

UDK: 336(4-672EU)  
36.14(4-672EU)  
Bibliid:1451-3188, 19 (2020)  
God XIX, br. 71, str. 70–82

Originalan naučni rad  
Primljen 23. oktobra 2019.  
Odobren 9. decembra 2019.

## POTENCIJALNI IZVORI FINANSIRANJA EVROPSKE UNIJE

Ivana VUJIČIĆ\*

*Apstrakt:* U ovom radu pružen je prikaz sopstvenih izvora finansiranja Evropske unije u ovom trenutku i izazova u postojećem sistemu, analizirani su mogući izvori u budućnosti i kriterijumi za odabir novih izvora finansiranja, koji bi mogli biti uzeti u obzir od strane donosilaca političkih odluka na nivou Evropske unije koje nisu pri reformi sistema finansiranja. Opisani su predlozi Evropske komisije za uvođenje novih izvora finansiranja budžeta Evropske unije. Razmotreni su mogući scenariji finansiranja, kao i mogući značaj reforme sistema finansiranja za Evropsku uniju i Republiku Srbiju.

*Gljučne reči:* Evropska unija, izvori finansiranja, sopstveni izvori finansiranja, budžet Evropske unije, reforma finansiranja Evropske unije.

### 1) UVOD

Način i izvori finansiranja Evropske unije (u daljem tekstu kao: EU) dugi niz godina predstavljaju predmet polemike i pregovaranja mnogih činilaca u EU. Razgovori o ovoj temi se intenziviraju svakih sedam godina, ali ona predstavlja i predmet interesovanja i u periodima između donošenja višegodišnjih finansijskih okvira (npr. u periodu između donošenja višegodišnjeg finansijskog okvira 2014–2020 i 2021–2017). Diskusija na ovu temu se vodi od 1970-ih kada su formirani sopstveni izvori prihoda. Pitanje finansiranja EU je veoma specifično pitanje zbog same prirode EU koja predstavlja ekonomsku i političku zajednicu država. Zbog njene *sui generis* prirode otežano je pregovaranje i postizanje dogovora u pogledu finansiranja takve zajednice. Povećana potreba za većim stepenom demokratizacije povezivanja njenih građana sa samom EU sve više aktuelizuje pitanje njenog finansiranja. Tokom istorije finansiranja EU, a naročito od sedamdesetih godina i uvođenja sopstvenih izvora finansiranja kao kategorije, tokom vremena se smanjivao značaj te kategorije u ukupnim izvorima finansiranja. Kako bi se

---

\* Doktorand, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, e-mail: ivancica.dragojlovic@gmail.com

odgovorilo na izvesnu vrstu kritike i povećao nivo povezanosti između EU i njenih građana, postigao viši stepen transparentnosti i ostvarila bliža veza između izvora finansiranja i evropskih politika tokom vremena su predlagane različite izmene izvora finansiranja i reforme samog sistema finansiranja.

## 2) IZAZOVI POSTOJEĆEG SISTEMA FINANSIRANJA EU

Članom 311 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, propisano je da će budžet Evropske unije biti finansiran u potpunosti iz sopstvenih izvora.<sup>1</sup>

U sada važećem sistemu, prihode EU čine tri sopstvena izvora: tradicionalni sopstveni izvori (poljoprivredne dažbine i carine), resurs zasnovan na PDV-u u državama članicama i transfer zasnovan na nivou bruto nacionalnog dohotka (BND) države članice. Treći od ovih resursa određuje se u visini tako da obezbedi uravnotežen budžet. Tokom godina BND izvor prihoda je prerastao u primarni izvor finansiranja EU. Ovakav način finansiranja, u skladu sa Ugovorom o funkcionisanju EU, pravno posmatrano predstavlja sopstveni izvor finansiranja, sa ekonomskog stanovišta jeste transfer između država članica. Ipak, ovakav izvor finansiranja EU se u državama članicama posmatra kao fer (jer je razmeran ekonomskoj snazi države članice) i jednostavan je za administriranje (država članica nema dodatnih troškova za prikupljanje ovih izvora).

U jednom od svojih izlaganja, Mario Monti navodi da je Visoka grupa za sopstvene izvore prihoda identifikovala četiri glavna problema u finansiranju EU: postojeći sistem finansiranja Evropske unije previše je kompleksan i netransparentan (posebno sistem nacionalnih popusta i statistički izvor prihoda na osnovu PDV-a), sopstveni izvori nisu „pravi“ (najveći deo prihoda predstavlja *de facto* nacionalni doprinos; u toku 2013. godine oko 83% prihoda EU dolazilo je direktno iz nacionalnih budžeta, što je uglavnom rezultat stalno uvećanja učešća BND-a u sopstvenim resursima od njegovog uvođenja 1988. godine), odloženo plaćanje i povećanje teškoća u godišnjim pregovorima o budžetu, dok se proces odlučivanja čini izuzetno teškim za reformisanje sistema (28 država članica mora se složiti sa bilo kakvom promenom).<sup>2</sup>

Među razlozima za reformu načina finansiranja EU i uvođenja novih sopstvenih izvora finansiranja EU, mogu se istaći potreba za povezivanjem građana EU za politike EU, povezivanje prihoda sa troškovima u sprovođenju politika EU, kao i

---

<sup>1</sup> "Treaty on the Functioning of the European Union", *Official Journal of the European Union*, C 326, Volume 55, 26 October 2012, p. 182.

