. 1. UEU-a.

¹⁹ Čl. 41. st. 1. UFEU-a.

²⁰ Donošenje proračuna Europske unije predstavlja ništa drugo doli jedan od zakonodavnih postupaka. Međutim, ovaj postupak je, zajedno s postupkom donošenja provedbenih mjera za raspolaganje vlastitim sredstvima Europske unije te donošenjem višegodišnjeg financijskog okvira Europske unije, svrstan u posebne zakonodavne postupke. Detaljnije: Čapeta, *op. cit.* (bilj. 15), str. 52.–53.

²¹ Đurđević, Zlata, Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa, god. 28, br. 2, 2004., str. 184.

²² Mihalj, Pavle, Agrarna politika Europske unije na pragu trećeg tisućljeća, Politička misao, god. 36, br. 3, 1999., str. 62.

²³ Feletar, Dragutin; Feletar, Petar, Europska unija – nada i sumnje, Meridijani, god. 14, br. 117, 2007., str. 60.

²⁴ Ukratko o proračunu EU-a, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2019., str. 5.

3.2. SPECIFIČNOSTI PRORAČUNA EUROPSKE UNIJE

Da Europska unija pridaje znatnu pozornost održavanju svoje proračunske discipline i promišljenosti trošenja sredstava, svjedoči i činjenica da Europska unija ne donosi nijedan akt koji bi imao znatnije posljedice za njezin proračun, a da se pritom ne osigura mogućnost financiranja rashoda koji proizlaze iz tog akta u granicama vlastitih sredstava Europske unije te u skladu s višegodišnjim financijskim okvirom. Specifičnost proračuna Europske unije ogleđa se kroz brojna pitanja, pa je tako i proračunom, kao financijskim instrumentom, kroz načelo dobrog financijskog upravljanja, državama članicama dana mogućnost, štoviše, dužnost suradnje s Europskom unijom kako bi se osiguralo dobro financijsko upravljanje proračunom, ali i kako bi se suzbila svaka nezakonita radnja kojom bi se povrijedili financijski interesi Europske unije.²⁵ Kao što nacionalne države brojnim financijskim instrumentima prikupljaju proračunska sredstva, tako i Europska unija ima određene instrumente kojima prikuplja proračunska sredstva u svrhu provedbe njezinih politika i ciljeva. Tako su temeljni izvori proračunskih sredstava prihodi od carina, sredstva temeljena na BDP-u, sredstva temeljena na PDV-u, a kao ostali izvori prihoda nameću se prihodi ostvareni od doprinosa osoba koje rade u europskim institucijama, rada samih institucija i drugo.²⁶

Kako je Europska unija primjer složene organizacije, nužno je razlikovati višegodišnji financijski okvir od godišnjeg proračuna Europske unije. Naime, na ovaj način povećava se transparentnost trošenja proračunskog novca, ali postiže se i jasnija vizija višegodišnjih potreba europskog tržišta i građana. Takvu definiciju postavlja i UFEU naglašavajući kako se time jamči da će se proračunska izdaci razvijati urednim načinom i u granicama vlastitih sredstava. Taj višegodišnji financijski okvir utvrđuje se na razdoblje od najmanje pet godina, a s njime u skladu mora biti i godišnji proračun. U pravilu, višegodišnji financijski okvir donosi se za sedmogodišnje razdoblje, a utvrđuje se uredbom Vijeća (odlučuje jednoglasno uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta danom većinom glasova njegovih članova). Financijskim višegodišnjim okvirom utvrđuje se godišnja gornja granica kategoriziranih odobrenih proračunskih sredstava prema onim područjima i aktivnostima na kojima Europska unija djeluje, a nedonošenje prethodno spomenute uredbe do kraja prethodnog višegodišnjeg financijskog okvira, implicira nastavljanje primjene gornjih granica koje se odnose na prethodnu godinu tog okvira. Kako u donošenju proračuna sudjeluje, uz Europski parlament i Vijeće i Komisija, tijekom čitavog proračunskog procesa ovlašteni su poduzimati sve potrebne mjere radi što efikasnijeg donošenja proračuna.²⁷ U nekoliko navrata istaknuto je kako proračun Europske unije u mnogo čemu odudara od klasičnih, nacionalnih proračuna. Prije svega, ovaj proračun je investicijski jer se njime

²⁵ Čl. 310. UFEU-a.

²⁶ Šarić, Marta; Hren, Martin, Analiza proračuna Europske unije za 2017. godinu s posebnim osvrtom na Republiku Hrvatsku, Pravnika, god. 51, br. 101, 2017., str. 131.–132.

²⁷ Čl. 312. UFEU-a.

financiraju tzv. područja europskog interesa, kao što su rast i konkurentnost, a koristi se samo kada je svrhovitije trošiti ta sredstava na europskoj razini.²⁸

Dakle, njime se ne financiraju socijalna zaštita ili bilo koja uobičajena razina obrazovanja, nacionalna obrana ili slično, već isključivo europski strateška područja čime Europska unija postaje značajan gospodarski konkurent. S druge pak strane, ovim proračunom svaka država članica ostvaruje one ciljeve koje ne bi mogla samostalno ostvariti, zbog čega proračun Europske unije doprinosi i dodanoj vrijednosti jer on državama članicama omogućava financiranje javnih dobara (potpuno ili u određenom postotku, uz zadovoljenje kriterija europske dimenzije, razmjernosti, supsidijarnosti, europskih vrijednosti te integracije).²⁹

Glede proračunskih isplata, one su uglavnom usmjerene na strukturne mjere (cca 46%), poljoprivredu (cca 41%), administraciju (cca 6%), vanjsku politiku (6%) te osiguravanje europskog prostora (cca 1%).³⁰ Prema svojoj veličini, proračun Europske unije manji je od proračuna npr. Poljske ili Belgije, pa je tako za 2019. godinu proračun Europske unije iznosio 148 milijardi eura, dok je belgijski proračun iznosio 242 milijarde eura, a poljski čak 223 milijarde eura.³¹ *Suma summarum*, temeljna načela proračuna Europske unije jesu sljedeća: *i*) jedinstvo, *ii*) univerzalnost, *iii*) specijalizacija, *iv*) godišnja periodičnost, *v*) proračunska točnost, *vi*) proračunska ravnoteža, *vii*) jedinica obračuna, *viii*) razumno financijsko upravljanje te *ix*) transparentnost.³²

3.2.1. Uredba o uspostavljanju višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020.

Uredba o uspostavljanju višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020. godine^{33 34} (u nastavku: UVFO) predviđa uglavnom tehničke predispozicije. Jedna od

²⁸ Česta je primjedba proračunu Europske unije kako on ne može osigurati bilo kakvu stabilnost zbog centraliziranih proračunskih sustava njezinih država članica. Detaljnije: Iversen, Torben *et al.*, The Eurozone and Political Economic Institutions, Annual Review of Political Science, god. 19, br. 1, 2016., str. 176.

²⁹ Ukratko o proračunu EU-a, *op. cit.* (bilj. 24), str. 6.

³⁰ Beširević, Nataša *et al.*, EUčionica – sve što ste htjeli znati o ulasku Hrvatske u EU, Europski edukacijski forum, Zagreb, 2012., str. 123.

³¹ Ukratko o proračunu EU-a, *op. cit.* (bilj. 24), str. 16.

³² Đurđević, *op. cit.* (bilj. 21), str. 184.–187.

³³ Uredba Vijeća (EU, EURATOM) br. 1311/2013 od 2. prosinca 2013. kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020., Službeni list Europske unije, L 347/884 od 20. prosinca 2013.

³⁴ Specifičnost je višegodišnjeg financijskog razdoblja 2014. – 2020. i ta što je prvi put uveden pojam europski strukturni i investicijski fondovi, a koji obuhvaćaju ukupno pet fondova: *i*) europski fond za regionalni razvoj (EFRR), *ii*) europski socijalni fond (ESF), *iii*) kohezijski fond (KF), *iv*) europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) te *v*) europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR). Detaljnije: Maletić, Ivana *et al.*, EU projekti – od ideje do realizacije, TIM4PIN d.o.o. za savjetovanje, Zagreb, 2016., str. 12.

ključnih odredbi je i obveza preispitivanja višegodišnjeg financijskog okvira u sredini njegova razdoblja (što u ovom slučaju predstavlja najkasnije kraj 2016. godine) od strane Komisije, a uzimajući u obzir gospodarsku situaciju te mikroekonomske pokazatelje i prognoze. Isto tako, naglašava se striktna obveza Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije pridržavanja gornjih granica rashoda tijekom svakog proračunskog postupka.³⁵ I dok Europski parlament i Vijeće imaju ključnu ulogu u samom procesu donošenja višegodišnjeg proračunskog okvira, kao i onog godišnjeg, Komisija je ta koja djeluje nadzorno, pa među ostalim ima obvezu prije nego što otpočne proračunski postupak za godinu $n + 1$ obaviti tehničke prilagodbe višegodišnjeg financijskog okvira, kao što su (ponovno) vrednovanje gornjih granica, kao i ukupnih iznosa odobrenih sredstava, izračun apsolutnog iznosa pričuve za nepredviđene izdatke i drugo, a sve to na temelju fiksnog deflatora³⁶ od 2% na godinu.³⁷ UVFO-om predviđeni su i posebni instrumenti, kao što su pričuva za hitne financijske pomoći, fond solidarnosti Europske unije, instrument fleksibilnosti, pričuva za nepredviđene izdatke i drugo.

Osobito važan dio predviđen UVFO-om je i provedba revizije. Naime, višegodišnji financijski okvir može se revidirati sukladno gornjim granicama vlastitih sredstava, a prijedlog za provedbu iste predočava se i donosi prije početka proračunskog postupka za pojedinu godinu ili za prvu od predmetnih godina. Prijedlog kojim se predlaže provedba revizije razmatra mogućnosti preraspodjele rashoda među programima, s ciljem da značajan iznos bude u okviru postojeće gornje granice.³⁸ Isto tako, naglašava se i stalna međuinstitucionalna suradnja Komisije, Europskog parlamenta te Vijeća. Međutim, kako je riječ o nekom obliku instrumentalne uredbe, ona predviđa i konkretan izračun višegodišnjeg financijskog okvira. Europska unija utvrđuje drugačije okvirne prioritete svojeg financiranja, što je još jedna od specifičnosti njezina proračuna. Naime, najveći dio sredstava, čak 450 milijardi eura, predviđeno je za pametan i uključiv rast koji se može dosta široko tumačiti s obzirom na to da ono obuhvaća razvoj suvremenog gospodarstva kroz racionalne poteze i potrebu uključivanja svih proračunskih korisnika. Međutim, iako se na primjeru pametnog i uključivog rasta iznos sredstava čini velik (što i ne čudi s obzirom na to da je riječ o sedmogodišnjem razdoblju), prosječno godišnje izdvajanje sredstava za ovu namjenu je 60-ak milijuna eura, konkretno od planiranih početnih 60,283 milijardi eura u 2014. godini, taj se iznos do 2020. godine popeo do čak 69 milijardi eura – dakle, vidljiv je postupni porast izdvajanja temeljen na projekcijama potreba gospodarstva. S druge pak strane, razvidno je kako Europska unija kao posebnu

³⁵ Čl. 2. i 3. UVFO-a.

