

## BUDŽET EVROPSKE UNIJE KAO SPECIFIKUM JAVNIH FINANSIJA

### Rezime

Budžet kao bilans državnih prihoda i rashoda ima veoma značajnu ulogu u javnim finansijama. Budžet se nalazi na samom početku finansijske aktivnosti javnopravnih tela pošto se bez odobrenog budžeta ne mogu ni prihodi prikupljati ni rashodi izvršavati. Budžet je postojao još u staroj Grčkoj, istina u primitivnoj formi ali sa elementima koji obeležavaju tu ustanovu.

Postoje mnogobrojne definicije budžeta, ali neka osnovna je da on predstavlja računskopravni akt kojim se predviđaju i prethodno odobravaju prihodi i rashodi društveno političke zajednice radi ostvarivanja kolektivnih ciljeva u predstojećem periodu.

Budžet usvaja parlament, ali ga realizuje vlada. Opšte poznata stvar je da Evropska unija nema vladu poput država članica, ali ima svoj budžet sa svim sastavnim elementima i činionicima kao i strogo formalnim procedurama njegovog donošenja i usvajanja. Upravo će te specifičnosti budžeta Unije biti tema daljeg razmatranja ovog rada.

Ključne reči: javne finansije, budžet, Evropska Unija.

### UVOD

Budžet kao bilans državnih prihoda i rashoda ima veoma značajnu ulogu u javnim finansijama. Budžet se nalazi na samom početku finansijske aktivnosti javnopravnih tela pošto se bez odobrenog budžeta ne mogu ni prihodi prikupljati ni rashodi izvršavati. Budžet je postojao još u staroj Grčkoj, istina u primitivnoj formi ali sa elementima koji obeležavaju tu ustanovu.

Postoje mnogobrojne definicije budžeta, ali neka osnovna je da on predstavlja računskopravni akt kojim se predviđaju i prethodno odobravaju prihodi i rashodi društveno političke zajednice radi ostvarivanja kolektivnih ciljeva u predstojećem periodu.

Budžet usvaja parlament, ali ga realizuje vlada. Opšte poznata stvar je da Evropska unija nema vladu poput država članica, ali ima svoj budžet sa svim sastavnim elementima i činionicima kao i strogo formalnim procedurama njegovog donošenja i usvajanja. Upravo će te specifičnosti budžeta Unije biti tema daljeg razmatranja ovog rada.

U prvom delu rada, koji je opšteg karaktera, prikazani su Unija, njene institucije, kao i budžetske procedure.

U drugom delu rada prikazan je sedmogodišnji finansijski okvir Unije, koji predstavlja gornju granicu za rashode i prihode u posmatranom sedmogodišnjem periodu.

U trećem delu je prikazan budžet za 2014. godinu, kako po stavkama koje čine prihode, tako i po rashodnim stavkama, odnosno programima kojima se realizuju postavljeni ciljevi Unije.

## 1. BUDŽET EVROPSKE UNIJE – PROCEDURE USVAJANJA I STRUKTURA

Unija je po mnogo čemu specifična pa tako i po budžetu koji donosi. Procedura donošenja budžeta je veoma kompleksna i u njoj učestvuju sva relevantna tela Unije. Kao i svaki budžet i ovaj ima prihode i rashode i njihova visina i struktura najvernije oslikava ciljeve i promene unutar Unije.

Prvi korak ka stvaranju Unije bio je sporazum koji je usvojen 18. aprila 1951. godine u Parizu, a stupio je na snagu 10. avgusta 1952. godine. Šest država (Zapadna Nemačka, Francuska, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg) su potpisale Šumanov plan<sup>42</sup> i osnovale Evropsku zajednicu za ugalj i čelik

<sup>41</sup> Docent, dr Slobodan Andžić, Beogradska poslovna škola, Visoka škola strukovnih studija, Kraljice Marije 73, Beograd, Srbija.

<sup>42</sup> Internet: [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm)

(ECSC – eng. European Coal and Steel Community). Sledeći korak ka daljoj integraciji Evrope bio je potpisivanje tzv. „Rimskih ugovora“. 25. marta 1957. godine u Rimu od strane šest ranije navedenih država kojima su osnovani Evropska ekonomska zajednica (EEC – eng. European Economic Community) i Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM – eng. European atomic energy community). „Rimski ugovori“ su stupili na snagu 1. januara 1958. godine. Njima su predviđeni zajednički organi koji će biti odgovorni za sprovođenje donetih mera i ti organi predstavljaju temelj skoro svim osnovnim ustanovama koje su formirane kako u tada postojećim zajednicama tako i u kasnije obrazovanoj Uniji<sup>43</sup>.

Tri zajednice (ECSC, EEC, EURATOM) formalno su se spojile 1. jula 1967. godine u celinu poznatu kao Evropska zajednica (EC – eng. European Community).

U holandskom gradu Maastrichtu, 7. februara 1992. godine potpisan je Ugovor o Evropskoj uniji. Reč je o presudnom dogovoru u stvaranju Unije kojim su definisana pravila o budućoj jedinstvenij valuti, spoljnoj i bezbednosnoj politici, zatim o saradnji u pravosuđu i unutrašnjim poslovima. Maastrichtski ugovor je stupio na snagu 1. novembra 1993. godine i tada se naziv „Evropska zajednica“ i službeno zamenjuje nazivom „Evropska unija“<sup>44</sup>.