<sup>2</sup> Mario Monti, "Summary Statement of Mario Monti's Keynote Introduction, in EU Own Resources: Momentum For a Reform?" (Eds.) Alfredo de Feo, Brigid Laffan, *European University Institute*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2016, p. 3.

činjenica da EU predstavlja i uniju njenih građana (a ne samo država članica) usled čega treba da postoji i direktna veza u finansiranju između njih i Evropske unije.

Jedan od glavnih kontra argumenta reformi i koji govori u prilog održavanju postojećeg sistema jeste da *status quo* obezbeđuje dovoljan iznos prihoda za finansiranje EU i trenutnu stabilnost funkcionisanja EU (države članice EU su se sve saglasile oko postojećeg modela finansiranja, dok je svaki novi model podložan prethodnim dugotrajnim pregovorima i zahteva odobrenje svih država članica).

### 3) MOGUĆI IZVORI FINANSIRANJA EU U BUDUĆNOSTI

U razmatranju potencijalno novih sopstvenih izvora finansiranja EU koji bi mogli zameniti postojeće, trebalo bi imati u vidu potrebu da takvi izvori budu dovoljni da ih zamene, tako da budu neutralni u odnosu na ukupne izvore finansiranja EU. Takođe, trebalo bi da njihovo uvođenje omogući lakše postizanje ciljeva i politika EU. Brojni su mogući novi izvori finansiranja i mnogi su već bili predmet istraživanja raznih studija i autora.

Klaus Gretšman je predlagao sledeće izvore sopstvenih prihoda EU: 1) porez na prihode; 2) oporezivanje kamata na izvoru; 3) porez na profit preduzeća; 4) procenat, tj. deo PDV; 5) akcize na duvan, vina i alkoholne napitke; 6) porez na profit centralnih banaka; 7) ekološke takse; i 8) oporezivanje komunikacija i usluga transporta.<sup>3</sup> On posebno ističe porez na dobit preduzeća kao kandidata za izvor finansiranja EU.

Kao kandidate za izvore prihoda budžeta EU, Stojanović<sup>4</sup> razmatra sledeće izvore: 1) modifikovani PDV; 2) porez na dobit korporacija; 3) porez na dohodak građana; 4) porez na energetske izvore (porez za zaštitu životne sredine); 5) akcize na duvan i alkoholna pića; 6) porez na finansijske transakcije; 7) porez po odbitku (oporezivanje kamate na izvoru); i 8) porez na dobit centralnih banaka.

Ian Beg i drugi autori u svojoj studiji predlažu i osam mogućih sopstvenih izvora finansiranja EU: 1) takse u vezi sa zaštitom životne sredine (CO<sub>2</sub>/Energy tax); modifikovan PDV; 3) akcize na duvan, alkohol i goriva; 4) korporativni porezi; 5) porezi u vezi sa komunikacijama; 6) porezi na lični dohodak; 7) porez na kapitalni dobitak; i 8) seignorage.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> European Parliament, "Directorate-General for Research, Division for Budgetary Affairs, Civil Liberties and Internal Affairs, Rules of Procedure, Petitions and Comparative Law, Reform of the Own-Resources System and Net Positions in the Budget", Luxembourg, 1998, p. 15. p. 78-94.

<sup>4</sup> Snežana R. Stojanović, *Finansiranje Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2008. str. 151-161.

<sup>5</sup> Iain Begg, Henrik Enderlein, Jacques Le Cacheux, et al, "Financing of the European Union Budget", Study for European Commission, *Directorate General for Budget*, Contract No 30-CE-0122101/00-72, Final Report, pp. 80-81.

#### 4) KRITERIJUMI ZA ODABIR IZVORA FINANSIRANJA BUDŽETA EU

Jedan od osnovnih uslova za odabir sopstvenih izvora finansiranja EU može biti karakteristika tog ili više sopstvenih izvora finansiranja da mogu finansirati u potpunosti budžet EU.

Henke navodi četiri vrste kriterijuma za racionalan sistem prihoda: 1) ekonomski; 2) pravni; 3) integracijski; i 4) tehnički.<sup>6</sup> Beg navodi tri kriterijuma za određivanje poreza koji bi mogao biti evropski porez: 1) ekonomski kriterijum, 2) administrativni kriterijum, i 3) politički kriterijum.<sup>7</sup> Kao kriterijume na osnovu kojih bi se mogli odrediti kandidati za izvore prihoda budžeta EU, Stojanović<sup>8</sup> navodi sledeće: 1) dovoljnost; 2) stabilnost; 3) vidljivost; 4) niski operativni troškovi; 5) efikasna alokacija resursa; i 6) pravičnost.