³⁶ Inače, deflator BDP-a definira se kao indeks koji se koristi za finalne proizvode BDP-a koji ga sačinjavaju, a izračunava se kao odnos između nominalnog i realnog BDP-a. Tako i u ovom slučaju fiksni deflator od 2% godišnje predstavlja svojevrsnu protutežu između realnog i nominalnog stanja, odnosno predviđenog proračuna i stvarnog gospodarskog stanja koje će ga ocrtavati. EFOS – ekonomski pojmovi – https://efosekonomskipojmovi.fandom.com/hr/wiki/Deflator_BDP-a, pristupljeno 4. travnja 2020.

³⁷ Čl. 6. UVFO-a.

³⁸ Čl. 17. UVFO-a.

kategoriju uređuje sigurnost i građanstvo, premda je to primarna uloga samih država članica, no uloga Europske unije u tom segmentu je kroz brojne poticaje i promidžbe. Sredstva višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020. godine raspodijeljena su na ukupno 959,988 milijardi odobrenih sredstava za plaćanje te 908,400 milijardi. Tako je za segment “Pametna i uključiva rast” predviđeno 450,763 milijarde eura, “Održiva rast: prirodni resursi” 373,179 milijardi eura, “Sigurnost i građanstvo” 15,686 milijardi eura, “Globalna Europa” 58,704 milijardi eura, “Administracija” 61,629 milijardi eura te naknade 27 milijardi eura.³⁹

3.3. DONOŠENJE GODIŠNJEG PRORAČUNA EUROPSKE UNIJE

Donošenje godišnjeg proračuna Europske unije, kao temeljnog financijskog, ali i političkog akta na razini Europske unije, iscrpno je regulirano UFEU-om. Trajanje izvršenja proračuna obuhvaća razdoblje financijske godine od 1. siječnja do 31. prosinca, a kao što je to i prethodno izneseno, ključni akteri u donošenju proračuna su Komisija, Europski parlament i Vijeće. Načelo bi se donošenja godišnjeg proračuna Europske unije moglo podijeliti u pet faza, od kojih je svaka karakteristična prema određenim radnjama, kako slijedi:

- 1. faza: prije 1. rujna – izrada nacrt proračuna
- 2. faza: prije 1. listopada – stajalište Vijeća
- 3. faza: stajalište Europskog parlamenta
- 4. faza: (eventualno) mirenje i usvajanje zajedničkog teksta te
- 5. faza: donošenje proračuna.⁴⁰

Prije izrade nacrt proračuna uopće, obveza je svake institucije Europske unije, izuzevši Europsku središnju banku, napraviti projekciju svojih izdataka za narednu proračunsku, odnosno financijsku godinu zaključno do 1. srpnja. Po izradi projekcija izdataka, oni se dostavljaju Komisiji koja ih implementira u nacrt proračuna (točnije, objedinjuje ih u brojne ukupne proračunske izdatke), a koji obvezno sadrži procjenu prihoda i rashoda za proračunsku godinu. Potom Komisija dostavlja nacrt prijedloga proračuna Europskom parlamentu i Vijeću najkasnije do 1. rujna, a sve do sazivanja Odbora za mirenje, Komisija može izmijeniti nacrt proračuna koji predlaže.⁴¹

Nakon prethodno navedene faze, Vijeće usvaja stajalište o podnesem nacrtu proračuna, koji obrazlaže, te ga dostavlja Europskom parlamentu na daljnje postupanje. Po podnesenom stajalištu, Europski parlament ima rok od 42 dana kroz koji može postupiti na tri načina: *i*) odobriti stajalište Vijeća čime se proračun usvaja, *ii*) ostati inertan i ne do-

³⁹ Prilog 1. UVFO-a.

⁴⁰ Europski parlament, Proračunski postupak, https://www.europarl.europa.eu/infographic/budgetary-procedure/index_hr.html, pristupljeno 5. travnja 2020.

⁴¹ Čl. 314. st. 1. i 2. UFEU-a.

nijeti nikakvu odluku čime se smatra da je proračun usvojen (u ovom slučaju, razvidno je kako se ide *in favorem* druge institucije, odnosno prednost se uvijek daje stabilnosti same Europske unije i njezinih financija) ili *iii*) usvojiti izmjene nacrtu proračuna većinom članova te takav izmijenjeni nacrt dostaviti ponovno Vijeću i Komisiji. U slučaju ostvarenja potonjeg postupanja, dužnost je predsjednika Europskog parlamenta sazvati Odbor za mirenje⁴² u dogovoru s predsjednikom Vijeća, no za njegovim sazivanjem neće biti potrebe ako u roku od deset dana otkad je Europski parlament odaslao obavijest o izmjenama nacrtu proračuna Vijeće potvrdi tako predložene izmjene.⁴³ U slučaju potrebe za provedbom mirenja, važnu ulogu u tom procesu ima Komisija koja ima mogućnost poduzimanja svih potrebnih inicijativa kako bi rad Odbora za mirenje rezultirao i konačnim usvajanjem proračuna.⁴⁴ Protekom razdoblja od dvadeset i jednog dana rada Odbora za mirenje kada ono rezultira donošenjem zajedničkog teksta, daje daljnji rok od 14 dana Europskom parlamentu i Vijeću za odobrenje tog zajedničkog teksta kao podloge za donošenje proračuna, a tijekom ovog razdoblja Europski parlament i Vijeće mogu postupiti na sljedeće načine: *i*) odobriti zajednički tekst ili ne donijeti nikakvu odluku, odnosno moguće je da jedna od institucija odobri zajednički tekst, a druga nikakvu, čime se smatra da je proračun usvojen, *ii*) odbiti zajednički tekst, odnosno jedna od institucija može odbiti zajednički tekst, a druga ne donijeti nikakvu odluku, pri čemu Komisija sastavlja novi prijedlog nacrtu proračuna, *iii*) razdvojiti se u mišljenjima na način da Europski parlament odbije zajednički tekst, a Vijeća ga odobri, pa je Komisija ponovno dužna sastaviti novi prijedlog nacrtu proračuna, te *iv*) razdvojiti se u mišljenjima na način da Europski parlament odobri zajednički tekst, a Vijeće ga odbije, kada Europski parlament u roku 14 dana otkad je Vijeće izvršilo odbijanje zajedničkog teksta, može većinom svojih članova i s tri petine danih glasova odlučiti potvrditi sve ili neke izmjene (nepotvrđivanje izmjena od strane Europskog parlamenta, zadržava stajalište iz zajedničkog teksta, pa se smatra da je i proračun usvojen). Okončanjem ovakvog složenog postupka koji rezultira i konačnim donošenjem proračuna, predsjednik Europskog parlamenta proglašava proračun usvojenim nakon čega je obveza svake institucije izvršavati proračun na način kako je to predviđeno.⁴⁵ Tri ključna proračunska aktera – Komisija, Europski parlament i Vijeće – nemaju određene uloge samo pri donošenju proračuna Europske unije, već ih imaju i nakon njegova donošenja te su im povjerene

⁴² Inače, Odbor za mirenje sastoji se od jednakog broja članova Vijeća i Europskog parlamenta (ili njihovih predstavnika), a zadatak mu je postići dogovor o zajedničkom tekstu proračuna u roku 21 dana od dana njegova sazivanja. Sporazum, odnosno dogovor o zajedničkom tekstu postiže se kvalificiranom većinom predstavnika Vijeća i Parlamenta. Čl. 314. st. 5. UFEU-a.

⁴³ Čl. 314. st. 3. i 4. UFEU-a.

⁴⁴ Za razliku od donošenja nacionalnih proračuna gdje je jasno istančana neovisnost vlade, kao predlagatelja, te parlamenta, kao tijela koje usvaja proračuna, dakle nemogućnost utjecaja bilo kakvih (formalnih) utjecaja na kreiranje proračuna, europsko zakonodavstvo zahtijeva međusobno dopunjavanje ova tri aktera u donošenju proračuna, što i ne čudi s obzirom na birokratiziranost Europske unije, ali i brojna područja koja pokriva i na kojima djeluje, od unutarnje politike do globalizacijskih procesa.

