

PRORAČUN EUROPSKE UNIJE

mr. sc. Hrvoje ŠIMOVIĆ*
Ekonomski fakultet u Zagrebu

Stručni članak**
UDK:336.12(4-67 EU)
JEL H72

Sažetak

U članku se analizira postojeći sustav proračuna Europske unije (EU), njegova obilježja i različitosti od proračuna nacionalnih država, posebice sa stajališta proračunskih prihoda i rashoda. U nastavku se analizira sustav preraspodjele sredstava proračuna EU putem strukturnih fondova, što dovodi do različitih neto pozicija zemalja članica u korištenju proračunskim sredstvima. Cilj takvog sustava jest postići što veću ekonomsku i socijalnu koheziju unutar EU. U članku se upozorava kako procesi proširenja EU i sastavljanje nove financijske perspektive izazivaju mnoge probleme u ispunjavanju tih ciljeva.

Ključne riječi: proračun, Europska unija, neto transferi, proširenje Europske unije

Uvod

Proračun Europske unije (EU) jedini je centralizirani instrument provođenja “zajedničke” fiskalne politike na razini EU. Ostatak fiskalnog sustava EU može se promatrati kao skup raznih pravila i ugovora putem kojih zemlje članice usklađuju i koordiniraju ostale segmente fiskalne politike. EU je konfederacija, odnosno složena politička i ekonomska tvorevina, te je u tom segmentu potrebno promatrati i proračun EU kojim se financira samo ograničen broj zajedničkih funkcija EU.

Osnovni cilj ovog rada jest prikazati proračun EU u postojećem političkom i ekonomskom okruženju te proučiti njegova obilježja s obzirom na klasične proračune nacionalnih država. Osim alokacije proračunskih sredstava, analizirat ćemo sustav redistribucije

* Autor zahvaljuje anonimnim recenzentima na korisnim sugestijama.

** Primljeno (Received): 22.3.2005.

Prihvaćeno (Accepted): 28.7.2005.

sredstava proračuna EU. U skladu s time, pokušat ćemo vidjeti koliko pojedini procesi, kao proširenje EU i postupno jačanje ekonomske integracije, utječu na zahtjeve za promjenama unutar proračuna EU te zahtijevaju drugačiju raspodjelu sredstava radi postizanja ekonomske konvergencije među zemljama članicama EU.

U prvom dijelu rada analiziraju se osnovne značajke proračuna EU, odnosno osnovni razlozi zašto se on razlikuje od proračuna nacionalnih država. Drugi dio rada odnosi se na preraspodjelu sredstava proračuna EU te na utjecaj proširenja EU na redistribuciju proračunskih sredstava, dok je treći dio zaključak.

1. Osnovne značajke proračuna Europske unije

Svaki proračun unutar neke nacionalne države (bilo unitarne ili federalne) ima više zadaća. Osnovne su funkcije proračuna provođenje fiskalne (proračunske) politike i politike transfera među (različito razvijenim) regijama odnosno pojedincima. Fiskalna politika obuhvaća upravljanje proračunskim prihodima i rashodima, odnosno upravljanje deficitom/suficitom proračuna zbog njegova utjecaja na agregatnu potražnju. Učinci fiskalne politike na agregatnu potražnju mogu se ostvariti na više načina: 1. pomoću ugrađenih (automatskih) stabilizatora, 2. pomoću diskrecijskih mjera nositelja fiskalne politike i 3. pomoću utvrđivanja "pravila", odnosno pomoću tzv. formule fleksibilne politike (Jurković, 1989). Svaka od tih mjera imala je tijekom povijesti različitu važnost (npr. Keynesov intervencionizam) i svaka od njih ima različite učinke (npr. učinak istiskivanja privatnih investicija). Bez obzira na to koja od tih mjera prevladavala, postoje određene sličnosti svih proračunskih politika. Prvo, svaki proračun mora biti dovoljno velik s obzirom na društveni proizvod kako bi mogao utjecati na ekonomska kretanja. Drugo, mora postojati mogućnost stvaranja proračunskih deficita ili suficita kojima bi se moglo djelovati na ciklička kretanja u gospodarstvu. I treće, fiskalna i monetarna politika trebale bi biti koordinirane kako bi zajednički usmjeravale gospodarstvo u određenom pravcu (Jašić, 1982; Jurković; 1989; Peacock i Shaw, 1976).

Proračun EU u svim je tim segmentima specifičan i s obzirom na političko i ekonomsko okruženje u kojemu postoji, mnoga spomenuta pravila za njega uglavnom ne vrijede. Koncept fiskalnog federalizma u EU uvelike se razlikuje od onih u nacionalnim državama, bilo federalnima ili unitarnima. EU se može promatrati kao konfederacija, odnosno ima obilježja međunarodne organizacije, ali i savezne (federalne) države. Poput međunarodne organizacije, Unija je stvorena sklapanjem međunarodnih ugovora, ali se od takve organizacije razlikuje po ovim bitnim elementima: 1. raspolaže dijelom suvereniteta zemalja članica (npr. poljoprivreda i trgovinska politika), 2. raspolaže vlastitim (proračunskim) prihodima, 3. donosi pravne propise kojih se neposredno trebaju pridržavati njezine članice, te je 4. ovlaštena sklapati ugovore s trećim državama (v. više Holmes, 1999).

Tradicionalna teorija javnih financija, odnosno fiskalnog federalizma iskristalizirala je okvirna pravila kojih bi se trebalo pridržavati u izgradnji višerazinskog sustava odlučivanja o fiskalnim pitanjima (npr. Musgrave, 1973; Oates, 1972). Pritom se nisu uzimala u obzir politička ni konstitutivna ograničenja koja se danas odnose na konfederacije kao što je EU. U skladu s time, potrebno je bilo izgraditi takve fiskalne odnose uz koje bi (1)

zemlje članice zadržale visok stupanj političke i konstitutivne suverenosti, (2) "supra-nacionalna" ili konfederalna razina imala bi samo one ovlasti koje su joj zemlje članice dodijelile, (3) fiskalna pravila utvrđena na konfederalnoj razini ne bi bila u sukobu s onima na nacionalnoj razini, te bi (4) došlo do stvaranja monetarne unije unutar postojeće konfederacije (Mihaljek, 1998:208).¹

Upravo je takvo okruženje utjecalo na strukturu i funkcije današnjeg proračuna EU koji sudjeluje u ograničenoj alokaciji i redistribuciji, a u stabilizaciji cikličkih kretanja ne sudjeluje. U usporedbi s klasičnim nacionalnim proračunima, te se razlike ogledaju u nekoliko osnovnih obilježja proračuna EU: 1. prihodna i rashodna strana proračuna EU razlikuju se od proračuna nacionalnih država; 2. proračun EU relativno je malen u odnosu prema veličini gospodarstava koja pokriva; 3. strože je i čvršće reguliran, iz čega proizlazi činjenica da je strogo uravnotežen²; s tim u skladu, (4) iz njega je izuzeto zaduživanje, ali i posuđivanje sredstava korisnicima proračuna.

