

# Fiskalna politika i proračun Europske unije

---

Jelkić, Dorotea

Undergraduate thesis / Završni rad

2020

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Economics in Osijek / Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:145:645274>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-05**



Repository / Repozitorij:

[EFOS REPOSITORY - Repository of the Faculty of Economics in Osijek](#)



Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Ekonomski fakultet u Osijeku

Preddiplomski studij *Financijski menadžment*

Dorothea Jelkić

# **FISKALNA POLITIKA I PRORAČUN EUROPSKE UNIJE**

Završni rad

Osijek, 2020

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Ekonomski fakultet u Osijeku

Preddiplomski studij *Financijski menadžment*

Dorotea Jelkić

## **FISKALNA POLITIKA I PRORAČUN EUROPSKE UNIJE**

Završni rad

**Kolegij: Makrosustav Europske unije**

JMBAG: 0010223157

e- mail: [djelkic@efos.hr](mailto:djelkic@efos.hr)

Mentor: izv. prof. dr. sc. Anita Freimann

Osijek, 2020

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

Faculty of Economics in Osijek

Undergraduate Study *Financial management*

Dorotea Jelkić

**Fiscal policy and budget of the European Union**

Final paper

Osijek, 2020

## IZJAVA

### O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI, PRAVU PRIJENOSA INTELEKTUALNOG VLASNIŠTVA, SUGLASNOSTI ZA OBJAVU U INSTITUCIJSKIM REPOZITORIJIMA I ISTOVJETNOSTI DIGITALNE I TISKANE VERZIJE RADA

1. Kojom izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je Završni (navesti vrstu rada: završni / diplomski / specijalistički / doktorski) rad isključivo rezultat osobnoga rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu. Potvrđujem poštivanje nepovredivosti autorstva te točno citiranje radova drugih autora i referiranje na njih.

2. Kojom izjavljujem da je Ekonomski fakultet u Osijeku, bez naknade u vremenski i teritorijalno neograničenom opsegu, nositelj svih prava intelektualnoga vlasništva u odnosu na navedeni rad pod licencom Creative Commons Imenovanje – Nekomercijalno – Dijeli pod istim uvjetima 3.0 Hrvatska.

3. Kojom izjavljujem da sam suglasan/suglasna da se trajno pohrani i objavi moj rad u institucijskom digitalnom repozitoriju Ekonomskoga fakulteta u Osijeku, repozitoriju Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku te javno dostupnom repozitoriju Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu (u skladu s odredbama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN br. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15).

4. izjavljujem da sam autor/autorica predanog rada i da je sadržaj predane elektroničke datoteke u potpunosti istovjetan sa dovršenom tiskanom verzijom rada predanom u svrhu obrane istog.

**Ime i prezime studenta/studentice:** Dorotea Jelkić

**JMBAG:** 00102231575

**OIB:** 43727568782

**e-mail za kontakt:** doroteajelkic@gmail.com

**Naziv studija:** Prediplomski studij (Financijski menadžment)

**Naslov rada:** Fiskalna politika i proračun Europske unije

**Mentor/mentorica rada:** izv.prof.dr.sc. Anita Freimann

U Osijeku, 10.09.2020 godine

Potpis

Jelkić

# Fiskalna politika i proračun Europske unije

## SAŽETAK

Tema završnog rada je „Fiskalna politika i proračun Europske unije“. Brojni gospodarski problemi vezani su uz provođenje uspješne fiskalne politike, te je ona temeljni stabilizator utjecaja poslovnih ciklusa na nacionalno gospodarstvo. U uvodnom djelu daje se kratak prikaz pojma fiskalne politike te njezine funkcije, ciljevi, načela i učinci. Kao i u ostalim državama članicama, Republika Hrvatska broji velike pomake u razvoju gospodarstva zahvaljujući fiskalnoj politici. U nastavku se analizira proračun kao jedini centralizirani instrument Europske unije, koji se provodi iz dijela bruto nacionalnog dohotka svih država članica. Proračunski sustav ima određena načela kojih se mora pridržavati, od kojih su neka i zakonom određena. Objasnjen je i postupak donošenja proračuna, upravljanja proračunom te struktura rashoda i prihoda u proračunu. Republika Hrvatska kao članica Europske unije od 2013. godine dužna je uplaćivati sredstva u proračun Europske unije, što je dovodi do znatnog neto plusa. U nastavku se obrađuje pojam Europskog semestra kao godišnji ciklus koordinacije proračunske i gospodarske politike u Europskoj uniji, koji je obvezan za sve države članice. Ciklus Europskog semestra složen je proces i sadrži nekoliko faza koje su detaljno objašnjene u poglavljima. U analizi proračuna Europske unije bitnu ulogu imaju i europski fondovi koji se odnose na financijske instrumente za provedbu javne politike Europske unije zemalja članica. Najvažniji fondovi Europske unije smatraju se : kohezijski fond, Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj te Europski fond za pomorstvo i ribarstvo. Potrebno je poznavati i temeljito analizirati fiskalnu politiku kao bitno razumijevanje bilo što točnije, zbog njezine važnosti na razini cijele Europske unije. Cilj ovog rada je na jednostavan i sažet način objasniti ulogu fiskalne politike, te jednu od njezinih bitnih sastavnica a to je proračun.

**Ključne riječi:** fiskalna politika, proračun, Europska unija, Europski semestar, fondovi

# **Fiscal policy and budget of the European Union**

## **ABSTRACT**

The topic of the final paper is the fiscal policy and the budget of the European Union. Numerous economic problems are related to the implementation of a successful fiscal policy, and it is a fundamental stabilizer of the impact of business cycles on the national economy. The introductory part gives a brief overview of the concept of fiscal policy and its functions, goals, principles, and effects. As in other Member States, the Republic of Croatia is making great strides in economic development thanks to its fiscal policy. The budget is analyzed below as the only centralized instrument of the European Union, which is implemented from a part of the gross national income of all member states. The budget system has certain principles that must be adhered to, some of which are determined by law. The procedure for adopting the budget, managing the budget and the structure of expenditures and revenues in the budget are also explained. As a member of the European Union, the Republic of Croatia has been obliged to pay funds into the budget of the European Union since 2013, which leads to a significant net plus. The concept of the European Semester is also discussed as an annual cycle of coordination of budgetary and economic policy in the European Union, which is mandatory for all Member States. The European Semester cycle is a complex process, containing several phases which are explained in detail in the chapters. European funds related to financial instruments for the implementation of public policy of the European Union of the member states also play an important role in the analysis of the European Union budget. The most important funds of the European Union are the Cohesion Fund, the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund. It is necessary to know and thoroughly analyze fiscal policy to understand it as accurately as possible, due to its importance at the level of the entire European Union. The aim of this paper is a simple and concise way to explain the role of fiscal policy, and one of its essential components, the budget.

**Keywords:** fiscal policy, budget, European Union, European Semester, funds

# SADRŽAJ

<b>1. Uvod .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. Metodologija rada .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Definiranje fiskalnog sustava i fiskalne politike .....</b>	<b>3</b>
<b>2.1. Funkcije, ciljevi i instrumenti fiskalne politike .....</b>	<b>4</b>
<b>2.2. Učinci primjene fiskalne politike .....</b>	<b>5</b>
<b>2.3. Fiskalna politika u Republici Hrvatskoj .....</b>	<b>6</b>
<b>3. Proračun Europske unije.....</b>	<b>8</b>
<b>3.1. Osnovna načela proračuna .....</b>	<b>9</b>
<b>3.2. Postupak donošenja i upravljanja proračunom.....</b>	<b>10</b>
<b>3.3. Struktura prihoda i rashoda u proračunu .....</b>	<b>12</b>
<b>3.4. Proračun Europske unije za Republiku Hrvatsku.....</b>	<b>14</b>
<b>4. Europski semestar .....</b>	<b>15</b>
<b>4.1. Faze ciklusa i dokumenti tijekom procesa Europskog semestra .....</b>	<b>15</b>
4.1.1. Pripremna faza Europskog semestra .....	17
4.1.2. Prva faza Europskog semestra .....	17
4.1.3. Druga faza Europskog semestra .....	18
4.1.4. Treća faza Europskog semestra .....	18
4.1.5. Početak sljedećeg ciklusa Europskog ciklusa .....	19
<b>4.2. Strategija Europa 2020 .....</b>	<b>19</b>
<b>5. Financiranje fondovima Europske unije.....</b>	<b>21</b>
<b>5.1. Prijava za fondove Europske unije.....</b>	<b>22</b>
<b>5.2. Kohezijska politika.....</b>	<b>23</b>
5.2.1. Kohezijski fond.....	24
5.2.2. Europski fond za regionalni razvoj.....	25
5.2.3. Europski socijalni fond.....	25
<b>6. Zaključak.....</b>	<b>26</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>27</b>



## 1. Uvod

Fiskalna se politika može definirati kao svjesna promjena državnih prihoda i rashoda kojima je svrha ostvarivati makroekonomske ciljeve ekonomske politike, poput pune zaposlenosti, stabilnih cijena, zadovoljavajuće stope rasta gospodarstva i ostvarivati eksternu ravnotežu (Babić, 1998). Fiskalna politika u svojem provođenju ne susreće probleme samo na nacionalnoj, globalnoj već i na Europskoj razini. Naime, određeni problemi na nacionalnoj razini se barem dijelom mogu predvidjeti, ali probleme koje donosi Europska unija je vrlo teško predvidjeti zbog velikog broja zemalja koje ju čine. Nakon uvodnog, u drugom poglavlju završnog rada detaljnije su opisani pojmovi fiskalni sustav i fiskalna politika te njezini ciljevi, funkcije, načela i učinci fiskalne politike. Svrha je približiti pojam fiskalna politika s ciljem održavanja stabilnosti na razini cijele Europske unije.