Prvi i osnovni uslov za razumevanje Unije je poznavanje njenog institucionalnog sastava i načina funkcionisanja. Uvidom u postojeće institucije dobija se odgovor na pitanje kako se donose odluke (u konkretnom slučaju budžeta). Proučavanjem procesa i postupaka odlučivanja unutar Unije dobija se uvid u procedure pripremanja, nastajanja, primene i kontrole takvih odluka.

Funkcionisanje Unije se zasniva na radu mnogobrojnih tela i institucija ali neke od osnovnih su:

- Evropski parlament
- Evropski savet
- Savet Evropske unije (savet ministara)
- Evropska komisija
- Evropski sud pravde
- Evropski revizorski sud
- Evropska centralna banka i dr.

Evropski parlament predstavlja organ Unije sa najvećim demokratskim karakterom i najvećim legitimitetom, jer predstavlja građane Unije. Evropski parlament ne treba posmatrati kao nacionalni parlament, jer je po snazi daleko iza nacionalnih parlamenata. Iako uticajan u smislu donošenja plana političkog delovanja Unije, nema ovlašćenja da donosi zakone.

Evropski savet čine šefovi država i vlada država članica, ministri inostranih poslova, predsednik Komisije i Visoki predstavnik Evropske unije za spoljne poslove. Na sastancima Evropskog saveta razmatraju se ključna pitanja od interesa za spoljnu, bezbednosnu i unutrašnju politiku Unije, a zaključci se posle objavljuju u vidu saopštenja i imaju ulogu smernica za rad institucija Unije.

Savet Unije (savet ministara) predstavlja jedan od najbitnijih organa Unije. Čine ga ministri država članica koji imaju mandat da preuzimaju obaveze u ime svojih država. U savetu se odluke donose jednoglasno ili kvalifikovanim većinom. Savet je nadležan za donošenje odluka radi ostvarivanja ugovorom utvrđenih ciljeva, donošenje propisa, usaglašavanje ekonomskih politika država članica itd.

Evropska komisija je najvažnija izvršna institucija Unije. Komisija ima ovlašćenja da pokreće inicijative, da priprema odluke Saveta Unije i da ih sprovodi po usvajanju, da nadzire primenu odluka i drugih propisa na teritoriji država-članica Unije. Takođe komisija obezbeđuje sprovođenje osnivačkih ugovora i ostvarivanje interesa Unije. Čini je po jedan državljanin svake članice.

Evropski sud pravde ima ulogu da osigura tumačenje i primenu propisa Unije i Osnivačkih ugovora u skladu sa zakonom. Zahvaljujući toj funkciji, Evropski sud pravde imao je veoma značajnu ulogu pri izgradnji Evropske zajednice u pravnu zajednicu.

Evropski revizorski sud ima ulogu da vrši proveru zakonitosti i pravilnosti svih transakcija u Uniji i njenim institucijama kao i kontrolu ekonomičnosti finansijskog upravljanja Unijom.

Evropska centralna banka je odgovorna za monetarnu politiku Unije. Sa centralnim bankama država članica sačinjava Evropski sistem centralnih banaka.

## **2. ISTORIJSKI RAZVOJ I PROCEDURE USVAJANJA BUDŽETA EVROPSKE UNIJE**

Prvi budžet novoformiranih zajednica bio je budžet Evropske ekonomske zajednice, sada već davne 1958. godine. On je bio veoma mali i pokrivao je isključivo administrativne troškove zajednice. Kako su se ciljevi postepeno sve više pretvarali u određene političke obaveze, budžet je sve više obuhvatao i ovako određene ciljeve.

<sup>43</sup> Internet: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_eec\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_en.htm)

<sup>44</sup> Internet: [http://europa.eu/about-eu/eu-history/1990-1999/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/1990-1999/index_en.htm)

Dosta vremena nakon formiranja EEZ budžet je iznosio znatno manje od 1% bruto domaćeg proizvoda država članica. Do 1967. godine budžet je iznosio manje od 10 milijardi evra (u cenama iz 1999), 1977. je dostigao 30 milijardi evra, 1991. 70 milijardi, a 2000. godine gotovo 100 milijardi evra<sup>45</sup>.

Budžetski sistem i politika zajednice su prolazili kroz razne faze. Vremenom su se menjali prioriteta, odnosno stavke budžeta za koje se najviše izdvajalo. Period 1973-1984 se odlikuje žučnim raspravama o veličini i strukturi potrošnje zajednice. Period 1984-1998 se može označiti kao period naglog rasta i stabilizacije budžeta zajednice, a od 1999. godine dominiraju problemi tzv. „Petog proširenja“ Unije i nastavka politike umerene budžetske ekspanzije.