1.1. Struktura i veličina prihoda proračuna Europske unije

Prihode proračuna EU čini *sustav vlastitih prihoda*. U vlastite prihode pripadaju uvozne carine, poljoprivredne pristojbe,³ dio poreza na dodanu vrijednost (PDV) i prihod utemeljen na BDP-u zemalja članica. Maksimalan iznos sudjelovanja zemalja članica u vlastitim izvorima limitiran je na 1,27% bruto nacionalnog proizvoda (BNP-a) EU. Među vlastitim prihodima postoje još neki, manje značajni izvori prihoda koji se svrstavaju u skupinu ostalih prihoda. Prihodi proračuna EU dijele se na (European Commission, 2002a; EU Budget, 2005b) sljedeće.

- *Uvozne carine* (engl. *customs duties*) – carine i ostala davanja koja se ubiru na temelju Zajedničke carinske tarife pri uvozu proizvoda iz zemalja izvan EU.
- *Poljoprivredne pristojbe*, među koje pripadaju carine na uvoz poljoprivrednih proizvoda i davanja za šećer i glukozu. Ta se davanja ubiru pri trgovini sa zemljama izvan EU, u sklopu Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP-a) te proizvodnje i skladištenja šećera i glukoze.⁴
- *Prihodi na osnovi poreza na dodanu vrijednost* (engl. *percentage of Value Added Tax*). Ti se prihodi za svaku zemlju utvrđuju primjenom jedinstvene stope na harmoniziranu poreznu osnovicu koja se utvrđuje prema određenim pravilima EU. Od 1999. ta osnovica ne smije prijeći 50% BDP-a država članica, a predviđeno je smanjivanje jedinstvene stope iz godine u godinu (u 2002. iznosila je 0,75%, u 2004. 0,5%).

¹ Jedna od glavnih rasprava vodi se o pravcu promjena vezanih za proračun EU. Promjene od 1957. godine pa sve do posljednje financijske perspektive mogu se promatrati i s aspekta tradicionalne optimalne teorije javnih financija i s aspekta teorije javnog izbora. Vidjeti više: Cullis i Jones (1998: 300-309); Persson *et al.* (1996).

² Zato se još zove "računovodstveni proračun", jer su prihodi uvijek jednaki rashodima.

³ Uvozne carine i poljoprivredne pristojbe prvi su vlastiti prihodi koji datiraju još od 1970. kada je utemeljen sustav vlastitih prihoda. Zbog toga se još nazivaju *tradicionalnim vlastitim prihodima*.

⁴ U lipnju 2005. postignut je sporazum o ukidanju subvencija proizvođačima šećera u EU. Međutim, još nisu poznate implikacije te odluke na proračun EU.

- *Prihod na osnovi bruto nacionalnog proizvoda (BNP-a) zemalja članica.* Taj se prihod izračunava tako da se određena stopa primijeni na razliku između BNP-a svake zemlje članice i harmonizirane osnovice PDV-a.
- *Ostale izvore prihoda* čine porez na dohodak i pristojbe koje plaća osoblje institucija EU, prihodi od kamata i jamstava, prihodi od kazni i drugi prihodi.

Tablica 1. Prihodi proračuna Europske unije (u % ukupnih prihoda)

	2002.	2003.	2004.
Uvozne carine	10,7	11,0	10,2
Poljoprivredne pristojbe	1,5	1,5	1,2
Troškovi ubiranja	-2,1	–	–
Prihodi od PDV-a	23,6	24,7	14,4
Prihodi od BNP-a	48,7	60,9	73,4
Ostali prihodi	17,6	1,9	0,8
Ukupni prihodi (mlrd. EUR)	95,7	97,5	99,7
Ukupni prihodi (% BDP-a EU 15) ^a	1,04	1,05	1,03

^a Autorov izračun.

Izvor: European Commission (2003; 2004b)

U tablici 1. prikazani su prihodi proračuna EU u posljednjih nekoliko godina. Vidljivo je kako tradicionalni vlastiti izvori (uvozne carine i poljoprivredne pristojbe) s godinama polako gube značenje. Među njima su najvažnije uvozne carine, koje su činile 10,2% ukupnih prihoda u 2004. godini. Najvažniji izvori ipak su prihodi od PDV-a i BNP-a, koji zajedno čine više od 80% ukupnih prihoda. Primjetan je pad prihoda od PDV-a, što je i logično zbog kontinuiranog smanjenja jedinstvene stope koja se primjenjuje na harmoniziranu poreznu osnovicu zemalja članica EU, dok prihodi od BNP-a stalno rastu i čine čak 73,4% ukupnih prihoda proračuna EU. U tablici 1. dan je i odnos ukupnih prihoda proračuna EU i bruto domaćeg proizvoda (BDP-a) tadašnjih članica EU. Taj se odnos kreće oko 1%, što upućuje na relativno malu veličinu proračuna s obzirom na BDP Europske unije.

Iako proračun EU ima vlastite i neovisne prihode, oni se u osnovi razlikuju od prihoda klasičnih proračuna nacionalnih država (usp. s tabl. 2). Prihodi proračuna EU potječu od poreznih prihoda nacionalnih proračuna zemalja članica i kontroliraju ih nacionalne vlade. Proračun EU nema klasične porezne prihode kao što su PDV, porez na dobit i dohodak. Druga osnovna razlika između proračuna EU i nacionalnih proračuna jest da središnji proračun prikuplja većinu poreznih prihoda i raznim transferima financijski pomaže proračune nižih razina vlasti. U kontekstu EU niže razine vlasti odnosno zemlje članice EU kontroliraju porezne prihode i iz njih se izvode prihodi kojima se financira proračun EU. Najvažniji razlog što proračun EU ne sudjeluje u većoj alokaciji, ali i redistribuciji sredstava jest njegova veličina. Prihodi nacionalnih proračuna kreću se od 15 do 50% BDP-a za pojedinu državu (tabl. 2), dok se taj isti odnos u EU kreće oko 1%.

Tablica 2. Udio prihoda središnje države u ukupnim prihodima u 2002. (u %)

	Porezi na dohodak i profit (dobit)	Doprinosi	Porezi na platnu listu poslodavca	Imovinski porezi	Porezi na promet roba i usluga	Ostalo	Ukupno	Ukupno (%) BDP-a
<i>Federalne države</i>								
Austrija	29,8	33,5	6,1	1,3	28,0	1,2	100	44,1
Kanada	45,5	15,2	2,1	10,1	26,6	0,5	100	33,5
Njemačka	28,0	40,1	–	2,3	29,3	0,0	100	36,2
SAD	–	–	–	–	–	–	–	17,7
<i>Unitarne države</i>								
Francuska	24,0	37,2	2,4	7,0	25,5	3,6	100	44,2
Švedska	36,1	30,1	4,1	3,2	26,1	0,2	100	50,6
UK	37,9	17,1	–	12,1	32,4	0,0	100	35,9
<i>Europska unija^a</i>	–	–	–	–	–	–	–	1,04

^a Prema tablici 1.