Višegodišnji finansijski okvir (MFF) 2014–2020 predviđa razloge za promenu izvora sopstvenih prihoda budžeta EU koja treba da se vode koristeći četiri glavna kriterijuma: jednostavnost, transparentnost, jednakost i demokratska odgovornost.<sup>9</sup> Sa druge strane, Evropski savet je ograničio ove kriterijume na jednostavnost, transparentnost i jednakost, izostavljajući kriterijum demokratske odgovornosti.<sup>10</sup> Ipak, sva četiri kriterijuma uzeti su kao osnova za reformu sistema finansiranja i od strane Visoke grupe za sopstvene izvore prihoda, koju predvodi bivši italijanski premijer Mario Monti.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> K. D. Henke, "Die Finanzierung der EU", in *Wirtschaftsdienst*, Vol. 77, No 1, 1997. pp. 45-49, navedeno prema: European Parliament, Directorate-General for Research, Division for Budgetary Affairs, Civil Liberties and Internal Affairs, Rules of Procedure, Petitions and Comparative Law, "Reform of the Own-Resources System and Net Positions in the Budget", Luxembourg, 1998, p. 14.

<sup>7</sup> Iain Begg, EU-Concent, EU-Budget Working Paper No. 3, "The 2008/9 EU Budget Review", March 2007, London School of Economics p. 13.

<sup>8</sup> Snežana R. Stojanović, „Finansiranje Evropske unije“, op. cit., str. 147-151.

<sup>9</sup> Joint Declaration on Own Resources by Parliament, Council and Commission, Council document 15997/13, Brussels, 25 November 2013, p. 1. <http://ec.europa.eu/budget/mff/Library/hlgor/group/hlgor-group-joint-declaration.pdf>, pristupljeno decembar 2019.

<sup>10</sup> European Council Conclusions of 7 and 8 February 2013, doc. EUCO 37/13, Brussels, 8 February 2013, p. 43. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-37-2013-INIT/en/pdf>, pristupljeno decembar 2019.

<sup>11</sup> Mario Monti and others, "Future Financing of the EU", Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources, December 2016, [http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report\\_20170104.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf), pristupljeno decembar 2019.

## **5) PREDLOZI EVROPSKE KOMISIJE ZA NOVE IZVORE PRIHODA EU**

Sistem finansiranja koji je od 1970. godine obezbeđivao finansijsku samostalnost Evropske unije tokom godina doživeo je različite promene. U početku se zasnivao pre svega na tradicionalnim sopstvenim resursima povezanim sa politikama EU, ali progresivan razvoj izvora zasnovanim na PDV-u i BND-u implicirao je promene u finansiranju EU, uglavnom na osnovu statističkih podataka koji ne pokazuju nikakvu vezu sa prioritetima politike EU. Paralelno sa evolucijom u sastavu sopstvenih izvora prihoda, uveden je veliki broj korekcija kompenzacionim mehanizmom. Značajna je činjenica da se budžet EU trenutno najvećim delom finansira iz doprinosa država članica, što stvara tenziju koja ugrožava svaku debatu o budžetu EU i dovodi u pitanje korist od članstva EU.<sup>12</sup>

Izveštaj Komisije o radu sistema sopstvenih resursa pokazuje da je većina kriterijuma procene sistema finansiranja trenutno slabo primenjena.<sup>13</sup> Sistem finansiranja budžeta EU je neproziran i tako složen da samo mali broj specijalista u potpunosti razume na koji način sistem funkcioniše. To je razlog ograničenog demokratskog nadzora nad sistemom finansiranja. Većina država članica smatra da je i sam sistem nepravedan.

Pre predloga za višegodišnji finansijski okvir 2014–2020 godine, Evropska komisija je 2011. godine dala Predlog o sopstvenim izvorima finansiranja i u njemu kao tri glavna elementa reforme iznela: 1) pojednostavljenje doprinosa od strane država članica, 2) upoznavanje sa novim oblicima sopstvenih izvora prihoda, i 3) reformu kompenzacionog (korektivnog) mehanizma.

Kao mere pojednostavljenja postojećeg sistema finansiranja predviđalo se ukidanje postojećeg prihoda na osnovu PDV-a, iz razloga što je sam proces prikupljanja veoma komplikovan, kompleksan i netransparentan. Dat je predlog za postepeno smanjenje ukupne sume prihoda zasnovane na BND-u i smanjenja sume koju države članice zadržavaju prilikom prikupljanja prihoda TOR-a sa 25% na 10%. Pri davanju predloga za upoznavanje sa novim oblicima sopstvenih izvora prihoda Komisija je identifikovala šest potencijalnih kandidata i njihovih varijanti (oporezivanje finansijskog sektora; prihodi od aukcija u okviru EU sistema za trgovanje emisijama; oporezivanje vazduhoplovnog sektora; PDV EU; porez na energiju EU i korporativni porez na dobit preduzeća EU). Detaljnim analizama donet je zaključak u korist: a) sopstvenog izvora prihoda na bazi novog

---

<sup>12</sup> European Commission, "Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union", COM(2011) 510, Brussels, 29 June 2011, p. 1.