U trećem poglavlju detaljnije je obrađen pojam proračuna Europske unije, koji ima određenu zadaću poticanja promjena u zemljama članicama. Fiskalna politika je usko vezana uz pojam proračuna jer se tom politikom nastoji postići da isplanirana novčana sredstva uistinu odu za određenu aktivnost koja je i bila planirana. Financira se veliki raspon aktivnosti koji pridonose boljem životu građana.

U višegodišnjem financijskom okviru Europske unije donosi se proračun za sedam godina u kojem su određena maksimalna godišnja ulaganja. Prilikom donošenja proračuna potrebno se pridržavati određenih načela. U procesu donošenja proračuna za Europsku uniju sudjeluje Europski parlament, Vijeće ministara i Europska komisija. U okviru strategije 2020 uveden je Europski semestar koji je obvezan za sve države članice, a njezin ciklus i faze objašnjene su u poglavlju četiri.

Nadalje, u poglavlju pet dolazi se do pojma europski fondovi kao novac koji se dodjeljuje korisnicima za provedbu projekata. Prilikom prijave projekta na otvoreni natječaj potrebno je napisati ideju u skladu s kohezijski pravilima. Kohezijska politika se financira iz tri fonda koja su detaljno objašnjena u petome poglavlju s ciljem lakšeg pronalaska vrste fonda za financiranje određenog projekta.

## **1.1. Metodologija rada**

Predmet istraživanja ovog rada je fiskalna politika koja će biti objašnjena paralelno sa proračunom Europske unije te će pritom biti analizirana njihova povezanost. Fiskalna politika je vrsta politike koja se odnosi na proučavanje javnih prihoda i rashoda koji su važni za normalno funkcioniranje cijele države i njenog sustava. Svaka zemlja mora voditi brigu o djelovanju i aktivnostima fiskalne politike te će se iz tog razloga upravo mogućnosti i ograničenja ove politike objasniti kroz proračun Europske unije. Upravo je struktura javnih prihoda i rashoda važna za stabilnost Europske unije, jer samo određivanje javnih prihoda i rashoda ima utjecaj i na javni dug koji je isto tako dio fiskalne politike. Javni dug pak povezujemo i s deficitom, a iz svega je jasno kako jedna manjkavost u provođenju fiskalne politike, bez problema za sobom može povući i sve druge probleme.

Za izradu ovog završnog rada koristi će se podaci iz sekundarnih izvora. Prema Zelenika (1998) sekundarni podaci su oni koji su prikupljeni za potrebe drugog ili iz ranijeg istraživanja s nekom drugom svrhom. Za istraživanje su korištene induktivna metoda i metoda analize. Zelenika (1998) navodi da je induktivna metoda sistematska i dosljedna primjena induktivnog načina zaključivanja u kojem se na temelju pojedinačnih ili posebnih činjenica dolazi do zaključka. U radu induktivna metoda korištena je prilikom osvrta na proračun Republike Hrvatske u kojoj se donose zaključci o promjenama u proračuna prilikom ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju. Metoda analize primijenjena je na podijeli fondova. Pruža se uvid u svaki fond, njegovu svrhu i korisnike, kako bi se pojam fonda lakše objasnio.

## 2. Definiranje fiskalnog sustava i fiskalne politike

Veliku uloga u razvoju gospodarstva zemalja članica Europske unije ima fiskalni sustav, a pojam fiskalnog sustava podrazumijeva sve doprinose, poreze i oblike javnih prihoda. U širem smislu fiskalni sustav predstavlja skup svih fiskalnih zahvaćanja (fiskalnih oblika) i skup svih ostalih javnih prihoda i javnih rashoda (Roller, 2003).

Roller (2003) smatra da su u početku fiskalni sustavi bili jednostavniji, počelo se s jednim fiskalnim oblikom da bi se s vremenom broj fiskalnih oblika povećavao. Razlog takvog mišljenja je da se sustavi razvijaju razvojem pojedinih fiskalnih oblika. U današnje vrijeme je teško govoriti o fiskalnom sustavu u kojem biva samo jedan fiskalni oblik. U slučaju proširenja na inozemna tržišta, može dolazi do različitih fiskalnih sustava, te je potrebno temeljito poznavati fiskalne propise.

Kao rješenje nepoznavanja različitih fiskalnih sustava, harmonizacija ujednačava poslovne uvjete kao bi se gospodarstvenicima olakšalo poslovanje. Tadin (2012) ističe da harmonizacija označava međusobno usklađenje poreznih politika u državama članicama Europske unije s ciljem učinkovitijeg funkcioniranja zajedničkog unutarnjeg tržišta. Proces harmonizacije za racionalno poslovanje je nužan uvjet. Propisi o fiskalnom zahvaćanju moraju se donositi dvije godine unaprijed.

Radi lakšeg snalaženja, fiskalni sustavi dijele se na podsustave (Roller, 2003):

- a) porezni sustav,
- b) carinski sustav,
- c) sustav doprinosa za socijalno osiguranje,
- d) sustav donacija, koncesija i drugih prihoda,
- e) sustav taksi (pristojbi),
- f) sustav ostalih davanja.

Iz same podjele vidi se složenost u izradi uspješnog fiskalnog sustava.

Fiskalna politika (lat. *fiscalis*: koji se odnosi na fisk), jedan od najvažnijih dijelova ekonomske politike, koji za ostvarivanje ciljeva kao instrumente upotrebljava različite oblike javnih prihoda i javnih rashoda (Hrvatska enciklopedija, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=19742>).

Fiskalna politika zajedno s monetarnom politikom, najjače je sredstvo u upravljanju gospodarstva zemalja. Jasno je da uloga države ima značajan utjecaj na gospodarski razvoj. Svijet je u sličnoj situaciji i danas zbog čega se ponovno i iz istog razloga fiskalna politika spominje kao jedan od najbitnijih načina stimuliranja ekonomskog rasta ( Jurković, 1989). Cilj svake države je postići nisku inflaciju u istodoban rast zaposlenosti, koji je moguć instrumentima fiskalne politike.

## **2.1. Funkcije, ciljevi i instrumenti fiskalne politike**

Funkcije fiskalne politike dijele se na: alokacijsku, distribucijsku ( preraspodjela dohotka) i stabilizacijsku funkciju.

Alokacijskom fiskalnom politikom utječe se na ulaganje i upotrebu gospodarskih resursa kako bi se ostvarili rezultati različiti od onih do kojih bi dovele privatne aktivnosti u procesu tržišnog odlučivanja. Distribucijska fiskalna politika nastoji korigirati pretpostavke za ostvarivanje rezultata i same rezultate koji proizlaze iz tržišne razdiobe, kako bi oni postali socijalno pravedniji; bavi se razdiobom dohodaka i imovine, ali i šansi, potrošnje i koristi ( Hrvatska enciklopedija, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=19742>).

Jedna od važnijih funkcija fiskalne politike je stabilizacijska politika. Kao što joj je samo ime govori, cilj joj je postići stabilnu razinu cijene i zaposlenosti. Pruža nesmetano obavljanje gospodarskih aktivnosti.

Ciljevi fiskalne politike predstavljaju željena buduća stanja koja se razlikuju od sadašnjeg stanja, koja se ostvaruju kroz različite mjere i interese. Cilj prije svega mora biti mjerljivi, specificirani i s mogućnosti ostvarivanja u danim okolnostima i sredstvima. Za ostvarivanje bilo kojeg cilja potrebno angažirati određene resurse.

Reić, Mihaljević i Šimić ( 2017) navode da instrumente fiskalne politike čine:

1. automatski stabilizatori,
2. diskrecijska fiskalna politika,
3. proračunski deficit.

Automatski stabilizatori djeluju protu ciklično, bez posredovanja nositelja ekonomske politike (Reić, Mihaljević i Šimić, 2017). Jedan od primjera stabilizatora je automatska promjena poreznih prihoda od dohotka građana. U vrijeme recesije smanjenje proizvodnje će automatski smanjiti poreze i ublažiti pad proizvodnje i dohotka, a u vrijeme inflacije proces se odvija obrnutim. Što znači da u vrijeme inflacije porezi će se automatski povećati što će smanjiti dohodak građana i njihovu potrošnju te usporiti djelovanje inflacije.

