

УДК: 336(4-672EU)
Bibliid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 66, стр. 108–126
Изворни научни рад

ТРАДИЦИОНАЛНИ ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Ана БУДАК¹

Апстракт: Европска унија значајан део својих активности финансира из традиционалних сопствених извора финансирања. Међутим, извори су волатилни и неизвесни, имајући у виду тренд либерализације трговине присутан последњих деценија. Овим истраживањем сагледане су тенденције везане за њихов значај, као и шири ефекти које финансијски извори имају по благостање различитих друштвених група унутар Европске уније. Истраживање је спроведено применом историјско-правног метода, концептуалне анализе права и економске анализе права, која се огледа у примени дескриптивно-статистичких и компаративно-статичких метода. Резултати до којих се дошло у предметној анализи указују на субоптималност ослањања на традиционалне изворе финансирања. Анализа имплицира и потребу за изналажењем алтернативних извора финансирања Европске уније.
Кључне речи: Европска унија, буџет Европске уније, традиционални извори финансирања, царине.

1) УВОД

Тема извора финансирања Европске уније је од њеног самог оснивања била предмет интересовања око које су се водиле расправе у академској јавности. Од почетка оснивања Европска унија финансирала се од доприноса држава чланица, што је означено као прелазни период док се не установе сопствени извори финансирања.² Данас, после скоро пола века, чини се да су доприноси

¹ Правни факултет Универзитета у Београду. E-mail: ana.budak@ius.bg.ac.rs

² Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe, „L'évolution des ressources propres des Communautés et de l'Union“, 2016, стр. 2.

држава чланица ипак и даље присутни у пракси (имплицитно, преко прихода заснованих на порезу на додату вредност и порезу на бруто националном доходу). Значај сопствених извора Европске уније огледа се у члановима 310 и 311 Уговора о функционисању Европске уније. Члан 311 прописује да се Европска унија у целости финансира из сопствених извора. То би значило да јој није дозвољено да наплаћује таксе или се ослања на позајмице. У тачки 1 члана 310 наглашава се да се све ставке прихода и расхода укључују у прорачуне за сваку буџетску годину понаособ. Како у Европској унији влада принцип буџетске равнотеже, што значи да су приходи једнаки расходима и да Европска унија не сме имати дефицит, то се још више истиче значај сопствених извора финансирања. Све то значи да приходи морају *ex ante* бити довољни за финансирање предстојећих расхода, што проблем предвиђања унапред довољних извора финансирања ставља у први план.³ Посебно је алармантно што се Европска унија ослања на традиционалне изворе финансирања који су, надасве, нестабилни и чине недовољну финансијску подлогу за покривање комплексних и, временом, све захтевнијих активности Европске уније. Питање је да ли су они оптимално решење, односно да ли постоје други начини да Европска унија осигура потребан приход. У овом раду полазимо од хипотезе да то није случај. Досадашња истраживања у овој области углавном су се бавила сопственим изворима финансирања уопште, без значајнијег освртања на традиционалне изворе финансирања. Овај рад истражује управо традиционалне изворе финансирања и њихове импликације на политику Европске уније, са посебним освртом на царине, као њихов преовлађујући део. Истраживање је показало да традиционални извори данас представљају 15,2% сопствених извора Европске уније, али да имају тенденцију опадања у будућности. Структура кумулативних сопствених прихода Европске уније за период од 2000. до 2016. године показује пак да су приходи од царина стабилни, што може заварати. Наиме, имајући у виду да се број чланица у Европској унији повећава истовремено са смањењем царинске стопе услед либерализације трговине, логична последица јесте стабилизација прихода од царина. Ипак, ова стабилност се тешко може одржати у будућности услед ограниченог броја држава које Европска унија може примити у чланство, с једне стране, и либерализације трговине са тенденцијом смањења прихода од царина, с друге стране. Стабилност прихода од царина говори и о све мањем релативном значају прихода од царина, јер са проширењем чланства Европске уније расту потребе Европске уније, док апсолутни приходи од царина остају стабилни. У том смислу, са даљим проширењем чланства Европске уније приходи од царина биће све мање значајни. Како данас удео традиционалних извора финансирања у сопственим изворима финансирања износи 15,2%, овај извор непобитно не

³ „Treaty on the Functioning of the European Union“, *Official Journal of the European Union*, чл. 310 и 311, бр. С 326/07.