<sup>13</sup> Commission Staff Working Paper "Financing the EU budget: Report on the operation of the own resources system", SEC(2011) 876 final of 29.06.2011.

modernizovanog PDV-a, i b) poreza na finansijske transakcije (FTT).<sup>14</sup> Novi sopstveni izvori prihoda do 2020. godine finansirani iz FTT-a i novog PDV-a mogli su iznositi oko 40% budžeta EU. Iznos koji bi se obezbedio od izvora baziranog na BND-u ostao bi najvažniji sa oko 40%, dok bi se balans izvršio sa tradicionalnim izvorima prihoda koji bi procentualno iznosili oko 20%.<sup>15</sup>

Evropska komisija je 2011. godine razmatrala moguće opcije za nove izvore prihoda na osnovu PDV-a. Svoju pažnju usmerila je na analizu dve opcije: a) paralelni sistem PDV-a sa već postojećim PDV-om u zemljama članicama, i b) sistem prenosa prihoda od PDV-a.

Prvu opciju je Komisija odmah odbacila jer bi mogla dovesti do stvaranja dvostrukog sistema PDV-a. Komisija se opredelila da kao predlog za jedan od novih izvora prihoda da drugu opciju – prihod od PDV-a koji bi se naplaćivao od građana zajedno sa postojećim PDV-om, da bi nakon toga bio transferom prebačen od strane države članice budžetu EU.

Kriterijum jednostavnosti bio bi ispunjen jer bi se izbeglo bespotrebno administriranje. Fiskalnu odgovornost imale bi države članice a ne EU. Transparentnost bi bila postignuta time što bi se građanima učinio vidljiv iznos PDV-a koji bi se odvajao za budžet EU. Jedinostvenost bi bila postignuta jedinstvenom stopom PDV-a od maksimalno 2% vrednosti roba i usluga pri svakoj kupovini roba ili plaćanjem usluga u okviru EU i uvozu u EU koje već podležu standardnoj stopi PDV-a u zemljama članicama.

Ukoliko bi predloženi sistem naplate uporedili sa već postojećim sistemom izvora prihoda novi izvor baziran na PDV-u zahtevao bi ujednačavanje standardnih roba i usluga. Zbog variranja u vremenu obima stopa u različitim državama članicama Komisija bi morala da odredi jedinstven prosek PDV-a na nivou EU. Uvođenjem novog PDV-a bio bi ispunjen kriterijum transparentnosti i direktne povezanosti sa građanima EU, ali čini se da građani ne bi podržali dodatno poresko opterećenje. Iako je razmatrala opciju uvođenja novog PDV izvora Komisija nije objavila nijedan konkretni zakonodavni predlog. Činjenica da Komisija nije otkrila udeo država članica u celini, jedna je od potvrda da ova računica ne bi predstavljala jednostavan proces.

Upoznavanje sa porezom na finansijske transakcije Komisija je predlagala kao opciju najkasnije do 2018. godine.<sup>16</sup> Uvođenjem FTT-a nacionalne vlade dobile bi

---

<sup>14</sup> P/11/799, MEMO/11/468, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-799\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-799_en.htm?locale=en), [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-468\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-468_en.htm?locale=en), pristupljeno decembar 2019.

<sup>15</sup> European Commission, "Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union", COM(2011) 510, Brussels, 29 June 2011, p. 5.

<sup>16</sup> Ibid.

dodatni prostor za manevrisanje i uvećao bi se doprinos generalnim naporima EU za konsolidaciju budžeta. Takvo oporezivanje već postoji na nacionalnom nivou u nekim državama članicama, ali njegovo delovanje na nivou EU moglo bi se pokazati efektivnijim, a mogao bi imati i važnu ulogu u smanjenju postojeće fragmentacije unutrašnjeg tržišta.<sup>17</sup>