Automatski stabilizatori nisu dovoljni za održavanje sto postotne stabilnosti pa država koristi i mjere diskrecijske fiskalne politike. Osnovna sredstva diskrecijske fiskalne politike su: javni radovi, projekti zapošljavanja i mijenjanje poreznih stopa (Reić, Mihaljević i Šimić, 2017). Javni radovi se uglavnom odnose na izgradnju infrastrukturnih objekata. Projekti zapošljavanja imaju kratkotrajni učinka, čime zaposleni radnici ukidanjem njihovog radnog mjesta teško zapošljavaju u privatnom sektoru.

Najdjelotvorniji oblik diskrecijske politike je mijenjanje poreznih stopa. U vrijeme recesije smanjuju se porezne stope, a u vrijeme inflacije povećavaju porezne stope kao bi se umanjio višak potražnje. Mijenjanje poreznih stopa zahtjeva zakonom određenu proceduru uslijed čega promjene mogu kasniti. Pod pojmom proračunski deficit smatramo situaciju kada su državni prihodi veći od državnih rashoda. Deficit rezultira dodatnom potražnjom pri čemu se treba voditi briga o odnosu ponude i potražnje. Država mora biti u stanju poravnati svoje obveze i voditi brigu o stupnju inflacije (Reić, Mihaljević i Šimić, 2017).

## **2.2. Učinci primjene fiskalne politike**

Fiskalna politika proizvodi brojne učinke ovisno o cilju koji želi postići, najčešće ekonomske i financijske prirode. Kako bi se utvrdili stvarni učinci djelovanja određene fiskalne tehnike potrebno je poznavati druge elemente. Postoje različiti kriteriji sistematizacije učinaka, a jedan od podjela je na: makroekonomske učinke i mikroekonomske učinke.

Nakon proteka određenog vremena prikupljanja i obrade podataka utvrđuju se makroekonomski učinci. Roller (2003) navodi da najčešće spominjani makroekonomski učinci su: stabilizacijski (regulacija globalne ponude i potražnje), učinci na alokaciju resursa, antiinflacijski učinci, učinci redistribucije nacionalnog dohotka i dr. Postizanje makroekonomskih učinaka povezan je s brojnim mikroekonomskim učincima kojih je u

fiskalnom sustavu mnogo. Mikroekonomske učinke možemo gledati s aspekta poticanja bržeg gospodarskog rasta i stjecanju dohotka.

Stabilizacijsko djelovanje fiskalnog zahvaćanja odnosno fiskalne politike može biti dvojako pa se razlikuju restriktivski i ekspanzivni učinci. Restriktivski učinci djeluju na smanjenje jednog dijela nacionalne tražnje. To je odnosi na smanjenje osobne potrošnje, investicijske potrošnje i slično. Ekspanzivni su poželjni u uvjetima nedovoljne tražnje, a postižu se smanjenjem fiskalnog zahvaćanja ( Roller, 2003)

### **2.3. Fiskalna politika u Republici Hrvatskoj**

Fiskalna politika se mijenja u određenim uvjetima i razdobljima, a svaka zemlja vodi fiskalnu politiku u skladu s ostvarenjima gospodarskih ciljeva. Početak fiskalne politike razvija se u okruženju raspada Jugoslavije i stvaranju samostalne države Republike Hrvatske. Rezultat pozitivnog gospodarskog rasta može se prepisati fiskalnoj politici.

U studenom 2019. godine Ministarstvo financija izdalo je makroekonomski okvir fiskalne politike za 2020. godinu. U 2020. godini predviđa se rast BDP-a od 2,5%, a u 2021. i 2020. godini rast BDP-a od 2,4%. U navedenom 2020. razdoblju predviđa se stabilna inflacija, ispod 1,5%. Očekuje se i nastavak pada nezaposlenosti, te bi do 2022. godine ta stopa došla do 6,3%. ( Ministarstvo financija, [https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/slike/vijesti/Fiskalna%20politika%20RH\\_12\\_2019.pdf](https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/slike/vijesti/Fiskalna%20politika%20RH_12_2019.pdf)).

Proračun za 2020. godinu održava jasne ciljeve Vlade Republike Hrvatske, koja se temelji na održivim i stabilnim javnim financijama u cilju stvaranja preduvjeta za trajniji ekonomski rast. Velika se pažnja posvećuje i odgovarajućoj skrbi za sve slojeve stanovništva. U odnosu na 2019. godinu ukupni prihodi državnog proračuna su se povećali za 6,7%, te iznose 145,1 milijardi kuna. Ukupni prihodi se određeni gospodarskim rastom, uzimajući u obzir fiskalne učinke. Ukupni rashodi iznose 147,3 milijarde kuna što je 7 milijardi kuna više nego u 2019. godini., a javni dug će se smanjiti u odnosu na 2019. godinu, i iznositi će 284.083 milijuna kuna, odnosno 68% kao udio u BDP-u. ( Ministarstvo financija, [https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/slike/vijesti/Fiskalna%20politika%20RH\\_12\\_2019.pdf](https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/slike/vijesti/Fiskalna%20politika%20RH_12_2019.pdf) )

Dugoročni ciljevi za Republiku Hrvatsku su poticanje gospodarskog rasta i razvoja te interveniranje u preraspodjeli dohotka. Kako se struktura fiskalnog sustava svodi na proračun Europske unije u sljedećem poglavlju obradit će se pojam proračun i sve njezine bitne karakteristike.

### 3. Proračun Europske unije

Proračun je temeljni instrument financiranja javnih potreba i interesa na razini središnje i lokalne države ( Čuli i Morović, 2018). Svaki proračun države ima određenu zadaću i usmjeren je na područja u kojima europska financijska sredstva mogu nešto promijeniti. Povezivanjem državnih izdataka i prihoda dobivamo jedinstveni sustav, državni proračun koji se provodi se iz dijela bruto nacionalnog dohotka svih država članica.

U Europskoj uniji ne postoji zajednička fiskalna politika već je proračun jedini centralizirani instrument iz njenog djelokrug. Prvi proračun donesen je 1958. godine, bio je vrlo mali i pokrivaio je isključivo administrativne troškove ( Kersan- Škabić, 2015).

Odgovornost Europske unije svake godine je sve veći tako se i raspon proračuna povećava te se financira širok raspon aktivnosti koji su u interesu svih građana. Trenutačno se najveći dio novca troši na poticanje rasta i otvaranje radnih mjesta te smanjenje gospodarskih nejednakosti među raznim regijama Europske unije. Veliki dio odlazi i na poljoprivredu, ruralni razvoj, ribarstvo i zaštitu okoliša ( Europska unija, [https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-budget/expenditure\\_hr](https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-budget/expenditure_hr) ).

Komisija, Parlament i Vijeće zajednički odlučuju o iznosu i raspodjeli proračuna ( Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, <https://uprava.gov.hr/proracun-europske-unije-14036/14036> ). Na razini Republike Hrvatske i ostalih država članica proračun odobrava Sabor, a na jedinici lokalne i regionalne samouprave njihovo predstavničko tijelo. Proračun Europske unije definira se u okviru višegodišnjeg financijskog okvira Europske unije koji se odnosi na razdoblje od sedam godina. Trenutno je na snazi višegodišnji okvir 2014. – 2020., gdje su definirani planovi, prihodi i rashodi za određene ciljeve. U višegodišnjem financijskom okviru definirana su i maksimalna godišnja ulaganja za određene prioritete. Trenutna 2020. godina je zadnja godina u višegodišnjem okviru 2014. – 2020. te se vodi priprema za novi proračunski ciklus 2021. – 2027., koji je na pripremi tri godine prije isteka trenutnog proračunskog ciklusa.

Brojne promjene i dostignuća u Europskoj uniji ne bih bila moguća bez zajedničkog proračuna. Jedan proračun Europske unije učinkovitiji je za rješavanje brojnih izazova nego što bi bilo 28 zasebnih proračuna svake zemlje članice. Proračuna Europske unije troši se na projekte država članica Europske unije i šire. Njime se financiraju aktivnosti koje države članice mogu



učinkovitije financirati zajednički, na primjer ulaganje u infrastrukturu. Kako bi proračun bio pravilno sastavljen i praćen potrebno se pridržavati određenih načela.

### **3.1. Osnovna načela proračuna**

Tijekom dugogodišnjeg sastavljanja i praćenja izgrađena su načela kojih se mora pridržavati svaki proračunski sustav kako bi mogao izvršiti svoje funkcije. U skladu s promjenama u svijetu i proračunska pravila su se mijenjala. Neka od načela prihvaćena su zakonom u mnogim zemljama.

Čuli i Morović, ( 2018) navode da se načela proračuna dijele na:

- načelo javnosti,
- načelo proračunskog jedinstva i točnosti,
- načelo potpunosti i univerzalnosti,
- načelo proračunske ravnoteže,
- načelo prethodnog odobrenja,
- načelo periodičnosti,
- načelo proračunske specifikacije,
- načelo transparentnosti.