Važno je reći da su Nemačka i Velika Britanija države koje su do kraja osamdesetih godina bile jedine države koje su u budžet Unije uplaćivale znatno više sredstava nego što su dobijale natrag. Velika Britanija je uspjela da izdejstvuje da od osamdesetih godina dobija povraćaj iz budžeta Unije, što je svojevrsni presedan. Naime, u to vreme preko 70% budžeta je odlazilo u poljoprivredne fondove, a Velika Britanija je imala relativno mali poljoprivredni sektor, tako da je u tadašnji budžet uplaćivala znatno više sredstava nego što je dobijala natrag. U 1985. godini povraćaj je iznosio preko milijardu evra.<sup>46</sup>

Postupak usvajanja budžeta Evropske unije se zasniva na poštovanju sledećih principa:

- Jedinstvo (prihodi i rashodi se prikazuju jednim dokumentom)
- Periodičnost (budžetska godina je jednaka kalendarskoj godini)
- Ravnoteža (nema deficita, suficit se prenosi u narednu godinu)
- Potpunosť/univerzalnosť (prihod se ne sme spojiti sa izdatkom)
- Specifikacija (svaki izdatak se navodi sa namenom)

Do usvajanja budžeta dug je put. Prvi korak u tom procesu predstavlja radna verzija budžeta koju priprema Komisija. Komisija je dužna da radnu verziju<sup>47</sup> pripremi do 1. jula, a Savet ga usvaja do 5. oktobra u godini koja prethodi budžetskoj. Naime kada Komisija sačini preleminarni nacrt ona ga šalje Savetu ministara na „prvo čitanje“, koji ga usvaja kvalifikovanom većinom. Savet potom usaglašava nacrt sa Parlamentom koji ga razmatra na „dva čitanja“ Posle prvog čitanja u oktobru Parlament ima ovlašćenja da izmeni i poboljša nacrt budžeta koji je predočio Savet. Određena neslaganja razmotriće se na vreme i razrešiti na sastancima navedenih institucija. Zatim se nacrt sa svim sugestijama ponovo vraća pred Savet. Pre drugog čitanja (u novembru), Savet održava intenzivne konsultacije u cilju postizanja dogovora o budžetu u načelu. Zatim se u drugom čitanju usvaja budžet. Pre finalnog glasanja o budžetu (u decembru), Parlament može izmeniti poslednji predlog budžeta predložen od strane Saveta. Ukoliko bude usvojen, predsednik parlamenta potpisuje budžet.

Ako se budžet usvoji, nastavlja se normalno finansiranje aktivnosti Unije. Ako se budžet ne usvoji, Unija prelazi na privremeno, mesečno finansiranje, gde se za svaki mesec može trošiti najviše do jedne dvanaestine budžeta iz prethodne godine.

U Uniji finansijska godina započinje 1. januara, a završava se 31. decembra. Sve institucije su u obavezi da prijave određene budžetske izdatke mnogo pre početka budžetske godine.

Tokom usaglašavanja budžeta vodi se rasprava između Saveta i Komisije, na jednoj strani i Evropskog parlamenta na drugoj, oko preraspodele sredstava. Naime, mogućnosti Evropskog parlamenta da poveća ili smanji sredstva za određene namene nije neograničena. Komisija može da ih ograniči prateći faktore kao što su kretanje bruto domaćeg proizvoda u državama članicama, potrošnja u državama članicama, troškovi života itd.

### 3. BUDŽETSKI PRIHODI I BUDŽETSKI RASHODI

Glavi izvor prihoda zajednice u prvim godinama postojanja bili su prilozi država članica. Kako je vreme odmicalo sve više dolazi do zaokreta u načinu finansiranja. Tokom prve polovine 70-ih godina prihodi od carina na uvoz u zajednicu iz trećih zemalja, prihodi od nameta na uvoz poljoprivrednih proizvoda i prihodi od PDV-a postaju najznačajniji budžetski prihodi. Formiranjem carinske unije dolazi do promene trgovinskih tokova. Trgovina između članica nije opterećena carinama, dok one ostaju na snazi prema trećim zemljama. Ubrzo PDV dobija primat među budžetskim prihodima, tako da je struktura budžetskih prihoda sa početka 80-ih godina bila sledeća:

- PDV - 57,6%
- Nameti na uvoz poljoprivrednih proizvoda – 31,8%
- Carine prema trećim zemljama – 10,6%

Početakom 21. veka dolazi do značajnih promena u samoj strukturi budžetskih prihoda tako da ona sada izgleda:

<sup>45</sup> Prokopijević M., 2009. Evropska unija- Uvod, Službeni glasnik, Beograd, strana 448

<sup>46</sup> Prokopijević M., 2009. Evropska unija- Uvod, Službeni glasnik, Beograd, strana 450

<sup>47</sup> El-Agraa A.M., 2007. European Union: Economics and Politics-eight edition. Cambridge University Press, UK strana 358-359

