

# FISKALNA POLITIKA I PRORAČUN EUROPSKE UNIJE

---

**Domaćinović, Ena**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2022**

*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:145:107994>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-11-08**



*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*

Ena Domaćinović

# **FISKALNA POLITIKA I PRORAČUN EUROPSKE UNIJE**

Završni rad

Osijek, 2022.

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku  
Ekonomski fakultet u Osijeku  
Preddiplomski studij *Financijski menadžment*

Ena Domaćinović

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

Završni rad

**Kolegij: Makrosustav Europske unije**

JMBAG: 0010230980

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

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

Osijek, 2022.

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek  
Faculty of Economics in Osijek  
Undergraduate Study *Financial management*

Ena Domaćinović


**FISCAL POLICY AND BUDGET OF EUROPEAN UNION**

Final paper

Osijek, 2022.

## IZJAVA

### O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI, PRAVU PRIJENOSA INTELJEKTUALNOG 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: Ena Domačinović

JMBAG: 0010230980

OIB: 19076358874

e-mail za kontakt: ena.domacinovic@gmail.com

Naziv studija: Preddiplomski sveučilišni studij Financijski menadžment

Naslov rada: Fiskalna politika i proračun Europske unije

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

U Osijeku, 2022. godine

Potpis Ena Domačinović

## SAŽETAK

U radu se proučava fiskalna politika i načini njezina upravljanja i održavanja te njezini glavni ciljevi i instrumenti u slučaju Europske unije. Fiskalna politika uključuje dva bitna pojma – fiskalna decentralizacija i fiskalni federalizam i razumijevanje oba pojma nužno je za dobivanje jasnije slike o značenju fiskalne politike. Pokraj navedene politike, u radu veliku ulogu zauzima proračun EU-a. Detaljno se obrađuje pojam proračuna te njegovo značenje i važnost za financijsko stanje EU-a. Proračun se temelji i na određenim načelima te funkcionira prema pravilima određenim unutar tih načela. U radu je opisan i postupak donošenja proračuna za EU-u te je naznačeno tko sve sudjeluje u tom procesu i kakvu ulogu ima svaki od sudionika. Postupak donošenja proračuna uključuje prihode i rashode koji su zapravo njegovi sastavni dijelovi, a detaljno je objašnjeno na koji način se isti prikupljaju i troše te za što služe. Obrađen je i pojam Europskog semestra te njegova uloga u proračunu. Također, istaknuta je činjenica da je Hrvatska prva zemlja koja se prilikom priprema za ulazak u EU-u morala suočiti s preprekama koje joj je donio Europski semestar. Zadnji i ključni pojam koji je u radu razrađen je višegodišnji financijski okvir, a razdoblja kojih se navedeni pojam dotiče su 2014.-2020. i 2021.-2027. Definirane su razlike u područjima na koja se rashodi odnose za svako od dva navedena razdoblja te se na temelju toga iznose određeni zaključci.

**Ključne riječi:** fiskalna politika, proračun, Europska unija, Europski semestar, višegodišnji financijski okvir

## **ABSTRACT**

The paper studies the fiscal policy and the ways of its management and maintenance, as well as its main goal and instruments in the case of the European Union. Fiscal policy includes two important terms – fiscal decentralization and fiscal federalism, and understanding both terms is necessary to get a clearer picture of the meaning of fiscal policy. In addition to the aforementioned policy, the EU budget plays a major role in the work. The concept of the budget and its meaning and importance for the financial situation of the EU are treated in detail. The budget is also based on certain principles and functions according to the rules determined within those principles. The paper also describes the process of adopting the budget for the EU and indicates who all participates in that process and what role each of the participants plays. The budgeting process includes revenues and expenses that are actually its constituent parts, and it is explained in detail how they are collected and spent and what they are for. The concept of the European Semester and its role in the budget were also discussed. Also, the fact that Croatia is the first country that, when preparing to enter the EU, had to face the obstacles brought by the European Semester was highlighted. The last and key term elaborated in the paper is the multi-year financial framework, and the periods in which the mentioned term covers 2014-2020 and 2021-2027. Differences in the areas to which the expenditures refer for each of the two periods are defined, and certain conclusions are drawn based on this.

Key words: fiscal policy, budget, European Union, European Semester, multiannual financial framework.

# SADRŽAJ

1. Uvod.....	1
1.1. Metodologija rada.....	1
2. Fiskalna politika i fiskalni sustav.....	3
2.1. Temeljna obilježja fiskalne politike .....	3
2.1.1. Ciljevi i instrumenti fiskalne politike.....	3
2.1.2. Fiskalna politika Europske unije .....	4
2.2. Definiranje fiskalnog federalizma .....	5
2.3. Definiranje fiskalne decentralizacije .....	6
3. Proračun Europske unije .....	8
3.1. Uvodno o proračunu .....	8
3.2. Osnovne značajke proračuna .....	8
3.3. Načela proračuna .....	9
3.4. Postupak donošenja proračuna .....	11
3.5. Struktura prihoda i izdataka.....	13
3.5.1. Prihodi proračuna .....	14
3.5.2. Rashodi proračuna.....	18
3.6. Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014.-2020.....	19
3.7. Korisnosti proračuna za zemlje članice .....	21
4. Europski semestar .....	23
4.1. Faze.....	23
4.2. Europski semestar i Hrvatska kao članica .....	25
5. Proračun Europske unije za razdoblje 2021.-2027. ....	28
5.1. Priprema višegodišnjeg financijskog okvira 2021.-2027. ....	28
5.2. NextGenerationEU .....	29
5.3. Kategorije rashoda u VFO-u 2021.-2027. ....	30
5.3.1. Fondovi kohezijske politike .....	33
5.3.2. Po čemu se VFO 2021.-2027. razlikuje od ostalih?.....	33
6. Zaključak.....	35
LITERATURA.....	36
POPIS SLIKA I TABLICA.....	39



## 1. Uvod

Politike koje zemlju i gospodarstvo te zemlje čine održivima su upravo fiskalna i monetarna politika koje jedna bez druge ne funkcioniraju. S jedne strane, monetarna politika je usmjerena na održavanje stabilnosti cijena. Točnije, monetarna politika održava stabilnost cijena u globalu, dakle za svih 19 država koje koriste euro kao nacionalnu valutu. S druge strane, fiskalna politika odgovorna je za postupke vlade koje uključuju odluke vezane za državni proračun (porezi, državni transferi), odnosno, odakle država dobiva novac te na što ga troši. Za razliku od monetarne politike, svaka od tih 19 država područja eurozone (kao i sve ostale države članice) ima vlastitu i zasebnu fiskalnu politiku, što je puno složenije i kompliciranije. U tom slučaju, Europska unija (engl. *European Union – EU*) je obvezna posvetiti posebnu pažnju fiskalnoj politici upravo iz razloga što nju čine sve pojedine fiskalne politike zemalja EU-a. U završnom radu obradit će se tema fiskalne politike EU-a, uključujući njezin glavni segment - proračun.

Proračun je instrument koji sadrži prihode i rashode zemlje, ili u ovom slučaju, više zemalja, a rad se fokusira na sadržaj i izvor određenih primitaka i izdataka EU-a. Kako bi realizacija ekonomske politike bila zajamčena, neophodna su određena financijska sredstva pa je upravo iz tog razloga kreiran proračun.

### 1.1. Metodologija rada

Prilikom pisanja ovog rada, korištene su određene znanstvene metode detaljnije pojašnjene u nastavku. „U širem smislu metodologija je znanost o cjelokupnosti svih oblika i postupaka istraživanja pomoću kojih se dolazi do sustavnog i objektivnog znanstvenog znanja, ili znanstvena cjelina u kojoj se kritički ispituju i eksplicitno izlažu različite opće i posebne znanstvene metode...“ (Zelenika, 1998:31).

Analitičkom metodom sagledan je glavni pojam, odnosno, fiskalna politika. Njome su raščlanjene pojedine teme koje su namijenjene proučavanju, npr. fiskalni federalizam i decentralizacija, proračun i njegove značajke, struktura prihoda i rashoda te Europski semestar i višegodišnji financijski okvir (*VFO*). Deskriptivnom metodom se sve navedene teme i pojmovi pobliže objašnjavaju i opisuju kako bi se lakše razumjeli i kako bi rad ostvario svoju svrhu. Povijesnom metodom prikazuju se određeni povijesni podaci koji se konkretno tiču fiskalne politike i proračuna (u nekim dijelovima rada spomenute su informacije iz prošlosti

kako bi se sadašnje stanje usporedilo s određenim prijašnjim razdobljem). Metoda kompilacije služi kako bi se upotrijebili citati, fotografije, grafikoni i primjeri drugih autora koji se zatim analiziraju u radu. Delfi metoda je metoda koja služi prognoziranju, a u radu se koristi upravo za predviđanje proračuna EU-a za razdoblje 2021.-2027. Induktivna metoda privodi rad kraju i zaokružuje kompletnu cjelinu u jedan zaključak.

Završni rad sadrži šest glavnih dijelova. Nakon uvoda, u drugom dijelu objašnjena je fiskalna politika te zahtjevnost njezinog upravljanja za EU-u. U nastavku tog poglavlja objašnjavaju se pojmovi fiskalnog federalizma i decentralizacije. Nakon drugog poglavlja na red dolazi treće poglavlje koje je vezano za proračun EU-a koji je zapravo dio fiskalne politike. Prikazuje se što ono sadrži, kako se donosi, objašnjavaju se i svi detalji i obilježja vezana za proračun te je također prikazan i VFO za razdoblje 2014.-2020. U četvrtom poglavlju objašnjava se što je Europski semestar, koliko faza ima, što pojedina faza predstavlja i koliki vremenski okvir obuhvaća. U petom poglavlju pomoću Delfi metode, iznose se predviđanja vezana za stanje proračuna u razdoblju od 2021. do 2027. godine, dakle pretpostavke na što će i koliko EU potrošiti te odakle će i koliko novca dobiti. Nakon petog poglavlja dolazi zaključak koji se izvodi na temelju svih navedenih informacija u radu.

S obzirom na to da se prilikom pisanja rada nije vršilo primarno istraživanje, svi podaci su sekundarnog karaktera, a prikupljeni su prvenstveno iz relevantnih knjiga i članaka te sa službenih internetskih izvora.

## **2. Fiskalna politika i fiskalni sustav**

Fiskalna politika jedna je od dvije najvažnije politike o kojima ovisi stabilnost svake pojedine zemlje. Što ona točno predstavlja, čemu služi, čime se bavi, koji su joj ciljevi te kakve koristi EU, a nadasve i zemlje članice imaju od fiskalne politike, objašnjeno je u nastavku.

### **2.1. Temeljna obilježja fiskalne politike**

Opća definicija fiskalne politike glasi: „Fiskalna politika proučava upotrebu javnih prihoda i javnih rashoda, a čine ju porezna politika i politika proračunske potrošnje“ (Vukić, 2018:130). Prihodi i rashodi zapravo su ključni segmenti proučavanja fiskalne politike te samim time čine njezinu strukturu. Također, fiskalnu politiku čine još i određeni instrumenti u koje spadaju državna potrošnja, transferi, porezi i porezna stopa (Borožan, 2002).

Fiskalna politika svakoj pojedinoj državi služi na način da joj pomaže provesti strukturiranje prihoda i rashoda kako bi se reducirala razlika između gospodarskih ciklusa i kako bi se generalno ostvario svojevrsan gospodarski rast (ukoliko je to moguće) koji bi uvelike doprinio standardu zemlje.

#### **2.1.1. Ciljevi i instrumenti fiskalne politike**

Fiskalni teoretičar Musgrave smatra da fiskalna politika ima tri temeljna cilja (Vukić, 2018:131):

- alokacija,
- distribucija,
- stabilizacija.

Nužna je primjena sve tri funkcije zajedno kako bi se ostvario puni potencijal fiskalnih efekata te kako bi se ispunili svi zadani ciljevi i zadaci.

Također, uz navedene ciljeve postoje i instrumenti fiskalne politike (Vukić, 2018:133):

- automatski stabilizatori (najpoznatiji je porez na dohodak),
- mjere diskrecijske fiskalne politike,
- mjere formule elastičnosti.