Na osnovu predloga iznetog u izveštaju IMF-a grupi G-20<sup>18</sup> Evropska komisija je analizirala dve osnovne opcije oporezivanja finansijskog sektora kao novog izvora prihoda budžeta EU: 1) porez na finansijske transakcije – FTT (*Financial Transaction Tax*), i 2) porez na finansijske aktivnosti – FAT (*Financial Activities Tax*). Zaključeno je da je opcija poreza na finansijske transakcije kvalitativno bolja od poreza na finansijske aktivnosti, a pre svega iz razloga što bi mogući prihodi bili potencijalno značajno veći. Septembra 2011. godine Komisija je usvojila predlog za Direktivu Saveta o zajedničkom sistemu poreza na finansijske transakcije.<sup>19</sup> Već 2012. godine postaje jasno da predlog neće dobiti jednoglasnu podršku svih država članica. Iz tog razloga na bazi zahteva 11 država članica Komisija 2013. godine podnosi predlog o unapređenju saradnje iz oblasti poreza na finansijske transakcije koji je Savet iste godine odobrio.<sup>20</sup> U cilju sprečavanja izmeštanja finansijskih transakcija van 11 država članica podneti predlog se odnosio na proširenje principa zasnivanja poreza prema državi sedišta finansijske institucije na princip države u kojoj bi se finansijska transakcija odvila, što bi značilo da će se finansijske transakcije oporezivati bez obzira gde se transakcije odvijaju u svetu, čime bi se sprečile moguće špekulacije na osnovu delokacije finansijskih transakcija. Ovaj porez se ne bi primenjivao na transakcije privatnih domaćinstava ili malih i srednjih preduzeća (kao što su npr. stavljanje kuća pod hipoteku, pozajmice od banaka malih i srednjih preduzeća ili na sklapanje ugovora o osiguranju).

Prema procenama koje je uradila Evropska komisija, uticaj Direktive za implementaciju na unapređenje saradnje iz oblasti Poreza na finansijske transakcije sa poreskom stopom od 0,1% za trgovinu akcijama i obveznicama i 0,01% za druge vrste transakcija kao što su derivati, projektovana visina pojedinačnih prihoda od FTT-a mogla bi dostići nivo od 95 miliona evra za Estoniju do 11,75 milijardi evra

<sup>17</sup> European Commission, Press Release, “Financial Transaction Tax: Making the Financial Sector Pays Its Fair Share”, IP/11/1085, MEMO/11/640.

<sup>18</sup> M. Keen, R. Krelove and J. Norregaard, “The Financial Activities Tax”, in S. Claessens, M. Keen and C. Pazarbasioglu (eds.), *Financial Sector Taxation, The IMF’s Report to the G-20 and Background Material*, International Monetary Fund, Washington, D.C., September 2010, p. 118.

<sup>19</sup> European Commission, “Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC”, COM(2011) 594, Brussels, 28 September 2011.

<sup>20</sup> European Commission, Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax, Brussels, COM(2013)71, Brussels, 14 February 2013.

za Nemačku, dok bi godišnji prihodi po osnovu ovog poreza mogli dostići oko 37 milijardi evra.

Glavni poreski obveznici bile bi finansijske institucije koje obavljaju finansijske transakcije, i zapravo 85% oporezivih transakcija bilo bi između njih, dok bi na kraju trošak poreza ipak bio prebačen na klijente. Zbog pomenutih delokacija i unutrašnjih ekonomskih različitosti stvarni iznos od poreza na finansijske transakcije je prilično nepredvidiv. S obzirom na to da se nekoliko država članica izrazito suprotstavilo uvođenju FTT-a, ne bi bilo korektno prema evropskim građanima da deo sredstava kroz ovaj namenski porez finansiraju samo neke od njih.<sup>21</sup>

Evropska komisija priprema sledeći višegodišnji okvir budžeta EU za period nakon 2020. godine. Višegodišnjim okvirima do sada su se ograničavali godišnji budžeti EU za period od sedam godina. Trenutno se razgovara i odlučuje o tome koliki će period obuhvatati naredni višegodišnji okvir jer postoje otvorene mogućnosti da to bude period od 5, 7 i 10 (5+5) godina.<sup>22</sup> Njime će biti stvorene implikacije za usvajanje novih politika.

Nakon Bregzita prihodi za period od sedam godina (2021–2027) imaće prazninu od oko 93 milijardi evra. S obzirom na to da ne sme postojati deficit u EU, 50% praznine treba popuniti doprinosima većih država članica, a ostalih 50% bi trebalo nadoknaditi kroz smanjenje troškova. Već je dogovoreno da će nova ograničenja biti najmanje 1,1% BND-a. Drugo, pregovori bi se završavali godinu i po dana pre početka budžetskog perioda, suprotno prethodnom MFF-u, gde je odlaganje dovelo do neefikasne primene. Što se tiče prihoda, uz odlazak Velike Britanije, postaje realnije raspravljati o poreskoj politici širom država članica i razmotriti doprinose zemalja članica na osnovu poreza. Uz to potrebne su i reforma uštede troškova. U obraćanju javnosti raniji Komesar za budžet EU Gunther Ottinger upozorio je: „Svi programi će morati da tolerišu određena smanjenja, čak i veliki

---

<sup>21</sup> Ubrzo nakon odobrenja predloga od strane Saveta, Ujedinjeno Kraljevstvo zajedno sa Severnom Irskom podnelo je tužbu Evropskom sudu pravde protiv odluke Saveta, smatrajući da se na taj način autorizuje usvajanje FTT-a sa ekstritorijalnim efektima koji su u suprotnosti sa nadležnošću, pravima i obavezama država članicama koje nisu učestvovala u njegovom donošenju, tvrdeći da je prekršena odredba iz čl. 327 Ugovora o funkcionisanju EU. Evropski sud pravde je potvrdio zakonitost pojačane saradnje i odbacio tužbu kao preuranjenu zasnovanu na špekulativnim argumentima Ujedinjene Kraljevine o uticaju FTT-a na države koje ne učestvuju iz razloga što sam porez još uvek nije bio usvojen, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CJ0209&from=EN\\_pristupljeno](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62013CJ0209&from=EN_pristupljeno) decembar 2019.