Izvor: OECD (2003)

1.2. Struktura i veličina rashoda proračuna Europske unije

Rashodi proračuna EU planiraju se srednjoročno, u sklopu tzv. *sustava financijske perspektive*, instrumenta kojim EU provodi proračunsku disciplinu postavljanjem gornjih granica rashoda na osnovi raspoloživih prihoda (*sustav vlastitih prihoda*). Sustav financijske perspektive utvrđuje se međuinstitucionalnim sporazumom između Parlamenta, Vijeća i Komisije. Posljednji takav sporazum sklopljen je 1999. godine (v. Agenda 2000 (1999)).

Takav je sustav uveden *Prvim Delorovim paketom* 1988. godine zbog proračunskih kriza u 80-im godinama. Proračunske su krize nastajale zbog dva razloga: zbog nerazmjera između prihoda i rashoda i zbog jačanja uloge Parlamenta u donošenju odluka unutar EU. Posljedica toga bila je napetost između Vijeća i Parlamenta. Zbog tih “svađa” dolazilo je do kašnjenja u donošenju proračuna. Tako je Delorov paket postao sinonim za reformu unutar financijskog sustava EU (više u: EU Budget, 2005a). Nakon Prvog Delorova paketa (1988-1992) slijedio je *Drugi Delorov paket* za razdoblje 1993-1999. Posljednja perspektiva, popularno nazvana *Agenda 2000*, donesena je 1999. godine u Berlinu za razdoblje od 2000. do 2006. dok su pregovori o novoj financijskoj perspektivi za razdoblje od 2007. do 2013. započeli 2005. godine.

Rashodima proračuna EU dodjeljuju se sredstva za razvoj i provedbu zajedničkih politika EU. Područja koja se financiraju iz proračuna EU jesu ona za koja su zemlje članice prenijele svoje ovlasti na EU. Rashodi proračuna EU dijele se na sedam skupina (stavki).⁵

⁵ Za detaljniji prikaz i opis stavki proračunskih rashoda EU vidjeti European Commission (2002a, 2004b i 2004c).

- *Poljoprivreda.* Rashodi za zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP) zapravo su rashodi *Odjela jamstava Fonda za usmjeravanje i jamstva u poljoprivredi* (engl. Guarantee Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF). To su ujedno najveći izdaci proračuna EU (tabl. 3), a najveći dio njih iskorištava se za jamčenje cijena poljoprivrednih proizvoda “domaćim” proizvođačima.
- *Strukturne operacije.* Izdaci za strukturne operacije ili strukturnu politiku pokrivaju i područja regionalne i socijalne politike. Većina tih sredstava (više od 90%) dodjeljuje se strukturnim fondovima: *Europskom fondu za regionalni razvoj* (European Regional Development Fund – ERDF), EAGGF-ovu *Odjelu usmjeravanja, Europskom socijalnom fondu* (European Social Fund – ESF) i *Financijskom instrumentu za usmjeravanje ribarstva* (Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG). U tu skupinu pripada i *Kohezijski fond* (Cohesion Fund), koji je financijski mehanizam pomoći samo onim članicama čije je BDP po stanovniku manji od 90% BDP-a po stanovniku Unije. Nakon rashoda za poljoprivredu, rashodi za strukturnu politiku najveći su u proračunu EU.
- *Unutarnje politike.* Rashodi za razne unutarnje politike grupirani su u pet skupina, među koje pripadaju različiti rashodi, npr. za transport, obrazovanje, kulturu, zapošljavanje, medije, energetska politiku, nuklearnu zaštitu, okoliš, razne aktivnosti vezane za unutarnje tržište, istraživanje i tehnološki razvoj, pravdu i sigurnost.
- *Vanjske aktivnosti.* Rashodi za vanjske aktivnosti odnose se na izdatke pomoći zemljama izvan EU, osim zemalja koje su uvrštene u rashode proširenja EU i ERDF-a. To mogu biti troškovi pomoći u hrani i humanitarne pomoći, kao i troškovi raznih oblika suradnje sa zemljama izvan EU, npr. CARDS program (suradnja s balkanskim zemljama), TACIS program (suradnja s bivšim republikama Sovjetskog Saveza), suradnja s mediteranskim zemljama, zemljama u razvoju u Aziji, Latinskoj Americi i Južnoj Africi.
- *Administrativni troškovi.* Odnose se na troškove institucija EU i ustanova. Najveći dio troškova otpada na rad Komisije (više od 60%), zatim Parlamenta (oko 20%), pa onda slijede Vijeće, Sud pravde i Revizijski sud.
- *Rezerve.* Postoje tri vrste rezervi: monetarne rezerve, rezerve za hitnu pomoć i garancijske rezerve. Ta sredstva služe za eventualne neočekivane izdatke koji bi se mogli pojaviti tijekom izvršenja proračuna.
- *Pomoć budućim članicama.* Ti rashodi po tipu pripadaju vanjskim aktivnostima. No zbog važnosti i visine troškova posebno su izdvojeni. Odnose se na financiranje raznih pomoći državama kandidatkinjama za članstvo u EU. Te su zemlje podijeljene u dvije skupine: zemlje središnje i istočne Europe te mediteranske zemlje (Malta, Cipar i Turska).⁶ Pomoć se dodjeljuje putem triju programa: SAPARD za poljoprivredu; PHARE – za pomoć zemljama središnje Europe u tranziciji i restrukturiranju gospodarstava; te ISPA – preko kojega se financiraju infrastrukturni projekti u transportu i zaštiti okoliša.

⁶ Malta i Cipar postale su 2004. punopravne članice EU.

Tablica 3. Rashodi proračuna Europske unije (u % ukupnih rashoda)

	2002.	2003.	2004.
Poljoprivreda	46,3	46,4	42,7
Strukturne operacije	33,4	33,3	35,6
Unutarnje politike	6,5	6,7	7,6
Vanjske aktivnosti	4,8	4,9	4,4
Administracija	5,0	5,1	5,2
Rezerve	0,7	0,4	0,4
Pomoć budućim članicama	3,3	3,3	3,0
Ukupni rashodi (mlrd. EUR)	100,6	102,1	115,4
Ukupni rashodi (% BDP-a EU-15) ^a	1,09	1,1	1,18

^a Autorov izračun.