испуњава услов довољности. По садашњем стању ствари, све указује на то да ће традиционални извори финансирања финансирати само мали део расхода Европске уније, са тенденцијом смањења у будућности. У том смислу, поставља се питање увођења алтернативних извора финансирања. Постојећи извори су комплексни, нетранспарентни, а царине, као доминантан део традиционалих извора, негативно утичу на благостање потрошача Европске уније. Као један од могућих извора финансирања намеће се реформисани порез на додату вредност, као једноставнији, транспарентнији и стабилнији. У одговору на истраживачко питање рада коришћен је историјско-правни модел како бисмо добили јаснију слику о процесу настанка и развоја сопствених извора Европске уније. Да бисмо разумели појмове који обликују парадигму нашег истраживања, коришћена је концептуална анализа права. Економска анализа права примењена у раду огледа се у примени дескриптивно-статистичких и компаративно-статичких метода. Дескриптивно-статистички методи помажу нам у јаснијем визуелном сагледавању посматраних величина и њихове динамике промене кроз време, што је комплементарно са упоредо коришћеним историјско-правним методом и омогућава извођење емпиријски заснованих закључака. Компаративно-статички методи коришћени су како би се кроз теоријске моделе и графиконе поједностављено представили комплексни утицаји у променама политике који се тичу традиционалних извора финансирања и омогућавају да се на дедуктиван и логички конзистентан начин сагледају ефекти таквих мера. Рад ће бити организован на следећи начин. У првом делу рада биће представљени традиционални извори финансирања, као део сопствених извора финансирања, са указивањем на њихове промене у структури кроз време. Посебан осврт биће на царинама и указивању на њихове штетне ефекте по опште друштвено благостање. У раду је, иако су сада део историје, значај дат и прелевманима, с обзиром да се могу окарактерисати као најштетније трговинске баријере. У складу са добијеним резултатима истраживања и изведеним закључцима, у раду су представљене и могућности за спровођење реформи. Све ово требало би да резултира сублимацијом постојећих знања о традиционалним изворима финансирања, посебно царина, с циљем да се истакну њихове кључне мањкавости, као и да се укаже на могуће правце реформи са њиховим практичним импликацијама.

2) ТРАДИЦИОНАЛНИ ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА

Од 1970. године до данас донето је укупно шест одлука о сопственим изворима. Данас је на снази шеста Одлука о сопственим изворима из 2014. године. Ова Одлука предвиђа да државе на име трошкова прикупљања традиционалних извора финансирања задржавају 20% од износа који прикупе. Стопа која се примењује на основу за приход базиран на порезу на додату вредност износи 0,30%, при чему основа за обрачунавање овог извора не сме

прећи 50% бруто националног дохотка. Максималан укупан износ сопствених прихода Европске уније остао је 1,23% укупног бруто националног дохотка Заједнице.⁴ Европска унија се данас у потпуности финансира из сопствених извора прихода, што је и загарантовано чланом 311 Уговора о функционисању Европске уније.⁵ Ипак, неретко пракса изнедри ситуације које нису биле интенција законодавца. Тако, поставља се питање да ли је то и овде случај, односно да ли се Европска унија, посредно, ипак финансира од доприноса држава чланица. Ако традиционалне изворе посматрамо као „праве“ изворе, јер припадају Европској унији и извиру из њене политике, пре свега, царинске политике и заједничке пољопривредне политике, онда бисмо приходе од пореза на додату вредност и бруто националног дохотка могли сматрати националним, с обзиром да извиру из националних политика и долазе из буџета држава чланица. С тим у вези, чини се да би адекватнији назив за приход заснован на порезу на додату вредност и приход заснован на бруто националном дохотку пре био „квазисопствени“ него „сопствени“.

Традиционални извори финансирања као део сопствених извора финансирања

Традиционални извори Европске уније представљају део сопствених извора Европске уније, поред извора заснованог на порезу на додату вредност и извора заснованог на бруто националном дохотку. Традиционални извори финансирања представљају најстарији извор прихода Европске уније. Састоје се од царина и котизација за шећер (некада су и прелевмани били део традиционалних сопствених извора, али се Европска унија чланом 4 Споразума о пољопривреди, као дела Споразума из Маракеша, обавезала на њихово укидање, што се огледа и у њиховом нестанку из структуре прихода традиционалних сопствених извора 2009. године (Графикон 1).

⁴ „Council decision on the system of own resources of the Eiropea union“, *Official Journal of the European Union*, бр. L 168/105/2014.

⁵ „Treaty on the Functioning of the European Union“, *Official Journal of the European Union*, op. cit., чл. 311, бр. C 326/07.

Графикон 1: Динамика промене структуре прихода од традиционалних сопствених извора, 2000–2016.



Извор: приредио аутор на основу података Европске комисије доступних на ec.europa.eu/budget/library/figures/internet-tables-all.xls, приступљено: 05.01.2018. год.

Графикон 1 показује да су се у последњих неколико година приходи од царина стабилизовали на износ између 20 и 25 милијарди евра. Приходи од прелевмана и котизација за шећер имале су релативно значајан удео у структури традиционалних сопствених извора до 2009. године. Међутим, од 2009. године прелевмани нестају из структуре традиционалних сопствених извора као последица обавеза преузетих Споразумом из Маракеша, а котизације за шећер имају суштински безначајан допринос. Иако правни текстови дефинишу све изворе финансирања Европске уније као сопствене, једино се традиционални извори могу сматрати правима с обзиром на то да је Европска унија легитиман дестинатер царина које прикупљају државе чланице Европске уније. Тим пре што често нема коинциденције између државе која наплаћује царину и државе која је крајња дестинације робе, приход од царина се не би могао приписати једној држави чланици.⁶ Из разлога малог доприноса „изворних“ прихода (традиционалних извора финансирања) приходној страни буџета, неки аутори доводе у питање испуњеност захтева који поставља Уговор

⁶ Gabriele Cipriani, *Financing the EU Budget: Moving forward or backwards?*, Rowman & Littlefield International, Ltd., London, 2014, стр. 9.

о функционисању Европске уније у члану 311 (да се Европска унија у целости финансира из сопствених извора).⁷

Графикон 2: Структура кумулативних сопствених прихода Европске уније



Извор: приредио аутор на основу података Европске комисије доступних на ec.europa.eu/budget/library/figures/internet-tables-all.xls, приступљено: 05.01.2018. год.