<sup>22</sup> European Parliament, “The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Duration”, Policy Department for Budgetary Affairs, Directorate General for Internal Policies of the Union, PE 603.798, October 2017, pp. 15-24, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603798/IPOL\\_IDA\(2017\)603798\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603798/IPOL_IDA(2017)603798_EN.pdf)



programi, kao što su kohezija, poljoprivredna politika i ruralni razvoj.<sup>23</sup> Isti komesar smatrao je, takođe, i da je sistem korekcija isuviše komplikovan i složen obračun, pa bi prema njegovom mišljenju u narednom MMF-u trebalo predvideti ukidanje kompenzacionog mehanizma, kao i uvođenje novog poreza na plastiku širom EU. Takođe, jedna od novih vrsta sopstvenih resursa mogao bi u budućnosti biti i prihod od trgovanja emisijama. Komisija želi da sačuva vodeću ulogu Evrope na globalnoj sceni kao lidera u borbi protiv klimatskih promena.

Tako, pored tri postojeća izvora prihoda EU postoji mnogo mogućih izvora prihoda koji se mogu koristiti za finansiranje budžeta EU u budućnosti, a oni koji se najčešće pominju u javnim debatama su: 1) prihod zasnovan na reformisanom PDV izvoru (*Reformed VAT – based own resource*); 2) porez na dobit korporacija (*Corporate tax – based own resource*); 3) Porez na finansijske transakcije (*Financial Transaction Tax – FTT*); 4) Prenos energije – struja (*Electricity*); 5) Porez na motorno gorivo (*Motor Fuel*); 6) porez za izdavanje valute centralnih banaka (*Seigniorage – Central bank currency issuance*); 7) porez na emisiju gasova – ugljen-dioksida (*Carbon pricing*); 8) Putovanja i autorizacioni sistem (*EU travel and autorisation system – ETIAS*).<sup>24</sup>

Evropska komisija je 14. februara 2018. godine izdala Komunikaciju za Novi višegodišnji okvir za period posle 2020.<sup>25</sup> Kao moguće opcije za budući finansijski okvir pominju se: 1) sistem trgovanja emisijama, 2) sopstveni resursi zasnovani na pojednostavljenom PDV-u, 3) porez na korporacije – zajednička konsolidovana korporacijska poreska osnovica, 4) *Seigniorage* (senjoraž). Novi sopstveni izvori prihoda mogli bi se koristiti da bi se napravila još direktnija veza sa politikama Unije, a posebno da se podrže ciljevi politike održivog razvoja, jedinstvenog tržišta i Ekonomske i Monetarne unije.

Evropski sistem za trgovanje emisijama je opisan kao kamen temeljac klimatske politike EU i ključno sredstvo za smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte. Države članice davale bi na aukciju višak dozvola kupljenih od strane kompanija za pokriće njihove emisije gasova. Kompanije koje koriste manje od svoje kvote emisije mogu prodati ove karbonske kredite. U okviru ograničene emisije, kompanije bi mogle prodavati ili kupovati dozvole za trgovanje emisijama jedne od drugih po potrebi. Udeo prihoda od licitiranja mogao bi biti dostupan za budžet EU. Prihod od toga trenutno ide u nacionalne državne budžete. Predviđa se da bi prihodi

<sup>23</sup> <http://www.euronews.com/2018/01/10/the-eu-s-future-budget-plugging-the-brex-it-hole>, pristupljeno decembar 2019.

<sup>24</sup> European Commission, COM(2017) 358 of 28 June 2017.

<sup>25</sup> European Commission Communication to the European Parliament and the European Council, "A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post – 2020 Brussels", 14.2.2018 COM(2018) 98 final.

od trgovanja emisijama mogli doneti između 7 i 105 milijardi evra u toku sedam godina. Sistem trgovanja emisijama može pomoći kao podrška cilju održivog razvoja EU.

Pojednostavljeni porez na dodatu vrednost predstavljao bi porez na potrošnju sa poreskom osnovicom obračunatom za svu prodatu robu i usluge u EU. Danas, sopstveni resursi zasnovani na tom porezu oslanjaju se na vrlo složene statističke proračune. Reformisani sopstveni resurs mogao bi se ubirati iz pojednostavljenog poreza na dodatu vrednost. Sadašnji prihodi zasnovani na PDV-u su trenutno oko 105–140 milijardi evra. Pojednostavljenje i nastavak dalje reforme ovog izvora prihoda mogao bi dovesti do obrazovanja jedinstvenog evropskog poreza na dodatu vrednost.