Izvor: Prema European Commission (2004b)

Relativni odnos rashoda za ZPP i strukturne operacije unutar proračuna EU mijenja se tijekom posljednjih godina u korist strukturnih operacija (European Union, 2002: 114-117). Jedan od razloga je želja za jačanjem tržišta “iznutra”, odnosno za stvaranjem učinkovitoga ekonomskog okruženja koje će biti konkurentno izvan granica EU, a ne stvaranje konkurentnosti “umjetnim” putem, raznim korektivnim mehanizmima kao što su carine i kvote (Harrop, 2004).

Tablica 4. Udio rashoda središnje države u ukupnim rashodima u 2003. (u %)

	Opće javne usluge	Obrana	Obrazovanje	Zdravstvo	Socijalno osiguranje	Ostalo	Ukupno	Ukupno (% BDP-a)
<i>Federalne države</i>								
Austrija	15,6	2,2	10,2	13,0	47,4	11,6	100	40,5
Kanada	30,3	5,8	2,1	2,7	46,6	12,5	100	18,2
Njemačka	13,7	3,7	0,4	19,3	54,8	8,2	100	32,8
SAD	12,2	19,1	2,6	23,4	32,0	10,6	100	20,9
<i>Unitarne države</i>								
Francuska	–	–	–	–	–	–	–	48,1
Švedska ^a	23,5	5,7	6,4	2,9	47,2	14,3	100	37,2
UK	–	–	–	–	–	–	–	39,7
<i>Europska unija^b</i>								1,1

^a Podaci za 2002.

^b Prema tablici 3.

Izvor: IMF (2004)

Slično prihodima, i rashodi proračuna EU ograničeni su na uzak spektar politika s obzirom na proračune nacionalnih država (v. tabl. 4). Kao što je prethodno spomenuto, u proračunu EU ističu se dvije značajnije skupine rashoda: zajednička poljoprivredna politika i strukturna politika. Najveći udio rashoda “klasičnih” proračuna nacionalnih država

va čine uglavnom rashodi za socijalno osiguranje, zdravstvo, obrazovanje i obranu. Dio sredstava odvaja se za troškove kamata za otplatu javnog duga. Ta stavka u proračunu EU ne postoji jer ne postoji mogućnost zaduživanja, što čini bitnu razliku u alokaciji sredstava u usporedbi s nacionalnim proračunima.

Druga važna razlika u odnosu prema nacionalnim proračunima jest veličina proračuna. Čak i izrazito decentralizirane (federalne) države kao SAD i Kanada imaju znatan udio rashoda središnje države u BDP-u, oko 20%, dok je u EU taj udio iznosio 1,1% BDP-a Unije.

Razlog svih tih razlika između proračuna EU i proračuna nacionalnih država jest već spomenuti politički i ekonomski ustroj EU u kojemu se, kao u konfederaciji, u izgradnji fiskalnog sustava moraju uzeti u obzir i drugi razlozi osim onih koje razmatra tradicionalna teorija javnih financija.

1.3. Regulacija proračuna Europske unije i mogućnost zaduživanja

Osim veličine i strukture prihoda i rashoda, proračun EU razlikuje se od proračuna nacionalnih država po tome što je čvršće reguliran. Osim propisa koji reguliraju postupak izrade, usvajanja i izvršenja proračuna, njegovu pravnu strukturu definira još niz pravnih dokumenata (tzv. sekundarno zakonodavstvo) institucija EU (Đurđević, 2004: 183-184).

Međutim, pri tome je važno da sustav financijske perspektive strogo definira okvir proračunskih rashoda koji se za definirano razdoblje ne smije probiti. Usto, sustav vlastitih prihoda izvršava se u skladu sa zadanim okvirima proračunskih rashoda. Time je iz proračuna izuzeto zaduživanje, ali i posuđivanje sredstava. U skladu s tim ograničenjem, doneseno je i *načelo proračunske ravnoteže*, kao i druga načela proračuna EU koja ocrtavaju njegova glavna obilježja.⁷

2. Preraspodjela proračunskih sredstava Europske unije

Jedna od uobičajenih makroekonomskih uloga proračuna jest da bude temelj djelovanja automatskih stabilizatora. Na prihodnoj strani proračuna ta se uloga uglavnom očituje djelovanjem progresivnog oporezivanja, pri čemu treba naglasiti da je stupanj progresivnosti poreznih sustava u razvijenim zemljama danas znatno manji nego prije dvadesetak godina. Na rashodnoj strani djelovanje automatskih stabilizatora očituje se putem raznih proračunskih transfera u slučaju nezaposlenosti ili izdataka za socijalno osiguranje. Glavna preraspodjela sredstava ostvaruje se preko središnjega nacionalnog proračuna, koji bi za tu funkciju trebao biti dovoljno velik, ali i usmjeren na ostvarenje funkcije blagostanja u promatranoj složenoj zajednici (državi).

Razlog postojanja redistribucije dohotka u tradicionalnoj se fiskalnoj teoriji objašnjava altruističkim motivima – nesebičnom voljom pojedinaca da odvajaju dio dohotka za preraspodjele (Musgrave, 1973:13-14; Cullis i Jones, 1998:225-227). Nasuprot tome, u

⁷ O proračunskom pravu EU, odnosno o pravnim aspektima, načelima te postupku donošenja proračuna EU vidjeti Đurđević (2004) i/ili European Commission (2002a).

teoriji javnog izbora razni transferi, subvencije i porezne pogodnosti na kojima se temelji redistribucija objašnjavaju se kao rezultat bolje organiziranosti i lobiranja raznih interesnih skupina te složenosti strukture javnog sektora (Müller, 1989:448-458; Cullis i Jones, 1998:227-229).

U kontekstu proračuna EU i redistribucijske politike u EU, drugo je objašnjenje prikladnije zbog složenosti vertikalne strukture i političkog odlučivanja u "javnom sektoru EU". Naime, proračun EU nije relativno velik niti je primarno orijentiran na ostvarivanje funkcije blagostanja, stoga je njegova normativna redistribucijska uloga samim time ograničena.

Kao što se vidi iz usporedne analize proračuna EU i proračuna nacionalnih država, EU kao konfederacija nema visok stupanj homogenosti i integriranosti u ponudi osnovnih javnih dobara i usluga te u oprezivanju. U takvoj je situaciji mogućnost da se redistribucijska funkcija snažnije centralizira slaba, posebno u ranim fazama integracije (Mihaljek, 1998:208).