⁴⁵ Čl. 314. st. 6.–10. UFEU-a.

dužnosti osiguravanja financijskih sredstava Europske unije radi ispunjavanja pravnih obveza prema trećima, međusobno u suradnji s Revizorskim sudom odlučuju o mjerama i načinima stavljanja na raspolaganje vlastitih sredstava Europske unije Komisiji, a “diplomatska” uloga Komisije očituje se i u tome što redovito saziva sastanke predsjednika Vijeća, Europskog parlamenta i Komisije radi provedbe proračuna Europske unije.⁴⁶

3.3.1. Proračunski odbori Europskog parlamenta

U cjelokupnom procesu donošenja proračuna Europske unije, Europski parlament ima najvažniju odluku jer o njegovim članovima – demokratski izabranim predstavnicima europskih građana – ovisi hoće li proračun biti donesen, odnosno oni su ti koji ga izglasavaju. Radi jačanja parlamentarne stručnosti i profesionalizma, u Europskom parlamentu djeluju dva proračunska odbora, i to onaj za proračun koji se bavi striktno pitanjima proračuna s financijskog aspekta, te onaj za proračunski nadzor koji djeluje kao “parlamentarni nadzornik” proračuna. Tako je Odbor za proračune Europskog parlamenta nadležan za pitanja kao što su višegodišnji financijski okvir prihoda i rashoda Europske unije, kao i za pitanja vlastitih sredstava Europske unije, nadležan je i za pitanja decentraliziranih tijela Europske unije, analizira financijske posljedice svih akata Europske unije s posebnim naglaskom na njihovu ujednačenost s proračunom Europske unije, nadzire izvršenje proračuna za tekuću godinu i drugo. S druge pak strane, Odbor za proračunski nadzor Europskog parlamenta vrši nadzor nad izvršenjem proračuna Europske unije, vrši reviziju poslovnih knjiga i bilanci Europske unije, surađuje s Revizorskim sudom Europske unije, donosi uredbe financijske naravi usmjerene na izvršenje, upravljanje i nadzor proračuna te drugo.⁴⁷

3.4. PRAVNE IMPLIKACIJE NEDONOŠENJA PRORAČUNA I NEUTROŠENA SREDSTVA

Nedonošenjem proračuna Europske unije u predviđenim rokovima, brojne se politike, financirane ovim proračunom, dovode u pitanje. Međutim, konačnim neusvajanjem proračuna na početku financijske godine, preostali iznos proračuna prethodne godine može se utrošiti do dvanaestine odobrenih proračunskih sredstava za bilo koje proračunsko poglavlje, a taj iznos ne smije prelaziti dvanaestinu odobrenih sredstava u tom istom poglavlju nacрта proračuna.⁴⁸ Po prijedlogu Komisije, Vijeće može, uz uvjet poštovanja ostalih uvjeta, odobriti izdatke koji prelaze dvanaestinu, nakon čega Vijeća takvu

⁴⁶ Čl. 322.–324. UFEU-a.

⁴⁷ Prilog VI. točka IV. I V. Poslovnika Europskog parlamenta (deveti parlamentarni saziv), Službeni list Europske unije, L 302/1 od 22. studenoga 2019.

⁴⁸ Na taj se način provodi svojevrsna penalizacija nedonošenja proračuna u predviđenom roku.

odluku odmah prosljeđuje Europskom parlamentu te takva odluka stupa na snagu tri-desetog dana od dana njezina donošenja ako Europski parlament (odlučujući većinom svojih članova), u tom roku ne odluči smanjiti te izdatke.⁴⁹ S druge pak strane, odobrena, a neutrošena sredstva do kraja financijske godine, izuzevši izdatke predviđene za osoblje, mogu se prenijeti samo u sljedeću financijsku godinu.⁵⁰ Neutrošena sredstva raspoređuju se po različitim poglavljima koja se potom raspoređuju prema namjeni ili vrsti, a daljnja podjela slijedi uredbama koje donosi Europski parlament. Od ovih sredstava izuzeti su izdaci za rad europskih institucija, koji se iskazuju zasebno.⁵¹

3.5. IZVRŠENJE PRORAČUNA I RAZRJEŠNICA

Komisija je ta koja izvršava proračun kroz suradnja s državama članicama, a koje se temelji na vlastitoj odgovornosti i djelovanju u granicama odobrenih sredstava djelujući načelima dobrog financijskog upravljanja.⁵² Jačanje načela dobrog financijskog upravljanja postiže se pojačanom suradnjom Komisije s državama članicama.⁵³ Referirajući se na odgovornost glede izvršenja proračuna, obveze država članica glede nadzora, revizije te odgovornosti u izvršenju proračuna utvrđuju se uredbama.⁵⁴ Isto tako, pridržavajući se pravila utvrđenih uredbom, Komisija može u okviru postavljenih ograničenja i drugih uvjeta, odobrena proračunska sredstva prenijeti iz jednog poglavlja u drugo, odnosno jedne potpodjele u drugu.⁵⁵

Davanje razrješnice Komisiji od strane Europskog parlamenta znak je dobrog upravljanja proračunom i ulaganjem njegovih sredstava u kvalitetno planirane politike. Na taj način, Europski parlament dokazuje svoje djelovanje, odnosno legitimitet koji crpi iz volje građana, pa istim jamči kako se europska sredstva troše namjenski i na način

⁴⁹ Čl. 315. UFEU-a.

⁵⁰ Dakle, neutrošena sredstva iz npr. 2019. godine mogu se prenijeti samo u 2020., ali ne i u 2021. ili 2022. godinu.

⁵¹ Čl. 316. UFEU-a.

⁵² Ovo načelo definirano je i hrvatskim Zakonom o proračunu, i to čl. 11. prema kojemu se proračunska sredstva moraju koristiti u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, osobito načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti. Narodne novine, broj 87/2008, 136/2012, 15/2015.

⁵³ Izraženo u brojevima, Komisija upravlja tek s oko 18% proračuna Europske unije, s 8% proračuna upravljaju međunarodne organizacije, decentralizirane agencije i drugi, dok je čak 74% proračuna upravljeno zajedničkom, odnosno podijeljenom upravljanju od strane država članica. Ukratko o proračunu EU-a, *op. cit.* (bilj. 24), str. 22.

⁵⁴ Uredbe predstavljaju akte namijenjene da u potpunosti zamijene postojeće pravne norme u državama članicama koje određenu situaciju jednakom europskom normom, što dovodi i do ujednačavanja prava. Čapeta, *op. cit.* (bilj. 15), str. 20.

⁵⁵ Čl. 317. UFEU-a.

utvrđen europskim normama (oblik političke odgovornosti).⁵⁶ Naime, svake godine, Komisija podnosi Europskom parlamentu i Vijeću račune za prethodnu financijsku godinu, a uz to, dostavlja i financijski izvještaj o imovini i obvezama Europske unije. Na temelju tako dostavljene dokumentacije, Komisija dostavlja i izvješće o ocjeni financija Europske unije. Po preporuci Vijeća, Europski parlament daje razrješnicu Komisiji za izvršenje proračuna, a radi njezina izdavanja Europski parlament i Vijeće ispituju naizmjenice račune, financijska izvješća te izvješće o ocjeni financija, godišnje izvješće Revizorskog suda zajedno s njegovim odgovorima te izjavu o jamstvu, odnosno pouzdanosti računa. Radi jačanja transparentnosti i sigurnosti u izdavanje razrješnice uopće, Europski parlament može od Komisije zatražiti dostavu dokaza o izvršenju rashoda, odnosno radu sustava financijskog nadzora prije nego što izda razrješnicu, a obveza je Komisije u tom slučaju dostaviti sve tražene podatke. Ako bi razrješnica bila dana “s rezervom”, dužnost je Komisije poduzeti potrebne mjere kako bi postupila sukladno danim primjedbama, a po zahtjevu Europskog parlamenta ili Vijeća, Komisija sastavlja izvješće koje dostavlja kako bi se koja od ove dvije institucije uvjerila u potrebne poduzete mjere.⁵⁷

3.6. JAČANJE TRANSPARENTNOSTI I BORBA PROTIV PRIJEVARA

Složenost čitavog sustava Europske unije iziskuje i snažne mjere glede borbe protiv utaja i prijevara na račun njezina proračuna, pa je tako uloga same Europske unije i njezinih država članica suzbiti svaku prijevaru i nezakonita djelovanja kojima se šteti financijskim interesima Europske unije. Neki od najčešćih oblika financijskih prijevara na razini Europske unije jesu utaje carina, poreza i raznih drugih davanja, kao i tzv. subvencijske prijevare (npr. protusvrhovito trošenje sredstava namijenjenih određenoj politici ili projektu države članice).⁵⁸ Govoreći o metodama prijevara na štetu financijskih interesa Europske unije, ono se čini krivotvorenjem isprava (npr. uvozne i izvozne carinske deklaracije ili druge isprave koje se koriste u ovom segmentu), skrivanjem robe, odnosno krijumčarenjem, korupcijom, nasiljem, fiktivnim poslovima i drugo. Osobit problem financijskih prijevara očituje se kroz korupciju kojom iz proračuna Europske unije “nestaju” milijuni i milijuni eura, a što je protivno i općim standardima europske javne službe i službeničkog kodeksa.⁵⁹ Koliki je naglasak na sprječavanje prijevara, očituje se i u činjenici da radi suzbijanja financijskih prijevara koje štete financijskim interesima Europske unije, države članice poduzimaju mjere usmjerene i protiv njihovih vlastitih financijskih interesa. Konceptom zaštite od financijskih prijava koordinira Komisija koja uspostavlja

⁵⁶ Mijatović, Nikola *et al.*, Proračunska pitanja Europske unije: preispitivanje financijske autonomije, Pravni vjesnik, god. 28, br. 2, 2012., str. 53.

⁵⁷ Čl. 319. UFEU-a.

⁵⁸ Đurđević, Zlata, Prijevare na štetu proračuna Europske unije: pojavni oblici, metode i uzroci, Financijska teorija i praksa, god. 30, br. 3, 2006., str. 255.–256.

⁵⁹ *Ibid.*, str. 269.–272.

potrebnu suradnju između nadležnih tijela, a isto čine i države članice. Važna je uloga u zaštiti od prijevara financijske naravi i na Revizorskom sudu koji koordinirano djeluje s ostalim europskim institucijama, a obveza je Komisije Europskom parlamentu i Vijeću svake godine podnijeti izvješće o poduzetim mjerama usmjerenima na sprječavanje prijevara na štetu financijskih interesa Europske unije.⁶⁰

4. PRIHODI I RASHODI PRORAČUNA EUROPSKE UNIJE

Ključna sredstva financiranja proračuna jesu *i*) carine na uvoz izvan Europske unije, *ii*) porez na dodanu vrijednost svake od država članica, *iii*) bruto nacionalni dohodak svake od država članica (ovisno o njihovu bogatstvu) te *iv*) ostali prihodi, kao što su porezi na plaće osoblja Europske unije, kamate i drugo.⁶¹ Promatrajući rashodovnu stranu proračuna Europske unije, nju čine rashodi usmjereni na poljoprivredu, strukturne operacije, unutarnje te vanjske politike, administrativne troškove, rezerve kao i pomoći budućim državama članicama, odnosno državama kandidatkinjama.⁶²

4.1. PRIHODI

Osnovni prihodi Europske unije jesu tzv. vlastiti prihodi, a u koje ulaze tradicionalni vlastiti prihodi, uvozne carine, poljoprivredne pristojbe. Uz to, u prihode ulaze i porez na dodanu vrijednost te prihod od BDP-a od strane svake države članice.⁶³ Odlukom Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Europske unije⁶⁴ iz 2014. godine (u nastavku: Odluka o sredstvima), kao vlastita sredstva⁶⁵ Europske unije te njihovi iznosi određeni su:

- tradicionalna vlastita sredstava, a koja čine pristojbe, premije, dodatni, odnosno kompenzacijski iznosi, carinske stope, carine na proizvode iz Ugovora o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik te ostala davanja utvrđena od strane institucija Europske unije – od ovih iznosa, države članice zadržavaju 20% ostvarenog iznosa

⁶⁰ Čl. 325. UFEU-a.