Velike kompanije imaju najviše koristi od jedinstvenog tržišta. Zajednička konsolidovana poreska osnovica za korporacije predstavljala bi jedinstveni skup zajedničkih pravila za izračunavanje oporezive dobiti za kompanije u EU. Doprinos zasnovan na usaglašenoj osnovi poreza na dobit pravnih lica, eventualno uključujući i digitalnu komponentu, ojačala bi vezu između prednosti jedinstvenog tržišta i finansiranje Unije. Svaka država članica zadržala bi mogućnost da oporezuje svoj udeo dobiti po sopstvenoj nacionalnoj poreskoj stopi. U zavisnosti od odabranog modela i primenjene stope prihodi od ovog poreza za više od sedam godina mogli bi dostići između 21 i 140 milijardi evra, ne uključujući očekivane prihode od smanjenja poreske evazije. Sopstveni resursi zasnovani na udelu prihoda od zajedničke konsolidovane osnovice poreza na dobit preduzeća ojačali bi vezu između koristi od jedinstvenog tržišta i finansiranja budžeta EU.

Pošto postoji direktna veza Ekonomske i Monetarne unije sa novčanim prihodom Evropske centralne banke za izdavanje evra još jedan od mogućih sopstvenih izvora prihoda EU u budućnosti mogao bi biti i *Seigniorage*. Ovaj termin koristi se za opis dobiti od izdavanja novca od strane centralnih banaka i predstavlja razliku između nominalne vrednosti novčića i njihovih proizvodnih troškova.

Kao oblik nacionalnog doprinosa dostupnih za budžet EU bila bi suma novca koji odgovara udelu neto dobiti od nacionalnih centralnih banaka za novčane prihode u okviru Evrozone, koje se trenutno isplaćuju nacionalnim trezorima država članica. U zavisnosti od procenta koji se primenjuje, procenjeni prihodi od senjoraža mogli bi biti u rasponu od 10,5 milijardi evra (10%) do 56 milijardi evra (50%) u toku sedam godina.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> European Commission Communication to the European Parliament and the European Council; A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020 Brussels, 14.2.2018 COM (2018) 98 final, p. 16. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework_en.pdf), p. 18. pristupljeno novembar 2019.

U predlogu Evropske komisije o Odluci o sopstvenim resursima, iz maja 2019. godine, Komisija je izrazila potrebu za reformom sistema finansiranja EU putem modernizovanja postojećih sopstvenih izvora prihoda:<sup>27</sup> 1) održavanjem carina kao tradicionalnih sopstvenih izvora prihoda za EU nepromenjenim, ali smanjujući ih na 10% kao procenat koji države članice zadržavaju kao troškove naplate, 2) zatim zadržavanjem sopstvenih izvora prihoda na bazi BND-a kao izvora koji čini balans budžeta, i 3) pojednostavljuvanjem sopstvenog izvora prihoda zasnovanih na PDV-u. Pored toga Komisija je predložila uvođenje paketa novih sopstvenih izvora prihoda koji bi se sastojao od: 1) zajedničke konsolidovane poreske osnove za korporacije, 2) udela prihoda od aukcija evropskog trgovanja emisijama, i 3) nacionalnog doprinosa država članica koji bi se izračunavao prema količini ne reciklirane plastike ambalažnog otpada. Takođe je potrebno ustanoviti princip kojim bi se budući prihodi trebali ostvarivati direktno iz politika EU u budžet EU, zatim postupno ukinuti korekcije u okviru kompenzacionog mehanizma kao i povećati sopstvene izvore prihoda.

## **6) MOGUĆI SCENARIJI FINSIRANJA EU**

Veličina budžeta EU zavisi prvenstveno od uloge i ciljeva koje EU treba da postigne. Evropska komisija razmatra više različitih scenarija<sup>28</sup> predloženih od strane Visoke grupe, u izveštaju predsednika Visoke grupe Maria Montia o daljem razvoju EU i sistema finansiranja budžeta u okviru njih:

- 1) „Carrying on“ – EU zadržava postojeći sistem prihoda, ukida se mehanizam korekcija i uvode se novi prihodi i naknade za finansiranje budžeta EU,
- 2) „Doing less together“ – EU zadržava postojeći sistem prihoda, ukida se mehanizam korekcija,
- 3) „Some do more“ – Isti kao scenario 1, uz uvođenje novih politika u čijem finansiranju će učestvovati države članice,
- 4) „Radical redesign“ – Isti kao scenario 1, samo pojednostavljen uz uvođenje novih sopstvenih resursa, i

---

<sup>27</sup> European Commission, Proposal for a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union, Brussels, 2.5.2018 COM(2018) 325 final, pp. 3-4.