- Tradicionalna sopstvena sredstva - 12% (TOR – eng. Traditional own resources) – sastoje se uglavnom od carina na uvoz s područja van Evropske unije kao i taksu na šećer. Države članice zadržavaju 25% iznosa kao troškove prikupljanja.
- Sopstvena sredstva na osnovu PDV-a – 13,2% (eng. VAT- value added tax) – jedinstvena stopa od 0,3% naplaćuje se na usklađenu osnovicu PDV-a svake države članice.
- Sopstvena sredstva po osnovu bruto nacionalnog proizvoda – 73,6 % (eng. GNI-based resources) – svaka država članica uplaćuje standardni procenat svog bruto nacionalnog proizvoda Uniji. Iako je ovaj sistem osmišljen kako bi se njime pokrio saldo ukupnih rashoda koji nije obuhvaćen ostalim sopstvenim sredstvima, postao je najveći izvor prihoda budžeta Evropske unije.
- Ostali izvori prihoda – 1,1% uključuju poreske i ostale odbitke od plata zaposlenih pri organima i institucijama Unije, zatim kamate, doprinose iz trećih zemalja određenim programima, kamate na neblagovremene uplate, novčane kazne, sredstva koja plaćaju kompanije ukoliko krše propise o konkurenciji i druge zakone itd<sup>48</sup>.

Cilj mehanizama finansijske korekcije je korigovanje doprinosa određenih država članica koji se smatraju previsokim u odnosu na njihov nacionalni proizvod.

Mehanizmi finansijske korekcije su:

- korekcija za Veliku Britaniju: Velikoj Britaniji se vraća 66% razlike između njenih doprinosa i onoga što za uzvrat dobija od budžeta
- jednokratne isplate: Holandija i Švedska imaju tu pogodnost bruto smanjenja godišnjih doprinosa po osnovu bruto nacionalnog dohotka u visini od 650 miliona evra, odnosno 150 miliona evra
- smanjena stopa preuzetih obaveza iz sredstava temeljenih na PDV-u za Austriju (0,225%), Nemačku (0,15%), Holandiju i Švedsku (0,1%)

Pošto su se postojeći mehanizmi pokazali neracionalnim, u budućnosti (počevši od 1. januara 2013. godine) će se primenjivati sledeći mehanizmi korekcije:

- korekcija za Veliku Britaniju i dalje će se primenjivati
- Danska, Holandija i Švedska imaju pogodnosti smanjenja godišnjih doprinosa na osnovu bruto nacionalnog proizvoda u iznosu od 130 miliona evra, 695 odnosno 185 miliona evra. Austrija će imati pogodnosti smanjenja godišnjih doprinosa po osnovu bruto nacionalnog proizvoda u iznosu od 30 miliona evra u 2014. godini, 20 miliona u 2015. godini i 10 miliona evra u 2016. godini.
- smanjena stopa preuzetih obaveza iz sredstava na osnovu PDV-a za Nemačku, Holandiju i Švedsku utvrdiće se na nivou od 0,15%<sup>49</sup>.

Delatnosti i projekti koji se finansiraju iz budžeta Unije oslikavaju prioritete postavljene od strane država članica u određenom trenutku. Te delatnosti i projekti su rezultat konsenzusa unutar Unije, a taj konsenzus ima za posledicu bolje rezultate i istovremeno manje troškove.

Najveća odgovornost za upravljanje budžetom leži na Evropskoj komisiji. Glavna pravila koja regulišu način potrošnje i upravljanja sredstvima Unije nalazi se u Finansijskim pravilima (eng. – Financial Regulation), a da bi se ova pravila na dostojan način primenila postoje tzv. Pravila o primeni (eng. – Implementing Rules). Od 1. januara 2013. u upotrebi su nova Finansijska pravila koja su praćena novim Pravilima o primeni. Ona sadrže detaljnija tehnička uputstva koja su od velikog značaja<sup>50</sup>. Pre nego što se odobre bilo koja sredstva za određene programe, svaki zahtev mora da prođe strogu proceduru i mora da ima određenu pravnu potporu.

Generalno, budžet se sastoji od šest kategorija rashoda tzv. „Naslova“ (eng. Titles):

Pametani i uključivi rast koji se sastoji od izdvajanja za:

- konkurentnost za rast i zapošljavanje koji uključuje istraživanje i inovacije, obrazovanje i stručno osposobljavanje, transport i energetiku, socijalnu politiku, razvoj preduzeća.
- ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija. Ovim izdvajanjima je obuhvaćena regionalna politika kojoj je cilj pomoć najnerazvijenijim državama članicama i regijama, i jačanje njihove konkurentnosti ne bi li sustigle vodeće države članice.

Održiv razvoj – uključuje zajedničku agrarnu politiku, zajedničku politiku ribolova, ruralni razvoj kao i mere zaštite životne sredine.

Sigurnost i građanstvo – uključuje izdatke za pravosuđe i unutrašnje poslove, zaštitu granica, imigracionu politiku, zdravstvo, kulturu, zaštitu potrošača, informacije itd.

Globalna Evropa – obuhvata rashode za spoljnu politiku poput razvojne i humanitarne pomoći. U okviru Evropskog razvojnog fonda pružaju se finansijska sredstva za strategiju „Evropska unija kao globalni igrač“.