Као што се види на Графикону 2, укупан удео традиционалних извора у сопственим изворима финансирања Европске уније износи 17,44%. То значи да уколико узмемо у обзир да су једино традиционални извори прихода „прави“, они нису довољни да финансирају активност Европске уније. Чини се да став којим се истиче неусклађеност деловања Европске уније са чланом 311 Уговора о функционисању Европске уније има своје упориште. Не може се пренебрегнути чињеница да се Европска унија, посредно, и даље, финансира преваходно из (скривених) доприноса својих чланица. Ово може имати значајне импликације у пракси и довести у питање (не)зависност Европске уније од држава чланица, посебно оних са највећим доприносима буџету. На Графикону 2 уочава се да приходи од царина представљају доминантан удео у традиционалним изворима финансирања (од укупних 17,44% колико износи удео традиционалних извора у сопственим, царине чине 16,36%). Да се приходи од царина смањују из године у годину, показује Графикон 3. На истом

⁷ Alfonso Iozzo, Stefano Micossi, Maria Teresa Salvemini, „A new budget for the European Union?“, 2008, стр. 4.

графикону можемо упоредити и значај традиционалних извора финансирања у односу на друга два сопствена извора.

Графикон 3: *Сопствени извори финансирања Европске уније*



Извор: *приредио аутор на основу података Европске комисије доступних на ec.europa.eu/budget/library/figures/internet-tables-all.xls, приступљено: 05.01.2018. год.*

Графикон 3 показује како су сопствени извори финансирања Европске уније, посебно приход заснован на бруто националном дохотку, прошли кроз велике модификације. Приметан је јаз између прихода остварених од сопствених извора, па је тако, на пример, приход заснован на бруто националном дохотку у 2013. години износио преко 100 милијарди евра, приход заснован на порезу на додату вредност износио је преко 14 милијарди евра, а приход од традиционалних извора преко 15 милијарди евра. Такође, Графикон 3 показује и да су приходи засновани на порезу на додату вредност, као и приходи од традиционалних извора, релативно стабилни. Међутим, стабилност прихода од традиционалних извора финансирања треба узети са резервом. Наиме, чињеница је да се царине смањују као последица либерализације трговине (дакле, логично би било да се приход од царина смањује са смањењем царинског оптерећења). Насупрот томе, временом се повећава број држава (дакле, логична последица била би повећање прихода од царина). Управо ово смањење царинског оптерећења с једне стране (смањење прихода од царина), и повећање чланства с друге стране (повећање

прихода), резултира стабилношћу прихода од царина. Овај деликатни баланс, односно тренутна динамика пријема нових држава у чланство Европске уније, с једне стране, и смањења царинског оптерећења, с друге стране, одржава приходе од царина стабилним. Међутим, треба имати у виду да либерализација трговине узима замах и иде ка све већем смањењу царинског оптерећења, а да Европска унија може примити у чланство само одређени број држава. Овде се поменути деликатни баланс губи (повећања прихода од пријема нових чланица више неће бити, док ће, међутим, царинска оптерећења бити све мања). Ово би довело и до пада прихода од царина. Стабилност прихода од царина сведочи о још једном феномену – док се чланство Европске уније повећава, приходи од царина су стабилни. То доводи до релативног смањења значаја у финансирању Европске уније, као и да ће, последично, са повећањем чланства Европске уније, они бити све мање значајни. Како данас удео традиционалних извора финансирања у сопственим изворима финансирања износи 15,2%, овај извор непобитно не испуњава услов довољности. По садашњем стању ствари, све указује на то да ће традиционални извори финансирања финансирати само мали део расхода Европске уније, са тенденцијом даљег смањења у будућности. Како нема јединствено успостављених царинских органа на нивоу Европске уније, државе чланице су те које прикупљају приходе од царина у име Европске уније, а онда јој их, уз задржавање 20% од укупног износа (овако висок проценат сматра се рабатом државама које прикупљају приходе од царина, посебно Холандији) прослеђују.⁸ Овде се може поставити питање да ли је таква политика праведна, односно да ли испуњава критеријум једнакости/фер расподеле. Критеријум једнакости/фер расподеле тешко да је испуњен имајући у виду висок проценат трошкова који се признаје државама које прикупљају приходе од царина. Приходе од царина прикупљају државе на ободима Европске уније, тако да оне са највећим лукама, посебно Холандија и Белгија профитирају више него што би то био случај да свака држава прикупља приходе од царина за себе. Наиме, ове државе наплаћују царине на добра која се увозе у Европску унију уопште, не само на њену територију, што подразумева да наплаћују царину на робу која за крајњу дестинацију има друге државе. На тај начин, државама – дестинатерима робе, директно је узет приход од царина које би могле наплаћивати. Од свих прикупљених царина задржава се износ од 20% прихода, што је и више него довољно за компензацију трошкова. Чак и ако претпоставимо да су им трошкови заиста високи, опет ћемо доћи до закључка да су, заправо, наплатиле више прихода него што би наплатиле према редовном току ствари. Оваква политика прикупљања царина не доводи до правилне расподеле, јер државе

⁸ High Level Group on Own Resources, „FUTURE FINANCING OF THE EU Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources“, 2016, стр. 40.