U skladu s time, da bi se pomoglo siromašnijim regijama unutar nekog područja, potreban je jak osjećaj pripadnosti, zajedništva i solidarnosti (Harrop, 2004:73). Takvo okruženje više karakterizira pojedinu zemlju članicu nego kompletan EU. Uzrok tome su različite barijere (kulturalne, vjerske ili jezične). Zbog toga je regionalna politika EU zasnovana na pružanju financijske pomoći koja utječe na poboljšanje općih uvjeta privređivanja, kako bi se slabije razvijenim regijama omogućilo da povećaju fleksibilnost proizvodne strukture i približe se alokaciji resursa koja bi rezultirala optimalnim ekonomskim rastom.⁸

Najvažniji instrumenti u tom segmentu redistribucijske politike jesu prethodno spomenuti rashodi proračuna EU za strukturne operacije. Ti se rashodi ostvaruju preko četiri strukturna fonda i Kohezijskog fonda. Njihov je zajednički cilj postizanje što veće socijalne i ekonomske kohezije unutar EU (okvir 1). Od ukupnih sredstava za strukturne operacije više od 90% troši se za potrebe strukturnih fondova, dok se ostatak troši za rashode Kohezijskog fonda (European Commission, 2004b). Za isti projekt zemlja članica ne može istodobno dobiti sredstva iz jednoga od strukturnih fondova i iz Kohezijskog fonda. Jednako tako, pojedina članica EU ne može dobiti transfere iz strukturnih fondova i Kohezijskog fonda EU u iznosu većem od 4% vlastitog BDP-a (EU Budget, 2005c).

Politika preraspodjele proračunskih sredstava temelji se na političkim i ekonomskim motivima. Politički motiv u EU relativno je slabo izražen, a odnosi se na prethodno spomenuti osjećaj međusobne pripadnosti, zajedništva i solidarnosti. Ekonomski motiv očituje se u težnji za što učinkovitijim funkcioniranjem gospodarstva. Za sada je to glavni motiv ograničene preraspodjele sredstva u EU. No i takvi ograničeni transferi mogu utjecati na negativne pojave kao što su povećana ovisnost slabije razvijenih regija o sredstvima proračuna EU ili problem moralnog hazarda – situacije u kojoj je usvajanje određenih politika prije svega motivirano dobivanjem određenih financijskih sredstava umjesto željom za bržim ekonomskim razvojem (Arđy, 2004:93-94).

⁸ U ekonomskoj teoriji takav se instrument intersektorske strukturne politike naziva *intervencionizmom prilagodavanja* (njem. *Anpassungsinterventionismus*). Vidjeti više Jurković i Jašić (1978:141).

Okvir 1. Strukturni fondovi i Kohezijski fond

Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) najveći je od četiri strukturna fonda. Namijenjen je financijskom praćenju regionalnih razvojnih aktivnosti i korigiranju regionalnih neravnoteža. Sredstva najčešće usmjerava na financiranje "čvrste" prometne infrastrukture, ali ulazi i u druge isplative investicije kao što je pomoć malim i srednjim poduzećima. Europski socijalni fond (ESF) namijenjen je tržištu rada, poticanju mobilnosti ljudskih činitelja proizvodnje i financiranju raznih oblika obuke i doškolovanja radne snage. Među strukturne fondove pripada i Fond za usmjeravanje i jamstva u poljoprivredi (EAGGF), koji je ponajprije zadužen za poljoprivrednu politiku, ali je u sklopu strukturne politike nadležan za ujednačavanje regionalnih razlika u poljoprivrednoj proizvodnji (tzv. Odjel usmjeravanja). ERDF, ESF i EAGGF još se nazivaju tradicionalnim strukturnim fondovima. Četvrti strukturni fond je Financijski instrument za usmjeravanje ribarstva (FIG), nadležan za područje ribarstva unutar EU.

Kohezijski fond osnovan je zbog dodatne potrebe postizanja socijalne i ekonomske kohezije unutar EU. To je financijski mehanizam pomoći samo onim članicama čiji je BDP po stanovniku manji od 90% BDP-a po stanovniku Unije. Prije proširenja 2004. ta su sredstva dobivali Grčka, Irska, Portugal i Španjolska. Najveći dio sredstva Kohezijskog fonda usmjeren je u promet i zaštitu okoliša. Za razliku od strukturnih fondova, čija su sredstva dodatna, sredstva koja se dodjeljuju iz Kohezijskog fonda uvjetovana su. Čim zemlja članica prijeđe prosjek od 90% po stanovniku BDP-a Unije, više nema pravo na ta sredstva (European Commission, 2004c).

Kao što je već navedeno, jedan od načina mjerenja redistribucijskih učinaka proračuna EU jest razina neto transfera primljenih iz proračuna EU. Taj je učinak ograničen na maksimalni iznos transfera koji pojedina zemlja članica može dobiti (4% BDP-a). Postoje i drugi načini mjerenja redistribucijskih učinaka proračuna, poput razine nezaposlenosti ili BDP-a po stanovniku, ali oni nisu predmet ove analize.

2.1. Neto proračunski transferi

Svaka zemlja članica izdvaja u proračun EU određen iznos prihoda, ali se i koristi određenim iznosom rashoda proračuna EU. U tablici 5. prikazani su udjeli pojedinih zemalja članica u приходima i rashodima proračuna EU. Najviše sredstava u proračun EU uplaćuje Njemačka, zatim Francuska, Italija te Ujedinjeno Kraljevstvo (UK).⁹

U rashodima proračuna odnosno transferima dobivenim iz proračuna EU prednjače Španjolska, Njemačka i Francuska. Najviše tih rashoda odnosi se na ZPP te na financiranje preko strukturnih fondova EU (European Court of Auditors, 2003).

⁹ Na samitu u Fontainebleau 1984. godine Velika Britanija je uspjela postići poseban aranžman kojim joj je svake godine zajamčen poseban rabat na preplaćena sredstva. Dogovoren je kompenzacijski mehanizam kojim bi se Velikoj Britaniji vraćalo 66% razlike sredstava između njezina udjela u приходima od PDV-a i rashoda proračuna EU koji se odnose na Veliku Britaniju. To je izazvalo mnoga nezadovoljstva unutar EU. Rabat u korist Velike Britanije još je uvijek na snazi, a zagovornici europske integracije donedavno su uspjeli stišavati tenzije oko rabata dižući interese EU iznad nacionalnih sukoba (Harrop, 2004:77).