<sup>48</sup> Internet: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1004\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1004_en.htm)

<sup>49</sup> Internet: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1004\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1004_en.htm)

<sup>50</sup> Internet: [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/regulations/regulations\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/regulations/regulations_en.cfm)

Administracija – obuhvaćeni su administrativni rashodi svih evropskih institucija, penzija, evropskih škola<sup>51</sup> itd.

Naknade – privremeni mehanizam za novčani tok uspostavljen kako bi se osiguralo da nove države članice ne doprinesu Uniji više od iznosa od koji koriste u prvoj godini nakon pristupanja<sup>52</sup>.

#### 4. VIŠEGODIŠNJI FINANSIJSKI OKVIR

Višegodišnjim finansijskim okvirom (VFO) utvrđuju se najviši mogući iznosi („gornje granice“) koje Unija može iskoristiti za različita područja delovanja tokom perioda od najmanje pet godina. VFO ne predstavlja višegodišnji budžet budući da je godišnja budžetska procedura ključna u određivanju stvarne visine rashoda i strukture različitih poglavlja budžeta. Višegodišnji finansijski okvir predstavlja međuinstitucionalni sporazum, između Saveta Unije, Evropskog parlamenta i Evropske komisije. Do danas je zaključeno pet sporazuma ovakvog tipa: 1988-1992 (paket Delors I), 1993-1999 (paket Delors II), 2000-2006 (Agenda 2000), VFO 2007-2013, VFO 2014-2020.

Dakle, osnovni zadatak VFO je da osigura da se troškovi u Uniji kreću u okviru predviđenog, podsećajući Uniju na ograničenost izvora finansiranja.

VFO obezbeđuje okvir za finansijsko programiranje i budžetsku disciplinu, pa se na taj način obezbeđuje predvidivost potrošnje Unije. On služi kao instrument za sprovođenje zajedničke politike u dovoljno dugom periodu vremena da bi se tom zajedničkom politikom ostvario ciljani učinak. Budući da se višegodišnjim finansijskim okvirom definiše koliko bi i u koja područja Unija trebalo da ulaže tokom posmatranog perioda, reč je o izražavanju političkih prioriteta kao instrumentu planiranja budžeta. Godišnji budžet donosi se unutar tog okvira i obično je ispod gornjih granica za rashode predviđene u okviru VFO-a.

„Gornje granice“ su najviši mogući iznosi koji se utvrđuju višegodišnjim finansijskim okvirom. Njima se ograničavaju iznosi sredstava koja se mogu potrošiti iz proračuna Unije, u okviru predviđenih delatnosti i sveukupno tokom perioda za koji je VFO donet. Postoje dve vrste gornjih granica predviđenih za rashode:

Godišnja gornja granica za svaki od šest ranije navedenih naslova, izražena u odobrenim sredstvima za preuzimanje obaveza (pravno obavezujuća obećanja da će se potrošiti sredstva koja se nužno neće isplatiti iste godine, ali se mogu isplatiti tokom nekoliko finansijskih godina).

Sveukupna gornja granica:

- Za odobrena sredstva za preuzimanje obaveza koja odgovaraju zbiru gornjih granica svakog od šest ranije navedenih rashoda
- Za odobrena sredstva za plaćanja: stvarni iznosi odobreni za isplatu tokom određene godine

Sveobuhvatna gornja granica izražena je i kao procenat predviđenog bruto nacionalnog proizvoda Unije. Taj procenat ažurira se jednom godišnje na temelju najnovijih dostupnih prognoza za bruto nacionalni proizvod kako bi se proverilo prelazi li nivo ukupnih plaćanja Unije nivo sopstvenih sredstava koje Unija može prikupiti tokom jedne godine (1,23% GNI-a Evropske unije)<sup>53</sup>.

##### 4.1 Karakteristike finansijskog okvira 2014-2020

Posle dve i po godine intenzivnih i komplikovanih pregovora usvojen je Višegodišnji finansijski okvir za period 2014-2020. godine. Iako je u fokusu ovog VFO-a rast i otvaranje novih radnih mesta, po prvi put u istoriji Unije ukupan iznos VFO-a će biti niži (oko 3,5%) u odnosu na prethodni VFO (2007-2013)<sup>54</sup>. Tokom proteklih nekoliko meseci vlade vodećih zemlja članica, bile su zastupnici stava da se smanji plafon potrošnje, tvrdeći da su i one takođe morale da usvoje budžete štednje. S druge strane, vodeći ljudi Evropske komisije i Evropskog parlamenta zagovornici su stava da je budžet Unije mehanizam za stimulaciju rasta i zaposlenosti u ekonomiji Unije koja je u stagnaciji i zato su se zalagali za „jači“ višegodišnji finansijski okvir.

Iz podataka dostupnih javnosti<sup>55</sup> od ukupno preuzetih obaveza 450,7 miliona € tj. oko 47% se odnosi na pametan i uključiv rast. Od tog iznosa 3/4 će se kroz razne fondove usmeriti na najmanje razvijene članice Unije i jačanje njihove konkurentnosti. Preostali iznos od oko 125,6 miliona € će se koristiti za područja kao što su istraživanje i razvoj, infrastrukturni projekti i sl.