Automatski stabilizatori su korisni u situacijama ekspanzije ili pada gospodarskih aktivnosti. Kao primjer, uzima se porez na dohodak. U fazi ekspanzije, on djeluje na način da smanjuje

rast nacionalnog dohotka, dok u fazi recesije djeluje tako da smanji pad dohotka, što dovodi do stabilnosti (kako i sam naziv kaže). Uvelike olakšavaju korištenje jer su automatski i sami se aktiviraju te nije nužna intervencija politike. Nedostatak ovih stabilizatora je nedovoljan utjecaj na eliminiranje oscilacija u gospodarskim ciklusima. Za uklanjanje navedenih fluktuacija u gospodarstvu, koriste se diskrecijske mjere koje djeluju na način da povećavaju ili reduciraju stope poreza, a na sličan način se ostvaruju i mjere formule elastičnosti. (Vukić, 2018:133).

### 2.1.2. Fiskalna politika Europske unije

Generalno gledano, fiskalna politika u EU-u zbog svoje strukture i složenosti se nalazi na prilično niskoj razini razvijenosti. Za razliku od tog, nacionalni fiskalni sustavi su puno napredniji i bolje ustrojeni, što ih čini lakšim za upravljanje. Kod nacionalnih sustava nema kojekakvih političkih ograničenja niti suprotstavljenih interesa kao što je to slučaj u EU-u (Šimović i Šimović, 2006).

Kako je objašnjeno u knjizi Arčabića (2020:159), prilikom donošenja fiskalnih mjera u jednoj državi članici, zbog visoke razine umreženosti i povezanosti zemalja, te mjere se mogu odraziti na druge zemlje pozitivnim ili negativnim eksternalijama (primjerice, pozitivne eksternalije postoje kada porast dohotka i uvoza u jednoj zemlji utječe na porast dohotka i izvoza u drugoj – s druge strane, primjer negativnih eksternalija bi bio slučaj kada rast kamatne stope jedne zemlje utječe na aprecijaciju eura, što dalje utječe na konkurentnost svih ostalih zemalja). Kako bi se to spriječilo, osmišljena su određena fiskalna pravila kojima se takve situacije nastoje izbjeći ili barem ublažiti. Isto tako, ono što je upitno i često zabrinjavajuće jeste problem inflacije u zemljama članicama, posebice u onima sa većim postotkom javnog duga u BDP-u. Kako bi se taj problem doveo pod kontrolu, uvedeni su fiskalni kriteriji koji održavaju stabilnost fiskalnih politika svake pojedine zemlje.

Naime, prema Arčabiću (2020:155), kako je navedeno u radu Obadić (2005:61), neke zapadne zemlje su tijekom 80-ih i 90-ih godina doživjele negativne posljedice zbog nepoštivanja fiskalnih disciplina, a tome doprinosi i činjenica da je posljednjih nekoliko novih članica EU-a pristupilo s velikim deficitom pri ulasku. Ona ograničenja koja sprječavaju nepovoljne ulaske poput navedenih su Maastrichtski kriteriji kojima se utvrđuju dozvoljene visine javnog duga te Pakt o stabilnosti i rastu koji vodi računa o pojačanim deficitima. Također, nepridržavanja fiskalnih pravila dovode do rasta kamatne stope, a samim time i do napuštanja od strane inozemnih investitora. Takav slučaj dogodio se u mediteranskim zemljama koje su zbog

navedenog odljeva od 2010. do 2012. postale prilično zadužene. No, za fiskalne eksternalije nije predviđeno da su uvijek štetne i pogubne. Izuzetno je važno pravilno voditi i upravljati vlastitom fiskalnom politikom, jer ukoliko se postupa na način da se ne provode nikakva ograničenja, ne može se znati u kojem će se smjeru eksternalije kretati i kako će se odraziti na cjelokupni fiskalni sustav zemlje te hoće li utjecati na druge zemlje i njihovo poslovanje.

Prilikom rekonstrukcije europskog fiskalnog sustava, nije bilo moguće koristiti klasične teorije javnih financija (kakve se koriste za nacionalne sustave) nego su bili potrebni posebni uvjeti i kriteriji (Šimović i Šimović, 2006:3):

- članice EU-a trebaju očuvati visok stupanj političke neovisnosti,
- konfederalna razina vlasti može imati one nadležnosti koje joj druge članice dodijele,
- fiskalna pravila na konfederalnoj razini ne smiju biti u konfliktu s pravilima na nacionalnoj razini,
- u sklopu konfederacije treba postojati i djelovati monetarna unija.

Što se tiče strukture fiskalne politike, može se reći da je njezin jedini i glavni instrument proračun (kojemu se više pažnje posvećuje u nastavku rada), a sve ostalo su uglavnom definirana pravila, sporazumi i konsenzusi kroz koje se onda nadziru i usklađuju ostali elementi sustava.

## **2.2. Definiranje fiskalnog federalizma**

Poznato je da fiskalni sustav EU-a niti malo ne slični nacionalnim fiskalnim sustavima jer je sam po sebi dosta kompliciran i opsežan te je stoga bilo nužno pronaći način koji bi uskladio međusobno funkcioniranje, analiziranje te ostvarivanje zajedničkih ciljeva dviju razina sustava – središnja (europska) i niža (nacionalna) razina.

Fiskalni federalizam, najjednostavnije rečeno, služi definiranju odnosa, raspodjele nadležnosti te određivanju slobode odlučivanja između različitih razina vlasti fiskalnog sustava (Šimović i Šimović, 2006). Što se tiče podjele nadležnosti, postoje tri načela na temelju kojih se vrši navedena raspodjela javnih funkcija (Vukić, 2018:135):

- načelo dodjeljivanja,
- načelo proporcionalnosti,
- načelo supsidijarnosti.

Prema prvom načelu, EU obavlja poslove koji su navedeni u Ugovoru o funkcioniranju EU-a, a svi ostali poslovi koji se u ugovoru ne spominju, odrađuju države članice. Načelom proporcionalnosti ističe se „umjerenost“ u načinu obavljanja određenih poslova koji rezultiraju ostvarenjem zadanih ciljeva od strane institucija EU-a. Posljednje i najvažnije načelo kaže da određene funkcije treba ispuniti ona vlast koja će to odraditi na najefikasniji način. Poslove koji su u nadležnosti obavljanja država članica, institucije EU-a smiju obaviti isključivo i samo ako države članice nisu u mogućnosti (ili ukoliko nisu sposobne) odraditi zadani posao. Odnosno, ako države ne mogu odraditi posao na onoj razini kvalitete kakvu postižu institucije EU, tada se upravo njima dopušta preuzimanje zadatka te daljnje izvršavanje.

Također, prema Šimoviću i Šimoviću (2006:22) postoje i tri modela federalizma: decentralizirani federalizam (kod kojeg lokalne vlasti imaju nadležnost donositi sve odluke vezane za zajednicu i državu općenito), centralizirani federalizam (odluke i politike donosi isključivo izvršno vijeće ili odabrana osoba, a pojedine odluke se mogu prenijeti i na lokalnu vlast) i demokratski federalizam koji je zapravo kombinacija prva dva modela i ujedno glasi kao najpovoljniji oblik jer iz jednog i drugog modela uzima ono najbolje.

### **2.3. Definiranje fiskalne decentralizacije**

U prethodnom odjeljku razmatralo se o razinama vlasti unutar EU-a, gdje je višu razinu predstavljala EU, a nižu su predstavljale zemlje članice. U ovom dijelu se razina vlasti dijeli unutar jedne zemlje koja tako ima višu i lokalnu razinu vlasti.

Prema Šimoviću i Šimoviću (2006:36), do fiskalne decentralizacije je došlo otprilike 70-ih godina prošlog stoljeća kada su se za to založile tadašnje zemlje članice EU. U to je vrijeme postojala središnja vlast zemlje koja je posjedovala većinu financijskih sredstava svih zemalja, točnije, svi prihodi odlazili su u jedan zajednički proračun cijele države. Na osnovu toga, sve su lokalne zajednice financijski ovisile o sredstvima tog proračuna – dakle, samostalnost i neovisnost lokalnih razina vlasti tada nisu pretjerano bile na snazi. Ubrzo su se te iste zajednice pobunile i založile su se za decentralizaciju i prijenos javnih funkcija na lokalne razine vlasti nakon čega je došlo do zaključka da se moraju formirati i novi fiskalni sustavi koji će podnijeti fiskalna opterećenja svake zemlje, te je tako nastao pojam „fiskalna decentralizacija“. Taj je proces u cjelokupnoj decentralizaciji zapravo najzahtjevniji jer se odnosi na korigiranje lokalnih poreza svake zemlje. To bi značilo da one države koje planiraju pristupiti EU-u, moraju

prikupiti određenu razinu poreznih prihoda u državnom proračunu kako bi se osigurale prilikom nabave javnih dobara.

Vijeće Europe je 1985. izdalo Europsku povelju o lokalnoj samoupravi kojom se definiraju odnosi između dvije navedene razine vlasti zemalja članica. Cilj ove povelje je prikazati bitnu ulogu lokalnih samouprava te naglasiti važnost lokalnih jedinica u poticanju građana na sudjelovanje u donošenju odluka te svemu vezanom za javne poslove. Povelja se temelji na nekoliko načela (NN 1/1993, članak 9):

- lokalne jedinice imaju pravo na vlastite prihode koje će koristiti samostalno i slobodno,
- prihodi trebaju biti proporcionalni njihovim ovlastima,
- dio prihoda moraju činiti porezi koje lokalna jedinica samostalno određuje,
- sustavi financiranja prihoda moraju pratiti promjene stvarnih troškova te stoga moraju biti raznoliki,
- zaštita financijski slabijih lokalnih jedinica zahtjeva prihvaćanje adekvatnih postupaka financijskog usklađivanja kako bi se ispravili učinci nejednake diobe mogućih izvora financiranja,
- zahtijevat će se mišljenja lokalnih jedinica o načinima dobivanja preraspoređenih izvora financiranja,
- subvencije lokalnih jedinica neće biti namijenjene određenim projektima, nego će lokalne jedinice imati potpunu slobodu u odlučivanju,
- lokalne jedinice moraju imati pristup nacionalnim tržištima kapitala kako bi se mogle financirati njihove investicije.

Fiskalna politika EU-a je jedan doista slojevit i kompleksan mehanizam koji zahtjeva suradnju i angažman svih 27 članica kako bi se održala postojeća stabilnost i zdravo funkcioniranje sustava. Stabilna fiskalna politika znači stabilan proračun, što je ključno za uspjeh na međunarodnom tržištu. No, što je zapravo proračun, pisano je u nastavku.

### **3. Proračun Europske unije**

Proračun je instrument fiskalne politike koji osigurava jasan i smislen pregled prihoda i rashoda te svih transakcija koje određena država planira napraviti. Po strukturi je sličan nacionalnim proračunima (jer svi funkcioniraju na isti način), no sadržajno je daleko zahtjevniji i opsežniji.

#### **3.1. Uvodno o proračunu**

Prema Vukiću (2018:198), EU predstavlja savez zemalja Europe kojem je cilj okupiti i povezati države u jedno jedinstveno tržište pomoću kojeg bi EU bila jedna od vodećih sila u svijetu (prvenstveno jača od SAD-a). Zato su kreirane zajednička fiskalna i monetarna politika koje bi cijeli taj sustav mogle održavati. Isto tako, osnovane su i institucije i tijela koja olakšavaju upravljanje i donošenje odluka s obzirom na to da je posao predvođenja većeg broja država zahtjevan. Formirana je nova valuta koja se koristi u većini zemalja EU-a i kojoj je cilj postati vodeća valuta svijeta. Povezane su razne politike poput prometa ili poljoprivrede, ojačana su mnoga gospodarstva, omogućena je veća mobilnost ljudi... Sve to ne bi moglo funkcionirati da prethodno nije kreiran zajednički instrument – proračun.

Proračun EU-a, prema podacima portala eu-projekti.info (2018) za prethodnu 2021. godinu je iznosio 160,3 milijarde eura. Na prvi pogled brojka izgleda veliko, no kada bi se taj iznos usporedio s ukupnim prihodima svih zemalja članica, činio bi otprilike 1% cjelokupnog iznosa zajedničkih prihoda. Bez obzira na njegovu veličinu, koristi od proračuna imaju sve članice.

#### **3.2. Osnovne značajke proračuna**

„Komunitarni proračun računski je prikaz, odnosno instrument kojim se planiraju i odobravaju svi prihodi i rashodi koji se prikupljaju za Europsku zajednicu i Euratom unutar jedne godine.“ (Kandžija i Cvečić, 2008:200). Prema drugom autoru: „Proračun je vrlo važan dio strukture EU-a jer zemlje uspoređuju sredstva koja uplaćuju u proračun i sredstva koja primaju iz proračuna...postojanje proračuna EU-a ne znači da nacionalni proračuni nestaju već oni i dalje postoje i imaju odgovornost financiranja različitih djelatnosti (npr. obrana, obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb itd.)“ (Kersan-Škabić, 2015:105).