⁶¹ Ukratko o proračunu EU-a, *op. cit.* (bilj. 24), str. 19.

⁶² Barać, Mirela, Obilježja i specifičnosti državnog proračuna Republike Hrvatske i proračuna Europske unije, Pravni vjesnik, god. 28, br. 1, 2012., str. 219.

⁶³ *Ibid.*, str. 218.

⁶⁴ Odluka Vijeća (EU, Euratom) br. 335/2014 od 26. svibnja 2014. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije, Službeni list Europske unije, L 168/105 od 7. lipnja 2014.

⁶⁵ Kako Europska unija ima "dva" proračuna – onaj godišnji i višegodišnji, sustav vlastitih proračunskih prihoda služi financiranju godišnjeg proračuna, a podijeljeni su u rubrike i tablice. Stručnjaci nemaju značajnijih primjedbi na ovakav prihodovni sustav, no kao probleme ističu visoke upravne troškove. Detaljnije: Mijatović, Nikola, Budućnost financiranja Europske unije, Porezni vjesnik, god. 24, br. 1, 2015., str. 114.–115.

- porez na dodanu vrijednost (jedinствена stopa koja vrijedi za sve države članice), a čija osnovica na smije prijeći 50% bruto nacionalnog dohotka – jedinствена stopa tako iznosi 0,30%
- dio ukupnog bruto nacionalnog dohotka, ovisno o gospodarskoj snazi države te
- prihodi ostvareni iz eventualnih novih davanja ostvarenih u okviru zajedničke politike sukladno UFEU-u.⁶⁶

Što se tiče iznosa vlastitih sredstava dodijeljenih Europskoj uniji, ona ne prelaze 1,23% ukupnog bruto nacionalnog dohotka svih država članica. Što se pak tiče ukupnog godišnjeg iznosa odobrenih sredstava za preuzimanje obveza unesenog u proračun Unije, on ne prelazi 1,29% ukupnog bruto nacionalnog dohotka svih država članica.⁶⁷

Države članice prikupljaju sredstva namijenjena proračunu Europske unije sukladno odredbama nacionalnih propisa, a Komisija je ta koja preispituje relevantne nacionalne odredbe te prema potrebi, prosljeđuje državama članicama prilagodbe koje je potrebno načiniti kako bi se uskladile sa zakonodavstvom Europske unije.⁶⁸ Kako bi Europska unija i u odnosu prema svojim državama članicama otklonila potencijalne financijske prijevare glede uplata sredstava u proračun, Komisija svake (financijske) godine krajem listopada na temelju raspoloživih podataka, izrađuje procjenu vlastitih sredstava prikupljenih tijekom godine, a svako znatnije odstupanje dovodi do izmjene nacrtu proračuna za sljedeću financijsku godinu ili pak izmjena proračuna za ostatak tekuće godine.⁶⁹ Osim što inspekciju obavljaju samostalno države članice, vrše ju i ovlaštene agenti Komisije.⁷⁰

4.1.1. Carine

Carine⁷¹ su u Europskoj uniji regulirane jedinственим Carinskim zakonikom Unije⁷² (u nastavku: Carinski zakonik). Svrha provedbe carinjenja suzbijanje je poreznih prijevара, kao i prijevara u svezi s trošarinama jer carine čine čak 14% proračuna Europske

⁶⁶ Čl. 2. Odluke o vlastitim sredstvima.

⁶⁷ Čl. 3. st. 1. i 2. Odluke o vlastitim sredstvima.

⁶⁸ Čl. 8. Odluke o vlastitim sredstvima.

⁶⁹ Čl. 1., st. 2. Uredbe Vijeća (EU, Euratom) br. 608/2014 od 26. svibnja 2014. o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava Europske unije, Službeni list Europske unije, L 168/29 od 7. lipnja 2014. (u nastavku: Uredba o vlastitim sredstvima).

⁷⁰ Čl. 3. Uredbe o vlastitim sredstvima.

⁷¹ Carine predstavljaju onaj oblik javnih davanja koja se naplaćuju na promet robe prelaskom granice, odnosno carinske granice radi ostvarenja ciljeva ekonomske politike. Jelčić, Božidar *et al.*, Financijsko pravo i financijska znanost, Narodne novine, Zagreb, 2008., str. 499.

⁷² Uredba (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (preinačena), Službeni list Europske unije, L 269/1 od 10. listopada 2013.

unije.⁷³ Carinskim zakonikom predviđene su carine, prema tarifama, kao što su kombinirana nomenklatura, odnosno bilo koja druga nomenklatura povezana s kombiniranom nomenklaturom, carinske stope i uvozna davanja, preferencijalne tarifne mjere, autonomne suspenzije kojima se snižavaju ili pak ukidaju carine za određenu robe te druge tarifne mjere (npr. zaštitne carine, dodatne ili kompenzacijske carine i drugo).⁷⁴ Cjelokupna carinska politika Europske unije ima za svrhu osigurati suradnju svih država članica, predlagati zakonodavne akte radi daljnjeg poboljšanja ove politike, ali i osigurati da na jedinstvenom području slobodnog tržišta roba neometano kola iz jedne u drugu državu.⁷⁵ Govoreći o brojevima i prihodima od carina u 2018. godini, Njemačka je uprihodovala 20,02% prihoda od carina, nakon nje slijedila je Ujedinjena Kraljevina s 15,61%, Nizozemska s 12,09% te Belgija s 10,37%, dok su sve ostale države doprinijele u jednoznačenkastim postotkom. Hrvatska je sudjelovala u prihodovanju s carinama u postotku od 0,21%.⁷⁶

4.1.2. Poljoprivredne pristojbe

Poljoprivredne pristojbe⁷⁷ prihodi su proračuna Europske unije koje se prikupljaju kao carine na uvoz poljoprivrednih proizvoda iz onih zemalja koje nisu članice Europske unije.⁷⁸ Prioriteti su zajedničke poljoprivredne politike omogućiti održivu proizvodnju hrane, osigurati upravljanje prirodnim resursima na održivim temeljima te poticati ravnomjerni razvoj poljoprivrede diljem Europske unije, odnosno njezinih ruralnih krajeva.⁷⁹ Prihodi ostvareni od poljoprivrednih pristojbi ovise o brojnim čimbenicima, s obzirom na to i da je sama poljoprivreda kao djelatnost neizvjesna glede očekivanih prinosa. Kao što je cilj carinske politike omogućiti neometani protok roba na jedinstvenom europskom tržištu, isto tako svrha je poljoprivredne politike zaštititi poljoprivredu unutar Europske unije i prednost dati proizvođačima država članica. Izraženo u postocima, najveći dio prihoda u 2018. godini od poljoprivrednih pristojbi uprihodovala su Njemačka – 30,57% i Francuska – 28,95%, dok su sve ostale države uprihodovala manje

⁷³ Europska unija, Carina, https://europa.eu/european-union/topics/customs_hr, pristupljeno 8. travnja 2020.

⁷⁴ Begović, Dubravka, Carinska tarifa za 2014. godinu, Carinski vjesnik, god. 22, br. 11, 2013., str. 15.–16.

⁷⁵ Europska komisija, Carina, <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/645fede9-693d-11e8-ab9c-01aa75ed71a1>, pristupljeno 8. travnja 2020.

⁷⁶ Špoljarić, Danko; Bucić, Natalia, Proračun Europske unije s analitičkim prikazom proračunskih prihoda u 2018. godini, FIP – Financije i pravo, god. 7, br. 1, 2019., str. 72.–73.

⁷⁷ Pristojbe predstavljaju novčani prihod države, a služe financiranju javnih potreba te predstavljaju derivativni prihod države. Jelčić, *op. cit.* (bilj. 71), str. 566.

⁷⁸ Institut za javne financije, Proračun Europske unije, <https://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/europska-unija/39/proracun-europske-unije/341/>, pristupljeno 10. travnja 2020.

⁷⁹ Kesner-Škreb, Marina, Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa, god. 31, br. 2, 2007., str. 199.

od 10% poljoprivrednih pristojbi u proračun Europske unije. Ukupno je uprihodovano u proračun Europske unije od poljoprivrednih pristojbi 92.981.713,00 eura.^{80 81}

4.1.3. Prihod od PDV-a

Prihod ostvaren od PDV-a u proračunu Europske unije, predstavlja osnovicu kojom se utvrđuje obveze plaćanja svake pojedine države članice.⁸² Govoreći općenito o regulativi PDV-a u državama članicama, njegova stopa ne može biti niža od 15%, dok snižene stope, koje se utvrđuju kao postotak oporezivog iznosa, ne mogu biti manje od 5%. Pravilo je da države članice Europske unije primjenjuju standardnu stopu PDV-a, utvrđenu kao postotak oporezivog iznosa i koja je jednaka kako za isporuku roba, tako i za isporuku usluga. Pravilo je i da države mogu primijeniti jednu ili dvije snižene stope (od toga se izuzimaju elektronički pružene usluge).⁸³ Prihodima od PDV-a u proračun Europske unije za 2018. godinu, najviše su doprinijele Ujedinjena Kraljevina, s 18,69%, Francuska s 18,42%, Njemačka s 12,20% te Italija s 12,01%, dok su sve ostale države doprinijele s manje od 10%. Hrvatska je doprinijela s 0,44%.⁸⁴

4.1.4. Bruto nacionalni dohodak

Bruto nacionalni dohodak država članica sudjeluje u kreiranju proračuna Europske unije, vodeći računa o gospodarskoj snazi pojedine države.⁸⁵ Bruto nacionalnim dohotkom, odnosno njegovim udjelom, u proračun Europske unije najviše su doprinijele Njemačka, s 21,80%, Francuska s 15,18%, Ujedinjena Kraljevina s 14,69% te Italija s 11,19%, dok su sve ostale države članice doprinijele s manje od 8%. Hrvatska je u ovom razdoblju doprinijela udjelom bruto nacionalnog dohotka u proračun Europske unije s 0,32%.⁸⁶

⁸⁰ Špoljarić, *op. cit.* (bilj. 76), str. 74.–75.