<sup>51</sup> Evropske škole su zvanične obrazovne institucije pod kontrolom vlada država članica Unije. Misija Evropskih škola je da obezbedi višezjezično, multikulturalno obrazovanje za decu predškolskog uzrasta, osnovce i srednjoškolce. Trenutno postoji 14 ovakvih škola u sedam zemalja sa oko 24 000 učenika.

<sup>52</sup> Internet: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1004\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1004_en.htm)

<sup>53</sup> Internet: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1004\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1004_en.htm)

<sup>54</sup> Kölling M., Leal C.S. 2014., An analysis of the agreement on the Multiannual Financial Framework 2014-2020, Elcano Royal Institute, Madrid, strana 2

<sup>55</sup> European Commission., Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014 – The figures. Publications office of a European Union, Luxemburg, 2013 (radio autor)

Deo ukupno preuzetih obaveza koji se odnosi na održiv razvoj iznosi 373,1 milion € tj. oko 38,9%. Od toga 3/4 odnosi se na tržišne troškove i direktna plaćanja u poljoprivredu. Druge politike uključuju ruralni razvoj i zaštitu životne sredine.

Za sigurnost i građanstvo VFO-om namenjeno je 15,6 miliona € (1,6%). Ova sredstva će biti iskoršćena u oblastima unutrašnje bezbednosti, migracione politike, bezbednosti hrane itd.

Što se tiče naslova „Globalna Evropa“, preuzete obaveze iznose 58,7 miliona €, tj. oko 6,1%. Ova sredstva će biti usmerena na aktivnosti koje se tiču spoljnih odnosa.

Za administraciju preuzete obaveze iznose 61,6 miliona € ili 6,4%.

Dogovoreni VFO sadrži odluke za jedan broj „specijalnih instrumenata“. Oni predstavljaju svojevrstne mehanizme koji daju Uniji određeni stepen fleksibilnosti, da se suoče sa nepredviđenim događajima. Generalna tendencija je da se ova sredstva povećavaju iz godine u godinu i dopušteno je prenošenje neiskorišćenih iznosa u naredne godine. Ako se u potpunosti aktiviraju, biće reči o dodatnih 36,8 milijardi (ili 0,04 % bruto nacionalnog proizvoda Unije). Sledeći su mehanizmi fleksibilnosti:

Rezerva za pomoć u nuždi (eng. Emergency Aid Reserve) – mogući iznos je 280 miliona evra. Rezerva je osmišljena kako bi se njome finansirala delovanja u oblasti humanitarne pomoći, civilnih operacija za upravljanje krizama i operacije zaštite u trećim zemljama u cilju brzog odgovora na nepredviđene događaje. Ova rezerva je aktivirana, na primer, nakon izbijanja sukoba u Siriji i Maliju.

Evropski fond za prilagođavanja globalizaciji (eng. European Globalisation Adjustment Fund) – mogući iznos je 150 miliona evra. Ovim fondom pomaže se radnicima da se ponovo uključe na tržište rada nakon što su otpušteni zbog velikih strukturnih promena u svetskim tržišnim tokovima.

Fond solidarnosti (eng. European Union Solidarity Fund) – mogući iznos je 500 miliona evra godišnje. Ovim fondom se teži da se obezbedi finansijska pomoć u slučaju nužde nakon katastrofa velikih razmera u državi članici ili državi kandidatkinji, poput potresa u italijanskoj regiji Abruco 2009. godine ili poplava u Nemačkoj 2012. godini. Država koja prima pomoć njome i upravlja, a trebalo bi je iskoristiti za ponovnu izgradnju infrastrukture, finansiranje usluga u nuždi, privremenog smeštaja ili operacija čišćenja ili za suzbijanje trenutnih zdravstvenih rizika.

Instrument fleksibilnosti (eng. Flexibility Instrument) – mogući iznos je 471 milion evra. Prvenstvena namena ovih sredstava je finansiranje jasno utvrđenih troškova koji se ne mogu pokriti sredstvima iz budžeta Unije, a da se ne premaši najveći mogući iznos za rashode utvrđen VFO-om. Ovaj instrument je korišćen 2009. kako bi se njime doprinelo finansiranju energetske projekata u kontekstu Evropskog plana za ekonomski oporavak i za razgradnju nuklearne elektrane u Bugarskoj.

#### **4.2 Višegodišnji finansijski okvir 2007-2013 VS. 2014-2020**

Prvo što se može primetiti prilikom poređenja finansijskih okvira za ova dva susedna perioda je da je kod aktuelnog finansijskog okvira prisutan koncept štednje. Sredstva koja je Komisija predložila u junu 2011. godine su redukovana. Naime, ukupno usvojeni rashodi manji su za 85,2 milijardi evra (oko 8%) od rashoda koje je predlagala Komisija i za oko 34 milijardi evra (oko 3,5%) od rashoda koji su bili definisani prethodnim VFO-om.

Faktička plaćanja biće manja od prethodnih i neće preći 1% bruto nacionalnog proizvoda.

Ulaganja u rast i zapošljavanje mladih, u koja su uključena i sredstva namenjena za istraživanje i razvoj, obrazovanje, stručno osposobljavanje, novim VFO-om su povećana za oko 37%, što može da raduje, ali ne i činjenica da su odobreni rashodi za 24% manji od onih koje je Evropska komisija predlagala.