Prema Vukiću (2018:198) glavne funkcije, odnosno dva glavna cilja europskog proračuna su provedba politike transfera i fiskalne politike između regija različitih razina razvijenosti. U



ovom slučaju, fiskalna politika se odnosi na upravljanje i kontrolu prihoda i rashoda proračuna, dok se politika transfera odnosi na redistribuciju putem provođenja progresivnog oporezivanja<sup>1</sup>. Može se zaključiti da se proračunom EU-a nastoji osigurati dovoljna količina financijskih sredstava koja je potrebna za provođenje i održavanje politika unutar granica EU-a, odnosno, potrebno je osigurati dovoljno novca za podmirenje svih planiranih izdataka tijekom određene godine te se uz to zahtjeva poštivanje unaprijed definiranih prioriteta i ciljeva za pojedinu godinu, što bi značilo izbjegavanje svakog suvišnog skretanja sa zadanog plana (izbjegavanje nepotrebnog trošenja novca).

Prema Đurđević (2004), svojevremeno je uz glavni proračun postojao još i proračun Europske zajednice za ugljen i čelik koji je potjecao još iz vremena samog nastanka istoimene zajednice. Godinu nakon osnivanja zajednice, dakle 1952., ugovorom je kreiran prvi proračun čiji je vijek trajanja bio određen na 50 godina. Taj vijek je završio istekom ugovora u srpnju 2002. godine, čime je proračun prestao postojati, a njegove stavke prihoda i rashoda su dobile posebno mjesto u novom, općem proračunu.

### **3.3. Načela proračuna**

Kako bi sve unutar proračuna funkcioniralo skladno i uredno, postavljena su određena načela koja je potrebno poštivati, a na kojima se sam proračun zapravo i temelji (Šimović i Šimović, 2006:51):

1. Načelo jedinstva – u jednom dokumentu moraju biti prikazani svi prihodi i rashodi. Naravno, uvijek postoje izuzeci koje može odrediti Vijeće EU-a. To se potencijalno može odnositi na unutarnje poslove ili poslove zakonodavstva, a konkretan primjer je Europski fond za razvoj,
2. Načelo univerzalnosti – proračun se financira isključivo vlastitim sredstvima. Prema ovom načelu, rashodi se pokrivaju iz prihoda proračuna, ali nije svaki rashod pokriven točno određenim prihodom,
3. Načelo specifikacije – svaki financijski iznos proračuna mora imati svoju funkciju i cilj. Troškovi moraju biti ostvareni na temelju konkretnih, prethodno zadanih i učinjenih postupaka, a prihodi, koji se moraju osigurati za navedene planirane troškove, prikupljaju se iz određenih izvora.

---

<sup>1</sup> Progresivno oporezivanje – odnosi se na ljude koji imaju izraženo veća primanja od ostalih – na njih se primjenjuje veća stopa oporezivanja u odnosu na ostale.

4. Načelo periodičnosti – proračun se treba izraditi i donositi za razdoblje od jedne godine, dakle od 1. siječnja do 31. prosinca. Na taj način se nastoji održati redovitost i sprječavanje potencijalnih akumulacija obveza prethodnih godina. Tu postoje djelomični izuzeci poput višegodišnjih planiranja određenih aktivnosti koja terete proračunske rashode duže od godine dana. Ta planiranja su u proračunu navedena pod nazivom „planirani rashodi“,
5. Načelo proračunske točnosti – iznosi prihoda i rashoda moraju biti što preciznije uneseni u proračun. Tim načelom sprječava se preveliko odstupanje od zadanih iznosa, točnije, nije dopušteno odobravati rashode ili prihode ukoliko traženi iznos premašuje iznos u navedenoj stavci proračuna, što bi značilo da se ne smije trošiti niti prikupljati više od onog što je prethodno određeno. Manja proračunska odstupanja je moguće, ukoliko je to potrebno, korigirati,
6. Načelo proračunske ravnoteže – predviđeni prihodi trebaju biti jednaki predviđenim rashodima. U slučaju viška prihoda, kada je ostvaren suficit, sredstva se prenose u narednu godinu, dok u isto vrijeme, nastali deficit nije moguće pokriti zaduživanjem. U takvim situacijama revidirana financijska uredba omogućava financiranje rashoda korištenjem ušteda koje su tijekom godine nastale u proračunu, a u najboljem slučaju će se višak rashoda pokriti iz viška prihoda koji je nastao te iste godine,
7. Načelo obračunske jedinice – valuta koja se koristi u proračunu EU-a je euro. 1. siječnja 1999. godine, svi iznosi u proračunu počinju se iskazivati u navedenoj valuti, osim u iznimnim slučajevima kada je dozvoljeno sastaviti proračun u nacionalnoj valuti pojedine zemlje. Ta odredba prethodila je nastajanju Europske monetarne unije (*EMU*) čije članice danas koriste zajedničku valutu unutar granica svoje zemlje i izvan, odnosno, međusobno između članica,
8. Načelo razumnog financijskog upravljanja – ovo načelo počiva na trima podnačelima, a to su ekonomičnost, korisnost i efikasnost. Načelo ekonomičnosti nalaže da se sredstva za izvršavanje djelatnosti predaju ustanovama na vrijeme, po pristupačnoj cijeni i kvaliteti. Prema načelu korisnosti, bitan je odnos upotrijebljenih izvora i krajnjih učinaka. Načelo učinkovitosti usmjerava se na specifične ciljeve,
9. Načelo transparentnosti – prihodi i rashodi trebaju se razvrstati u dvije grupe – prihodi se grupiraju prema izvoru financijskih sredstava, a rashodi se grupiraju prema vlastitoj svrsi, odnosno namjeni. S druge strane, ovo načelo zahtjeva točne i vjerodostojne informacije budući da je proračun javni dokument i samim time ga se objavljuje tako da

svi imaju pristup istom. Kako bi bio pregledan, nužno je pružiti valjane informacije o provođenju proračuna i prikazati ih na sustavan način.

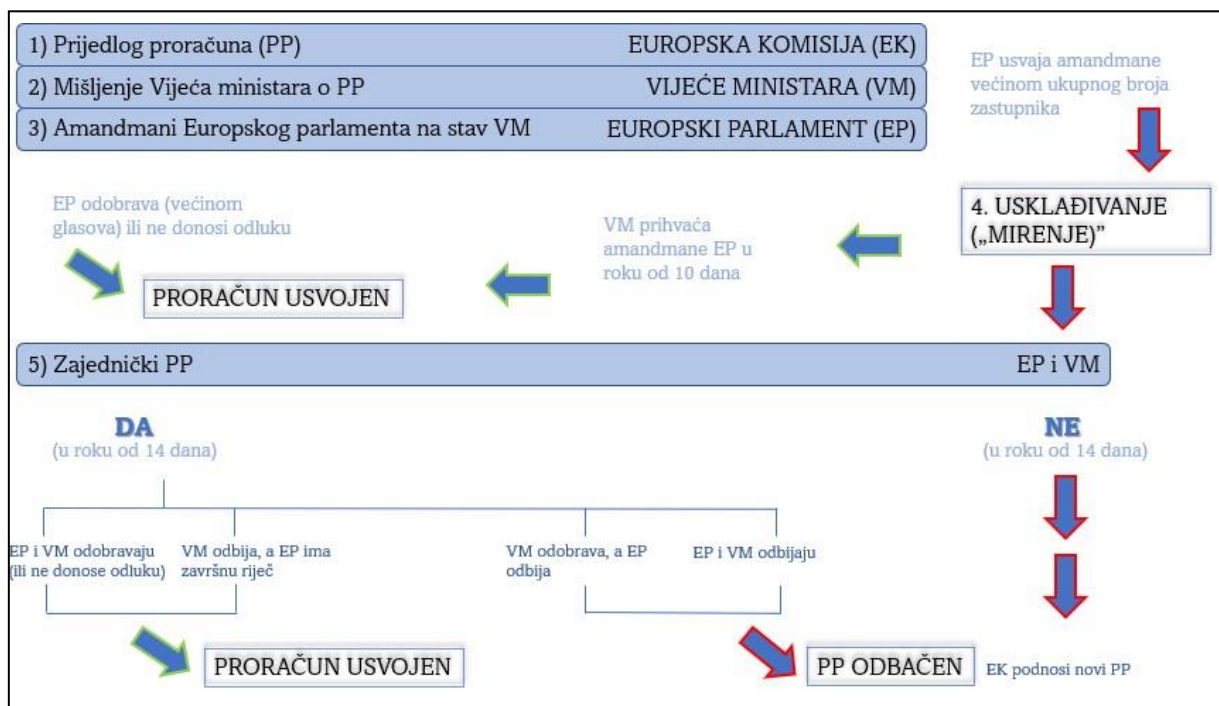
### **3.4. Postupak donošenja proračuna**

U svom radu Šimović i Šimović (2006:54) opisuju proces donošenja proračuna u kojeg su uključene institucije EU-a: Komisija, Parlament i Vijeće ministara. Prvi korak čini sastavljanje i prijedlog proračuna od strane Komisije koji je baziran na temelju prijedloga procjena rashoda i prihoda, shodno potrebama EU. Taj prednacrt Komisija predaje najkasnije do 1. rujna tekuće godine Vijeću koje izglasava prihvaćanje ili odbijanje prednacrt dvotrećinskom većinom, a uz to ima pravo i promijeniti sam prijedlog ukoliko smatra da je potrebno. Konačnu verziju nacrt Vijeće šalje Parlamentu najkasnije do 5. listopada te zajednički raspravljaju o mogućim promjenama u proračunu nakon čega ga obje institucije usvajaju. Poslije tog koraka, proračun je potrebno izvršiti, a to čini ponovno Europska Komisija. „Njezino opće ravnateljstvo nadležno za proračun (*the Budget Directorate-General*) postavlja konkretna financijska i proračunska pravila, potiče pravilno upravljanje financijama drugih ravnateljstava Komisije, nadzire godišnji proračunski postupak i izrađuje godišnji financijski izvještaj koji dostavlja Vijeću i Parlamentu (čl. 275. UEZ-a). Druga opća ravnateljstva Komisije odgovorna su za provedbu programa Unije u vlastitim područjima te upravljaju financijskim sredstvima koja su im za to dodijeljena. Prvi stupanj proračunske kontrole provodi se unutar svake ustanove, dok vanjsku kontrolu provodi Europski revizijski sud (*the European Court of Auditors*).“ (Đurđević, 2004:187). U kratkom odlomku Đurđević ističe određeni dio zaduženja koje ima Europska komisija vezana za donošenje proračuna EU-a.

Dana 13. srpnja 2007. godine potpisan je Lisabonski ugovor koji je promijenio dotadašnji način donošenja proračuna. Kako autori Kandžija i Cvečić (2011:279) u svojoj knjizi ističu, proračun se do tada dijelio na obvezne rashode (koji su najčešće bili povezani s poljoprivredom) i neobvezne rashode (koji se tiču administracije te ekonomske i socijalne kohezije) – ti rashodi su prevladavali u ukupnim rashodima. Lisabonski ugovor poništio je razliku između dviju vrsta rashoda i omogućio je Parlamentu izraženiju moć u donošenju odluka vezanih za proračun (do tada je to bila savjetodavna uloga), nakon čega su odluke Parlamenta i Vijeća postale podjednako važne (iako Parlament ipak ima završnu riječ). Također, sam proces donošenja proračuna je postao izrazito lakši i konzistentniji s obzirom da je isključeno kreiranje prednacrt proračuna i s obzirom da ne postoje više dva čitanja prijedloga Komisije, nego jedan.