Tablica 5. Prihodi, rashodi i neto transferi proračuna Europske unije u 2002.
 (u mil. EUR i u %)

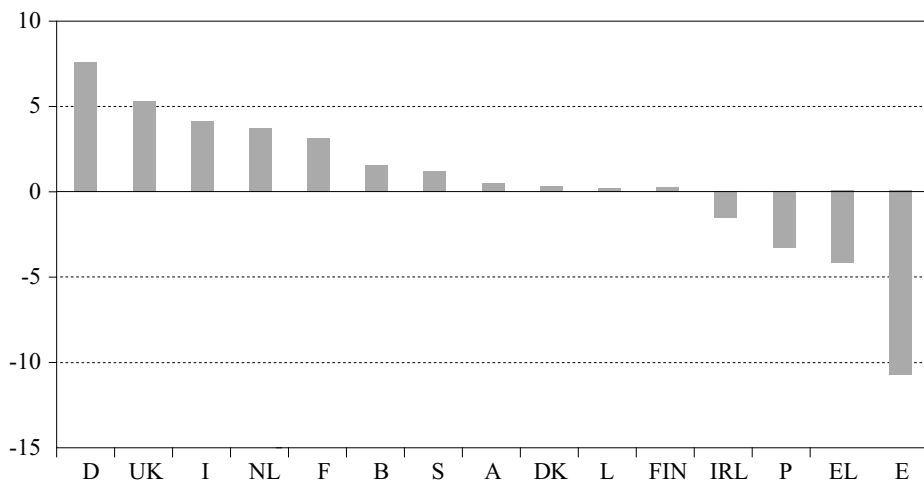
Zemlje članice	Prihodi	Udio u ukupnim prihodima (u %)	Rashodi	Udio u ukupnim rashodima (u %)	Razlika (neto transferi)
Belgija (B)	3.017	3,9	1.787	2,2	1.230
Danska (DK)	1.656	2,1	1.417	1,8	238
Njemačka (D)	17.582	22,6	11.444	14,3	6.137
Grčka (EL)	1.337	1,7	4.616	5,8	-3.279
Španjolska (E)	6.551	8,4	15.127	18,9	-8.575
Francuska (F)	14.152	18,2	11.656	14,6	2.496
Irska (IRL)	1.018	1,3	2.562	3,2	-1.544
Italija (I)	11.279	14,5	8.012	10,0	3.266
Luksemburg (L)	183	0,2	131	0,2	52
Nizozemska (NL)	4.467	5,8	1.507	1,9	2.960
Austrija (A)	1.840	2,4	1.525	1,9	315
Portugal (P)	1.187	1,5	3.839	4,8	-2.652
Finska (FIN)	1.184	1,5	1.167	1,5	17
Švedska (S)	2.086	2,7	1.191	1,5	894
UK	10.152	13,1	5.959	7,5	4.193
Ukupno	77.698	100	79.932	100	

Izvor: pripremio autor prema European Court of Auditors (2003)

U tablici 5. prikazani su i neto transferi proračuna EU koji čine razliku između iznosa prihoda (doprinos) i rashoda (koristi) pojedine zemlje članice u proračun EU. Osim u tablici 5, neto proračunski transferi prikazani su i na slici 1. kao udio u ukupnim rashodima proračuna EU. Njemačka najviše uplaćuje u proračun EU, čak 6,1 mlrd. EUR, odnosno ima neto udjel u rashodima proračuna EU veći od 7,7%. Bez obzira na povlašteni položaj, Velika Britanija je odmah iza Njemačke prema neto doprinosima u proračun EU, zatim slijede Italija, Nizozemska i Francuska. Manje od 1% neto transfera imaju Danska, Luksemburg, Austrija i Finska, što znači da je njihov doprinos proračunu EU gotovo jednak transferima koje primaju iz proračuna EU. Neto korisnici proračuna EU četiri su najslabije razvijene zemlje u EU (korisnice sredstava iz Kohezijskog fonda: Grčka, Irska, Portugal i Španjolska). Po visokim transferima koje prima za poljoprivredu i strukturnu politiku posebno se ističe Španjolska.

Tablica 5. i slika 1. pokazuju nejednaku raspodjelu sredstava proračuna EU. Iako je krajnji utjecaj tih nejednakosti na redistribuciju dohotka unutar EU malen, on ipak postoji i donekle je razuman s obzirom na razine dohotka u zemljama članicama EU. Iznimke su Danska, Luksemburg i Belgija. Pozitivni neto transferi posljednjih dviju zemalja mogu se opravdati domaćinstvom važnijih institucija EU poput Europskog vijeća i Europske komisije. Iako je riječ o ograničenom iznosu sredstava, nedavnim proširenjem EU, ali i svim budućim proširenjima, taj će problem sigurno postati još težim.

Slika 1. Neto transferi iz proračuna Europske unije u 2002.
(u % ukupnih rashoda proračuna EU)



Izvor: tablica 5

2.2. Preraspodjela i proširenje Europske unije

Komisija EU je u Agendi 2000 dala svoja stajališta o uvjetima (kriterijima) što ih tranzicijske zemlje moraju ispuniti kako bi u cijelosti postale ekonomski i politički integrirani dio EU.¹⁰

Također je naglašeno kako će pridruživanje novih članica prouzročiti brojne probleme, prije svega financijske naravi, i u postojećim i u budućim članicama EU, bez obzira na različit stupanj njihove razvijenosti (Agenda 2000, 1999).

Činjenica je da će proširenje donijeti mnogo veće financijske potrebe zbog toga što zemlje kandidatkinje znatno zaostaju u gospodarskom razvoju za članicama EU-15. Proširenjem se očekuju i povećani troškovi administracije EU, zatim pojačani pritisak na rashodnu stranu proračuna, pogotovo u segmentu ZPP-a te strukturnih fondova. Takav razvoj događaja posebno bi utjecao na preraspodjelu postojećih sredstava jer je Komisija naglasila kako se namjerava pridržavati ograničenja prema kojemu svaka članica može maksimalno primiti 4% sredstava vlastitog BDP-a.¹¹

Na Berlinskom samitu 1999, kada je i donesena Agenda 2000, dogovorene su određene mjere kojima bi se ublažili učinci proširenja u segmentu strukturne redistribucijske politike. Ipak, činjenica je da su deset novih članica koje su 2004. pristupile EU 1999. godine imale BDP po stanovniku samo oko 49% prosjeka EU. Uzmu li se u obzir kriteriji

¹⁰ Ti se kriteriji odnose na pokazatelje realnih kretanja u gospodarstvu, institucionalne, monetarne i fiskalne konvergencije.

¹¹ Postoje mnoga mišljenja kako se previše optimistično prišlo procesu proširenja te kako postojeća sredstva neće biti dovoljna da se zadovolje "apetiti" svih zemalja članica (Jašić, 2002; Harrop, 2004).

koji su vrijedili za članice EU-15, nove bi se članice uvelike koristile sredstvima strukturnih fondova, te bi se time smanjili iznosi što su ih dotad dobivale manje razvijene članice EU-15. Budući da bi nove članice morale i pridonositi proračunu EU, prema pojedinim projekcijama one bi bile sposobne sufinancirati samo 25% udjela u sredstvima kojima bi se koristile iz Kohezijskog fonda i strukturnih fondova (Jašić, 2002).

U segmentu ZPP-a mogu se očekivati još veći problemi jer mnoge članice EU-15 imaju ruralna i pretežno poljoprivredna područja.¹² Pristupanje tranzicijskih zemalja EU izaziva zabrinutost članica EU-15 zbog nekoliko razloga: 1. tranzicijske zemlje kandidatkinje za članstvo imaju neusporedivo naglašeniji ponder poljoprivrede u gospodarstvu nego članice EU-15; 2. cijene poljoprivrednih proizvoda niže su nego u članicama EU-15, 3. pristupanjem novih članica poljoprivredne površine u EU povećavaju se za 50% (Jašić, 2002).