⁸¹ Prihodi od poljoprivrednih pristojbi 2002. godine iznosili su 1,5%, isto tako i 2003., a 2004. tek 1,2%. Manji su bili i prihodi od uvoznih carina promatrano u istom razdoblju, u rasponu od 10,2 do 11%. Detaljnije: Šimović, Hrvoje, Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa, god. 29, br. 3, 2005., str. 302.

⁸² Mijatović, *op. cit.* (bilj. 56), str. 46.

⁸³ Čl. 96.–99. Direktive Vijeća (EZ, 112/2006) od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, Službeni list Europske unije, L 347/2006 od 11. prosinca 2006.

⁸⁴ Špoljarić, *op. cit.* (bilj. 76), str. 76.–77.

⁸⁵ Govoreći o BDP-u na razini Europske unije, on uzastopno raste. Tako je realni BDP Europske unije 2018. godine (28 država članica) bio veći za 2%, dok je na razini europodručja (19 država članica) 1,9%. Nacionalni računi i BDP – https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=National_accounts_and_GDP/hr, pristupljeno 10. travnja 2020.

⁸⁶ Špoljarić, *op. cit.* (bilj. 76), str. 78.–79.

4.2. RASHODI

Temeljna je podjela rashoda proračuna Europske unije na one obvezatne te neobvezatne, premda je ta podjela mnogo kompleksnija.⁸⁷ Najvećim dijelom rashode proračuna Europske unije čine rashodi za poljoprivredu, dok najmanji dio odlazi na upravne troškove te pomoć državama kandidatkinjama.⁸⁸ Za rashodovnu stranu proračuna Europske unije, izuzetno su bitne i rezerve, koje se dijele na *i*) monetarne, *ii*) rezerve za hitnu pomoć te *iii*) jamstvene rezerve, a predviđene su za neočekivane i izvanredne događaje.⁸⁹ Govoreći pak o obvezatnih rashodima, oni se određuju na temelju odluka Europske unije, odnosno njezinih institucija, dok se neobvezatni rashodi (fakultativni) temelje na diskrecijskim odlukama europskih institucija (čineći između 30 i 40% ukupnih rashoda).⁹⁰

5. ANALIZA PRORAČUNA ZA 2018. GODINU

Kompleksnost proračuna Europske unije, osim što iziskuje složen postupak njegova donošenja, iziskuje i potrebu za njegovim nadzorom koji se ostvaruje u dva smjera – smjer Komisije i onaj Revizorskog suda. Naime, Komisija u svom radu izuzetan naglasak stavlja na transparentnost i otvorenost, pa je tako i s proračunom čija se potrošnja protekom svake financijske godine pomno analizira i čini građanima dostupnom. Govoreći pak o Revizorskom sudu, njegov naglasak u provedbi nadzora izvršenjem proračuna je na zakonitosti poduzetih radnji, kao i smjernicama koje institucije trebaju uzeti u obzir u daljnjem izvršenju proračuna.

5.1. ULOGA KOMISIJE

Ključna uloga Komisije kao jednog od europskih “proračunskih” tijela jest predlaganje proračuna i njegovo izvršenje. Glavna uprava za proračun uprava je Komisije koja je nadležna za njegovo upravljanje, a načelno, njezine ovlasti temelje se na pripremi samog prijedloga proračuna, dodjeljivanju sredstava ostalim upravama Komisije (čiji broj odgovara broju članica Europske unije), koordinaciji čitavog postupka davanja razrješnice, sastavljanju financijskih izvješća koja čini dostupnima javnosti, upravljaju proračunskom riznicom,

⁸⁷ Barać, *op. cit.* (bilj. 62), str. 219.

⁸⁸ Šimović, *op. cit.* (bilj. 81), str. 304.

⁸⁹ Vukić, Slavko, Proračunski sustav Europske unije: politika razvoja i perspektive financiranja, Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Brčko, god. 9, br. 9, 2015., str. 119.

⁹⁰ Mijatović, *op. cit.* (bilj. 56), str. 50.

kao i rashodima Europske unije i drugo.⁹¹ U financijskom izvješću o izvršenju proračuna za prethodnu financijsku godinu, Komisija detaljno pojašnjava ciljeve na koje je proračun utrošen, prikazuje izvore stečenih prihoda, ali i vrši usporedbe s prethodnim proračunima te projekcije o budućem proračunu i segmentima na koje je potrebno staviti naglasak.

5.1.1. Financijsko izvješće Komisije o izvršenom proračunu za 2018. godinu

Proračun Europske unije za 2018. godinu, naglaske je stavio na nekoliko bitnih segmenata, kao što su “Pametna i uključiva rast” (uključujući i podsegment “Konkurentnost za rast i radna mjesta” te “Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”), “Održivi rast: prirodni resursi”, “Sigurnost i građanstvo”, “Globalna Europa” te “Administracija”.⁹² Što se tiče pak proračunskih prihoda, u postotnim omjerima, glavninu prihoda činili su prihodi temeljeni na vlastitim приходima od BNP-a država članica – 66%, tradicionalni vlastiti resursi činili su 13% prihoda proračuna, prihodi od PDV-a 11%, dok su ostali prihodi činili 10% proračuna Europske unije.⁹³ Izvršena plaćanja tijekom 2018. godine, najvećim dijelom činio je segment “Pametnog i uključivog rasta”, oko 76 milijardi eura, što daje postotak od čak 49% ukupno izvršenih plaćanja. Segment “Održivog rasta: prirodni resursi” obuhvaćao je izvršena plaćanja u iznosu od 37%, segment “Sigurnosti i građanstva” iznosio je 2%, segment “Globalna Europa” 6% te “Administracija” (uključujući sve europske institucije) isto tako 6%.⁹⁴

U segmentu “Pametna i uključiva rast”, podsegment “Konkurentnost za rast i radna mjesta”, izvršena plaćanja odnosila su se na područja kao što su obrazovanje i sport (konkretnije, program Erasmus+), Europskog fonda za strateške investicije, Europskog satelitskog navigacijskog sustava (EGNOS i Galileo), poduzetništva i socijalnih inovacija, energije, transporta i drugo. Podsegment “Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”, plaćanja je najvećim dijelom izvršavao u smjeru regionalne jednakosti, odnosno uklanjanja nejednakosti razvijenosti europskih regija, i to u iznosu većem od 28 milijardi eura, izvršena plaćanja odnosila su se i na kohezijski fond, inicijativu za zapošljavanje mladih i drugo.⁹⁵

U segmentu “Održivi rast: prirodni resursi”, izvršena plaćanja odnosila su se uglavnom na područja kao što su Europski fond za pomorstvo i ribarstvo, ali uvjerljivo najveći dio izvršenih plaćanja odnosio se na područje poljoprivrede – više od 44 milijarde eura. Dio

⁹¹ Europska komisija, Proračun, https://ec.europa.eu/info/departments/budget_hr#department_plans, pristupljeno 11. travnja 2020.

⁹² Ukratko o proračunu EU-a, *op. cit.* (bilj. 24), str. 17.

⁹³ EU Budget 2018: Financial report, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2019., str. 38.

⁹⁴ *Ibid.*, str. 48.

⁹⁵ *Ibid.*, str. 52. i 54.

izvršenih plaćanja odnosio se i na zaštitu okoliša i klimatske akcije, kao i na plaćanja za brojne pilot-projekte.⁹⁶

Segment “Sigurnost i građanstvo” usmjerio je svoja plaćanja na brojna područja, kao što su IT sustavi, pravosuđe, ljudska prava, program “Europa za građane”, zaštitu zdravlja, potrošača, hrane i drugo, plaćanja su vršena i za program “Kreativna Europa” i drugo.⁹⁷

Segment “Globalna Europa” jedan je od najaktivnijih segmenata što se tiče izvršenih plaćanja jer Europska unija djeluje u brojnim svjetskim misijama, pa su plaćanja u ovom segmentu izvršena prema proširenju i priključenju država kandidatkinja, humanitarnim organizacijama i fondovima, Europskom fondu za održivi razvoj, fondovima za nuklearnu sigurnost i drugo.⁹⁸

Govoreći o segmentu “Administracija”, njegova plaćanja mogu se okarakterizirati kao interna s obzirom na to da su usmjerena prema institucijama Europske unije – plaćanja osoblja, promidžbi, brojnim projektima i drugim internim potrebama institucija. U ovom segmentu, izvršena su plaćanja u iznosu od 9,9 milijardi eura.⁹⁹

Stoga, razvidno je kako je ukupan iznos izvršenih plaćanja za 2018. godinu iznosio čak 156 673 milijardi eura, od čega je najveći dio zauzeo segment “Pametnog i uključivog rasta”, dok je svega 2% izvršenih plaćanja bilo usmjereno na segment “Sigurnosti i građanstva”. Izvršena plaćanja veća su od prvotno odobrenog proračuna jer ona uključuju i dodatna proračunska sredstva, kao što su viškovi iz prethodne godine, donacije te brojni oblici naplaćenih kazni.¹⁰⁰ Ovako izvršena plaćanja u potpunosti su u skladu sa strategijom “Europa 2020” koja je istaknula pet temeljnih ciljeva u koja nastoji ulagati izvjesna sredstva, a to su zapošljavanje, istraživanje i razvoj, klimatske promjene i energetska održivost, obrazovanje te borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti, a čija provedba je predviđena, osim preko proračuna, i kroz brojne inicijative.¹⁰¹

5.2. ULOGA REVIZORSKOG SUDA

Revizorski sud Europske unije jedna je od institucija Europske unije, a koji čine članovi iz država članica. Temeljna je zadaća Revizorskog suda ispitati zakonitost i pravilnost

⁹⁶ *Ibid.*, str. 56.

⁹⁷ *Ibid.*, str. 58.

⁹⁸ *Ibid.*, str. 60.

⁹⁹ *Ibid.*, str. 62.

¹⁰⁰ Detaljnije: *ibid.*, str. 37.