на ободу Европске уније имају далеко већи обим царињења од свих осталих држава, што значи да већи износ новца иде њима, те их и више него компензује у односу на случај када би свака држава, независно од других држава, примењивала царинску политику. Кроз Холандију, на пример, по природи ствари, имајући у виду њен географски положај, пролази много робе, али да нема царинске уније та роба би прошла кроз Холандију ка земљи дестинацији по систему ТИР карнета. На овај начин су скренути приходи са земаља у унутрашњости на земље на ободу Европске уније. Не сме се изгубити из вида разлика између фиксних трошкова и варијабилних трошкова прикупљања царина (нпр. одржавање царина, што представља фиксни трошак за државе, јесте мање-више исти у свим државама чланицама, али с обзиром на количину робе која прође кроз земље на ободу, оне ће бити вишеструко компензоване за своје трошкове). Не може се не приговорити оваквој политици да је неправична и арбитарна јер фаворизује државе које се налазе на ободу Европске уније у односу на оне у унутрашњости, позивајући се, притом, на аргумент да се налазе на границама Европске уније, посебно када се има у виду неспорна чињеница да је положај држава предетерминисан.

Царине и благостање

Општа сврха царина доводи се у питање од стране економиста либералне оријентације, с обзиром да ограничава светску трговину што води до губитка ефикасности.⁹ Неки од ефеката царина на увозника јесу и ефекат потрошње, ефекат благостања и ефекат државних прихода.¹⁰ Ефекат потрошње огледа се у смањењу потрошње производа који се

увози услед њиховог поскупљења, као директне последице наплаћене царине при њиховом увозу. Као резултат наметнутих царина, а у вези са поскупљењем производа, намеће се и у негативном смеру промењено благостање потрошача. Ефекат државних прихода огледа се у томе што новац прикупљен наплатом царина представља ставку у приходној страни буџета Европске уније. Чини се да је овај последњи ефекат позитиван и да представља сам циљ и идеју водилу приликом увођења царина – начин да се повећа приходна страна буџета. Овде треба бити посебно обазрив, те имати на уму чињеницу да се овде ипак не говори о појединачним државама чланицама, већ о Европској унији као посебном ентитету. Наиме, поменути приход од царина се, у крајњој линији, у укупном обиму од 80% прихода слива у буџет Европске уније, а не у буџете њених држава

⁹ Friedrich Heinemann, Philipp Mohl, Steffen Osterloh, *Reform options for the EU own resources system*, Springer Science & Business Media, Mannheim, 2008, стр. 56.

¹⁰ Предраг Бјелић, *Међународна трговина*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2011, стр. 320.

чланица. Из овога можемо закључити да корист у виду прилива новца има директно Европска унија, али не директно и грађани њених држава чланица, којима је смањено укупно благостање. Имајући у виду да су царине штетне за скоро све државе света, осим за оне највеће актере на међународној сцени, с правом бисмо могли закључити да су царине штетне и за Европску унију, односно да јој доносе више штете него користи, што се најбоље може показати применом Кругмановог приступа.¹¹ Наиме, увођењем царина произвођачи имају корисност која је директна последица више цене коју добијају за своје производе, док потрошач Европске уније губи своје благостање трошећи више новца, али и трошећи мање производа него што је раније при условима слободне међународне трговине. С друге стране, не треба пренебрегнути чињеницу и да је Европска унија, пре свега, царинска унија, те бисмо је могли и посматрати као јединствену целину, барем када говоримо о царинама и ефектима које имају. Имајући то у виду, посматраћемо ефекте царина на Европску унију на два нивоа: на нивоу читаве Европске уније, на тај начин што ћемо је посматрати као јединствену целину – царинску унију и на нивоу појединачних држава чланица Европске уније, као самосталних и одвојених ентитета. Данас је Европска унија највећи увозник и највећи извозник пољопривредних производа на свету.¹² Ако Европску унију посматрамо као јединствену царинску унију, можемо је, у сврхе овог рада и извођења закључка, посматрати као „велику државу”, не улазећи, притом, у разматрање правне природе Европске уније. У том случају, царине су за Европску унију двоструко корисне. Прво, Европска унија има приход од царина који је једнак производу износа царине и количини увезених производа. Друго, доносе јој корист у виду побољшања односа размене. Наиме, с обзиром да се цена производа повећава за износ царине, у Европској унији се смањује тражња, што доводи до вишкова производа и штете за све друге државе које извозе и пласирају своје производе на тржиште Европске уније (а којих је много имајући у виду да је Европска унија највећи увозник на свету). Управо од те штете Европска унија има користи – с обзиром да је увођењем царина оборила цену производа у државама извозницима, те исте производе које је некада увозила по вишој цени, сада ће увозити по нижој цени. Приходи које Европска унија убира у овом случају једнаки су производу количине производа које је увезла по нижим ценама које је проузроковала својим понашањем као битног актера на светској трговинској сцени. Како се више од 40% прихода Европске уније троши на заједничку пољопривредну политику,¹³ поставља се питање фер расподеле прихода стечених

¹¹ Paul Krugman, Maurice Obstfeld, Marc Melitz, *International Economics Theory and Policy* (9th edition), Pearson, Boston, 2012, стр. 198-225.