Načelo javnosti zahtijeva da proračun u suvremenim državama bude dostupan svima. Priopćenje javnosti nije značajno samo s ekonomskoj nego i političkog aspekta ( Vukojević, 2016)

Načelo proračunskog jedinstva i točnosti podrazumijeva da se svi prihodi i rashodi iskažu u jednom dokumentu odnosno proračunu ( Čuli i Morović, 2018). Načelo jedinstva govori da svi prihodi i rashodi proračuna moraju biti raspoređeni po izvorima iz kojih potječu.

Načelo potpunosti i univerzalnosti određuje da se proračunskim prihodima financiraju svi proračunski rashodi jer se stavke ne mogu poništavati. Načelo univerzalnosti temelji se na pravilu da prihodi koji se prikupe u proračun služe za plaćanje svih proračunskih rashoda, osim u ograničenom broju slučajeva gdje pojedini namjenski prihodi služe za stroge namjenske proračunske rashode ( Cerovac i dr., 2010).

Načelo proračunske ravnoteže govori kako proračunski prihodi i rashodi moraju biti u ravnoteži, tj. ukupni prihodi i primitci pokrivaju ukupne rashode i izdatke. U slučaju dolaska do neravnoteže proračun se mora uravnotežiti pronalaskom novih prihoda ili smanjenja predviđenih rashoda. Cilj ovog načela je održavanje proračunske potrošnje na željenoj razini ( Čuli i Morović, 2018).

Načelo prethodnog odobrenja podrazumijeva donošenje proračuna prije nego što se po njemu počne postupati, odnosno za nastupajuću godinu.. Ako se proračun ne donese na vrijeme koristi se plan prošlogodišnjeg proračuna kao osnova ( Čuli i Morović, 2018)

Načelo periodičnosti ( jednogodišnjosti) određuje da se proračun Europske unije izrađuje i usvaja za razdoblje od jedne proračunske godine Proračunska godina se u Europskoj uniji podudara s kalendarskom godinom, što znači da traje od 1. siječnja do 31. prosinca ( Đurđević,2004).

Načelo proračunske specifikacije govori da svaki trošak mora imati svoj namjenski cilj i točnu svrhu ( Freimann, 2017).

Načelo transparentnosti osigurava prave informacije o izvršenju proračuna i računovodstvenih iskaza ( Freimann, 2017).

Proračun Europske unije objavljuje se u službenom listu Europskih zajednica u roku od dva mjeseca od usvajanja strane Europskog parlamenta ( Cerovac i dr., 2010). Transparentnost je u svijetu glavni preduvjet uspješnog upravljanja proračunom odnosno i državom.

### **3.2. Postupak donošenja i upravljanja proračunom**

Proračun se donosi svake godine za razdoblje od 12. mjeseci. Nakon donošenja proračuna slijedi njegovo izvršenje. U procesu donošenja proračuna sudjeluje Europski parlament, Vijeće ministara i Europska komisija ( Kersan- Škabić, 2015). Sama priprema temelji se na procjeni gospodarskog razvoja i makroekonomskih pokazatelja i drugim aktivnostima.

Europska komisija priprema nacrt proračuna i dostavlja ga Vijeću i Europskom parlamentu koji predstavljaju proračunsko tijelo najkasnije do 1. rujna. Vijeće donosi mišljenje o nacrtu i prosljeđuje ga Europskom parlamentu najkasnije do 1. listopada. Europski parlament razmatra prijedlog proračuna na prvom čitanju ( 42 dana) te ga može: prihvatiti ili dati amandman te vratiti Vijeću. Vijeće ima deset dana za odluku, te ako prihvati amandman proračun je usvojen. Ako Vijeće ne prihvati formira se Pomirbeni odbor koji se sastoji od predstavnika Vijeća ministara i Europskog parlamenta. ( Kersan- Škabić, 2015)

Pomirbeni odbor mora u roku od 21 dana nakon sazivanja složiti oko zajedničkog teksta. Odluku mora donijeti kvalificiranom većinom članova Vijeća ili njihovih predstavnika te većinom predstavnika Parlamenta. Komisija poduzima sve potrebne inicijative radi usuglašavanja stajališta Parlamenta i Vijeća. Ako se Pomirbeni odbor nakon 21 dana ne uspije postići dogovor oko zajedničkog teksta, Komisija mora dostaviti novi nacrt proračuna. Ako se uspiju složiti oko zajedničkog teksta unutar roka, tada Parlament i Vijeće imaju 14 dana od tog datuma za odobrenje zajedničkog teksta. U slučaju neizbježnih, izvanrednih ili nepredviđenih okolnosti Komisija može predložiti nacrt izmjena proračuna kojim se mijenja usvojeni proračun za tekuću godinu ( Europski parlament, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/10/proracunski-postupak>).

Bošnjak ( 2018) smatra da je proračun najjednostavnije stavljati u program koji ima tablični kalkulator koji omogućava lakšu preglednost i brze izmjene ako dođe do potrebnih izmjena. Najveći mogući iznos raspoloživog novca za određena područja utvrđuje se u višegodišnjem financijskom okvir. Cilj određivanja proračuna bio bi ostvariti što manje odstupanje od stvarnih i standardnih troškova.

Kersan- Škabić ( 2015) navodi da najveću odgovornost u implementaciji proračuna ima Europska komisija koja može proračunom upravljati na sljedeći način:

1. ukoliko novac troši direktno osoblje iz raznih općina uprava Komisije primjenjuju se stroga pravila prilikom odabira izvođača radova i korisnika bespovratnih sredstava (centralizirano izravno upravljanje),
2. u situaciji kada Komisija ne može samostalno i izravno implementirati proračun putem svojih službi, a ona može delegirati ovlasti na razne agencije ( centralizirano indirektno upravljanje),

3. implementacija proračuna može se delegirati na zemlje članice ( podijeljene ovlasti) ili na treće zemlje gdje postoje tijela koja upravljaju troškovima ( decentralizirano upravljanje),
4. u rijetkim slučajevima Komisija može delegirati određene zadaće međuvladinim i/ili međuvladinim organizacijama koje primjenjuju međunarodno prihvaćene standarde ( zajedničko upravljanje).

U slučaju dolaska do neopravdanih isplata Komisija može tražiti od države koja je to izvršila povrat sredstava. Za usklađeno vođenje sredstava u proračunu zadužen je Europski revizorski sud. Kersan- Škabić ( 2015) ističe da svake godine Europski revizorski sud provodi reviziju financijskih izvještaja Europske unije, te potvrđuje uspješno vođenje te također ukazuje i na računovodstvene pogreške. Pogreška upućuje na to da se novac gubi ili na prijevaru izvlači iz proračuna.

### **3.3. Struktura prihoda i rashoda u proračunu**

Proračun se može gledati kao velika blagajna u koju građani i tvrtke uplaćuju novac kako bi se s njim došlo do razvoja zajednice. Sav novac se nadzire prema posebnim pravilima i propisima. Glavno pravilo prilikom sastavljanja proračuna je jednakost u iznosima prihoda i rashoda, odnosno načelo proračunske ravnoteže. Godišnji prihodi moraju pokriti godišnje rashode.

Proračun Europske unije se financira gotovo 99% iz vlastitih izvora, koja se mogu podijeliti na: sredstva koja se temelje na PDV-a, koja se temelje na BNP-a i na tradicionalna sredstva . U tradicionalna vlastita sredstva ubrajaju se carine, poljoprivredne pristojbe, pristojbe za šećer i izloglukožu.. Vlastita sredstva koja se temelje na PDV-a sastoje se od određenog postotka procijenjenoga PDV-a koji države članice ubiru i prenose Uniji. Vlastita sredstva koja se temelje na BND-u sastoje se od pristojbe na BND država članica u obliku jedinstvenog postotka koji se svake godine određuje tijekom proračunskog postupka te su uvedena Odlukom Vijeća ( Europski parlament, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/27/prihodi-unije>).

Vlastita sredstva uključuju mehanizam korekcije koji ima zadaću prilagoditi doprinose koji se smatraju prekomjernim. U slučaju prekomjernih isplaćenih sredstva može se tražiti naknada troškova i rabat. Jedan od najpoznatijih rabata u svijetu je britanski rabat. Rabat se odnosi na ispravljanje proračunske neravnoteže. Britanski rabat odnosi se na korekciju više uplaćenih

sredstava u proračun Europske unije u odnosu na sredstva koja UK dobiva iz proračuna. Nakon brojnih žalbi odlučeno je Britaniji omogućiti povrat sredstava ( Freimann, 2020).

Prema podjeli autora prihodi se dijele u četiri skupine ( Kersan- Škabić, 2015):

1. prihode od carina na uvoz poljoprivrednih proizvoda,
2. prihod od carina na uvoz nepoljoprivrednih proizvoda,
3. dio prihoda od poreza na dodanu vrijednost,
4. prihodi koji se temelje na bruto nacionalno dohotku.