Prema portalu Informativni članci o Europskoj uniji (2022), od 2007. postoji novi postupak usvajanja proračuna koji je podijeljen na 5 koraka, a čiji proces prikazuje Slika 1 (Informativni članci o EU-u, 2022):

- 1) Kao kod prvog načina, Komisija slijedom procjena institucija EU-a kreira prijedlog proračuna i šalje ga Vijeću i Parlamentu najkasnije do 1. rujna (iako to najčešće bude i ranije),
- 2) Vijeće izglasavanjem kvalificiranom većinom prihvata prijedlog i šalje ga Parlamentu najkasnije do 1. listopada (iako i taj postupak često bude obavljen ranije),
- 3) Parlament se u vremenu od 42 dana mora očitovati o prihvaćanju ili odbijanju prijedloga. Proračun je usvojen ako Parlament prihvati prijedlog ili se suzdrži od odluke, a odbijen je ako Parlament usvoji amandmane većinom glasova zastupnika te se nakon toga novi prijedlog ponovno šalje Vijeću i Komisiji i dolazi do koraka u kojem je potreban Pomirbeni odbor,
- 4) Odbor za mirenje nastoji složiti se oko zajedničkog teksta unutar 21 dana – nakon toga Vijeće izglasava odluku kvalificiranom većinom, a Parlament većinom zastupnika. Pomirbeni odbor ne mora nužno rezultirati prihvaćanjem prijedloga. U tom slučaju Komisija mora izraditi novi prijedlog. Ako se Parlament i Vijeće uspiju dogovoriti, imaju rok od 14 dana za prihvaćanje prijedloga. Dokle god je Pomirbeni odbor na djelu, različite situacije se mogu događati, npr. Vijeće i Parlament mogu prihvatiti prijedlog, mogu ga i ne prihvatiti, može se dogoditi da ga Vijeće prihvati, a Parlament ne prihvati i obrnuto,
- 5) Ukoliko se dogode nekakve neplanirane i izvanredne situacije, Komisija izrađuje nacrt s izmjenama prikladnim postojećoj situaciji. Za te izmjene vrijede ista pravila koja vrijede i za proračun.



Slika 1: Postupak donošenja proračuna

Izvor: izrada autora, prilagođeno prema Kandžija i Cvečić (2011)

U globalu, Parlament ima završnu riječ u cijelom tom procesu. Može se dogoditi i da se proračun ne usvoji do početka godine na koju se odnosi. Tada se može trošiti određeni, unaprijed definirani iznos sredstava proračuna, odnosno tzv. „proračunska dvanaestina“<sup>2</sup>. Moguće su također i iznimne izmjene proračuna u tijeku godine na koju se odnosi (Kandžija i Cvečić, 2011).

### 3.5. Struktura prihoda i izdataka

Kako bi se sredinom godine započelo s kreiranjem proračuna za sljedeću godinu, Europska komisija mora imati unaprijed prikupljene informacije vezane za izvore sredstava. Potrebno je, dakle, znati gdje bi EU mogla prikupiti financijska sredstva neophodna za financiranje projekata i politika u godini na koju se proračun odnosi, no isto tako treba procijeniti koliko je novca spremna izdvojiti u svrhu istih.

<sup>2</sup> Proračunska dvanaestina – mjesečni iznos koji se koristi u slučaju iznimnih situacija kada proračun nije usvojen do početka godine na koju se odnosi. U tom slučaju dozvoljeno je upotrijebiti ne više od jedne dvanaestine proračunskih sredstava iz prethodne godine (Kandžija i Cvečić, 2011).

### 3.5.1. Prihodi proračuna

Proračun EU-a se iz godine u godinu financira uglavnom iz istih izvora prihoda, a ti prihodi su u najvećoj mjeri upravo vlastiti prihodi čiji je sustav uveden još 1970. godine (Kersan-Škabić, 2015:112).

Prema službenom portalu EU-a, izvore prihoda proračuna čine (EU, 2021):

- doprinosi svih država članica,
- carine na uvoz proizvoda iz zemalja koje nisu članice EU-a,
- novčane kazne od strane poduzeća koja se ne pridržavaju propisa EU-a,
- doprinos država članica od neregulirane plastične ambalaže.

U nastavku će navedeni izvori prihoda biti objašnjeni na temelju informacija s portala Europska komisija (2021)

Doprinosi članica temelje se na bruto nacionalnom dohotku (BND) te ono zauzima najveći udio u vlastitim izvorima prihoda, čak 70%. Visina navedenih doprinosa nikada nije ista jer se u prihode najprije uračunavaju prihodi od carina, prihodi od PDV-a i prihodi iz drugih izvora. Pokraj BND-a, veliki značaj imaju i carine. Carine se još nazivaju i tradicionalni izvori jer se koriste kao neposredan izvor prihoda proračuna još od samih početaka nastanka istog, dok se s druge strane prihodi u obliku poreza ili drugih doprinosa uplaćuju u proračun od strane država članica. Prihod od carina se prikuplja na način da se „naplaćuje“ uvoz svih vrsta proizvoda iz trećih zemalja, odnosno zemalja izvan granica EU-a. Visina postotka koju članice mogu zadržati od naplaćenih carina definirana je unutar novog VFO-a i iznosi 25%. Vlastiti prihodi također obuhvaćaju i porez na dodanu vrijednost (PDV) (koji se u nastavku rada detaljnije obrađuje) čije su osnovice za svaku pojedinu zemlju članicu donedavno bile usklađene. To je s vremenom zahtijevalo određene modifikacije zbog toga što neke zemlje primjenjuju više stopa PDV-a te se s time narušava ravnopravnost. Novim financijskim okvirom određeno je da: „Osnovice PDV-a svake zemlje tad se ograničavaju na 50 % osnovice bruto nacionalnog dohotka (BND) svake zemlje kako bi se ograničili regresivni aspekti sredstava koja se temelje na PDV-u. Naposljetku, na osnovicu PDV-a svake države članice u razdoblju 2021. – 2027. primjenjuje se jedinstvena stopa preuzetih obveza od 0,3 %.“ (Europska komisija, 2021).

Posljednja i najnovija stavka vlastitih prihoda jesu sredstva zasnovana na nereguliranoj plastičnoj ambalaži, a uvedena su 1. siječnja 2021. s ciljem poticanja zemalja na recikliranje i

reduciranje ambalažnog otpada. U pravilu se primjenjuje jedinstvena stopa od 0,80 EUR po kilogramu nerekiclrane plastike.

Okvirno gledano, može se reći da proračun EU-a doista u velikoj mjeri ovisi o bogatstvu zemalja članica. To bogatstvo ne predstavljaju ni porezi ni carine niti doprinos od nerekiclrane ambalaže, nego upravo BND. To potvrđuje činjenica da ono zauzima gotovo 3/4 vlastitih prihoda, što svakako nije zanemarivo. U manjoj mjeri proračun ovisi o samim uplatama zemalja, odnosno o količini prikupljenih poreza i količini nerekiclrane ambalaže, što može varirati od godine do godine. Na kraju ostaje prihod od carina koji ovisi o prometu robe između članica EU-a i trećih zemalja, a kako je jedan od glavnih ciljeva EU-a poticanje mobilnosti na kojoj se izrazito radi, sigurno je da joj ovih prihoda ni u najmanju ruku neće nedostajati.

#### *3.5.1.1. Porez na dodanu vrijednost*

„Porez na dodanu vrijednost predstavlja svefazni porez na promet koji se obračunava u svakoj fazi proizvodno-prodajnog ciklusa, ali samo na iznos dodane vrijednosti koja se oblikovala u toj fazi, a ne na cjelokupnu vrijednost proizvodnje.“ (Kesner-Škreb, 1995). Prema portalu Zakon.hr (Zakon o porezu na dodanu vrijednost, članak 4.), predmeti koji se oporezuju ovim porezom su isporuka dobara u tuzemstvu uz naknadu koju obavi porezni obveznik, stjecanje dobara u granicama EU-a koje u tuzemstvu obavi uz naknadu, obavljanje usluga u tuzemstvu uz naknadu koju obavi porezni obveznik i uvoz dobara.

Ovaj je oblik poreza prema Tadinu (2012:52) prisutan u svim zemljama članicama, no nemaju sve članice iste stope poreza. Prikupljeni porez te iste zemlje potom uplaćuju u proračun EU-a. Stopa koja se preporuča za redovito korištenje je stopa od 15% do 20% i uobičajeno se predlaže još jedna ili dvije snižene stope koje zemlje mogu, ali ne moraju imati. Te stope ne bi trebale biti niže od 5%. Također, nekada je bilo dozvoljeno koristiti i stopu od 0%, no to je bilo dopušteno samo u zemljama koje su se nalazile u prijelaznom razdoblju prilikom ulaska u EU-u. Prema portalu Your Europe (2022) postoje još i vrlo snižene stope koje su uglavnom niže od 5% i koriste se u prodaji roba i usluga s ograničenog popisa u određenim državama te parking stope.

Tablica 1 u nastavku prikazuje stope PDV-a u zemljama EU-a u 2022. godini.

Država članica	Oznaka države	Standardna stopa	Snižena stopa	Vrlo snižena stopa	Parking stopa
<b>Austrija</b>	AT	20	10/13	-	13
<b>Belgija</b>	BE	21	6/12	-	12
<b>Bugarska</b>	BG	20	9	-	-
<b>Cipar</b>	CY	19	5/9	-	-
<b>Češka</b>	CZ	21	10/15	-	-
<b>Njemačka</b>	DE	19	7	-	-
<b>Danska</b>	DK	25	-	-	-
<b>Estonija</b>	EE	20	9	-	-
<b>Grčka</b>	EL	24	6/13	-	-
<b>Španjolska</b>	ES	21	10	4	-
<b>Finska</b>	FI	24	10/14	-	-
<b>Francuska</b>	FR	20	5,5/10	2,1	-
<b>Hrvatska</b>	HR	25	5/13	-	-
<b>Mađarska</b>	HU	27	5/18	-	-
<b>Irska</b>	IE	23	9/13,5	4,8	13,5
<b>Italija</b>	IT	22	5/10	4	-
<b>Litva</b>	LT	21	5/9	-	-
<b>Luksemburg</b>	LU	17	8	3	14
<b>Latvija</b>	LV	21	12/5	-	-
<b>Malta</b>	MT	18	5/7	-	-
<b>Nizozemska</b>	NL	21	9	-	-
<b>Poljska</b>	PL	23	5/8	-	-
<b>Portugal</b>	PT	23	6/13	-	13
<b>Rumunjska</b>	RO	19	5/9	-	-
<b>Švedska</b>	SE	25	6/12	-	-
<b>Slovenija</b>	SI	22	5/9,5	-	-
<b>Slovačka</b>	SK	20	10	-	-

Tablica 1: Stope PDV-a koje se primjenjuju u zemljama EU-a

Izvor: izrada autora, prilagođeno prema [Pravila o PDV-u i stope PDV-a - Your Europe](#) ([europa.eu](http://europa.eu))



Iz tablice je vidljivo da se danas zemlje doista pridržavaju zadanih standardnih stopa poreza, odnosno, da su unutar granica. Najmanja porezna stopa je 17% i to u Luksemburgu, jednoj od razvijenijih zemalja EU-a. Mađarska npr. koristi stopu koja je veća od maksimalne i iznosi 27%. Što se tiče sniženih stopa, 19 zemalja ima po dvije snižene stope, 7 zemalja ima po jednu stopu, dok Danska nema niti jednu sniženu stopu u primjeni (ona koristi samo redovitu stopu). Vrlo sniženu stopu ima svega 5 zemalja, a parking stopu također 5 – očigledno je da te stope nisu previše zastupljene. Ne postoji nužno mjerilo koje određuje koliku će stopu pojedina zemlja imati. Iz priložene tablice se vidi da velika većina zemalja koje su razvijenije i bogatije od Hrvatske imaju očekivano niže stope PDV-a, no isto tako zemlje poput Švedske, Finske ili Danske imaju istu ili približno istu stopu poreza na dodanu vrijednost kao Hrvatska, a gospodarski su puno jače i stabilnije države.

### *3.5.1.2. Harmonizacija poreza na promet*

„Porezna harmonizacija (ili porezno usklađenje) označava koordinaciju poreznih sustava država članica EU-a radi izbjegavanja nacionalnih poreznih mjera koje mogu negativno utjecati na funkcioniranje zajedničkog tržišta, tj. na slobodno kretanje roba, usluga i kapitala te koje mogu narušiti konkurenciju.“ (Kesner-Škreb, 2007). Prema Tadinu (2012:74), harmonizacijom se želi postići pravednost među zemljama i izbjeći potencijalne poremećaje na tržištu. Taj proces traje duže vremena jer svaka zemlja želi što duže zadržati karakteristike vlastitog poreznog sustava. Harmonizacija poreza se može primijeniti na PDV, posebne poreze, porez na dobit te porez na dohodak.