¹² Stefan Tangermann, Stephan von Cramon-Taubadel, „Policy in the European Union: An overview. No. 1302”, *Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung*, 2013, стр. 10.

¹³ *Ibid.*, стр. 51.

од царина, па су, судећи по расходној страни буџета, највећи дестинатери произвођачи, и то конкретно пољопривредници Европске уније. Уколико, зарад могућности изоловања ефеката царина на сваку појединачну државу чланицу, посматрамо Европску унију као збир држава чланица које је чине, позитивни ефекти царина нестају. Наиме, појединачна држава чланица Европске уније нема довољну моћ да својим увођењем царина утиче на ток светске трговине, тако да ефекти царина делују само на њеном нивоу. С тим у вези, приход који остварује Европска унија једнак је производу износа царина и количини увезених производа. Овде треба имати у виду две категорије држава чланица Европске уније – државе које се налазе на „ободу“ Европске уније“ и које убирају приходе од царина, и остале државе које не убирају приход од царина. Прва група држава наплаћује царине и доставља их Европској унији, задржавајући износ од 20% на име трошкова прикупљања царина. И поред тог прихода, међутим, имајући у виду нето ефекат царина на појединачну државу, ове државе имају само губитке у виду дисторзије производње и дисторзије потрошње. Имајући у виду да не задржавају 100% прихода од царина нема говора ни о евентуално добро уложеним приходима, с обзиром да их је мало, а посебно нема говора о компензовању потрошача државе чланице који губе своје благостање. Остале државе немају приход од царина тако да оне, како год посматрали, било појединачне било нето ефекте царина, немају корисност од царина, већ само губитке (у виду дисторзије производње и дисторзије потрошње). Међутим, посматрање појединачних ефеката царина је незахвално јер нам не даје праву, већ замагљену слику о њеним ефектима. У том смислу, ваљало би представити нето ефекте царина, односно разлику користи и штете која погађа све актере једног друштва: произвођаче, потрошаче и државу, све под оборивом претпоставком да су вредности у Европској унији постављене тако да је благостање сваког од појединачних актера једнако вредно. У првом случају, уколико посматрамо Европску унију као квази „велику државу“, нето ефекти су двоструки губици и корисност од побољшања односа размене. Европска унија трпи губитак у виду дисторзије производње, јер произвођачи Европске уније производе више производа него што би производили у условима слободне међународне трговине, и губитак услед дисторзије домаће потрошње до ког долази услед тога што потрошачи Европске уније конзумирају мање производа него што би конзумирали у условима слободне међународне трговине. Треба имати у виду да ће та корисност од побољшања односа размене зависити, пре свега, од висине царине, с обзиром да повећањем царина трошкови царина расту брже од добити.¹⁴ При вишој цени производа као последице веће царине, у Европској унији ће се повећати понуда, а смањити тражња, што ће за последицу имати повећање алокативних губитака

¹⁴ Paul Krugman, Maurice Obstfeld, Marc Melitz, *International Economics Theory and Policy* (9th edition), op. cit., стр. 225.

и смањење корисности од побољшања односа размене. Можемо закључити да су царине и на нивоу целе Европске уније штетне, јер форсирају произвођаче и њихове интересе насупрот интересима потрошача, а све то науштрб друштва као целине. Уколико ефекат царина посматрамо на нивоу појединачних држава чланица Европске уније, нема сумње да су царине штетне за државе јер им не доносе ништа друго до губитке у виду дисторзије производње и дисторзије потрошње. Царине у Европској унији ипак постоје, па се поставља питање одакле црпе политичку вољу имајући у виду да су нето ефекти царина на државе чланице губици, а да нето ефекти на нивоу Европске уније, посматране као јединствене уније, зависе од тога колико је у конкретном тренутку и у односу на конкретан производ Европска унија битан актер на светској трговинској сцени. Актуелно је и питање фер расподеле прихода од царина, посебно имајући у виду нетранспарентност расходне стране буџета. Чини се да је трговинска политика у пракси вођена специјалним интересима, а не одмеравањем трошкова и користи на нивоу читавог друштва. Неретко се чини да у стварности не постоји национално благостање – постоје само жеље и интереси појединаца. Потрошачи су група која највише губи царинском политиком. Имајући у виду да потрошачи представљају приличну групу људи, поставља се питање како царинска политика опстаје и поред тога што наноси штету великом броју људи. Наиме, насупрот потрошачима који су неорганизована група и где, самим тим, просечан потрошач нема интерес да се сам залаже за групу, налазе се пољопривредници као добро организована интересна група. Оно што можемо закључити јесте да тренутна царинска политика Европске уније одговара пољопривредницима, с обзиром да њихово благостање расте са повећањем царина. С обзиром на постојање царина у Европској унији и на расходну страну буџета Европске уније, јасно је да су пољопривредници не само добро организована група, већ и моћна политичка група која је у стању да се избори за своје интересе, па чак и у случају када су њихови интереси у супротности са интересима друштва као целине (ово је посебно важно имајући у виду да су пољопривредници релативно мала друштвена група у односу на потрошаче). Оваква царинска политика није добра, у крајњој линији, ни за пољопривредни сектор, иако је добра за сваког пољопривредника понаособ. Повећањем царина пољопривредници постају неконкурентнији и неефикаснији. Наиме, са повећањем царина смањиваће се и конкуренција на домаћем тржишту пољопривредних производа, што ће довести до најмање два лоша ефекта. Прво, пољопривредници ће производити мање производа по вишој цени. Друго, уколико замислимо просечног пољопривредника који у производњу неће улагати више него што је неопходно и тражено, производи ће бити мање квалитетни, као последица мањег улагања у производњу, иновације и технологије. Овакво стање ствари је засигурно вођено политичким притисцима. Висок степен заштите тржишта пољопривредних производа Европске уније може имати и индиректан утицај на смањење конкуренције. Наиме, квантитативни резултати скорашњих студија показују да