Reformom kohezivne politike na raspolaganje je stavljeno 325 milijardi evra u cilju ulaganja u evropske regije, gradove, a sve to u cilju unapređenja njihove konkurentnosti. Kohezivna politika će biti glavno sredstvo ulaganja Unije za ostvarivanje ciljeva strategije Europa 2020: stvaranje rasta i otvaranje novih radnih mesta, rešavanje pitanja klimatskih promena, smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti. Loša strana je da su odobrena sredstva manja za oko 8% od sredstava definisanih prethodnim VFO-om.

Sredstva namenjena poljoprivredi su smanjena u značajnom obimu. Novim VFO-om su predviđena sredstva manja za čak 47 milijardi evra, što je smanjenje za oko 11% u odnosu na prethodni višegodišnji finansijski okvir.

Ostale rashodne stavke generalno su u apsolutnim iznosima povećane. Tako su rashodi za „Sigurnost i građanstvo“ povećani za oko 27% u odnosu na prethodni VFO, „Globalna Evropa“ za oko 3%, a administracija za oko 8%. U odnosu na predložena sredstva komisije sve tri rashodne stavke su doživele smanjenje.

#### **5. BUDŽET EVROPSKE UNIJE ZA 2013. GODINU**

Budžet Evropske unije za 2013. godinu usvojen je po ustaljenoj proceduri krajem prethodne godine. Specifičnost ovog budžeta, što ga po značaju izdvaja od prethodnih je ta što je njegovo usvajanje bilo ključan korak za usvajanje Višegodišnjeg finansijskog okvira za period 2014-2020<sup>56</sup>.

Budžet Unije za 2013. godinu je za oko 9% manji od prethodnog budžeta, što u neku ruku može biti pokazatelj finansijskih problema koji opterećuju Uniju. Dogovoreno je da preuzete obaveze isnose 142,6 milijardi evra, a novčana plaćanja 135,5 milijardi evra. Budžet je za 0,9 milijardi evra manji od onog što je Parlament tražio, ali je za pola milijarde veći od onog što su nudile članice, tako da je dogovoreni budžet rezultat svojevrsnog kompromisa.

Prilikom usvajanja budžeta jedan od uslova za usvajanje istog je bio i rebalans budžeta za prethodnu godinu. Naime, dogovoreno je da se uplati nešto više od 11 milijardi evra, kako budžet za 2013. godinu, a samim tim i naredi VFO ne bi bili opterećeni problemima iz prethodnog perioda. Deo sredstava je obezbeđen iz neiskorišćenih prošlogodišnjih fondova, a deo će biti pokriven budžetom za 2013. godinu.

Budžet za ovu godinu, po rečima čelnika evropskih institucija bi trebalo da bude investicioni, da podstiče rast i inovacije, otvaranje novih radnih mesta, posebno za mlade<sup>57</sup>.

### **5.1 Budžetski rashodi**

Ako se pažljivo posmatra budžet za 2013. godinu, prvo što se može primetiti je da je prisutan koncept štednje, tako da su sve rashodne stavke (naslovi) doživele određena „kresanja“ u odnosu na prethodnu godinu.

Kao i prethodnih godina najviše sredstava će biti usmereno u tzv. „Pametan i uključiv rast“ (44,9%) i u agrarnu privredu (41,6%).

Od svakog potrošenog evra 11,6 centi će otići u unapređenje rasta i zapošljavanja. To unapređenje će se sprovoditi kroz razne fondove i programe, pa će tako na velike investicione projekte otići 2,4 milijarde evra (oko 1,7% budžeta), u istraživanje i razvoj kroz program Horizont 2020 negde oko 9,3 milijarde evra (oko 6,5% budžeta), za razvoj malih i srednjih preduzeća, kroz program COSME će biti potrošeno oko 275,3 miliona evra (0,19% budžeta), za obrazovanje, usavršavanje i razvoj mladih je kroz program Erasmus+ predviđeno oko 1,5 milijardi evra (oko 1,09% budžeta).

Značajnu rashodnu stavku budžeta predstavljaju sredstva koja će biti namenjena smanjenju jaza između razvijenih članica i manje razvijenih. Tako će od svakog potrošenog evra čak 33,4 centa otići na unapređenje konkurentnosti privreda manje razvijenih članica, razvoj regija, gradova, i sl.

Sredstva namenjena agrarnoj privredi su na približno istom nivou kao i prethodne godine, ali uzimajući u obzir stopu godišnje inflacije od oko 2%<sup>58</sup>, iznos realnih sredstava će biti manji. Kroz fondove kao što su: Evropski poljoprivredni garantni fond (EAGF), Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD), Evropski ribarski i pomorski fond (EMFF), Zaštita životne sredine i očuvanje klime (Life+) će biti potrošeno nešto više od 59 milijardi evra (41,6 % budžeta).

Od svakog potrošenog evra 1,5 centi će biti potrošeno na unapređenje sigurnosti građana, migracionu politiku, sudstvo, zaštitu potrošača i slične aktivnosti.