Šimović i Šimović (2006:195) u svojoj knjizi objašnjavaju da je PDV zapravo opći oblik poreza na promet pa se do kraja ovog kratkog poglavlja upotrebljava pojam „porez na promet“, odnosno trošarine umjesto PDV. 70-ih godina prošlog stoljeća Komisija je konstantno predlagala harmonizaciju trošarina, no nitko se nije pretjerano obazirao na to. Tek je 1985. godine usvojena „Bijela knjiga“<sup>3</sup> u kojoj su navedeni osnovni uvjeti harmonizacije i na temelju koje je onda Komisija 1987. godine predložila konačan paket smjernica za harmonizaciju 3 vrste proizvoda: duhan, alkohol i mineralna ulja. Prijedlog je usvojen 1993. godine i tada je započela harmonizacija navedenih vrsta proizvoda u svim zemljama EU-a. Države članice imaju mogućnost oporezivati i druge vrste, no za njih nije potrebna harmonizacija te se ono

---

<sup>3</sup> Bijela knjiga – dokument koji sadrži prijedloge za djelovanje Europske unije na određenom području. Svrha je Bijele knjige pokretanje rasprave s javnošću, dionicima, Europskim parlamentom i Vijećem u cilju postizanja političkog konsenzusa. (EUR-Lex, [EUR-Lex - white paper - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu))

oporezuje po mogućnostima i želji svake zemlje. Ono čega se svi trebaju pridržavati jeste pravilo koje nalaže da se trošarine oporezuju u zemlji u kojoj se troše i po stopi koju ista zemlja propisuje, bez iznimki. Isto tako, „bježanje“ od plaćanja poreza na trošarine nije moguće, osim u slučaju posjedovanja potvrde o izuzimanju koju propisuje Uredba Vijeća i u slučaju smještanja robe u trošarinska skladišta po ulasku u zemlju – s tim da se tada nije u potpunosti izbjeglo plaćanje, nego se ono odgodilo do puštanja robe iz skladišta.

Cilj harmonizacije poreza nije ujednačiti porezne sustave zemalja kako bi svi bili potpuno isti i kako bi primjenjivali jednake porezne stope (jer oporezivanje samim time ne bi imalo smisla), nego kako bi se oni na neki način uravnotežili. Iako se harmonizacija samo 3 vrste proizvoda možda čini malo, očito je da su postigli određeni cilj i da to sasvim dobro funkcionira. Svaka zemlja EU-a primjenjuje PDV i sudjeluje u oporezivanju pa se da zaključiti da zasigurno svi imaju koristi od toga.

### 3.5.2. Rashodi proračuna

S obzirom na to da se zadnjih godina rashodi proračuna EU-a sve više vežu uz VFO koji je obrađen u jednom od sljedećih odjeljaka, u ovom odjeljku se ukratko objašnjava značenje i važnost rashoda za proračun.

Prema portalu Informativni članci o EU-u (2022), financijska sredstva proračuna dijele se na sredstva za plaćanje koja se odnose na ispunjavanje obveza planiranih u tekućoj godini i sredstva za preuzimanje obveza koja se odnose na VFO, a preuzete su u tekućoj godini. U prošlosti je unija, kako kažu Kandžija i Cvečić (2011:287), pretežito bila usmjerena na određene politike poput poljoprivrede i CAP-a te je najveći dio financijskih sredstava odlazio upravo na razvoj istih. Zbog toga su se tijekom godina odvijale razne reforme i promjene što je 2008. godine rezultiralo konkretnim pomakom – fokusom na politike rasta i razvoja. U prvom planu, dakle, više nisu bile jedne te iste politike nego je naglasak bio na gospodarskom rastu i kreiranju novih radnih mjesta, za što se po prvi puta u povijesti izdvojilo više novčanih sredstava nego za poljoprivredu.

Ovim korakom EU nije u potpunosti zanemarila važnost poljoprivrede i dobrobiti koje donosi ulaganje u istu, no odlučila je dati priliku i drugim politikama koje na drugačiji, a opet jednako važan način doprinose funkcioniranju unije i međusobnih odnosa zemalja članica. EU se

odlučila na taj korak pa ne čudi što su razvoj gospodarstva, konkurentnost i tehnologija posljednjih godina u vidljivom rastu.

### **3.6. Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014.-2020.**

80-ih godina prošlog stoljeća, prema portalu Informativni članci o EU-u (2022), zbog sve većih nesuglasica i napetosti vezanim za potrebna proračunska sredstva među zemljama članicama, institucije EU-a su razvile koncept VFO-a kojim bi se smirili odnosi i olakšalo planiranje budućih proračuna. Taj okvir trebao bi obuhvaćati razdoblje od minimalno 5 godina, a sadržavao bi potrebna sredstva za financiranje planiranog razdoblja. Prvi je takav sporazum sklopljen 1988. godine, a do danas ih je sklopljeno 6, uključujući i ovaj trenutni.

Prema Vukiću (2018:211), prilikom kreiranja svakog VFO-a, određuje se struktura rashoda te maksimalni iznosi (gornja granica) kojima se financiraju rashodi. U srpnju 2012. godine prijedlog Komisije je bio da gornja granica bude 1,033 milijarde eura za obveze te 988 milijardi eura za plaćanje. U lipnju 2013. godine je sklopljen dogovor između Komisije, Parlamenta i Vijeća da se gornje granice smanje na 960 i 908 milijardi eura respektivno (izraženo u cijenama iz 2011.). U prosincu 2013. godine uredba je usvojena od strane Europskog Vijeća te VFO 2014. prelazi u primjenu.

Gornje granice, a i sam iznos planirane potrošnje unutar VFO-a se iz godine u godinu mogu mijenjati pa je tako moguće potrošiti više ili manje od planiranog, moguće je prebaciti nepotrošeni dio sredstava iz prethodne godine u tekuću te tako kolektivno izmijeniti krajnji iznos koji je zamišljen na samom početku. Prema tome, u raznim se knjigama mogu naći različiti podaci. To ovisi o vremenu u kojem je pojedino djelo napisano te podacima koji su tada bili dostupni.

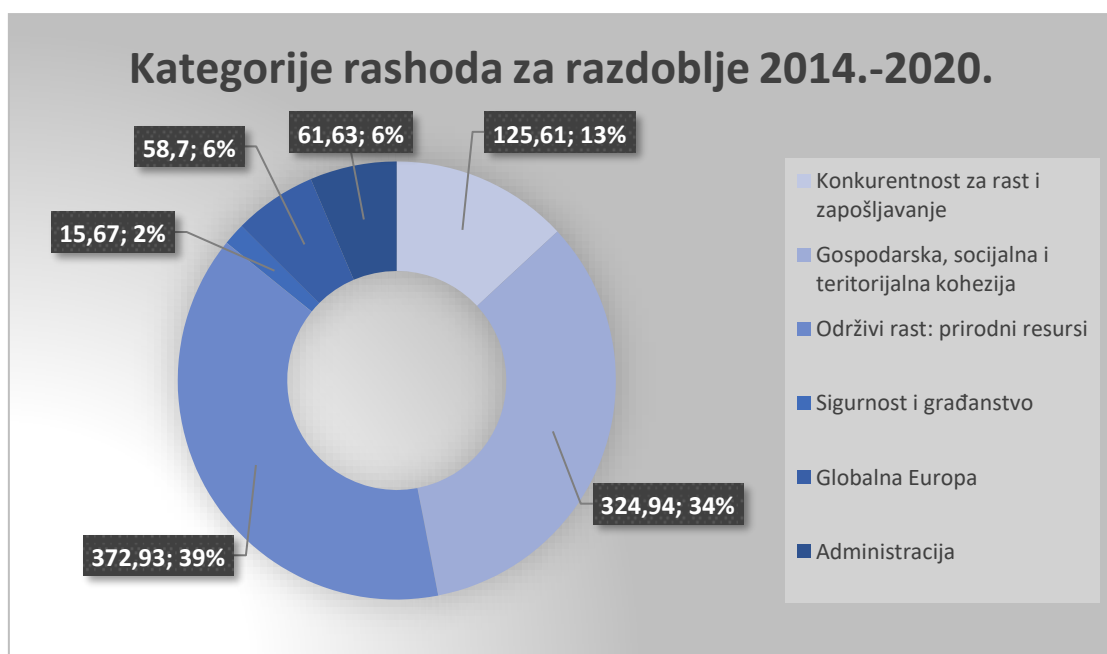
U prijašnjim VFO-ima usmjerenost je bila na poljoprivredi, dok su ostale politike bile manje važne. VFO za razdoblje 2007.-2013. je po prvi puta stavio naglasak na gospodarski razvoj te su stoga Kandžija i Cvečić iznijeli mišljenje koje se temelji na istom problemu, a koje predstavlja 3 glavna područja na kojima bi se trebao zasnivati proračun EU-a (Kandžija i Cvečić, 2006:210):

- gospodarski rast – inovacije, edukacija, umrežavanje tržišta, istraživanje i razvoj,
- konvergencija – poticanje na ekonomski rast siromašnih zemalja kako bi se smanjile nejednakosti i približno izjednačila razina dohodaka,

- restrukturiranje – omogućavanje prekvalifikacija radnicima diljem EU-a te pružanje pomoći pri pokretanju posla.

U sljedećem razdoblju vidljivo je da su europske institucije doista poradile i više se usmjerile na ona područja ulaganja koja su ključna za ekonomski rast zemalja. Slika 2 prikazuje rashode za razdoblje 2014.-2020. koji su podijeljeni u 6 kategorija (Europsko vijeće i Vijeće EU-a, 2021):

1. Pametan i uključiv rast – ono uključuje dvije podkategorije: konkurentnost za rast i zapošljavanje (čime se potiče razvoj poduzeća te istraživanja i inovacije – gornja granica je 125,61 mlrd €) te gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija (uključuje razvoj kohezijske politike te smanjenje nejednakosti – gornja granica je 324,94 mlrd €),
2. Održivi rast: prirodni resursi – razvoj poljoprivrede i ribarstva te briga za okoliš (gornja granica je 372,93 mlrd €),
3. Sigurnost i građanstvo – granice EU-a, sigurnost građana unutar EU-a, migracije (gornja granica je 15,67 mlrd €),
4. Globalna Europa – humanitarna i razvojna pomoć (gornja granica je 58,70 mlrd €),
5. Administracija – troškovi EU-a (gornja granica je 61,63 mlrd €).
6. Naknade – 27 milijuna eura osigurano je Hrvatskoj prilikom ulaska u EU.



Slika 2: Kategorije rashoda za razdoblje 2014.-2020. (iznosi iskazani u mlrd EUR)

Izvor: izrada autora prema podacima [Dugoročni proračun EU-a za razdoblje 2014. – 2020. - Consilium \(europa.eu\)](#)

Prema podacima sa slike vidljivo je da je EU unutar VFO-a u periodu od 2014. do 2020. godine najviše izdvojila za održivi rast (39%) koji se pretežito odnosi na poljoprivredu i ribarstvo. Približno veliki udio zauzima gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija sa 34% od ukupnog iznosa rashoda. Relativno manja izdvajanja EU ima za konkurentnost (13%), administraciju i globalnu Europu (6%) te sigurnost i građanstvo za što izdvaja najmanje sredstava, odnosno svega 2% ukupnog iznosa.

Također, u tom razdoblju su postojali su i posebni instrumenti koji su djelovali uz VFO, a služili su nepredviđenim i izvanrednim situacijama te je za njih izdvojena dodatna svota novca. To su (Europsko vijeće i Vijeće EU-a, 2021): pričuva za pomoć u nuždi, fond solidarnosti EU-a (namijenjen članicama i zemljama pristupnicama u slučaju velikih katastrofa), instrument fleksibilnosti (za potrebe koje su izvan granica VFO-a), Europski fond za prilagodbu globalizaciji (pomoć u pronalasku posla radnicima koji su višak uzrokovan svjetskom krizom), pričuva za nepredviđene izdatke i posebna fleksibilnost za rješavanje nezaposlenosti mladih i jačanje istraživanja.

Bez obzira što iznosi planirani u VFO-u nisu fiksni i skloni su promjenama tijekom godina provedbe istog, ono i dalje predstavlja najsigurniji način planiranja potrošnje novčanih sredstava. Time su se definirala ključna područja ulaganja i raspoređeni su troškovi vezani za doprinose pojedinim zemljama članicama, o čemu je detaljnije pisano u nastavku.