државе чланице Европске уније у просеку остварују мање приливе страних директних инвестиција у сектору пољопривреде, што сведочи о смањеној конкуренцији локалних произвођача и мањој активности филијала мултинационалних компанија на територији Европске уније.¹⁵ Последично, додатно су смањени и притисци конкуренције на локалне произвођаче, што смањује подстицај за ефикасношћу пољопривредника. Неефикасност пољопривредног сектора јесте у супротности са циљевима заједничке пољопривредне политике прокламованим у члану 39 ставу 1 Уговора из Лисабона, и то са тачком а („повећати пољопривредну ефикасност промовишући технички прогрес и обезбеђујући рационални развој пољопривредне производње и оптимално коришћење фактора производње, посебно рада“), са тачком д („обезбедити доступност залиха“) и тачком е („обезбедити да залихе стижу до купаца по разумним ценама“).¹⁶ Царине у пољопривредном сектору доводе до неефикасности пољопривредника, с обзиром на мањак подстицаја за сталним унапређењем производње због смањене конкуренције. Надаље, доступност залиха биће смањена за количину производа који се, као последица царина, више не увозе. На крају, потрошачи ће пољопривредне производе који су некад куповали по нижим ценама сада куповати по вишим ценама (притом, ове промене у цени зависе од висине царине).

Прелевмани

Прелевмани или варијабилне наплате представљају ценовне нецаринске баријере јер делују рестриктивно на међународну трговину преко цена. Механизам прелевмана делује тако што фактурну цену увозног добра усклађује са циљном ценом, која је најчешће цена која важи на тржишту земље увоза, одређивањем варијабилне царине која представља разлику између те две цене. На тај начин врши се изједначавање, односно усклађивање цена свих добара са ценама које већ важе на тржишту увоза.¹⁷ На овај начин Европска унија штити своје тржиште од конкурентнијих тржишта земаља у развоју имајући у виду да земље у развоју имају компаративну предност, пре свега због јефтине радне снаге и ниске цене земљишта, те су у стању да дају финални

¹⁵ Radovan Kastratović, Zorica Vasiljević, Determinants of Foreign Direct Investments in Agriculture of Danube Region, Sustainable Agriculture and Rural Development in Terms of The Republic of Serbia, Strategic Goals, Realisation within the Danube Region – Support Programs for the Improvement of Agricultural and Rural Development, Institute of Agricultural Economics, Urs. Jonel Subić, Boris Kuzman, Andrei Jean Vasile, Beograd, 2018, стр. 526.

¹⁶ „Treaty of Lisabon“, *Official Journal of the European Union*, чл. 39, ст. 1, тач. а, д и е, бр. С 306/1/07.

¹⁷ Предраг Бјелић, Нецаринске баријере у међународној трговини, Прометеј, Београд 2004, стр. 97.

производ ниже цене у односу на производ са територије Европске уније. Светска трговинска организација је прелевмане окарактерисала као најштетније царинске баријере.¹⁸ Прелевмани потпуно поништавају било какву конкурентност страних произвођача. Наиме, без обзира на трошковну ефикасност страног извозника, крајња цена тог производа по уласку у Европску унију биће изједначена са ценама на њеној територији.¹⁹ Ово изједначавање цена има негативан ефекат не само на страног извозника, већ и на само тржиште Европске уније, али и на, у крајњој линији, друштво у целини. Страни извозник не само да нема користи од своје конкурентности већ, напротив, трпи и губитке у виду производа које не може да прода на тржишту Европске уније. Наиме, тешко да се од просечног потрошача Европске уније може очекивати, у условима једнаких цена производа, да пре изабере производ пореклом из земље у развоју, него производ пореклом из Европске уније (са свим стандардима производње који то подразумевају, али и самом жељом за куповином домаћих производа на које је навикао). Земље у развоју нису конкурентне када је у питању производња индустријских производа, с обзиром на мањак ресурса, али су зато конкурентне када су у питању производи који се „производе руком“, односно који захтевају рад као главни ресурс. Прелевманима се, на тај начин, онемогућавају земље у развоју да продају своје производе, да наплате свој рад и, у крајњој линији, онемогућава се и њихов развој. Прелевмани штете крајњем потрошачу Европске уније, фактички га приморавајући да купује по вишој цени и то по артифицијелно вишој цени, с обзиром да би, у условима равнотеже и неспутаног функционисања тржишта, та цена била знатно нижа. На крају, прелевмани штете и друштву у целини, посебно имајући у виду да се њиховом употребом ресурси неефикасно употребљавају на нивоу светског тржишта²⁰ (у условима слободног тржишта производи из земаља у развоју били би пласирани на тржишта развијених земаља, производа би било више, по нижим ценама, а на тај начин дошло би и до специјализације производње). Као и све чланице Светске трговинске организације, Европска унија је морала да испоштује захтев из Споразума о пољопривреди у оквиру Споразума из Маракеша и укине прелевмане, чиме је комплетирана уругвајска рунда преговора.²¹

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ „Споразум о пољопривреди, Споразум из Маракеша“, чл. 4, Маракеш, 1994.