¹⁰¹ Maletić, Ivana *et al.*, Pet godine Republike Hrvatske u europskom semestru, Ured zastupnice u Europskom parlamentu Ivane Maletić, Zagreb, 2019., str. 10.–15.

prihoda i rashoda proračuna Europske unije, a o čemu objavljuje i svoje nalaze. Osim redovnog godišnjeg ispitivanja proračuna Europske unije, Revizorski sud ovlašten je u bilo kojem trenutku sastaviti i tematsko izvješće, koje se, kao i ono godišnje, objavljuje u Službenom listu Europske unije.¹⁰² Glede provedbe revizija, Revizorski sud provodi tri vrste revizija: financijsku (provjera financijskog stanja te novčanih tokova iz financijskih izvješća), reviziju usklađenosti (usklađenost financijskih transakcija s utvrđenim pravilima) te reviziju učinkovitosti poslovanja (trošenje financijskih sredstava Europske unije racionalno i ekonomično).¹⁰³

5.2.1. Revizija proračuna Europske unije za 2018. godinu

Revizijom proračuna Europske unije za 2018. godinu, Revizorski je sud revidirao rashode ukupnog iznosa 120,6 milijardi eura, a koji su obuhvaćali sljedeće kategorije:

- “Konkurentnost” – 17,9 milijardi eura,
- “Kohezija” – 23,6 milijardi eura,
- “Prirodni resursi” – 58,1 milijarda eura,
- “Globalna Europa” – 8,0 milijardi eura,
- “Administracija” – 9,9 milijardi eura,
- “Sigurnost i građanstvo” – 3,0 milijarde eura te
- ostali rashodi – 0,1 milijarda eura.¹⁰⁴

Obavljenom revizijom, Revizorski je sud utvrdio kako je priložena računovodstvena dokumentacija uredna te vjerodostojno prikazuje financijske rezultate Europske unije, kao i njezinu imovinu, te je ista odobrena, odnosno dano je pozitivno mišljenje o računovodstvenoj dokumentaciji. Govoreći o pogreškama na koje je sud naišao, one nisu bile značajne, a statistički, Revizorski sud procjenjuje kako se razina tih grešaka kretala između 1,8 do 3,4%.¹⁰⁵

Dijeleći rashode na one niskorizične (59,6 milijardi eura, odnosno 49,4% rashoda) i visokorizične (61,0 milijardi eura, odnosno 50,6% rashoda), Revizorski sud je utvrdio kako kod niskorizičnih rashoda značajnih grešaka nije bilo, dok je kod visokorizičnih rashoda, stopa pogreške procijenjena na 4,5% (prag značajnosti za obje vrste rashoda je 2%).¹⁰⁶

¹⁰² Borchardt, Klaus-Dieter, *Abeceda prava Europske unije*, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2017., str. 80.

¹⁰³ Europski revizorski sud (ERS), https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_hr, pristupljeno 11. travnja 2020.

¹⁰⁴ Sažeti prikaz revizija EU-a za 2018., Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2019., str. 9.

¹⁰⁵ *Ibid.*, str. 10.

¹⁰⁶ *Ibid.*, str. 12.

Što se tiče financijskih prijevара, odnosno prijevара usmjerenih na štetu financijskih interesa Europske unije, kada Revizorski sud ustanovi postojanje sumnje na prijevара, ona se prvo prijavljuje Uredu Europske unije za borbu protiv prijevара (tzv. OLAF), koji odlučuje o daljnjim postupcima, pa je tako tijekom 2018. godine Revizorski sud podnio prijavu za devet slučajeva u kojima je postojala sumnja na prijevара, što predstavlja četiri prijave manje u odnosu na godinu prije. Pojavni oblici prijevара u 2018. godini bili su uglavnom stvaranja fiktivnih uvjeta za financiranje, nepravilnosti u postupcima javne nabave i drugo.¹⁰⁷

Aktivnost suda tijekom 2018. godine nije se temeljila isključivo na provedbi revizije, već i na objavljivanju brojnih tematskih izvješća. Neka od izvješća koja je sud objavio bila su izvješća na temu mobilnosti radne snage, Erasmus+ programa, širokopojasnog interneta, obnovljive energije, bolje regulative i zgrada Europske unije, nadzora nad sektorom osiguranja u Europskoj uniji i druga, a ta izvješća uglavnom su se odnosila na revizije uspješnosti.¹⁰⁸

Za svako od rashodovnih područja, Revizorski sud izdao je preporuke, kao i stupanj procjene pogrešaka.

Rashodovni segment “Konkurentnost za rast i zapošljavanje” imao je značajnih pogrešaka, i to procijenjene stope od 2,0%, što je 2,2% manje u odnosu na godinu prije. Preporuke koje je Revizorski sud uputio Komisiji za ovaj rashodovni segment odnosile su se na djelotvorniji način informiranja te na poduzimanje mjera potrebnih za provedbu unutarnje revizije.¹⁰⁹

Rashodovni segment “Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” također je imao značajnih pogrešaka, i to procijenjene stope od 5,0%, što je povećanje za 2,0% u odnosu na godinu prije. Revizorski je sud u ovom segmentu iznio preporuke Komisiji koje se odnose na provedbu potrebnih mjera kontrole kako bi se spriječili ovako visoki rashodi, da otkloni nedostatke, odnosno zajamči da se nijedan program ne može zaključiti ako u njemu postoje nedostatci, odnosno značajna stopa nepravilnih rashoda.¹¹⁰

Rashodovni segment “Prirodni resursi”, revizorske mase 58,1 milijarde eura, imao je značajnijih pogrešaka, procijenjene stope 2,4%, što je potpuno jednako procijenjenoj stopi prethodne godine. Za ovaj rashodovni segment, Revizorski sud je preporučio poduzimanje mjera usmjerenih na povećanje kvalitete rada tijela za ovjeravanje.¹¹¹

¹⁰⁷ *Ibid.*, str. 14.

¹⁰⁸ *Ibid.*, str. 19.

¹⁰⁹ *Ibid.*, str. 23. i 25.

¹¹⁰ *Ibid.*, str. 26. i 29.

¹¹¹ *Ibid.*, str. 30. i 33.

U rashodovnom segmentu “Sigurnost i građanstvo”, koji nastoji ojačati koncept europskog građanstva, Revizorski sud je kao nepravilnosti utvrdio nedostatke u provedbi pravila javne nabave, zbog čega su i dane preporuke Komisiji da se pri provedbi administrativnih provjera zahtjeva za plaćanje usmjeri na sustavno upotrebljavanje dokumentacije koju zatraži od korisnika bespovratnih sredstava radi jačanja zakonitosti i pravilnosti postupaka javne nabave.

Rashodovni segment “Globalna Europa” primarno je usmjeren na područje vanjske politike, a stupanj uspješnosti njegove provedbe, pa i ocjene Revizorskog suda pozitivan je te je utvrđeno kako su ciljevi bili realni i dostižni, a za provedene projekte utvrđena je uspješnost njihove provedbe. Kao preporuku Komisiji, Revizorski sud uputio je poduzimanje potrebnih radnji radi dodatnog poticanja međunarodnih organizacija na dostavu Revizorskom sudu informacija i dokumenata potrebnih za njegovo djelovanje.¹¹²

Rashodovni segment “Administracija”, revizorske mase 9,9 milijardi eura, nije imao značajnih pogrešaka, kao ni prethodne godine, a Revizorski sud ispitao je ukupno 45 transakcija. Revizorski sud u ovom segmentu usredotočio se na reviziju postupaka javne nabave s ciljem povećanja sigurnosti osoba te uredskih prostora, a jedina preporuka dana Komisiji bila je da poboljša sustave upravljanja obiteljskim naknadama, odnosno da mora sustavnije provjeravati izjave o naknadama članova obitelji njezina osoblja.¹¹³

6. PRORAČUNSKA PERSPEKTIVA

Radi budućeg proračunskog razvoja i njegova poboljšanja uopće, europske institucije te države članice, naglasak stavljaju na tri ključne proračunske karakteristike: moderan, jednostavna i fleksibilan proračun.¹¹⁴ Osvremenjivanje proračuna Europske unije potrebno je, ne toliko s one institucionalne razine Komisija – Vijeće – Europski parlament, jer takav sustav je jedino održiv i jamči transparentnost njegova donošenja, već s operativne razine zbog niza programa koji se iz ovog proračuna financiraju, ali i pristupa novim politikama. Konkretno, nastoji se smanjiti broj financiranih proračunskih okvira s trenutačnih 58 na 37, isto tako, nastoji se smanjiti silna birokratiziranost pri prijavi za dodjelu sredstava te tako pojednostavniti i samo financiranje te omogućiti nužno potrebnu fleksibilnost proračuna kako bi mogao odgovoriti svjetskim događanjima. Upravo tako koncipiran proračun doprinosi mogućnostima Europske unije da adekvatnije djeluje u području ulaganja u inovacije i digitalno gospodarstvo, snažnije djeluje na vanjskopolitičkom području, smislenije jača obranu i sigurnost i brojna druga područja.¹¹⁵

¹¹² *Ibid.*, str. 36. i 37.

¹¹³ *Ibid.*, str. 38. i 39.

¹¹⁴ Ukratko o proračunu EU-a, *op. cit.* (bilj. 24), str. 28.

¹¹⁵ Stanje Unije 2018., Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2018., str. 79.–80.

Reforma proračunskog financiranja ne predstavlja samo puku mogućost, već potrebu s obzirom na to da je Europsku uniju napustila jedna od gospodarski jačih država – Velika Britanija, pa baš zato, proračunsko financiranje iziskuje fleksibilnost, a u konačnici, ono može biti i prekretnica prema jednom potpuno novom valu gospodarskog i financijskog razvoja.

Govoreći pak o financiranju proračuna Europske unije, i po tom su pitanju načinjene promjene, uspoređujući 1978. godinu kada su glavninu prihoda proračuna činile carine te 2018. godinu, kada glavninu prihoda čine vlastita sredstva temeljena na bruto nacionalnom dohotku – čak 71%.¹¹⁶ Reforma proračuna Europske unije kreće se u smjerovima postizanja ravnoteže između stabilnosti i fleksibilnosti, nacionalnih prioriteta i osiguravanja javnih dobara za Europsku uniju i postizanja dodane vrijednosti Europske unije, mnogih instrumentaliziranih područja djelovanja u odnosu na veći stupanj strateške usmjerenosti, kao i postupovna pravila za potrošnju u odnosu na jednostavna i transparentna pravila i instrumente potrošnje.¹¹⁷ Iako trenutačni prihodi proračuna Europske unije ne vrše znatna opterećenja država članica s obzirom na to da se uplate tih prihoda određuju i prema njihovoj ekonomskoj moći, što dovodi do toga da “bogatiji plaćaju više”, cjelokupni sustav prihoda mora nastojati tražiti nove mogućnosti proračunskog financiranja. Uz postojeća vlastita sredstva temeljena na bruto nacionalnom dohotku, carini te sredstvima temeljenima na PDV-u, kao potencijalni izvori proračunskog financiranja nameću se električna energija, porez na financijske transakcije,¹¹⁸ motorna goriva i drugo.^{119 120} Reformiranje proračuna Europske unije mora se voditi, prije svega, demokratskim i transparentnim metodama, na usmjeravanju financiranja na područja s najvećom dodanom vrijednošću, osiguranjem opće fleksibilnosti financiranja i funkcioniranja proračuna i ključno, udaljavanjem od pretjerane birokratiziranosti i pojednostavnjivanjem svih onih pravila koja se mogu pojednostavniti u službi proračunskih

¹¹⁶ Dokument za razmatranje o budućnosti financija EU-a, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2017., str. 8.