### **3.7. Korisnosti proračuna za zemlje članice**

U poglavlju je istaknuto kakve koristi, odnosno gubitke imaju zemlje članice od proračuna. Prema Vukoviću (2004:347), tijekom razdoblja od 1965. do 1996. uočen je veliki porast u rashodima tadašnjih 15 zemalja članica EU-a. Razlog tome može biti porast broja stanovnika, veličina teritorija zemlje ili pak visina BDP-a. Kako bi pojedina država financirala svoje potrebe, potrebna joj je određena količina novčanih sredstava te ukoliko ih nema dovoljno, okreće se drugim izvorima poput Europskih fondova i drugih oblika pomoći EU-a. Kako bi se porast rashoda doveo pod kontrolu, korištene su razne mjere poput privatizacije, štednje i smanjenja ulaganja što je doista stabiliziralo trend rasta rashoda.

Tako su zemlje članice prema autorima Kandžiji i Cvečiću (2008:209) po ulasku u EU-u dobivale određena financijska sredstva koja su im pomogla spriječiti potencijalne krizne

situacije u tranzicijskom razdoblju. Nakon pridruživanja idealno bi bilo kada bi nove članice nastavile dobivati ista sredstva, no, to naravno nije pravilo. Nove članice ulaskom u EU-u ne dobivaju više sredstva potrebna za tranzicijsko razdoblje nego nastavljaju dobivati redovna financijska sredstva kao svaka druga članica, samo u većem omjeru. Najviše novca iz proračuna tako dobivaju nove članice, siromašne zemlje te zemlje koje su trenutno u potrebi, poput Grčke. Što se tiče uplaćivanja u proračun, najviše uplaćuju upravo najbogatije članice kao što su Njemačka, Francuska, Italija, Španjolska i svojevremeno Ujedinjeno Kraljevstvo. Te zemlje predstavljaju neto kontributore, odnosno zemlje koje više uplaćuju u proračun nego što iz njega dobivaju.

Sudjelovanje u koristima europskog proračuna zahtjeva i određeni angažman svake pojedine članice. Neke od njih sudjeluju u tom angažmanu više od drugih, neke sudjeluju manje, no koristi imaju obje strane. Činjenica je da što više zemlja posjeduje i ima, manje dobiva i obrnuto. Bilo to dobro ili loše, proračun na taj način funkcionira već godinama i zasad još uvijek nema naznaka lošeg djelovanja.

## 4. Europski semestar

„Europski semestar je višegodišnja diskusija/razmjena između Europske komisije i zemalja članica kako bi se postigli ciljevi EU-a sukladno strategiji Europa 2020. i sukladno Paktu o stabilnosti i rastu...Zbog usredotočenosti na razdoblje prvih šest mjeseci u godini se zove "semestar".“ (Vlada RH, 2016). Europski semestar uveden je od strane Europske komisije 2011. godine u sklopu strategije Europa 2020 zbog potrebe usklađivanja gospodarskih politika zemalja članica. Te se gospodarske politike izjednačavaju s pravilima EU-a kako bi Komisija imala bolju kontrolu nad poslovanjem pojedine zemlje i kako bi gospodarstvo bilo ekonomično i djelotvorno.

Radi se o tome da, prema portalu Europsko vijeće i Vijeće EU-a (2021), države članice najprije dobivaju upute EU-a na osnovu kojih daju svoje prijedloge vezane za proračun i politike. Ti se prijedlozi ocjenjuju i svaka zemlja potom dobije individualnu preporuku EU-a koju bi članica trebala uvažiti te iskoristiti pri kreiranju proračuna i svih drugih velikih odluka koje planira donijeti u budućnosti. Europski semestar je godišnji ciklus podijeljen u faze koje traju određeno vrijeme, a sadržavaju specifične aktivnosti potrebne za provođenje kompletnog postupka. Faze su u sljedećem odjeljku detaljnije objašnjene i bazirane su na informacijama s portala Europskog vijeća (2022).

### 4.1. Faze

Pripremna faza: analiziranje situacije i kontrola rezultata iz prošle godine Pripremna faza se obavlja u studenom i prosincu. Komisija objavljuje izvještaj o rastu (engl. *Annual growth survey – AGS*) koji sadrži prioritete i izvještaj o mehanizmu upozorenja (engl. *Alert echanism report – AMR*) koji se odnosi na makroekonomske ravnoteže svake članice. Time se dovodi u pitanje ideja da se provede dublja analiza tržišta i kompletne situacije u zemljama članicama u kojima vlada visoka razina makroekonomske neravnoteže te se na temelju toga daju daljnje preporuke. Taj posljednji korak je važan jer se njime utvrđuje ima li zemlja problem makroekonomske neravnoteže te koliko je taj problem velik.

Prva faza: političke smjernice na razini Europske unije

Nakon pripremne faze, na redu je prva faza koja se odvija u siječnju i veljači. U ovom dijelu Vijeće EU-a raspravlja o izvještaju o rastu te daje naputke za politike. Također, Vijeće diskutira i o nacrtu preporuke Vijeća o ekonomskoj politici europodručja. S druge strane, Parlament

raspravlja o pregledu rasta te daje svoje mišljenje o odredbama za zapošljavanje. Parlament tu sudjeluje i na način da može pozivati predstavnike Komisije, Vijeća ili Europskog vijeća te predstavnike pojedinih zemalja članica. U ožujku Komisija donosi izvještaj o članicama (engl. *Country Report – CR*) unutar kojeg je predstavljen stupanj napretka gospodarskog razvoja, odnosno, CR predstavlja rezultate analize provedene na temelju AMR-a za zemlje koje su imale visoku makroekonomsku neravnotežu. Nakon toga se dobivaju preporuke koje bi zemljama trebale pomoći u rješavanju problema neravnoteže, a Europsko vijeće izdaje smjernice za politike kojih bi se zemlje trebale pridržavati pri kreiranju nacionalnih programa. Poželjno je da se članice doista pridržavaju svih danih preporuka ukoliko žele napredovati i postizati ekonomski rast na godišnjoj razini.

Druga faza: ciljevi, planovi i politike svake zemlje

Članice su dužne do sredine, a najkasnije do kraja travnja predati sastavljeni plan koji sadrži programe stabilnosti i konvergencije (odnose se na srednjoročni plan proračuna za tekuću godinu) i programe reformi (odnose se najviše na reforme vezane za zapošljavanje i gospodarski rast). U svibnju Komisija ocjenjuje predane planove te donosi preporuke za određene zemlje članice. U lipnju Vijeće raspravlja o danim preporukama te kada ih konačno oblikuju, Europsko vijeće ih odobrava. U srpnju se preporuke donose od strane Vijeća EU-a te se od država kojima su preporuke namijenjene očekuje da ih krenu provoditi. U ovoj fazi se rade konkretne stvari, a sve se vrti oko glavnih preporuka koje pojedine države članice dobivaju.

Treća faza: provođenje

U sljedećem polugodištu zemlje članice provode dobivene preporuke u periodu izrade nacionalnih proračuna koji se sastavljaju za sljedeću godinu, a moraju biti gotovi do kraja tekuće godine. Zemlje koje pripadaju europodručju moraju do polovice listopada predati svoje nacрте Komisiji i Euroskupini nakon čega sastavljanje proračuna privode kraju. Po završetku godine započinje novi ciklus kada Komisija pregledava godišnji napredak članica u provođenju preporuka.

Europski semestar postoji već punih 10 godina i njegovo postojanje se s godinama isplatilo. Ono indirektno prisiljava, odnosno podupire zemlje članice da se počnu unaprijed pripremati za nadolazeće godine i da pažljivo sve isplaniraju u skladu s propisima EU-a. Vrlo su korisne navedene preporuke koje institucije EU-a pružaju članicama jer se uz njih puno lakše provodi



kompletna procedura sastavljanja proračuna i programa. Preporuke pomažu i u usmjeravanju zemlje onim putem kojim bi joj, po mišljenju institucija EU-a, bilo najisplativije ići.

#### **4.2. Europski semestar i Hrvatska kao članica**

S obzirom na to da je Hrvatska prva zemlja koja je ušla u EU-u nakon uvođenja Europskog semestra, nastalo je pitanje načina i trenutka ulaska, odnosno, kako će ciklusi Europskog semestra utjecati na konačno pristupanje Hrvatske EU-u. Ciklus Europskog semestra započinje krajem godine, a Hrvatska je trebala pristupiti članstvu sredinom sljedeće godine, što je predstavilo prepreku sudjelovanja u istom.

Stoga je Komisija pozvala Hrvatsku na neformalno pridruženje i primjenu planova i programa koje bi sastavljala uz preporuke institucija EU-a (Ott, 2013). Dana 18. travnja 2013. Hrvatska je prihvatila Ekonomski program Republike Hrvatske koji je kasnije predan Komisiji. U navedenom programu je, bez korištenja dubinske analize, bilo i više nego očigledno da su hrvatska predviđanja izrazito ambiciozna i nerealna. „Vlada u Programu predviđa rast BDP-a od 0,7% u 2013. i 2,4% u 2014., dok nam Europska komisija predviđa pad od 0,4% u 2013. i rast od samo 1% u 2014., a Međunarodni monetarni fond pad od 0,2% u 2013. i rast od 1,5% u 2014.“ (Ott, 2013).

Ispostavilo se da predviđanja Hrvatske za kretanje BDP-a nisu bila točna. Prema podacima iz dokumenta European economy (Macroeconomic imbalances, Croatia 2014)., BDP Hrvatske je od 2009. godine u konstantnom padu te je u prva tri kvartala 2013. godine zabilježen pad BDP-a od 0,9%, iako su prognoze bile optimistične. S druge strane, za 2014. godinu je također zabilježen pad BDP-a od 0,4% – opet suprotno predviđanjima (Croatia – reviews on progress of policy measures relevant for the correction of macroeconomic imbalances, 2015). Pozitivna nula očekivala se u 2015., a porast od 1% je bio predviđen za 2016. godinu. Jesu li se pretpostavke ostvarile, prikazuje sljedeća Tablica 2.

	Osobna potrošnja	Državna potrošnja	Bruto investicije u fiksni kapital	Izvoz roba i usluga	Uvoz roba i usluga	BDP
2014.	-1,6	-0,8	-2,8	7,6	4,5	-0,5
2015.	1,2	-0,3	1,6	10,0	9,4	1,6
2016.	3,3	1,7	4,6	6,7	7,3	2,9

Tablica 2: Realni rast potrošnih kategorija BDP-a u 2014., 2015. i 2016. godini (u %)

Izvor: HGK, prema izvoru DZS [kretanje-bdp-a-u-hrvatskoj-izvori-rasta-i-posljedice5addcdb7bc19c.pdf \(hgk.hr\)](#)

Prema podacima sa slike, 2015. godina je zaista bila u plusu, i to više nego očekivano. 2016. godina, za koju se predviđalo da će donijeti porast BDP-a od tek 1%, također je pozitivno iznenadila s još većim porastom od 2,9%. No, bez obzira na izvanredan porast hrvatskog BDP-a 2016. godine, ne bi se trebao zanemariti komentar Europske komisije za Hrvatsku objavljen samo godinu dana prije.

Komisija je, dakle, 2015. godine izvela zaključak za 2014. godinu: „Hrvatska doživljava prekomjernu makroekonomsku neravnotežu koja zahtjeva specifično upravljanje i snažno djelovanje politike. Posebno je potrebno poduzeti mjere politike s obzirom na ranjivosti koje proizlaze iz znatnih inozemnih obveza, sve slabijeg izvoza, poduzeća s visokom polugom i brzog rasta duga opće države, sve u kontekstu niskog rasta i slabog kapaciteta prilagodbe. Komisija će pokrenuti posebno praćenje provedbe politike i redovito će izvješćivati Vijeće.“ (Macroeconomic imbalances, Croatia 2014). U navedenom zaključku Europske komisije vidljivo je da je ekonomsko stanje Hrvatske, prema mišljenju Europske komisije vrlo loše te da su nužne korekcije kako bi se ono dovelo pod kontrolu i nastavilo normalno funkcionirati. Financijska kriza je ostavila svoje posljedice u mnogim zemljama, pa i u Hrvatskoj, stoga je sasvim razumljiv onaj dugogodišnji pad BDP-a koji se prvi puta pojavio 2009. i trajao sve do 2014., uključujući i tu godinu.