Oko 8,3 milijarde evra (5,8% budžeta) je namenjeno za unapređenje Evrope kao „Globalnog igrača“. Ova sredstva će biti usmerena kroz fondove kao što su Fond za predpristupnu pomoć (IPA), za razvoj dobrosusedskih odnosa (ENI), fondovi humanitarne pomoći, fond za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (CFSP) i dr.

Da bi Unija funkcionisala na pravi način, mora obezbediti sredstva za finansiranje svoje administracije. Na svaki potrošeni evro gotovo 6 centi odlazi na administraciju i institucione troškove.

### **5.2 Budžetski prihodi**

U strukturi budžetskih prihoda, sredstva po osnovu bruto nacionalnog proizvoda predstavljaju najznačajniju prihodnu stavku. Po ovom osnovu očekuje se prihod od oko 99,7 milijardi evra (73,6 % ukupnih budžetskih prihoda). Sredstva koja će biti dobijena po osnovu naplaćenog poreza na dodatu vrednost iznosiće oko 17,88 milijardi (13,2 % budžetskih prihoda). Od naplate carina na uvoz proizvoda iz zemalja van Unije i od taksi na šećer očekuje se prihod od oko 16,3 milijarde evra (12% budžetskih prihoda), što sa ostalim izvorima od oko 1,5 milijardi evra (1,1 % budžetskih prihoda) čini prihodnu stranu budžeta za 2014. godinu. Ovim sredstvima će biti finansirani ranije pomenuti programi i procesi.

## **ZAKLJUČAK**

<sup>56</sup> Internet: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20131118IPR25540/html/Parliament-approves-EU%E2%80%99s-2014-budget-and-plugs-2013-payment-gaps>

<sup>57</sup> Internet: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1096\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1096_en.htm)

<sup>58</sup> Internet: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1096\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1096_en.htm) strana 2

Iz svega navedenog može se videti da je sam budžet kao i sve što ga prati veoma dinamičan, promenljiv i veoma značajan fenomen. Evropska unija sa svojih 28 članica i skoro pola milijarde stanovnika ima veliku obavezu da svakim budžetom i VFO-om pomiri različite interese država članica, a sa druge strane da svaki građanin Unije ima koristi od usvojenog budžeta.

Kao što je poznato budžet Unije je ograničen na 1,23% bruto domaćeg proizvoda. Mnogo je autora koji smatraju da budžet treba da bude veći, negde na nivou 5-7% bruto domaćeg proizvoda, kao i da se ta sredstva usmere u razvoj onih članica i regiona koji ne mogu da isprate najrazvijenije članice. Međutim, činjenica je da je budžet postao poprište političkih bitaka i mnogobrojnih kompromisa unutar Unije.

Ono što je izvesno je da će se struktura budžeta sve više menjati, kao i da će njegova promena zavistiti i od reformi samih institucija Unije, od novih proširenja kao i od sveobuhvatnog stanja na svetskoj političkoj pozornici.

## LITERATURA

1. Prokopijević M., Evropska unija- Uvod, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
2. El-Agraa A.M., European Union: Economics and Policiens-eight edition. Cambridge University Press, UK, 2007.
3. Kölling M., Leal C.S., An analysis of the agreement on the Multiannual Financial Framework 2014-2020, Elcano Royal Institute, Madrid, 2013.
4. European Commission., (2014) Multiannual financial framework 2014-2020 and EU budget 2014 – The figures. Publications office of a European Union, Luxemburg
5. European Commission Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2014. Publications office of a European Union, Luxemburg, 2013
6. Internet: <http://europa.eu>
7. Internet: <http://ec.europa.eu>
8. Internet: <http://www.europarl.europa.eu>
9. Internet: <http://epthinktank.eu/2013/11/14/2014-20-multiannual-financial-framework-mff/>
10. Internet: <http://www.europa.rs/>
11. Internet: <http://www.euractiv.rs/>
12. Internet: <http://www.realinstitutoelcano.org/>
13. Internet: <http://www.eursc.eu/>
14. Internet: <http://news.bbc.co.uk/>

**Assistant professor PhD Slobodan Andžić<sup>59</sup>**

### Abstract

The budget balance as government revenue and expenditure has a very important role in public finances. The budget is at the very beginning of the financial any action by public law bodies since no approved budget can not collect income nor expenses execute. The budget is still in existence in ancient Greece, the truth of the primitive form but with elements that mark the institution. There are many definitions of the budget, but some basic is that it represents računskopravni act which predict and pre-approved revenues and expenditures socio-political community to achieve collective goals in the future.

The budget adopted by the Parliament, but it is implemented by the government. Common knowledge that the European Union does not like the government of the Member States, but has its own budget with all the essential elements and factors as well as the strictly formal procedure of its adoption and adoption. You are about to specifics of the EU budget will be the topic of further discussion of this paper.

**Key words:** public finance, budget, the European Union.

<sup>59</sup> Slobodan Andžić PhD, Assistant professor, Belgrade Business School, Higher education institution for applied studies, Kraljice Marije no. 73, Belgrade, Serbia.