Prihodi od carina na uvoz poljoprivrednih i nepoljoprivrednih proizvoda smatra se tradicionalnim vlastitim izvorima. Prihod od poreza na dodanu vrijednost određuje se prema posebnim pravilima Europske unije. Prihodi na temelju BNP-a čine polovicu ukupnih sredstava proračuna.

Rashodi proračuna Europske unije dijele se na sedam skupina ( Šimović, 2005):

1. poljoprivreda,
2. strukturne operacije,
3. unutarnje politike,
4. vanjske aktivnosti,
5. administrativni troškovi,
6. rezerve,
7. pomoć budućim članicama.

Šimović ( 2005) smatra da se rashodi proračuna Europske unije planiraju srednjoročno, u sklopu tzv. sustava financijske perspektive, instrumenta kojim Europska unija provodi proračunsku disciplinu postavljanjem gornjih granica rashoda na osnovi raspoloživih prihoda ( sustav vlastitih prihoda). Veliki problemi u današnje vrijeme je terorizam, kriminal, nezakonito useljavanje i mnogi drugi problemi. Učinci suzbijanja navedenih problema dio su rashoda proračuna. Važno je napomenite da se iz proračuna Europske unije ne plaća rad škola ni policije kao što se plaća iz državnih proračuna.

### 3.4. Proračun Europske unije za Republiku Hrvatsku

Ulaskom u Europsku uniju 1.7.2013. Republika Hrvatska dužna je uplaćivati sredstva u proračun Europske unije. Iznos koji Republika Hrvatska uplaćuje izračunava se pravedno i u skladu sa sredstvima koje država posjeduje i obrnuto. Hrvatska je od 1. srpnja 2013. pa do 1. travnja 2019., u europski proračun uplatila 19,7 milijardi kuna, dok je istodobno iz europskog proračuna primila 34,1 milijardu kuna, što bi značilo da je u plusu od 14,4 milijarde kuna, odnosno nešto manje od 1,9 milijardi eura ( Faktograf, <https://faktograf.hr/2019/04/30/koliko-hrvatska-daje-a-koliko-dobiva-iz-proracuna-europske-unije/>).

Za cijelo financijsko razdoblje 2014. -2020. Hrvatskoj na raspolaganju stoji čak 10,7 milijarde eura, a do sada je uplaćeno manje od 2,3 milijarde, odnosno 21 posto sredstava koji su joj na raspolaganju (Faktograf,<https://faktograf.hr/2019/04/30/koliko-hrvatska-daje-a-koliko-dobiva-iz-proracuna-europske-unije/>). Svote variraju godišnje no nema velikih razlika. Kao prednost ulaska u Europsku uniju je to da je Hrvatska svih sedam godina članstva u neto plusu.

Hrvatska po isplatama drži zadnje mjesto. U zemlje Europske unije odlazi 68% hrvatskog izvoza, a kad je riječ o uvozu 78% činio je uvoz iz država članica Europske unije ( Europska unija, [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/croatia\\_hr](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/croatia_hr)). Hrvatska treba iskoristiti svoju zemlju i sve resurse koji joj stoje na raspolaganju kako bi smanjila uvoz, a povećala izvoz u zemlje članice.

Kao što se vidi iz priloženoga, Republika Hrvatska ima značajne koristi od ulaska u Europsku uniju, i u narednim godinama očekuju se još pozitivniji rezultati.

## 4. Europski semestar

Europski semestar je godišnji ciklus koordinacije proračunske i gospodarske politike u Europskoj uniji kojem se usmjeravaju zemlje članice prije nego što donesu odluke na nadnacionalnoj razini ( Europska komisija, [https://ec.europa.eu/croatia/about-us/semester\\_hr](https://ec.europa.eu/croatia/about-us/semester_hr)). Ime „semestar“ je dodijeljeno zato što se odnosi na prvih šest mjeseci u godini.

Tijekom trajanja semestra zemlje članice usklađuju svoje gospodarske i proračunske politike s pravilima i ciljevima koji su unaprijed dogovoreni. Moglo bi se reći da je Europski semestar višegodišnja diskusija između Europske komisije i zemalja članica kako bi se postigli ciljevi Europske unije.

Do 2010. godine gospodarske politike su vođene neovisno u svakoj državi, u okviru strategija Europa 2020 uveden je semestar za sve države članice. Razlog tog uvođenja je potrebe usklađivanja rasporeda postupaka upravljanja gospodarske politike. Kao rezultat tome države su uskladile gospodarske politike, pojednostavile proces te kvalitetnije uskladili ciljeve politika.

Glavni ciljevi Europskog semestra (Europsko vijeće i Vijeće Europske unije, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/european-semester/>):

- doprinijeti osiguranju konvergencije i stabilnosti u EU-u,
- doprinijeti osiguravanju stabilnih javnih financija,
- potaknuti gospodarski rast,
- spriječiti prekomjerne makroekonomske neravnoteže u EU-u,
- provesti strategiju Europa 2020.

Europski semestar je složen proces u kojem sudjeluju institucije Europske unije i prolaze kroz zadane faze djelovanja koje će se detaljno opisati sljedećem poglavlju.

### 4.1. Faze ciklusa i dokumenti tijekom procesa Europskog semestra

Ciklus Europskog semestra složen je proces u kojem sudjeluju institucije Europske unije, od kojih neke djeluju samostalno, a neke u suradnji s drugim institucijama. Za lakše razumijevanje funkcija institucija u Europskom semestru potrebno je objasniti funkcije pojedine institucije u

Europskoj uniji. Najvažnija tijela u Europskoj uniji su: Europsko vijeće. Vijeće EU, Europska komisija, Europski parlament, Sud pravde EU, Revizorski sud i Europska središnja banka.

Europsko vijeće pruža potporu Uniji potrebitu njezinom razvoju i određuje političke smjernice koje iz toga proizlaze ( Mileta, 1997). Cerovac i dr. ( 2010) Europsku komisiju smatraju svojevrsnim „motorom integracije“ jer se u Komisiji osmišljavaju inicijative koje predstavljaju zajednički interes sviju država članica.

Vijeće Europske unije donosi zakonodavno obvezujuće odluke s parlamentom, a čine ga ministri zemalja članica ( Belić, 2013). Europski parlament zajedno s Vijećem donosi odluke, konačna odluka o godišnjem proračunu Europske unije je njegova ( Belić, 2013). Cerovac i dr. ( 2010) navode da je sud pravde Europske unije nadležan odlučivati u sporovima koji se tiču prvog stupa, koji proizlaze iz osnivačkih ugovora i sekundarnog prava ako ga ugovor na to ovlašćuje.

Europski revizorski sud kontrolira financijsko poslovanje institucija Europske unije ( Belić, 2013). Europska središnja banka predstavlja monetarnu vlast te provodi monetarnu politiku Europske unije ( Freimann, 2017). Najvažniji sudionici u ciklusu su same države članice koji imaju dužnost dostaviti dokumente i izvještaje te sudjelovati u provedbi odluka.

Semestar se odvija u nekoliko fazi i prema određenom rasporedu a to je ( Europsko vijeće i Vijeće Europske unije, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/european-semester/how-european-semester-works/>):

- pripremna faza: analiza situacije i praćenje rezultata prethodne godine,
- prva faza : političke smjernice na razini EU-a,
- druga faza: posebni ciljevi,
- treća faza: odnosi se na provedbu,
- početak novog ciklusa.

U nastavku poglavlja detaljno će se opisati svaka faza Europskog semestra.



#### 4.1.1. Pripremna faza Europskog semestra

Pripremna faza je prva faza u Europskom semestru i odnosi se na analizu situacije i praćenje rezultata prethodne godine i odvija se u mjesecu studenom i prosincu. Prvi dokument u pripremljivoj fazi je: godišnji pregled rasta. U njemu Komisija iznosi stajalište o prioritetima politika Europske unije za sljedeću godinu. Od država članica se očekuje da razmotre stajališta pri izradi svojih gospodarskih politika na narednu godinu ( Europsko vijeće i Vijeće Europske unije <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/european-semester/how-european-semester-works/>).

Drugi dokument u pripremljivoj fazi koji također objavljuje Komisija je: izvješće o mehanizmu upozoravanja. Izvješće o mehanizmu upozoravanja je pregled makroekonomskog razvoja u zemljama članicama i na temelju njega se može provesti dubinska analiza zemalja. Analiza se provodi u onim zemljama u kojima je rizik od makroekonomske neravnoteže visok. Analiza pomaže da se utvrdi postoji li potencijalna neravnoteža, te da se utvrdi njihova priroda i opseg ( Europsko vijeće i Vijeće Europske unije <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/european-semester/how-european-semester-works/>).

Treći dokument u pripremljivoj fazi je: nacrt preporuke Vijeća o ekonomskoj politici euro područja. U preporuci države članice se pozivaju na provedbu posebnih politika, jer su članice euro područja. . Nacrtom preporuke Vijeća postiže se bolja integracija euro područja i bolje gospodarsko upravljanje (Europsko vijeće i Vijeće Europske unije <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/european-semester/how-european-semester-works/>).