Treba spomenuti i da je Hrvatska prema portalu Vlada RH (2016) 2018. godine još uvijek bila smještena u kategoriju „prekomjerna makroekonomska ravnoteža“, a već 2019. godine je izgubila „titulu“ prekomjerne neravnoteže i smještena je u kategoriju „makroekonomska neravnoteža“, zajedno s ostalim europskim državama poput Njemačke, Španjolske, Francuske i drugih.

Hrvatska je dakle punih 5 godina bila u prekomjernoj makroekonomskoj ravnoteži te se uz pomoć preporuka institucija EU-a izborila s tim. Nesumnjivo je da je Europski semestar doprinio ovom rastu i pozitivno utjecao na cjelokupnu lošu situaciju ove zemlje. Hrvatska se oporavlja i danas, no, vidljivo je da se stanje u zemlji (po pitanju porasta BDP-a) doista popravlja. Hrvatska se svake godine sve više razvija i napreduje pa se sa sigurnošću može reći da je pristupanje Hrvatske EU-u bilo od velike koristi.

## **5. Proračun Europske unije za razdoblje 2021. - 2027.**

Europa se trenutno nalazi usred provođenja najnovijeg, 6. po redu VFO-a. Ovaj VFO zasigurno je po mnogočemu drugačiji, posebno zato što je proizišao iz doba krize uzrokovane korona virusom.

### **5.1. Priprema višegodišnjeg financijskog okvira 2021. - 2027.**

Ukratko i u najvažnijim crtama objašnjena je priprema i postupne izmjene VFO-a koje su se događale unutar 3 godine. Dana 2. svibnja 2018. Komisija je predstavila nacrt VFO-a za iduće razdoblje (Informativni članci o EU-u, 2022). Prijedlog je bio da se osigura 1134,6 milijardi eura (cijene iz 2018.<sup>4</sup>) te je Parlament je usvojio rezolucije 14. ožujka i 30. svibnja 2018. godine i odredio da bi gornja granica trebala iznositi 1324 milijarde eura (cijene iz 2018.). Do kraja godine su se predlagale razne izmjene: povećanja i smanjenja pojedinih udjela, jačanje pojedinih programa, osiguranje dodatnih novčanih sredstava za pojedine segmente i slično. Vijeće je objavilo nacrt „pregovaračkog okvira“ 30. studenog 2018. i 5. prosinca 2019. te zahtijevalo ukupni iznos od 1087 milijardi eura (cijene iz 2018.).

U međuvremenu su 2019. bili europski izbori, ažurirao se mandat te su dani neki novi prijedlozi vezani za proračun. 2020. godine nastala je kriza izazvana pandemijom te su 27. i 28. svibnja 2020. predložene izmjene prijedloga. Trebalo je biti osigurano 1100 milijardi eura uz dodatna sredstva od 750 milijardi eura (cijene iz 2018.) za novi instrument NextGenerationEU (*NGEU*) za oporavak EU-a od nastale krize. Ipak, definirano je da gornja granica za VFO iznosi 1074,3 milijarde eura (cijene iz 2018.). U tom periodu uveden je novi izvor prihoda, odnosno prihod od neregulirane ambalaže koji se koristi za lakšu i bržu otplatu pozajmica za *NGEU*. Iako je Parlament izrazio žaljenje zbog smanjenja u količini financijskih sredstava za VFO, dao je suglasnost 17. prosinca 2020., par dana nakon što je Europsko vijeće odobrilo sporazum za *NGEU* i VFO 11. prosinca.

---

<sup>4</sup> Cijene iz 2018. – izraz koji se često spominje unutar ovog naslova. VFO 2021.-2027. je kao nacrt predstavljen 2018. godine te su tada određeni glavni iznosi. U međuvremenu je nastupila inflacija pa su cijene naglo porasle. Iznos iz 2018. dakle odražava cijene bez korekcije, a iznos u tekućim cijenama prikazuje cijene pod utjecajem inflacije.

U kratko vrijeme su se Parlament, Vijeće i Komisija morali pripremiti na velike promjene koje su uslijedile nastalom krizom. Ono što su osmislili je koristan instrument (NGEU) kojim su izdvojili dodatna sredstva za oporavak (o čemu je više pisano u nastavku).

## 5.2. NextGenerationEU

Dvije godine nakon pojave pandemije uzrokovane virusom COVID-19, Europa i dalje osjeća posljedice. Pandemija je uzrokovala probleme u svakom segmentu gospodarstva i pretpostavka je da će oporavak trajati još neko vrijeme.

EU je stoga 2021. godine osmislila instrument naziva NGEU (EU, 2021) kojim će se osigurati financijska sredstva za nadolazeću potencijalnu krizu u svijetu. Njime će se kroz razdoblje trajanja VFO-a nastojati vratiti snaga i moć EU-a i pokušati ju dovesti u stanje u kojem je bila prije krize. No, cilj ovog NGEU-a nije samo vratiti se na staro nego postati još jači i snažniji, a to EU ima u planu ostvariti uz osigurana novčana sredstva od 806,9 milijardi eura (u tekućim cijenama).

Navedeni instrument ima osigurana financijska sredstva koja se dijele na (Europska komisija, The EU's 2021-2027 long term budget and NGEU):

- bespovratna sredstva (338 milijardi eura) i pozajmice (385,8 milijardi eura) – namijenjena su za obnovljive izvore energije, energetska učinkovitost zgrada, digitalizaciju javne administracije, edukacija ljudi za svladavanje digitalnih vještina i sl.,
- ostala sredstva (83,1 milijarda eura) – REACT-EU („obnova“ kohezijske politike), potpora ruralnim područjima, Fond za pravednu tranziciju (osiguravanje klimatske neutralnosti), InvestEU, RescEU (zaštita i sigurnost građana), Obzor Europa (istraživanje i razvoj).

Prema istom dokumentu, 50% sredstava NGEU-a osigurana su za istraživanje i razvoj, Fond za pravednu tranziciju te zaštitu građana. 30% sredstava je osigurano za klimatske promjene, odnosno, zelenu ekonomiju. 20% je osigurano za digitalnu transformaciju te ulaganje i razvoj tehnologije, a 10% je EU-a namijenila za 2026. i 2027. godinu kada će se posebno posvetiti biološkoj raznolikosti i širenju zelenih površina. Zamišljeno je da pomoću NGEU-a (EU, 2021):

- Europa bude još zelenija – smanjenje stakleničkih plinova kroz „zelenija“ vozila, poboljšanje kvalitete voda, širenje zelenih površina u gradovima...

- Europa kreira budućnost zasnovanu na tehnologiji – 5G mreža, umjetna inteligencija, elektronički identitet...
- Europa bude zdravija – ulaganje u obrazovanje i edukaciju zdravstvenih djelatnika, modernizacija zdravstvenih sustava, ulaganje u istraživanja...
- Europa bude snažnija – sufinanciranje sredstava mladim poduzetnicima, ulaganje u obrazovanje, poticanje na kreiranje radnih mjesta...
- Europa bude mjesto jednakosti – borba protiv rasizma i diskriminacije, ljudska prava, osnaživanje žena...

Dakle, još jedan od ciljeva instrumenta NGEU-a je podići standard na još višu razinu i omogućiti svim građanima bolji, kvalitetniji, zdraviji i sigurniji život nego prije.

### **5.3. Kategorije rashoda u VFO-u 2021.-2027.**

Ključna podjela naziva „multinacionalni financijski okvir“ obuhvaća (Europska komisija, *The EU's 2021-2027 long term budget and NGEU*):

1. Kohezijska politika (372,6 mlrd EUR),
2. CAP (Common agricultural policy) (378,5 mlrd EUR),
3. Novi i pojačani prioriteti (377,3 mlrd EUR).

To je generalna podjela koja uključuje konkretna područja ulaganja, a koja je navedena u nastavku (Europsko vijeće i Vijeće EU-a, 2021):

1. Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija – ulaže se u istraživanje i inovacije, unikatno tržište, digitalnu transformaciju, stratešku infrastrukturu,
2. Kohezija, otpornost i vrijednosti – smanjuju se razlike među državama članicama jačanjem kohezijske politike,
3. Prirodni resursi i okoliš – ulaganje u poljoprivredu ali i u zaštitu okoliša, ruralni razvoj, ribarstvo, itd,
4. Migracije i upravljanje granicama – jačanje vanjskih granica, potpora članicama vezana za migracije,
5. Sigurnost i obrana – sigurnost građana, razvoj obrambenih instrumenata,
6. Susjedstvo i svijet – ulaganje u vanjsko djelovanje EU-a, pomoć budućim članicama,
7. Europska javna uprava – radi na ostvarenju rezultata, obuhvaća administrativne rashode i mirovine službenika EU-a.

Prema ovoj podjeli vidljivo je da se u svakom području VFO 2014. - 2020. razlikuje od VFO-a 2021.-2027. U nastavku je prikazana Tablica 3 koja pokazuje planirane iznose za svaku kategoriju rashoda.

	VFO	NGEU	UKUPNO
1. Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	149,5	11,5	161,0
2. Kohezija, otpornost i vrijednosti	426,7	776,5	1 203,2
3. Prirodni resursi i okoliš	401,0	18,9	419,9
4. Migracije i upravljanje granicama	25,7	-	25,7
5. Sigurnost i obrana	14,9	-	14,9
6. Susjedstvo i svijet	110,6	-	110,6
7. Europska javna uprava	82,5	-	82,5
<b>UKUPNO</b>	<b>1 210,9</b>	<b>806,9</b>	<b>2 017,8</b>
<b>UKUPNO izraženo u cijenama iz 2018.</b>	<b>1 074,3</b>	<b>750,0</b>	<b>1 824,3</b>

Tablica 3: Dodjela sredstava po naslovima (iznosi iskazani u mlrd EUR)

Izvor: [Naslovi: kategorije rashoda / Europska komisija \(europa.eu\)](#)

Na tablici su prikazani podaci o iznosima za svaku pojedinu kategoriju koja uključuje iznos za VFO i iznos za NGEU. Također prikazuje ukupan iznos izražen u tekućim cijenama i cijenama iz 2018. godine. Vidljivo je da se najviše ulaže u koheziju i poljoprivredu, upravo kako je navedeno u ključnoj podjeli. Ostatak sredstava podijeljen je na ostala područja ulaganja. Detaljniji pregled slijedi na tablici 4.

Odobrena sredstva za preuzimanje obveza	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	Ukupno 2021. – 2027.
1. Jedinствeno tržište, inovacije i digitalizacija	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Kohezija, otpornost i vrijednosti	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2.a Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2.b Otpornost i vrijednosti	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Prirodni resursi i okoliš	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
od čega: Rashodi povezani s tržištem i izravna plaćanja	38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Migracije i upravljanje granicama	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Sigurnost i obrana	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Susjedstvo i svijet	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Europska javna uprava	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102
od čega: Administrativni rashodi institucija	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 852
<b>ODOBRENA SREDSTVA ZA PREUZIMANJE OBVEZA UKUPNO</b>	<b>154 049</b>	<b>153 254</b>	<b>152 848</b>	<b>152 750</b>	<b>152 896</b>	<b>153 390</b>	<b>155 113</b>	<b>1 074 300</b>
<b>ODOBRENA SREDSTVA ZA PLAĆANJE UKUPNO</b>	<b>156 557</b>	<b>154 822</b>	<b>149 936</b>	<b>149 936</b>	<b>149 936</b>	<b>149 936</b>	<b>149 936</b>	<b>1 061 058</b>

Tablica 4: Višegodišnji financijski okvir (EU-27) (u milijunima EUR, cijene iz 2018.)

Izvor: [Višegodišnji financijski okvir](#) | [Informativni članci o EU-u](#) | [Europski parlament \(europa.eu\)](#)

Tablica 4 prikazuje planirani iznos sredstava za svih 7 godina financijskog okvira koji je trenutno u tijeku. Kao i na prethodnoj slici, najviše sredstava svake godine izdvajat će se na kohezijsku politiku i poljoprivredu. Najmanje se izdvaja za sigurnost i obranu, odnosno 13 185 milijuna eura.

Što se tiče Hrvatske, prema portalu Europski strukturni i investicijski fondovi (2021), za Hrvatsku je izdvojeno više od 25 milijardi eura u tekućim cijenama, točnije, 14 milijardi iz VFO-a te oko 11 milijardi iz NGEU-a.