3) МОГУЋНОСТИ РЕФОРМЕ ТРАДИЦИОНАЛНИХ ИЗВОРА ФИНАНСИРАЊА

Царине данас представљају главни извор дохотка Европске уније када су у питању традиционални извори финансирања. Ипак, њихово постојање је штетно за велики број потрошача, а као што смо раније показали штетно је и за произвођаче, иако им доноси корисност у виду повећања благостања (повећање произвођачевог вишка), јер доприноси повећању неефикасности произвођачког сектора, што утиче на благостање читавог друштва. Царине не само да су штетне, него приходи које дају нису извесни у будућности. Наиме, приходи од царина, као доминантног традиционалног извора, константно се смањују као директна последица либерализације трговине која је почела још 1930-их година. Девета велика рунда преговора о либерализацији трговине почела је 2001. године у Дохи, а преговори још увек трају. Можемо закључити да либерализација трговине све више узима замаха, те да је реформа традиционалних извора неизбежна. Тежи се интегрисаном тржишту, тржишту без баријера у трговини, које, *inter alia*, подразумева и укидање царина. С тим у вези, неизбежно треба радити на изналажењу нових извора финансирања Европске уније који ће не само допринети бољој финансијској аутономији Европске уније, већ и осигурати одржавање постојећег степена финансијске аутономије која засигурно игра велику улогу у њеном функционисању. Поред тога, треба имати на уму и утицај царина на међународну трговину. Наиме, либерализација царинског режима може дати подстрек интензивирању међународне трговине, која је значајна за укупан привредни развој.²² За Општи споразум о царинама и трговини посебно је важан систем „кочница“ – да једном постигнутно смањење царина не може касније бити праћено њиховим повећањем. Овај систем се заснива на везивању. Када су царинске стопе везане, земља која уводи царину обавезује се да је неће подизати у будућности. Имајући у виду градуелно смањење значаја традиционалних извора финансирања Европске уније, њихову нестабилност као последицу либерализације трговине, али и систем кочница, поставља се, као неизбежно, питање алтернативних извора финансирања Европске уније. Поред тога, царине, као доминантан извор традиционалних извора финансирања, показале су се вишеструко штетним, па се, као могуће решење, намеће њихова замена ефикаснијим и стабилнијим изворима финансирања. У том смислу, ваљало би радити на изналажењу нових извора финансирања Европске уније, као што је реформа извора који се заснива на порезу на додату вредност, који би не само надокнадио мањак прихода услед смањења царина, већ би

²² Radovan Kastratović, „The Influence of Foreign Direct Investments on Economic and Social Development of Serbia“, *Bankarstvo*, 45, 4, 2016, стр. 88.

допринео и финансијској стабилности прихода Европске уније.²³ Међутим, проблем може представљати недостатак подршке у развијеним земљама чланицама Европске уније за реформама уопште, што је, *inter alia*, последица светске економске кризе.²⁴ Реформисани извор заснован на порезу на додату вредност значио би да се приходи трансферишу у буџет Европске уније, као и да досадашњи систем паралелизма више не би постојао.²⁵ Ово би засигурно допринело и смањењу административних трошкова, трошкова прикупљања овог прихода и тиме повећало ефикасност овог извора. Приметан је јаз између инсистирања органа Европске уније на традиционалним изворима и њиховој волатилности у пракси. Ово је посебно наглашено код царина, које се представљају као стабилни, „традиционални“ извори прихода и које, као такве, треба задржати. Иако је овакав систем сопствених извора финансирања Европске уније несавршен, он ипак успева да се избори са циљевима који се пред њега ставе, што говори о спремности Европске уније да реагује и одговори на изазове који јој се намећу. Ипак, овде не треба стати, већ треба радити на изналажењу извора који би били адекватнија потпора за финансијску стабилност Европске уније.

4) ИЗВОРИ

- Бјелић, П., *Међународна трговина*. Београд: Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, 2011.
- Бјелић, П., *Нецаринске баријере у међународној трговини*. Београд: Прометеј, 2004.
- Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe, *L'évolution des ressources propres des Communautés et de l'Union*, 2016.
- Cipriani, G., *Financing the EU Budget: Moving forward or backwards*. London: Rowman & Littlefield International, Ltd, 2014.
- European Union, Treaty of Lisbon. *Official Journal of the European Union*, br. C 306/1. 2007.
- European Union, Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, br. C 326. 2007.
- GATT, *Sporazum o poljoprivredi*, 1994.

²³ Paul Krugman, Maurice Obstfeld, Marc Melitz, *International Economics Theory and Policy* (9th edition), op. cit., стр. 237.

²⁴ Radovan Kastratović, „European Bank for Reconstruction and Development“, *Bankarstvo*, 44, 2, 2015, стр. 92.

²⁵ Auke Leen, „The Pros and Cons of Value Added Tax as a New Own Resource to Finance the Budget of the European Union: A Qualitative Assessment“, 2016, стр. 10.