#### 4.1.2. Prva faza Europskog semestra

U prvoj fazi Europskog semestra Vijeće Europske unije raspravlja o godišnjem pregledu rasta utvrđuje smjernice za politike i donosi zaključke. Tijekom siječnja i veljače se također raspravlja o nacrtu preporuka o ekonomskoj politici euro područja te ako dođe do potrebe i mijenja. Europski parlament je u semestar uključen na brojne načine a jedan od njih je putem gospodarskog dijaloga. Europski parlament može objaviti izvješće o vlastitoj inicijativi , raspravljati o godišnjem pregledu rasta i dati mišljenja o smjernicama kako povećati zapošljavanje. Europski parlament može pozvati na raspravu o pitanjima o europskom semestru

predsjednika Vijeća, Komisije i prema potrebi, predsjednika Europskog vijeća ili predsjednika Euro skupine ( Europsko vijeće i Vijeće Europske unije <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/european-semester/how-european-semester-works/>).

Države članice također mogu dobiti priliku da sudjeluju u razmjeni mišljenja. U ožujku komisija objavljuje izvještaj po zemljama za sve države koje sudjeluju u Europskom semestru. Izvještaj uključuje dubinsku analizu makroekonomske neravnoteže za one zemlje u kojim se rizik od neravnoteže visok. Komisija može na temelju tih izvještaja sastaviti preporuke u svrhu ispravljanja neravnoteže, može ih izdati s objavom dubinske analize ili kasnije. Europsko vijeće na temelju zaključaka i analiza Vijeća EU-a određuje smjernice politike na temelju godišnjeg pregleda rasta. Države članice se obvezuju da će te analize koristiti prilikom pripreme nacionalnih programa stabilnosti ili konvergencije te nacionalnih programa reformi. ( Europsko vijeće i Vijeće Europske unije, <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/european-semester/how-european-semester-works/>).

#### 4.1.3 Druga faza Europskog semestra

Druga faza Europskog semestra traje od travnja do srpnja. U travnju se od država članica očekuje da predaju svoje planove politika koje uključuju: programe stabilnosti i konvergencije i nacionalne programe reformi. U programu stabilnosti i konvergencije predstavljaju srednjoročne proračunske ciljeve, a u nacionalnom programu reformi predstavljaju planove strukturnih reformi s težištem na promicanje rasta i zapošljavanja. Svoje planove programa trebali bi predati do 15. travnja, a najkasnije do kraja travnja. U svibnju Europska komisija ocjenjuje planove politika i predstavlja nacrt preporuka za pojedine zemlje. U lipnju Vijeće EU-e raspravlja o predloženim preporukama i dogovara njihove konačne verzije, te nakon toga Europsko vijeće ih odobrava. U srpnju Vijeće EU-e donosi konačne preporuke zemljama članicama, te se od njih očekuje da ih provedu. ( Europsko vijeće i Vijeće Europske unije <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/european-semester/how-european-semester-works/>)

#### 4.1.4 Treća faza Europskog semestra

Treća faza traje šest mjeseci odnosno od srpnja do kraja godine i odnosi se na provedbu aktivnosti koje su se dogovorile u prvom Europskom semestru. Posljednjih šest mjeseci u godini

se ponekad naziva i nacionalnim semestrom. Države članice navedene preporuke koriste prilikom sastavljanja nacionalnih proračuna za narednu godinu. Države članice su dužne nacрте proračunskih planova predati Komisiji i Euro skupini do sredine listopada. Krajem godine države članice donose svoje nacionalne proračune. ( Europsko vijeće i Vijeće Europske unije <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/european-semester/how-european-semester-works/>)

#### 14.1.5 Početak sljedećeg ciklusa Europskog ciklusa

Sljedeći ciklus ponovo počinje krajem godine, kada države članice objave svoje proračune za narednu godinu. Komisija u godišnjem pregledu rasta za sljedeću godinu predstavlja pregled gospodarskog stanja i proučava napredak zemalja u pridržavanju dobivenih preporuka. (Europsko vijeće i Vijeće Europske unije <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/european-semester/how-european-semester-works/>)

## 4.2. Strategija Europa 2020

Europa 2020 je prvi temeljni strateški dokument na razini Europske unije koji nasljeđuje Lisabonsku strategiju i sadrži razvojne ciljeve Europske unije ( Maletić, 2016). Strategija Europa 2020. i Lisabonska strategija dokumenti su kojima je obuhvaćena i opisana strategija gospodarskog rasta i napretka Europske unije ( Bošnjak, 2018).

Strategijom Europa 2020. nastoji se potaknuti rast koji je pametan – učinkovitijim ulaganjem u obrazovanje, istraživanje i inovacije, održiv – zahvaljujući odlučnom zaokretu ka nisko ugljičnom gospodarstvu i uključiv – stavljanjem velikog naglaska na stvaranje radnih mjesta i smanjenje siromaštva ( Vlada Republike Hrvatske, <https://vlada.gov.hr/europa-2020/19454>).

Strategija Europa 2020. mogla bi se pojednostavljeno sažeti na 5 osnovnih ciljeva ( Bošnjak, 2018):

1. povećati stope investicija u istraživanje i razvoj na 3% BDP-a Europske unije,
2. smanjiti rizik od siromaštva i isključenosti za najmanje 20 milijun ljudi,

3. smanjiti odstupanje od školovanja te povećati udio visokoobrazovanog stanovništva na 40% u populaciji između 30 i 34 godine,
4. povećati zaposlenost populacije između 23 i 64 godine starosti,
5. klimatski i energetske ciljevi, popularno nazvano 20/20/20,
  - smanjenje emisije stakleničkih plinova za 20% u odnosu na 1990.
  - povećanje energetske učinkovitosti za 20%
  - povećanje udjela obnovljivih izvora energije u potrošnji na 20%.

Ciljevi doprinose razvoju zajednice, a postizanje navedenih ciljeva potiče se korištenjem fondova i programima Europske unije. Vlade zemalja članica EU-a moraju svake godine u travnju dostaviti dva izvješća u kojima objašnjavaju na koje se načine nastoje približiti ostvarenju nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020, a to su: programi stabilnosti/konvergenije i nacionalni program reformi ( Vlada Republike Hrvatske, <https://vlada.gov.hr/europa-2020/19454>). Navedena izvješća su ugrađena u proračunske postupke i Europski semestar U okviru Europskog semestra prati se napredak i potiče razvoj ciljeva Europe 2020.

Svaki dan se pojavljuju nove sile koje donose nove izazove i rizike. Europska unija mora znati prepoznati nove izazove i rizike te ih uklapati u svoje strategije. Milardović ( 2003) smatra da svaki neuspjeh Europske unije u sljedećem desetljeću je fatalan udarac pokušajima da se planet organizira na osnovu miroljubivih odnosa i toga mora biti svjesna što je njezina povijesna dužnost te ona ide i izvan njezinih granica što nije imala prije više od deset godina. Osnovni cilj ostaje usmjeren na pronalazak onih puteva koje vode stvaranju vrijednostima kao miru i pravednosti.

Nakon kronološkog pregleda Europskog semestra i njezinih faza te pojma Europa 2020, u sljedećem poglavlju promotrit će se pojam i proces financiranja europskim fondovima.

## 5. Financiranje fondovima Europske unije

Europski fondovi zamišljeni su kao financijski instrumenti koji podupiru provedbu pojedine politike Europske unije u zemljama članicama (HAMAG BICRO, <https://hamagbicro.hr/bespovratne-potpore/eu-fondovi/>). Fondovi su novac građana koji se određenim pravilima i procedurama dodjeljuje korisnicima za provedbu projekta.

Građane i poduzetnike se ohrabruje da osmisle i prijave projekt koji će pridonijeti postizanju javnih politika Europske unije. Korištenje novca je omogućeno svim građanima Europske unije bili to poduzetnici, istraživači, mladi, škole, no od ideje i financiranog projekta dalek je put. Bošnjak (2018) iznosi da je projekt definiran kao skup povezanih aktivnosti koje se poduzimaju u vremenski ograničenom razdoblju, a koje dovode do mjerljivih rezultata i ispunjenu jednog ili više ciljeva koji moraju biti definirani, prilikom čega ulažemo određene resurse (novac, vrijeme). Financiranje iz fondova traje nekoliko godina, u slučaju nepravilnosti grešku je potrebno odmah ispraviti.

Teme projekta se su razne od energetike, poljoprivrede, biotehnologije, informacijske i komunikacijske tehnologije, kulture do obrazovanja. Financijske perspektive odnosno javne politike traju sedam godina, a trenutno se nalazimo u financijskoj perspektivi 2014.-2020 kojoj slijedi 2021.-2027. perspektiva. Jedna od najzračnijih javnih politika je kohezijska politika za koju je u financijskoj perspektivi 2014. – 2020. izdvojeno 376. milijardi eura iz proračuna (HAMAG BICRO, <https://hamagbicro.hr/bespovratne-potpore/eu-fondovi/>).