### 5.3.1. Fondovi kohezijske politike

S obzirom na to da je kohezijska politika ona politika za koju se izdvaja najveća količina financijskih sredstava, u nastavku će se navesti njezini fondovi kako bi se prikazalo zašto se zapravo za nju izdvajaju tolike količine novca. Sredstva za kohezijsku politiku koja čine gotovo trećinu ukupnih financijskih sredstava, raspodijeljena su u 4 fonda koja potpomažu u potrebitim područjima (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a, 2021):

1. Europski fond za regionalni razvoj – brine o prevelikim razlikama i nejednakosti između pojedinih regija, odnosno, pokušava reducirati iste. To se posebno odnosi na siromašne regije, slabo naseljene, pogranične ili planinske regije,
2. Kohezijski fond – financijski doprinosi ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji u području okoliša i prometne infrastrukture,
3. Europski socijalni fond plus – podupiru se ulaganja u ljude, obrazovanje i zapošljavanje te se tako unaprjeđuje ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija,
4. Fond za pravednu tranziciju – osigurava se financiranje troškova tranzicije prema klimatski neutralnom gospodarstvu.

EU podržava i financira veliki broj fondova, no u ovom slučaju su izdvojeni oni koji su povezani sa kohezijskom politikom zbog toga što se u istu iz godine u godinu ulažu sve veća financijska sredstva te se očito naporno radi na tome da navedena politika ispuni svoju svrhu i osigura da EU doista bude mjesto jednakosti.

### 5.3.2. Po čemu se VFO 2021.-2027. razlikuje od ostalih?

80-ih godina prošlog stoljeća (Europska komisija, The EU's 2021-2027 long term budget and NGEU), EU je izdvajala najviše sredstava upravo za poljoprivredu. Desetak godina kasnije, fokus je bio usmjeren na kohezijsku politiku. Godinama nakon toga u prvom planu su bile samo te dvije politike te je barem 70% ukupnih sredstava bilo osigurano za razvoj istih u svakom VFO-u. No, s vremenom se priča promijenila i institucije EU-a su shvatile da postoje i druga područja vrijedna jednake pažnje i ulaganja. Prijedlogom proračuna u 2018. godini, predviđeno je da trećinu sredstava čine posebni prioriteti, odnosno, da podjednako sredstava dobiju i kohezijska politika, i poljoprivreda i ostala područja zajedno. Tako su posebni prioriteti dobili udio od 31,9%, a uz sredstva instrumenta NGEU, taj je postotak porastao iznad 50%. kohezijska politika čini 30,5%, a poljoprivreda 30,9%.

EU-u je godinama trebalo da uvedu promjene u strukturu rashoda proračuna. Kroz ovo kratko vrijeme od početka provedbe VFO-a zasigurno se uočavaju blagodati koje donosi ulaganje u područja poput zaštite građana, migracija, tržište i sl. umjesto u samo dvije politike.

## 6. Zaključak

Fiskalna politika je politika o kojoj ovisi stabilnost i postojanje svake zemlje. Fiskalne politike zemalja članica EU-a su, kako je navedeno u radu, daleko razvijenije od one koja održava stabilnost EU-a. Razlog tome je opseg i sadržaj iste jer ona ne održava samo jednu zemlju, nego 27 različitih zemalja pa je razumljivo da razvijenost europske fiskalne politike nije na razini nacionalne. Ipak, to je nešto na čemu EU mora poraditi u nadolazećim godinama ako želi postati svjetska velesila, što joj je cilj.

Ako bi se promotrio proračun (kao njezin glavni instrument), dalo bi se zaključiti da je konceptualno puno kompleksniji i zahtjevniji od državnog proračuna, samim time što obuhvaća financijska sredstva potrebna za potporu i održavanje većeg broja država. Shodno tome, sam postupak donošenja proračuna je također ne tako jednostavan, a u njemu sudjeluju Komisija, Parlament i Vijeće. Taj proces traje nekoliko mjeseci i uključuje česta pregovaranja, dogovaranja, razne izmjene prijedloga i druge aktivnosti koje ga čine još zahtjevnijim. Također, ono što doprinosi planiranju proračuna i svih drugih politika je Europski semestar čije se nastojanje u pokušajima usklađivanja nacionalnih planova sa propisima Europske unije isplatilo jer su generalno poboljšani međusobni odnosi i funkcioniranje zemalja članica.

Posljednji naslov osvrnuo se na VFO koji je isto tako povezan s proračunom, a odnosi na dugoročno planiranje proračuna za razdoblje od 7 godina. Razdoblje od 7 godina je dugo pa se samim time iznosi unutar tog okvira mogu mijenjati. Može se reći da Europska unija i njezine članice imaju velike koristi od toga s obzirom na to da su definirali ključnu aktivnost provedbe istog, a to je da unaprijed odrede područja na koja će se bazirati u budućem periodu i koliko će sredstava potrošiti na određeno područje. Taj poduhvat je zasigurno olakšao planiranje i odvijanje višegodišnje potrošnje financijskih sredstava. Isto tako, tijekom godina uočavaju nedostatke i greške koje se događaju pa kontinuirano ažuriraju strukturu VFO-a prilikom svake pripreme.

Zaključno, fiskalna politika postoji kako bi održavala stabilnost pojedine zemlje i kako bi osigurala produktivnost i funkcionalnost što duže vremena, a da pritom u svakom trenutku bude spremna i usmjerena na budućnost i planiranje.

## LITERATURA

### Knjige

1. Arčabić, V. (2020.). *Ekonomika i ekonomske politike Europske unije*. Zagreb: Ekonomski fakultet
2. Borozan, Đ. (2002.). *Makroekonomija*. Osijek: Ekonomski fakultet
3. Kandžija, V. i Cvečić, I. (2008.). *Makrosustav Europske unije*. Rijeka: Ekonomski fakultet
4. Kandžija, V. i Cvečić, I. (2011.). *Ekonomika i politika Europske unije*. Rijeka: Ekonomski fakultet
5. Kersan-Škabić, I. (2015.). *Ekonomija Europske unije*. Pula: Fakultet ekonomije i turizma „Dr. Mijo Mirković“
6. Šimović, J., Šimović, H. (2006.). *Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije*. Zagreb, Pravi fakultet sveučilišta u Zagrebu
7. Tadin, H. (2012.). *Europska unija: unutarne tržište i porezi*. Zagreb: HIT A
8. Vukić, S. (2018.). *Monetarna i fiskalna politika Europske unije*. Orašje: Grafolade & 77x7
9. Vuković, I. (2004.). *Europska ekonomija*. Zagreb: Dalmatina
10. Zelenika, R. (1998.). *Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog dijela*. Rijeka: Ekonomski fakultet

### Časopisi

1. Đurđević, Z. (2004.). Proračun Europske unije. *Financijska teorija i praksa*. Vol. 28 No. 2. Str. 181-202. Raspoloživo na: [Proračun Europske unije \(srce.hr\)](http://www.srce.hr) [pristupljeno: 2.6.2022.].
2. Kesner-Škreb, M. (1995.). Porez na dodanu vrijednost. *Financijska teorija i praksa*. Vol. 19 No. 6. Str. 655-657. Raspoloživo na: [Porez na dodanu vrijednost \(ijf.hr\)](http://www.ijf.hr) [pristupljeno: 12.6.2022.].
3. Kesner-Škreb, M. (2007.). Porezna harmonizacija. *Financijska teorija i praksa*. Vol. 31 No. 3. Str. 305-307. Raspoloživo na: [Porezna harmonizacija \(ijf.hr\)](http://www.ijf.hr) [pristupljeno: 12.6.2022.].
4. Ott, K. (2013.). Institut za javne financije. *Utjecaj Europskog semestra na proračunski proces u Hrvatskoj*. No. 77. Raspoloživo na: <http://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/77.pdf> [pristupljeno: 31.5.2022.].

## Internetske stranice

1. EUR-Lex. Dostupno na: [EUR-Lex - white paper - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#) [11.6.2022.]
2. Europska komisija. Dostupno na: [Macroeconomic Imbalances – Croatia 2014 \(europa.eu\)](#) [21.6.2022.]
3. Europska komisija. Dostupno na: [Vlastita sredstva | Europska komisija \(europa.eu\)](#) [16.6.2022.]
4. Europska komisija. Dostupno na: [Nacionalni doprinosi | Europska komisija \(europa.eu\)](#) [16.6.2022.]
5. Europska komisija. Dostupno na: [Carine | Europska komisija \(europa.eu\)](#) [18.6.2022.]
6. Europska komisija. Dostupno na: [Porez na dodanu vrijednost | Europska komisija \(europa.eu\)](#) [18.6.2022.]
7. Europska komisija. Dostupno na: [Vlastita sredstva koja se temelje na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu | Europska komisija \(europa.eu\)](#) [9.6.2022.]
8. Europska komisija. Dostupno na: [Naslovi: kategorije rashoda | Europska komisija \(europa.eu\)](#) [18.8.2022.]
9. Europska komisija. Dostupno na: [The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#) [17.6.2022.]
10. Europska komisija. Dostupno na: [Pregled napretka - Korekcije makroekonomskih neravnoteža \(engl.,2 2015\).pdf \(gov.hr\)](#) [22.6.2022.]
11. Europska unija. Dostupno na: [Prihodi \(europa.eu\)](#) [6.6.2022.]
12. Europska unija. Dostupno na: [NextGenerationEU \(europa.eu\)](#) [17.6.2022.]
13. Europski strukturni i investicijski fondovi. Dostupno na: [Europski strukturni i investicijski fondovi \(strukturnifondovi.hr\)](#) [22.6.2022.]
14. Europsko vijeće i Vijeće Europske unije. Dostupno na: [Kako funkcionira europski semestar - Consilium \(europa.eu\)](#) [22.6.2022.]
15. Europsko vijeće i Vijeće Europske unije. Dostupno na: [Dugoročni proračun EU-a za razdoblje 2014. – 2020. - Consilium \(europa.eu\)](#) [19.6.2022.]
16. Europsko vijeće i Vijeće Europske unije. Dostupno na [Dugoročni proračun EU-a za razdoblje 2021. – 2027. i paket za oporavak - Consilium \(europa.eu\)](#) [23.6.2022.]
17. eu-projekti.info., portal o EU fondovima. Dostupno na: [PRORAČUN EUROPSKE UNIJE - EU-PROJEKTI.INFO](#) [16.6.2022.]
18. Hrvatska gospodarska komora. Dostupno na: [kretanje-bdp-a-u-hrvatskoj-izvori-rasta-i-posljedice5addcdb7bc19c.pdf \(hgk.hr\)](#) [15.6.2022.]

19. Informativni članci o Europskoj uniji, Europski parlament. Dostupno na: [Rashodi Unije | Informativni članci o Europskoj uniji | Europski parlament \(europa.eu\)](#) [16.6.2022.]
20. Informativni članci o Europskoj uniji, Europski parlament. Dostupno na: [Proračunski postupak | Informativni članci o Europskoj uniji | Europski parlament \(europa.eu\)](#) [11.6.2022.]
21. Informativni članci o Europskoj uniji, Europski parlament. Dostupno na: [Višegodišnji financijski okvir | Informativni članci o Europskoj uniji | Europski parlament \(europa.eu\)](#) [19.6.2022.]
22. Narodne novine, Službeni list Republike Hrvatske. Dostupno na: [Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi \(nn.hr\)](#) [27.5.2022.]
23. Republika Hrvatska, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Dostupno na: [Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije - Zakonodavni paket za Kohezijsku politiku za razdoblje 2021.-2027. \(gov.hr\)](#) [21.6.2022.]
24. Vlada Republike Hrvatske. Dostupno na: [Vlada Republike Hrvatske - Europski semestar \(gov.hr\)](#) [13.6.2022.]
25. Zakon.hr. Dostupno na: [Zakon o porezu na dodanu vrijednost - Zakon.hr](#) [14.6.2022.]
26. Your Europe. Dostupno na: [Pravila o PDV-u i stope PDV-a - Your Europe \(europa.eu\)](#) [14.6.2022.]

## POPIS SLIKA I TABLICA

### Slike

<i>Slika 1: Postupak donošenja proračuna.....</i>	13
<i>Slika 2: Kategorije rashoda za razdoblje 2014.-2020.....</i>	20

### Tablice

<i>Tablica 1: Stope PDV-a koje se primjenjuju u zemljama EU-a .....</i>	16
<i>Tablica 2: Realni rast potrošnih kategorija BDP-a u 2014., 2015. i 2016. godini .....</i>	26
<i>Tablica 3: Dodjela sredstava po naslovima .....</i>	31
<i>Tablica 4: Višegodišnji financijski okvir (EU-27).....</i>	32