- Heinemann, F., Mohl, P., & Osterloh, S, *Reform options for the EU own resources system*. Mannheim: Springer Science & Business Media 2008, Vol.40.
- High Level Group on Own Resources, *FUTURE FINANCING OF THE EU Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. 2016.
- Iozzo, A., Micossi, S., & Salvemini, M, *A new budget for the European Union*. 2008.
- Kastratović, R., & Vasiljević, Z., Determinants of Foreign Direct Investments in Agriculture of Danube Region. In *Thematic Proceedings "Sustainable Agriculture and Rural Development in Terms of The Republic of Serbia, Strategic Goals, Realisation within the Danube Region – Support Programs for the Improvement of Agricultural and Rural Development"*, Belgrade: Institute of Agricultural Economics, 2018..
- Kastratović, R., European Bank for Reconstruction and Development, *Bankarstvo* 2015, 44(2).
- Kastratović, R., The Influence of Foreign Direct Investments on Economic and Social Development of Serbia, *Bankarstvo* 2016, 45(4).
- Krugman, P., Obstfeld, M., & Melitz, M., *International Economics Theory and Policy (9th edition)*. Boston: Pearson, 2012.
- Leen, A. P., *The Pros and Cons of Value Added Tax as a New Own Resource to Finance the Budget of the European Union: A Qualitative Assessment*, 2016.
- Tangermann, S., & Von Cramon-Taubadel, S., *Agricultural policy in the European Union: An overview. No. 1302*, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, 2013.
- Николић, Г., „Резултати српске фискалне консолидације – осврт на испуњење Фискалног пакта ЕУ“, Европско законодавство, 2016, бр. 55.
- Шупут, Ј., „Хармонизација националног законодавства Републике Србије са Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније“, *Европско законодавство*, 2014, бр. 47-48.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

„Прави“, традиционални извори финансирања нису довољни да финансирају активности Европске уније. Ти извори су непредвидиви, а карактерише их и арбитрарна политика прикупљања царина јер фаворизује државе које се налазе на ободу Европске уније у односу на оне у унутрашњости позивајући се, притом, на аргумент њиховог положаја, који не стоји ако се има у виду да је географски положај држава предетерминисан. Једна од полуга за реформу традиционалних извора финансирања Европске уније може бити и нетранспарентност крајњих дестинатера прихода од наметнутих царина, као доминантних прихода традиционалних извора, као и чињеница да највећи терет сносе потрошачи којима се смањује благостање. Ово може бити моћно

оружје у обликовању идеја нових извора финансирања и пропагирању неопходности и оправданости политичке реформе. Како преко 500 милиона становника Европске уније директно доприноси буџету Европске уније, неопходно је водити рачуна о њиховом благостању. Као чланица Светске трговинске организације, Европска унија је подвргнута систему кочница, што сведочи о потреби алармирања јавности, како грађана Европске уније, тако и европске политичке сцене, у правцу указивања на неопходност реформи традиционалних извора финансирања Европске уније. Наиме, уочљив је тренд смањења прихода од царина из године у годину са тенденцијом да се смањује и даље. Систем кочница упарен са напорима Светске трговинске организације за њихово смањење неумитно ће довести до још већих промена у том правцу. На основу анализе традиционалних извора представљених у раду, дошли смо до закључка који могу бити од значаја и за Републику Србију, узимајући у обзир њене претензије да постане чланица Европске уније.²⁶ У том погледу треба констатовати да су критеријуми довољности и стабилности доведени у питање. Критеријум довољности није испуњен јер традиционални извори чине тек 15,2% сопствених прихода Европске уније. С друге стране пак критеријум стабилности такође не задовољава, с обзиром на континуирани тренд смањења традиционалних извора и присутни систем кочница. У том смислу, овај систем представља гаранцију да се достигнути ниво царина мора поштовати, што све неумитно указује на смањење прихода од традиционалних извора у будућности. Поменута тенденција указује на потребу изнајавења могућих алтернативних извора финансирања, у циљу стабилније и транспарентније финансијске аутономије Европске уније и њене трговинске политике.²⁷

²⁶ Јелена Шупут, „Хармонизација националног законодавства Републике Србије са Конвенцијом о заштити финансијских интереса Европске уније“, *Европско законодавство*, 2014, бр. 47-48, стр. 188; Горан Николић, „Резултати српске фискалне консолидације – осврт на испуњење Фискалног пакта ЕУ“, *Европско законодавство*, 2016, бр. 55, стр. 269-283.

²⁷ High Level Group on Own Resources, „FUTURE FINANCING OF THE EU Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources“, 2016, 40.

TRADITIONAL OWN RESOURCES OF FINANCING THE EUROPEAN UNION

Abstract: A significant part of the European Union's activities is financed from traditional own resources. However, these sources are volatile and uncertain considering the trend of trade liberalization, which has been present in recent decades. This research reviews the change in tendencies of their significance over time, as well as their wider impact on the welfare of different social groups within the European Union. The research employs the historical method, conceptual analysis of law and economic analyses of law, consisting of descriptive statistics and comparative statics methods by which the results were obtained indicating suboptimality of reliance on the traditional own resources. The results implicate the need for identifying alternative sources of financing for the European Union.

Key words: European Union, European Union budget, traditional own resources, custom duties.