Pet navedenih fondova imaju zajednički naziv: Europski strukturni i investicijski fondovi (EU fondovi. Hr, <https://eufondovi.hr/fondovi> ):

- kohezijski fond,
- europski fond za regionalni razvoj,
- europski socijalni fond,
- europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj,
- europski fond za pomorstvo i ribarstvo.

Navedeni fondovi jedni su od važnijih fondova Europske unije i dostupni su svi zemljama članicama. Kako bi se došlo do sredstava iz fondova potrebno je proći određene korake koji si

objašnjeni u sljedećem poglavlju. Pravila se redovito ažuriraju i pojednostavnjuju kako bi se olakšao način prijave svim korisnicima.

## 5.1 Prijava za fondove Europske unije

Kako bi došli do sredstava iz fondova Europske unije treba proći kroz tri koraka ( Europski strukturni i investicijski fondovi, <https://strukturnifondovi.hr/kako-do-eu-fondova/>):

1. informirati se o mogućnostima financiranja,
2. pretražiti natječaje i pronaći odgovarajući za vaš projekt,
3. dobro proučiti i pripremiti natječajnu dokumentaciju.

Kao prvi korak do fondova je informiranje o mogućnostima financiranja. Sredstva kojim se financiraju projekti je zapravo novac poreznih obveznika u Europskoj uniji, stoga se ta sredstva dodjeljuju sa svrhom ispunjavanja određenih ciljeva. Financiraju se oni projekti koji doprinose razvoju Europske unije u cjelini. Potrebno je napomenite da se fondovima ne može financirati svaki projekt koliko god on bio bitan i dobar. U programskim dokumentima takozvanim operativnim programima određuju se područja koja se mogu financirati. Sve što nije navedeno u operativnim programima ne može se financirati. Niže stope sufinanciranje se može očekivati za one tvrtke koje ostvaruju prihod, odnosno no nisu neprofitne organizacije. Projekt mora ostvarivati dodatne vrijednosti ili kreirati nove usluge te je potrebno da postoje jasni rezultati koji će se postići (Europski strukturni i investicijski fondovi, <https://strukturnifondovi.hr/kako-do-eu-fondova/>).

Kao drugi korak potrebno je putem internetskih portala istražiti otvorene natječaje i pronaći onaj koji najbolje odgovara vašem projektu. U današnje vrijeme to je olakšano korištenjem filtera koje stranice nude te je tako olakšano traženje projekata koji odgovaraju vašem području, vrsti prijavitelja, tipu natječaja i drugim kategorijama. Uz svaki natječaj objavljena je dokumentacija koja objašnjava na koji način se prijavljuje za projekt i u kojem obliku. Upute za prijavitelja sadrže sve informacije koje su važe za prijavu projekta. Prilikom pronalaska potrebno je provjeriti tko se sve može prijaviti i što se sve sufinancira. Ako među otvorim natječajima nijedan ne odgovara predviđenom projektu, moguće je pogledati indikativni godišnji plan gdje se mogu pregledati planirani natječaji do kraja godine ( Europski strukturni i investicijski fondovi, <https://strukturnifondovi.hr/kako-do-eu-fondova/>).

Nakon pronalaska odgovarajućeg projekta potrebno je dobro proučiti i pripremiti natječajnu dokumentaciju kao zadnji korak prilikom prijavljivanja za fondove. Nakon proučene dokumentacije potrebno je priložiti obrazac te pripremiti projektni prijedlog putem uputa. Obrazac je potrebno dostaviti u pisanom obliku te na elektronskom mediju osobno ili putem pošte. Projekt treba opisati kratko, jezgrovito i jasno čime se daje do znanja ciljeve koji se žele postići i definirati zašto je projekt važan i zašto se baš njega treba sufinancirati. Što je projekt bolje i preciznije opisan to daje do znanja da je važan. Ponekad je potrebno navesti projektne partnere s kojima će se provoditi projekt i ciljne skupine kojima je projekt namijenjen. Što je poslovni i financijski model jasnije, to je veća šansa za prihvaćanje projekta ( Europski strukturni i investicijski fondovi, <https://strukturnifondovi.hr/kako-do-eu-fondova/>).

Na internetskim portalima osim otvorenih natječaja mogu se pronaći i zatvoreni natječaji i najave natječaja, što može biti od velike koristi. Sva obavezna dokumentacija treba biti dostavljena u nadležnu instituciju u naznačenom roku. Prije predaje dokumentacije kao mjera predostrožnosti potrebno ju je pregledaju, jer se nepotpisana i nepotpuna dokumentacija neće uzet u obzir za razmatranje. Od roka za prijavu do dodjele sredstava postupak može trajati najviše 4 mjeseca. Treba napomenuti da se fondovima ne financira 100% projekta, postoji sufinanciranja razlikuju se od natječaja do natječaja.

## **5.2. Kohezijska politika**

Prilikom prijave projekta na otvoreni natječaj potrebno je raspisat ideju u skladu s kohezijskim ciljevima Europske unije. Maletić ( 2016) smatra kako je kohezijska politika najizdašnija politika Europske unije i glavna je investicijska politika za otvaranje novih radnih mjesta i poticanje rasta, i kojom se promiče ravnomjerni razvoj politike.

Kohezijska politika nadopunjuje druge politike Europske unije koje su veza za obrazovanje, zapošljavanje, jedinstvenim tržištem, istraživanjem i inovacijom. Svoje vlastite nacionalne ciljeve vezane uz navedene politike donosi svaka država članica. Za kohezijsku politiku za razdoblje 2014. -2020. odvojeno je 351,8 milijardi eura, što predstavlja gotovo trećinu ukupnog proračuna Europske unije ( Maletić, 2016).

Većina sredstava se ulaze u manje razvijene regije kako bi dostigli korak sa razvijenim regijama. Bošnjak ( 2018) navodi da je kohezijska politika „proizvod“ dugotrajnih analiza i

strateških osmišljenih politika te uz njih vezanih ciljeva, koji Europsku uniju žele pozicionirati i zadržati na mjestu globalne gospodarske sile.

Kohezijska politika se financira iz 3 glavna fonda a to su: kohezijski fond, europski fond za regionalni razvoj i europski socijalni fond. Navedeni fondovi koriste se za ispunjavanje triju ciljeva kohezijske politike ( Cerovac i dr., 2010):

1. Konvergencija,
2. regionalna konkurentnost i zapošljavanje,
3. europska teritorijalna suradnja.

Da bi se ostvarili navedeni ciljevi važno je razviti pametne strategije specijalizacije regija. To bi poboljšalo regijama da usmjere sredstva na nekoliko ključnih prioriteta i spriječilo bi se rasipanje sredstava, što naposljetku ne dovodi do značajnog rasta i razvoja.

#### 5.2.1 Kohezijski fond

Kohezijski fond cilja na države članice čiji je bruto nacionalni dohodak po stanovniku manji od 90% prosjeka Europske unije te financira projekte iz područja prometa i okoliša ( efondovi, <https://efondovi.mrrfeu.hr/MISCMS/eu-fondovi>). Korisnici fondova su uglavnom javne vlasti i poslovni sektori. Ovisno o projektu, fondovi mogu pokriti 50% i 85% a i do 100% ukupnih troškova projekta.

Za razdoblje 2014. – 2020. kohezijski fond dodjeljuje 63.4 milijardi eura u kategoriju okoliš i transeuropske mreže prijevoza i usmjeren je na države članice i to na 15 njih specifično (Bugarsku, Cipar, Češku, Estoniju, Grčku, Hrvatsku, Latviju, Litvu, Mađarsku, Maltu, Poljsku, Portugal, Rumunjsku, Slovačku i Sloveniju) ( europski- fondovi.eu, <http://europski-fondovi.eu/program/kohezijski-fond>).

Pod kategorijom okoliš također se ulaže u energiju i prijevoz ako pridonose dobrobiti okoliša. Odlukom Vijeća može se obustaviti financijska pomoć kohezijskog fonda, ako neka država iskaže pretjerani deficit i ne razmišlja o situaciji ili ne poduzme odgovarajuće mjere za rješenje.



### 5.2.2. Europski fond za regionalni razvoj

Maletić (2016) navodi da je cilj fonda za regionalni razvoj jačanje gospodarske i socijalne kohezije, te smanjivanja razlika između regija unutar Europske unije. Fond je usmjeren na proizvodne investicije u cilju otvaranja radnih mjesta, kao i razvoj malog i srednjeg poduzetništava.

Korisnici fonda su istraživački centri, lokalne i regionalne vlasti, škole, korporacije, trening centri, državna uprava, mala i srednja poduzeća, sveučilišta, udruge. Osim navedenih korisnika sredstva će biti dostupna i javnim tijelima, organizacijama privatnog sektora, nevladinim organizacijama, volonterskim organizacijama (Europski strukturni i investicijski fondovi, <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/>). Veliki dio sredstava upućen je regijama koje su izložene ozbiljni trajnim demografskim ili prirodnim poteškoćama, kao primjer sjeverne regije koje su gusto naseljene ili su otočne ili planinske regije.