Prema postojećim pokazateljima, teško je očekivati da će nove, ali i buduće članice, imati jednak tretman u poljoprivrednoj i strukturnoj politici kakav su imale članice EU-15. Razlog tome je činjenica da bi neke članice EU-15 koje su do sada bile neto korisnice proračunskih sredstava postale neto platiše proračuna EU. Proširenje time povećava zahtjeve za promjenama u proračunu EU (v. Seguiti, 2003; Begg, 2004).

Usto, proširenje je i najvažniji razlog otpora promjenama. Koliko su članice EU-15 zainteresirane za zadržavanje tih povlastica vidi se iz niza aktivnosti koje su poduzimale i koje poduzimaju prije i nakon 10. veljače 2004, kada je Komisija priopćila javnosti prijedlog sljedeće financijske perspektive za razdoblje 2007-2013. (European Commission, 2004a). Tim je priopćenjem samo službeno počela "bitka" zemalja članica za što boljim neto pozicijama u proračunu EU.

Još 2001. godine, na samitu u Nici, dogovoreno je da konsenzus svih članica EU-15 ostane važeća procedura pri donošenju odluka o pitanjima strukturnog financiranja. Tada je Španjolska kao najveći neto korisnik uspjela zadržati veto pri donošenju odluka o dodjeli sredstava za regionalni razvoj za razdoblje 2007 – 2013. Njemačka i Francuska su 2002. godine postigle dogovor o ograničavanju uplata u proračun EU, te o odbijanju radikalnijih reformi vezanih za promjene sredstava za ZPP.¹³ Nadalje, u prosincu 2003. godine šest bogatijih članica EU (Austrija, Francuska, Njemačka, Nizozemska, Švedska i Velika Britanija) uputile su otvoreno pismo tadašnjem predsjedniku Komisije EU, zahtijevajući da se visina ukupnog proračuna EU i dalje kreće oko 1% BDP-a Unije.¹⁴

Prema prijedlogu Komisije, proračun EU u novoj financijskoj perspektivi za 2007 – 2013. (Agenda 2007) ne bi doživio značajnije promjene. Smanjio bi se broj i naziv proračunskih stavki, ali bi se i dalje najviše sredstava odvajalo za poljoprivrednu politiku unu-

¹² Za razdoblje do 2006. rashodi za poljoprivredu u proračunu EU ne bi se trebali povećavati. Zbog toga je u posljednjim pregovorima dogovoreno da se novim članicama u prvoj godini članstva potpore isplaćuju samo u iznosu od 25% ukupnih potpora koje dobivaju članice EU, s time da se ti iznosi postupno povećavaju i oni bi u 2013. trebali dosegnuti iznos od 100% (European Commission, 2002b).

¹³ Prvi je dio zahtijevala Njemačka kao najveći neto platiša u proračunu EU, a drugi je zahtijevala Francuska kao jedan od najvećih korisnika sredstava za ZPP.

¹⁴ Vidjeti *Financial Perspective 2007-2013*, <http://www.euractiv.com/Article?tcaturi=tcu:29-130497-16&type=LinksDossier>.

tar stavke *Upravljanje i zaštita prirodnih resursa*. Drugi značajniji rashod i dalje bi ostao onaj za strukturne operacije, koji bi postao sastavni dio stavke *Održivi razvoj*. Te dvije stavke proračuna EU i dalje bi činile više od 75% rashoda proračuna EU. I veličina proračuna ostala bi otprilike jednaka, odnosno kretala bi se oko 1,15% BNP-a EU (EU Budget, 2005d; European Commission, 2004b).

Na takve prijedloge Komisije na kojima bi se trebala temeljiti nova financijska perspektiva te buduća preraspodjela proračunskih sredstava EU utjecali su mnogi pritisci zemalja članica EU-15. Vidjet će se koliko će nova financijska perspektiva uzeti u obzir prigovore upućene postojećem sustavu proračuna EU. Financijska perspektiva temelji se na institucionalnom sporazumu između Vijeća, Parlamenta i Komisije koji se treba usuglasiti tijekom 2005, odnosno najkasnije 2006. godine.

Može se očekivati da Agenda 2007 neće bitno odstupiti od prijedloga Komisije, odnosno od Agende 2000. Razlog tome su prethodno navedeni pritisci "starih" i bogatijih zemalja članica. S tim u vezi moglo bi se postaviti i ključno pitanje hoće li nova financijska perspektiva biti "još jedna propuštena prilika"¹⁵ formiranja proračuna EU kao središnjega fiskalnog instrumenta EU koji bi preuzeo veće funkcije i odgovornosti unutar postojećih ekonomskih i političkih mogućnosti.

3. Zaključak

Proračun EU relativno je malen, ali bitan instrument provođenja fiskalne politike sa središnje, odnosno supranacionalne razine EU. Zbog političkih i konstitutivnih ograničenja koja postoje u EU on se po svojim obilježjima bitno razlikuje od "klasičnih" proračuna nacionalnih država. Zbog složenosti vertikalne strukture i političkog odlučivanja o fiskalnim pitanjima u EU preraspodjela ograničenih sredstava temelji se na postizanju što veće ekonomske i socijalne kohezije unutar EU.

U sustavu proračuna EU od samog se početka uvode razne izmjene, koje su najčešće posljedica političkih pritisaka pojedinih zemalja članica. Usto, proširenje EU, kao i drugi integracijski procesi, utječu na zahtjeve za promjenama unutar proračuna EU te stvaraju potrebu za drugačijom raspodjelom sredstava radi postizanja spomenute kohezije među zemljama EU. Osim samog proširenja, u vezi s proračunom EU postavlja se nekoliko dodatnih zahtjeva uoči nove financijske perspektive. Prvo, već uobičajena razilaženja među zemljama neto platišama i neto korisnicima proračuna EU zahtijevaju određene promjene. Drugo, sporne su iznimke kao što je rabat Velikoj Britaniji na dio sredstva koja uplaćuju sve članice EU. Treće, postoje i razilaženja o tome kako bi se proračun EU trebao financirati – postojećim sustavom transfera ili uvođenjem određenog poreza na razini EU.¹⁶

Bez obzira na opravdane potrebe za promjenama, s novom financijskom perspektivom vjerojatno neće nastati značajnije promjene u sustavu proračuna EU. Potreba za reformom

¹⁵ Izrazom *propuštena prilika* Begg se (1999) koristio i prilikom donošenja postojeće financijske perspektive Agende 2000, što pokazuje da je potreba za reformom proračuna EU postojala i prije nedavnog proširenja EU.