¹¹⁷ *Ibid.*, str. 21.

¹¹⁸ Ključno je istaknuti kako Europska unija nema mogućnost uspostave poreza kao oblika financiranja, ali načelno, brojnim instrumentima mogla bi utjecati na porezne stope u državama članicama, kao što je to slučaj s PDV-om i samim time kreirati funkcionalnije izvore proračunskog financiranja. No, u cjelokupnom tom reformskom procesu, kao ključni cilj mora se nametnuti transparentnost i približavanje građanima jer bilo koji novi oblik poreza, bez obzira i na pozitivne učinke koje bi on donio u smislu financiranja javnih potreba, iziskuje opsežnu raspravu. Detaljnije: Mijatović, Nikola, Reforma financiranja Europske unije (porezni aspekti), Porezni vjesnik, god. 25, br. 6, 2016., str. 144.–150.

¹¹⁹ *Ibid.*, str. 28.

¹²⁰ Europska unija morala bi naglasak staviti i na poljoprivredu i tako pojačati financiranje na temelju poljoprivrednih pristojbi jer se i dosad u brojnim krizama pokazalo kako je poljoprivreda jedan od “zdravih” temelja financiranja, ali u krajnjem slučaju, jamac opstojnosti građana, a upravljanje poljoprivrednim sektorom Europske unije u službi proračuna iziskuje ekonomsku i pravnu stručnost. Detaljnije: Kandžija, Vinko *et al.*, Zajednička agrarna politika Europske unije, Ekonomski pregled, god. 53, br. 1–2, 2002., str. 1009.–1029.

korisnika.¹²¹ Naznake proračunske reforme vidljive su već i kroz projekcije višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027. godine, s obzirom na to da je Europska unija suočena s brojnim izazovima, kao što su potreba za jačom sigurnošću njezinih građana, upravljanje granicama, potrebom za jačim stupnjem solidarnosti te brojnim drugim vanjskim izazovima. Financijski gledajući, višegodišnji financijski okvir za ovo razdoblje iznosio bi 1.279,4 milijarde eura, a i segmentarni naglasci su nešto drugačiji od sadašnjih višegodišnjih financijskih okvira, pa su ti segmenti sljedeći:

- “Jedinstveno tržište, inovacije i digitalno gospodarstvo” – 187,4 milijarde eura,
- “Kohezija i vrijednosti” – 442,4 milijarde eura,
- “Prirodni resursi i okoliš” – 378,9 milijardi eura,
- “Migracije i upravljanje granicama” – 34,9 milijardi eura,
- “Europska javna uprava” – 85,3 milijarde eura,
- “Susjedstvo i svijet” – 123 milijarde eura te
- “Sigurnost i obrana” – 27,5 milijardi eura.¹²²

Višegodišnjim financijskim okvirom za razdoblje 2021. – 2027. godine, Komisija nastoji njegovim sredstvima regulirati dva značajna tematska izazova: migracije, obranu, sigurnost i stabilnost te jačanje konkurentnosti i profiliranje Europske unije kao gospodarskog lidera.¹²³ Ključna promjena očituje se i po pitanju europske uprave s tendencijom uklanjanja birokratskih zapreka za proračunske korisnike, pa tako novo proračunsko razdoblje, radi približavanja proračuna građanima, nastavlja poboljšavati načelo jedinstvenog skupa pravila, pojednostavnjuje model financiranja uopće te osobit naglasak stavlja na širi projektni pristup.¹²⁴

7. ZAKLJUČAK

Proračun Europske unije njezin je financijsko-politički čimbenik opstojnosti i jamac postizanja željenog cilja “Europe jednakih mogućnosti”. Ovaj proračun ne može se striktno poimati kao klasični državni proračuni jer izričito naglašava stručnost i politike koje jamče razvojnu perspektivu Europske unije. Djelomično su opravdane kritike kojima se zahtijeva reforma proračuna Europske unije, i to, kako u financijskom, tako i u političkom smislu. Naime, ovom proračunu potreban je fleksibilniji izvor financiranja, odnosno potrebno mu je više vlastitih pribavljenih sredstava, ne oslanjajući se isključivo na

¹²¹ Dokument za razmatranje o budućnosti financija EU-a, *op. cit.* (bilj. 116), str. 25.

¹²² Ukratko o proračunu EU-a, *op. cit.* (bilj. 24), str. 27.

¹²³ Maletić, Ivana, EU proračun nakon 2020.: Je li ovo kraj kohezijske politike?, *I'M*, god. 6, br. 12, 2018., str. 5.

¹²⁴ Proračun EU-a za budućnost – Prijedlog Komisije za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027., Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2018., str. 5.

države članice. Konkretno, veći naglasak Europska unija trebala bi staviti na poljoprivrednu i energetska politiku kroz koje može kreirati i nove financijske doprinose balansirajući tako interese država članica te zajedničkih interesa na razini zajednice. Pojačana poljoprivredna proizvodnja i ulaganje u energetska sektor posljedično dovodi i do jačanja gospodarskog položaja Europske unije čime bi postala kadra stvarati veći iznos vlastitih sredstava koja bi se kroz proračun znatnije mogla alocirati državama članicama za provedbu određenih politika. Iako Europska unija nema ovlast uređivanja vlastitih poreza, već samo određivanja osnovica u odnosu na države članice, i to bi mogao biti jedan od reformskih zahvata jer na taj način, ova zajednica postala bi financijski autonomnija, a jedinstveni porezni sustav bez značajnijeg bi pozadinskog nadzora potaknuo i pojedine države članice na pažljivije doprinošenje zajedničkim sredstvima, kao i obazrivijem korištenju istih. Potpuni zaokret i razvoj nekih neopravdano zapostavljenih politika u službi pojačanog financiranja i gospodarskog pozicioniranja, ključno je i zbog činjenice što je Europsku uniju napustila Velika Britanija kao financijski važna i jaka članica, što će se kroz neko vrijeme nedvojbeno odraziti i na europskim financijama ne bude li provedena reforma financiranja.

U političkom smislu, proračun Europske unije mora svoje uporište imati u ojačanom legitimitetu institucija koje sudjeluju u njegovu donošenju, odnosno nužno je ojačati ulogu Europskog parlamenta i Vijeća te omogućiti im značajniji stupanj nadzora nad proračunom. Iako je nadzorna postava trenutačno uspostavljena na relaciji Europski parlament/Vijeće – Komisija, koja djeluju kao oblik (internog) međuinstitucionalnog nadzora, nužno je jačati ulogu revizije od strane Revizorskog suda koji djeluje znatno neovisnije u odnosu na tijela internog nadzora već zbog same činjenice da djeluje po principima sudske vlasti. Međutim, cjelokupni proračunski sustav potrošnje štiti uspostava gornje granice potrošnje kao jamac stabilne potrošnje i djelovanja u dodijeljenim okvirima.

Birokratska zagušenost proračuna Europske unije nije nužno njegova mana jer složenost čitavog sustava zajednice kao što je Europska unija iziskuje i složenost pojedinih procesa, posebno procesa kao što je donošenje proračuna i ostvarivanje njegova nadzora. Transparentnost proračuna zajamčena je brojnim dokumentima i relativno se ostvaruje tradicionalno dostupnim izvorima informacija, no i tu ima prostora za napredak, osobito ulaganjem u razvoj transparentnog izvješćivanja o proračunskoj potrošnji preko sredstava informacijsko-komunikacijske tehnologije. Dakle, problem proračuna Europske unije nije u njegovoj birokratiziranosti, već u potrebi za transparentnijim pristupom.

Postavljeni višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027. godine daje naznaku postavljanja suvremenijih strateških europskih politika naglašavajući ulogu koju proračun Europske unije ima, ne samo na njezinu području, već i izvan toga područja što će utjecati i na daljnje profiliranje Europske unije kao svjetskog gospodarsko-političkog lidera. Jedna od reformi Europske unije morala bi ići i u smjeru jačanja njezina proširenja jer veći broj država članica doprinijet će njezinu financijskom razvoju što bi moglo

ublažiti vanjska, nepredvidljiva djelovanja prema njezinu proračunu, a što bi također značilo i viši stupanj autonomije. Glede novih država članica, potrebno bi bilo već kroz pristupne pregovore ukazati na važnost odgovornog korištenja sredstava proračuna Europske unije, točnije, ukazati da njegova sredstva potenciraju dugoročni rast i razvoj adekvatnim korištenjem tih sredstava. Naravno, u čitavom tom procesu naglasak mora biti na visokoj razini transparentnosti.

Kako reformirati proračun Europske unije za budućnost? Jednostavnog odgovora nema, no generalno, budući proračuni te proračunska perspektiva, trebali bi znatno više pozornosti pridavati i državama članicama koje su kreatorice ovog proračuna. U tom smislu, budući proračuni Europske unije ne bi se trebali isključivo oslanjati na institucionalni nadzor Europske unije, već bi određeni stupanj nadzora trebalo povjeriti i državama članicama. Uspostavom svojevrsnog dvostupanjskog nadzora (institucije – države članice) spriječila bi se i isključiva formaliziranost proračuna Europske unije. Naime, takvim bi se pristupom potaknulo države članice da racionalnije koriste proračunska sredstva čime bi se izbjegao nejednaki regionalni razvoj te povećala razina transparentnosti jer sve su češći slučajevi trošenja znatnih proračunskih sredstava koja u konačnici ne pokazuju stvarno stanje uloženog. U smjeru reforme proračuna Europske unije, posebno važno bilo bi voditi se smjernicama donošenja višegodišnjeg financijskog okvira kojim se nudi mogućnost značajnijeg utjecaja država članica.