### 5.2.3 Europski socijalni fond

Europski socijalni fond (ESF) je jedan od strukturnih fondova Europske unije, kojem je osnovni cilj smanjenje razlika u životnom standardu u državama članicama Europske unije i to kroz promicanje ekonomske i socijalne kohezije (Europski socijalni fond, <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/>). Financiraju se projekti kojima je cilj potaknuti prilagodljivost radnika i poduzeća, i usmjeren je na one zemlje s visokom stopom nezaposlenosti.

Olakšava pristup tržištu ugroženim skupinama ljudi na tržištu rada, kao što su žene, migranti. Cilj mu je stvoriti uključivo društvo, pružiti ljudima razvoj njihovih vještina i pružiti im mogućnost razvoja u zajednici. Korisnici fonda su: javna uprava, udruženja radnika i poslodavaca, nevladine organizacije, dobrotvorne ustanove i tvrtke (Europski strukturni i investicijski fondovi, <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/>).

## 6. Zaključak

Fiskalni sustav se odnosi na sve doprinose, poreze, oblike javnih prihoda i rashoda, kao i sve propise koje te materije uređuju. Osim toga, predstavlja i skup svih fiskalnih zahvaćanja i skup svih ostalih javnih prihoda i javnih rashoda, ali i skup svih oblika fiskalnog zahvaćanja i fiskalnih propisa koji reguliraju fiskalno zahvaćanje. Fiskalna politika opsežna je i važna za svaku zemlju, ali i za cijelu Europsku uniju. Osim fiskalne politike koja se primjenjuje i na nacionalnoj razini i na razini Europske unije, važna stavka je i proračun. To je temeljni instrument financiranja javnih potreba i interesa na razini središnje i lokalne države, a svaki proračun države ima određenu zadaću i usmjeren je na područja u kojima europska financijska sredstva mogu nešto promijeniti. Proračun Europske unije pak nastaje povezivanjem državnih izdataka i prihoda čime se dobiva jedinstveni sustav. U Europskoj uniji ne postoji zajednička fiskalna politika, već je proračun jedini centralizirani instrument koji se sastavlja uz nekoliko ključnih načela. Proračun se donosi svake godine za razdoblje od 12. mjeseci, a u samom procesu donošenja proračuna sudjeluje Europski parlament, Vijeće ministara i Europska komisija.

Bitna stavka kod analiziranja proračuna Europske unije je i Europski semestar koji predstavlja godišnji ciklus koordinacije proračunske i gospodarske politike u Europskoj uniji kojem se usmjeravaju zemlje članice prije nego što donesu odluke na nadnacionalnoj razini. Glavni ciljevi semestra su doprinijeti osiguranju konvergencije i stabilnosti u Europskoj uniji, doprinijeti osiguravanju stabilnih javnih financija, potaknuti gospodarski rast, spriječiti prekomjerne makroekonomske neravnoteže u Europskoj uniji, provesti strategiju Europa 2020. Ova strategija predstavlja strateški dokument na razini Europske unije koji nasljeduje Lisabonsku strategiju i sadrži razvojne ciljeve Europske unije.

Bitnu ulogu u analizi proračuna Europske unije imaju i europski fondovi koji se odnose na financijske instrumente za provedbu javne politike Europske unije zemalja članica. Fondovi su zapravo novac građana koji se određenim pravilima i procedurama dodjeljuje korisnicima za provedbu projekta. Neki od najvažnijih fondova Europske unije su kohezijski fond, Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj te Europski fond za pomorstvo i ribarstvo. Fiskalna politika je važna politika kako na nacionalnoj razini tako i na razini cijele Europske unije stoga ju je bitno pomno analizirati i poznavati kako bi njezina provedba bila što uspješnija.

## LITERATURA

### Knjige

1. Babić, M. ( 1998.). *Makroekonomija*. MATE: Zagreb
2. Belić, M. ( 2013). *EU fondovi i programi za turizam*. Zagreb: Nova knjiga rast.
3. Bošnjak, N. ( 2018). *EU fondovi i projektni ciklus za apsolutne početnike*. Zagreb: Geologika Regulus
4. Cerovic, M., i dr. ( 2011). *Europska unija*. Zagreb: Mate.
5. Čulo, I., Morović, V. ( 2018). *Upravljanje proračunom Republike Hrvatske*. Zaprešić: Veleučilište s pravom javnosti Baltazar.
6. Kersan- Škabić, I. ( 2015). *Ekonomija Europske unije*. Pula : Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Fakultet ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković".
7. Maletić, I. ( 2016). *EU projekti- od ideje do realizacije*. Zagreb: TIM4PIN.
8. Milardović, A. ( 2003). *Europa 2020- scenariji promišljanja budućnosti EU i jugoistočne Europe*. Zagreb: Centar za politološka istraživanja.
9. Mileta, V. ( 1997). *ABC Europske unije: leksikon temeljnih pojmova*. Zagreb: Školske novine
10. Reić, Z., Mihaljević Kotor, M. i Šimić, V. ( 2017). *Ekonomija*. Split: Ekonomski fakultet
11. Roller, D. ( 2003.). *Fiskalna politika u turizmu*. Zagreb: Narodne novine d.d.
12. Tadin, H. ( 2012). *Europska unija unutarne tržište i porezi*. Zagreb: Hita.
13. Zelenika, R. ( 1998). *Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela*. Rijeka: Ekonomski fakultet.

### Časopisi

1. Đurđević Z. ( 2004). Proračun Europske unije. *Financijska teorija i praksa*. Vol. 28 No. 2. Str. 181-202. Raspoloživo na: <https://hrcak.srce.hr/5740> [pristupljeno: 15.7.2020 ].
2. Šimović, H. ( 2005). Fiskalna politika u Europskoj uniji i pakt o stabilnosti i rastu. *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*. Vol. 3 No.1. Str.75-88. Raspoloživo na: <https://hrcak.srce.hr/26214> [30.6.2020 ].

3. Vukojević, B. (2016). Načelo proračunske ravnoteže u nacionalnom proračunskom sustavu. *Poslovna izvrsnost*. Vol. 10 No. 2. Str. 241-258. Raspoloživo na: <https://hrcak.srce.hr/170764> [pristupljeno: 11.9.2020 ].

#### Internetske stranice

1. Efondovi. Dostupno na: <https://efondovi.mrrfeu.hr/MISCMS/eu-fondovi> [24.7.2020]
2. Ekonomski lab. Dostupno na: <https://arhivanalitika.hr/blog/obiljezja-fiskalne-politike-u-hrvatskoj-sto-nam-govori-funkcija-fiskalne-reakcije/> [19.6.2020]
3. EU fondovi. Hr. Dostupno na: <https://eufondovi.hr/fondovi> [22.7.2020]
4. Europska komisija. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/croatia/about-us/semester\\_hr](https://ec.europa.eu/croatia/about-us/semester_hr) [17.7.2020]
5. Europska unija. Dostupno na: [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/croatia\\_hr](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/croatia_hr) [17.7.2020]
6. Europska unija. Dostupno na: [https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-budget/expenditure\\_hr](https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-budget/expenditure_hr) [20.7.2020]
7. europski- fondovi.eu. Dostupno na: <http://europski-fondovi.eu/program/kohezijski-fond> [23.7.2020]
8. Europski parlament. Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/27/prihodi-unije> [22.7.2020]
9. Europski parlament. Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/10/proracunski-postupak> [24.7.2020]
10. Europski socijalni fond. Dostupno na: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/> [22.7.2020]
11. Europski strukturni i investicijski fondovi. Dostupno na: <https://strukturnifondovi.hr/kako-do-eu-fondova/> [22.7.2020]
12. Europsko vijeće i Vijeće Europske unije. Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/polici es/european-semester/> [17.7.2020]
13. Europsko vijeće i Vijeće Europske unije. Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/european-semester/how-european-semester-works/> [20.7.2020]
14. Faktograf. Dostupno na: <https://faktograf.hr/2019/04/30/koliko-hrvatska-daje-a-koliko-dobiva-iz-proracuna-europske-unije/> [17.7.2020]

15. Freimann, A. (2017). Makrosustav Europske unije: Nastavni materijali. Mjesto izdavanja: Ekonomski fakultet u Osijeku. Dostupno na:  
<http://www.efos.unios.hr/makrosustav-eu/nastavni-materijali/> [19.6.2020]
16. HAMAG- BICRO. Dostupno na: <https://hamagbicro.hr/bespovratne-potpore/eu-fondovi/> [22.7.2020]
17. Hrvatska enciklopedija. Dostupno:  
<https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=19742>. [19.6.2020]
18. Ministarstvo financija Republike Hrvatske. Dostupno na:  
[https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/slike/vijesti/Fiskalna%20politika%20RH\\_12\\_2019.pdf](https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/slike/vijesti/Fiskalna%20politika%20RH_12_2019.pdf) [1.7.2020]
19. Ministarstvo uprave Republike Hrvatske. Dostupno na:  
<https://uprava.gov.hr/proracun-europske-unije-14036/14036>
20. Vlada Republike Hrvatske. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/europa-2020/19454>  
[17.7.2020]