¹⁶ Prijedlog o uvođenju poreza na razini EU nije nov i već se neko vrijeme raspravlja o njemu. Bez obzira na to što se i unutar samih institucija EU smatra kako je sustav vlastitih prihoda "složen i ne posebno logičan", u bližoj budućnosti ne treba očekivati uvođenje nekog poreza na razini EU. Vidjeti European Union Committee (2005:30-31).

postojala je i prije donošenja sadašnje financijske perspektive, i to ne samo zbog proširenja u 2004. godini, najvećega u dosadašnjoj povijesti. Potrebe za promjenama odnose se prije svega na drugačiju, odnosno veću redistribuciju ograničenih proračunskih sredstava. Bez obzira na to što se EU još uvijek nalazi u ranoj fazi integracije, što znači manju redistribucijsku ulogu na središnjoj razini, takav proračun EU može biti dobar instrument u premošćivanju ekonomskih i regionalnih razlika među zemljama članicama EU i instrument postizanja veće i jače integracije.

LITERATURA

Agenda 2000, 1999. "Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure". *Official Journal of the European Communities*, C 173. Available from: [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/c_172/c_17219990618en00010022.pdf].

Ardy, B., 2004. "The development of the EU Budget and EMU" in M. Baimbridge and P. Whyman, eds. *Fiscal Federalism and European Economic Integration*. London: Routledge, 83-100.

Begg, I., 1999. "Reshaping the EU Budget: Yet Another Missed Opportunity" [online]. *Policy Paper*, 1/99. Available from: [<http://www.one-europe.ac.uk/pdf/pol1.pdf>].

Begg, I., 2004. "The EU Budget: Common Future or Stuck in the Past?" [online]. *Briefing Note*. Available from: [http://www.cer.org.uk/pdf/briefing_budget_begg.pdf].

Cullis, J. and Jones, P., 1998. *Public Finance and Public Choice*. Oxford; New York: Oxford University Press.

Durđević, Z., 2004. "Proračun Europske Unije" [online]. *Financijska teorija i praksa*, 28 (2), 181-202. Dostupno na: [http://www.ijf.hr/financijska_praksa/PDF-2004/2-04/durdjevic.pdf].

EU Budget, 2005a. *Financial perspectives system* [online]. Available from: [<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l34012.htm>].

EU Budget, 2005b. *Own resources* [online]. Available from: [<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s27000.htm#RESSOURCES>].

EU Budget, 2005c. *The Financial Regulation* [online]. Available from: [<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s27000.htm#RESSOURCES>].

EU Budget, 2005d. *Towards a new financial framework 2007-2013* [online]. Available from: [<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l34004.htm>].

European Commission, 2002a. *European Union Public Finance*. Luxembourg: European Communities.

European Commission, 2002b. *Simulation of net budgetary positions after enlargement of the N-10. DG Budget*. Luxembourg: European Communities.

European Commission, 2003. *General Budget of European Union for the Financial Year 2003* [online]. Available from: [http://europa.eu.int/comm/budget/infos/publications_en.htm].

European Commission, 2004a. *Building our common future: Financial and political outlook for the enlarged Union 2007-2013*. IP/04/189, 10. 02. 2004. Available from: [<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/189&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>].

European Commission, 2004b. *General Budget of European Union for the Financial Year 2004*. Brussels; Luxemburg: Available from: [http://europa.eu.int/comm/budget/infos/publications_en.htm].

European Commission, 2004c. *Report on Budgetary and Financial Management – Financial Year 2003* [online]. Available from: [http://europa.eu.int/comm/budget/infos/publications_en.htm].

European Court of Auditors, 2003. *Annual Report 2002* [online]. Luxemburg: Available from: [http://www.eca.eu.int/audit_reports/annual_reports/annual_reports_index_en.htm].

European Union Committee, 2005. *Future Financing of the European Union: Report with evidence* [online]. Available from: [<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldeucom/62/62.pdf>].

European Union, 2002. *Financial Report 2001* [online]. Luxemburg: European Communities. Available from: [http://europa.eu.int/comm/budget/infos/publications_en.htm].

Harrop, J., 2004. “The development of EU budgetary measures and the rise of structural funding” in M. Baimbridge and P. Whyman, eds. *Fiscal Federalism and European Economic Integration*. London: Routledge, 69-82.

Holmes, P., 1999. “The political economy of the European integration process” in D. A. Dyker, ed. *The European Economy*. New York: Addison Wesley Longman, 43-63.

IMF, 2004. *Government Financial Statistics Yearbook*. Washington, DC.: International Monetary Fund.

Jašić, Z., 1982. *Budžet i privredni razvoj*. Zagreb: Narodne novine : Ekonomski institut.

Jašić, Z., 2002. “Financijski aspekti proširenja Europske unije.” *Računovodstvo, revizija i financije*, 12 (3), 120-126.

Jurković, P. i Jašić, Z., 1978. *Uvod u teoriju ekonomske politike*. Zagreb: Narodne novine.

Jurković, P., 1989. *Fiskalna politika u ekonomskoj teoriji i praksi*. Zagreb: Informator.

Mihaljek, D., 1998. “Theory and Practice of Confederate Finances” in P. B. Sørensen, ed. *Public Finance in a Changing World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 193-220.

Müller, D., 1989. *Public choice II*. Cambridge; New York; Cambridge University Press.

Musgrave, R. A., 1973. *Teorija javnih finansija*. Beograd: Naučna knjiga.

Oates, W. E., 1972. *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovic.

OECD, 2003. *Revenue Statistics 1965-2002*. Paris: OECD.

Peacock, A. and Shaw, G. K., 1976. *The Economic Theory of Fiscal Policy*. London: George Allen & Unwin Ltd.

Persson, T., Roland, G. and Tabellini, G., 1996. “The Theory of Fiscal Federalism: What Does it Mean for Europe?” Unpublished manuscript, prepared for the conference “*Quo Vadis Europe?*”. Kiel, June 1996. Available from: [ftp://ftp.igier.uni-bocconi.it/wp/1996/101.pdf].

Seguiti, M. L., 2003. “The Role of the European Union Budget in View of EU Enlargement”. *Public Budgeting & Finance*, 23 (2), 96-117.

Hrvoje Šimović: The European Union Budget

Abstract

This paper analyses the current budgetary system of the European Union (EU), its features and the differences in it from the budgets of nation states, particularly from the standpoint of budgetary revenue and expenditure. Below there is an analysis of the system of the redistribution of EU budgetary resources via the Structural Funds, leading to different net positions of the member states in the use of budgetary resources. The object of the system is to achieve the maximum economic and social cohesion within the EU. The article points out that processes of EU enlargement and the creation of a new “financial perspective” will lead to many problems in the fulfilment of these objectives.

Key words: budget, European Union, net transfers, enlargement of the European Union