Ključna teza ovog rada – ukazivanje na složenost donošenja i izvršenja proračuna Europske unije – u potpunosti se potvrdila, a najvećim dijelom i opravdala. Proračun Europske unije, koji je “težak” milijarde eura, očekivano prati složeni postupak donošenja i kontrole kako bi se zadržala potrebna razina transparentnosti te povjerenja europskih građana u samu Europsku uniju. Složenost donošenja proračuna Europske unije ne oslikava nužno birokratiziranost Europske unije, već nastojanje za odgovornim pristupom u kreiranju i izvršavanju proračuna koji generira razvoj jedne od vodećih gospodarskih sila te dobrobit svakog njezinog građanina. Sve češće krizne situacije koje pogađaju svijet preslikavaju se i na Europsku uniju, a kako bi bila otpornija na izazove budućeg vremena, nužno je ojačati njezin proračun koji bi i u kriznim situacijama omogućio opstojnost i uravnoteženi razvoj. Osim toga, Europska unija mora osigurati i da sve buduće unutarne krizne situacije, kao što je Brexit, ne dovedu u pitanje njezino daljnje financiranje, što je još jedan od razloga za uvođenje novih, dodatnih proračunskih stavki kojima bi se Europska unija, u skladu s novim proračunskim okvirom, adekvatnije pripremila za budućnost.

POPIS LITERATURE

Knjige:

1. Beširević, Nataša *et al.*, EUčionica – sve što ste htjeli znati o ulasku Hrvatske u EU, Europski edukacijski forum, Zagreb, 2012.
2. Borchardt, Klaus-Dieter, Abeceda prava Europske unije, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2017.
3. Čapeta, Tamara; Rodin, Siniša, Osnove prava Europske unije, Narodne novine, Zagreb, 2018.
4. EU Budget 2018: Financial report, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2019.
5. Koprić, Ivan *et al.*, Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu – Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 2014.
6. Malatestinić, Ivica, Lokalni proračun i uključivanje javnosti u proces njegovog donošenja, Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, Zagreb, 2011.
7. Maletić, Ivana *et al.*, EU projekti – od ideje do realizacije, TIM4PIN d.o.o. za savjetovanje, Zagreb, 2016.
8. Maletić, Ivana *et al.*, Pet godine Republike Hrvatske u europskom semestru, Ured zastupnice u Europskom parlamentu Ivane Maletić, Zagreb, 2019.
9. Proračun EU-a za budućnost – Prijedlog Komisije za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027., Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2018.
10. Sažeti prikaz revizija EU-a za 2018., Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2019.
11. Stanje Unije 2018., Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2018.
12. Jelčić, Božidar *et al.*, Financijsko pravo i financijska znanost, Narodne novine, Zagreb, 2008.
13. Ukratko o proračunu EU-a, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2019.
14. Vrban, Duško, Država i pravo, Golden marketing, Zagreb, 2003.

Članci:

1. Barać, Mirela, Obilježja i specifičnosti državnog proračuna Republike Hrvatske i proračuna Europske unije, Pravni vjesnik, god. 28, br. 1, 2012., str. 207.–223.
2. Begović, Dubravka, Carinska tarifa za 2014. godinu, Carinski vjesnik, god. 22, br. 11, 2013., str. 15.–23.

3. Đurđević, Zlata, Prijevara na štetu proračuna Europske unije: pojavni oblici, metode i uzroci, *Financijska teorija i praksa*, god. 30, br. 3, 2006., str. 253.–281.
4. Đurđević, Zlata, Proračun Europske unije, *Financijska teorija i praksa*, god. 28, br. 2, 2004., str. 181.–202.
5. Feletar, Dragutin; Feletar, Petar, Europska unija – nada i sumnje, *Meridijani*, god. 14, br. 117, 2007., str. 58.–71.
6. Kandžija, Vinko *et al.*, Zajednička agrarna politika Europske unije, *Ekonomski pregled*, god. 53, br. 1–2, 2002., str. 1009.–1029.
7. Kesner-Škreb, Marina, Proračun Europske unije, *Financijska teorija i praksa*, god. 31, br. 2, 2007., str. 199.–201.
8. Maletić, Ivana, EU proračun nakon 2020.: Je li ovo kraj kohezijske politike?, *I'M*, god. 6, br. 12, 2018., str. 5.–10.
9. Mihalj, Pavle, Agrarna politika Europske unije na pragu trećeg tisućljeća, *Politička misao*, god. 36, br. 3, 1999., str. 60.–70.
10. Mijatović, Nikola, Budućnost financiranja Europske unije, *Porezni vjesnik*, god. 24, br. 1, 2015., str. 113.–122.
11. Mijatović, Nikola, Reforma financiranja Europske unije (porezni aspekti), *Porezni vjesnik*, god. 25, br. 6, 2016., str. 144.–150.
12. Mijatović, Nikola *et al.*, Proračunska pitanja Europske unije: preispitivanje financijske autonomije, *Pravni vjesnik*, god. 28, br. 2, 2012., str. 39.–57.
13. Iversen, Torben *et al.*, The Eurozone and Political Economic Institutions, *Annual Review of Political Science*, god. 19, br. 1, 2016., str. 163.–185.
14. Šarić, Marta; Hren, Martin, Analiza proračuna Europske unije za 2017. godinu s posebnim osvrtom na Republiku Hrvatsku, *Pravnik*, god. 51, br. 101, 2017., str. 129.–136.
15. Šimović, Hrvoje, Proračun Europske unije, *Financijska teorija i praksa*, god. 29, br. 3, 2005., str. 299.–315.
16. Špoljarić, Danko; Bucić, Natalia, Proračun Europske unije s analitičkim prikazom proračunskih prihoda u 2018. godini, *FIP – Financije i pravo*, god. 7, br. 1, 2019., str. 65.–84.
17. Vukić, Slavko, Proračunski sustav Europske unije: politika razvoja i perspektive financiranja, *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Brčko*, god. 9, br. 9, 2015., str. 113.–121.
18. Vukojević, Branka, Načelo proračunske ravnoteže u nacionalnom proračunskom sustavu, *Poslovna izvrsnost*, god. 10, br. 2, 2016., str. 241.–259.

Izvori prava:

1. Direktive Vijeća (EZ, 112/2006) od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, Službeni list Europske unije, L 347/2006 od 11. prosinca 2006.

2. Odluka Vijeća (EU, Euratom) br. 335/2014 od 26. svibnja 2014. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije, Službeni list Europske unije, L 168/105 od 7. lipnja 2014.
3. Poslovnik Europskog parlamenta (deveti parlamentarni saziv), Službeni list Europske unije, L 302/1 od 22. studenoga 2019.
4. Ugovor o Europskoj uniji, Službeni list Europske unije, C 202/13 od 7. lipnja 2016.
5. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, C 202/47 od 7. lipnja 2016.
6. Uredba (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (preinačena), Službeni list Europske unije, L 269/1 od 10. listopada 2013.
7. Uredba Vijeća (EU, EURATOM) br. 1311/2013 od 2. prosinca 2013. kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020., Službeni list Europske unije, L 347/884 od 20. prosinca 2013.
8. Uredba Vijeća (EU, EURATOM) br. 1311/2013 od 2. prosinca 2013. kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020., Službeni list Europske unije, L 347/884 od 20. prosinca 2013.
9. Uredbe Vijeća (EU, Euratom) br. 608/2014 od 26. svibnja 2014. o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava Europske unije, Službeni list Europske unije, L 168/29 od 7. lipnja 2014.
10. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014.
11. Zakon o proračunu, Narodne novine, broj 87/2008, 136/2012, 15/2015.

Mrežni izvori:

1. EFOS – ekonomski pojmovi, - https://efosekonomskipojmovi.fandom.com/hr/wiki/Deflator_BDP-a, pristupljeno 4. travnja 2020.
2. Europska komisija, Carina, <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/645fede9-693d-11e8-ab9c-01aa75ed71a1>, pristupljeno 8. travnja 2020.
3. Europska komisija, Proračun, https://ec.europa.eu/info/departments/budget_hr#department_plans, pristupljeno 11. travnja 2020.
4. Europska unija, Carina, https://europa.eu/european-union/topics/customs_hr, pristupljeno 8. travnja 2020.
5. Europski ombudsman, Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/6f34b389-82be-11e5-b8b7-01aa75ed71a1/language-hr/format-PDF/source-123938490>, pristupljeno 6. travnja 2020.
6. Europski parlament, Proračunski postupak, https://www.europarl.europa.eu/infographic/budgetary-procedure/index_hr.html, pristupljeno 5. travnja 2020.

7. Europski revizorski sud (ERS), https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_hr, pristupljeno 11. travnja 2020.
8. Institut za javne financije, Proračun Europske unije, <https://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/europska-unija/39/proracun-europske-unije/341/>, pristupljeno 10. travnja 2020.
9. Nacionalni računi i BDP, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=National_accounts_and_GDP/hr, pristupljeno 10. travnja 2020.

THE BUDGET OF THE EUROPEAN UNION

Abstract

The development of the European Union as an economic community of states has resulted in the need for the development of its budget - a generator of development of the states of this community. The European Union budget is characterized by a complex process of adoption, starting from the Commission as the authorized proposer of the budget, through the Council and the European Parliament as the institutions that approve it, to the Court of Auditors, which monitors its legality. Confirmation of the lawful and high-quality execution of the European Union budget is the discharge of the European Parliament. The European Union budget is made up of contributions from the Member States themselves through a certain percentage of value added tax, gross national income, customs duties and a number of other financial resources, such as agricultural levies. Regarding budget expenditures, they are divided into mandatory and optional, and focus on a number of policies identified by the European Union institutions as strategic. In addition to the annual budget, the European Union bases its economic development on a multi-annual financial framework that sets out a long-term perspective for the development of strategic policies and guidelines for the adoption of annual budgets. Policies in which the European Union invests significant funds through its budget are mainly policies of sustainable growth and development, safety of European citizens, foreign policy aspect of the European Union as a guarantor of regional and global security, but a certain part of budget funds is directed to the internal expenditure of the administration. Although the EU budget is subject to strong internal and external scrutiny and allows for the general development of this community, many criticize by requiring its reform for making it more flexible and accessible to citizens who need to benefit from it more directly and effectively.

Keywords: *European Union budget, multiannual budgetary framework, Commission, European Parliament, revenue*