<sup>28</sup> European Commission, Reflection paper on the future of EU finances Five scenarios – Implications This Reflection Paper draws on the report on “Future Financing of the EU” presented in January 2017 by a high-level group set up jointly by the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission”, chaired by Mario Monti, [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2017/Factsheet\\_FutureEUfinances\\_FiveScenarios\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2017/Factsheet_FutureEUfinances_FiveScenarios_en.pdf), pristupljeno novembar 2019.

- 5) „Doing much more together“ – Šire reforme scenarija 4, i uvođenje novih sopstvenih resursa koji bi zauzimali značajan udeo u ukupnom prihodu budžeta EU.

## **7) ZNAČAJ ZA EVROPSKU UNIJU I REPUBLIKU SRBIJU**

U aktuelnim debatama detaljno se razmatraju novi potencijalni izvori prihoda EU, uključujući i one pomenute u Montijevom izveštaju. Nakon povlačenja Ujedinjenog Kraljevstva iz EU, gubitak glavne zemlje kao neto doprinosnice dovešće do velikih promena u finansiranju budžeta EU, što dalje implicira ukidanje kompenzacionog mehanizma i nacionalnih popusta za određene države članice i na taj način postaje prilika da se radikalno pojednostavi prihodna strana budžeta, da se učini manje složenom i mnogo više transparentnom. Samim tim, promenama kao jedan od glavnih izazova postavlja se pitanje uvođenja novih izvora finansiranja budžeta EU.

U davanju ocene o prednostima i manama, odnosno koristima i troškovima koje izbor pojedinog novog izvora prihoda može uzrokovati, posebno treba imati u vidu različite političke interese država, vlada i privrednih elita pojedinih zemalja. Na osnovu analize potencijalnih novih izvora finansiranja EU, predstavljenih u radu, dolazimo do zaključka da bi oni mogli biti od značaja i za Republiku Srbiju, uzimajući u obzir njene pretenzije da postane članica Evropske unije u narednom periodu. Njihovo uvođenje predstavljalo bi na neki način dodatno opterećenje na račun država članica EU, pa samim tim i Republike Srbije. Zato je važno pitanje da li uopšte uvoditi jedan ili više novih izvora prihoda kojima će se finansirati rashodi EU. Jedna od ideja vodilja pri uvođenju novih izvora prihoda na nivou EU trebalo da bude princip neutralnosti, novi prihodi EU trebalo bi da budu praćeni istovremenim smanjenjem nacionalnih poreza koji se naplaćuju na nivou države članice u istom ili približnom iznosu. Princip neutralnosti potreban je kako bi se politički olakšalo uvođenje dodatnih izvora prihoda. U protivnom, vlade država članica mogle bi se suočiti sa kritikom i velikim otporom opozicije i građana, pogotovo imajući u vidu loša ekonomska kretanja u svetu poslednjih deset godina, i neizvesnoj i ne baš ekonomski optimističnoj budućnosti u naredne dve-tri godine, a možda i duže. Zaključak je da ne postoji jedan ili više „perfektnih“ ili „idealnih“ sopstvenih izvora prihoda koji bi mogli obuhvatiti sve interese, već izbor određenog izvora finansiranja mora predstavljati kompromis interesa država članica. Restrukturiranje sistema sopstvenih prihoda ne znači nužno stvaranje novog poreza. Postoji i mogućnost preraspodele u okviru primanja od postojećih sopstvenih izvora prihoda ili njihovih delova.

Pitanje o uvođenju novih potencijalnih izvora prihoda i njihovoj reformi postoji već godinama, kao i niz debata i predloga o istom. Svakako, ono će kao politički osetljivo pitanje ostati predmet jednoglasne odluke država članica. Donošenje odluka potrebnih za reformu sistema i promene vezane za izvore finansiranja EU,

osim konsultacija sa Evropskim parlamentom i ratifikacije od strane svih država članica, zahtevaju i jednoglasnost Saveta. Pored važnih pitanja u pregovorima oko novog višegodišnjeg finansijskog okvira, njegove fleksibilnosti, uslovljavanja, strukture kao i njegovog trajanja, kao jedan od glavnih zadataka ostaje pronalaženje rešenja i odgovora na osetljivo pitanje – da li će neki od novih potencijalnih izvora finansiranja budžeta EU biti usvojen i na taj način se povećati finansijska samostalnost EU. Takve izmene činjene su i ranije kao deo paketa koje su pratile svaki novi višegodišnji finansijski okvir, tako da sve aktuelne opcije ostaju kao neke od realno mogućih rešenja za period nakon 2020. godine.

## 8) LITERATURA

- Henke, K.D., "Die Finanzierung der EU", in *Wirtschaftsdienst*, Vol. 77, No 1, 1997. pp. 45-49.
- Keen, M., R. Krelove and J. Norregaard, "The Financial Activities Tax", in S. Claessens, M. Keen and C. Pazarbasioglu (eds.), *Financial Sector Taxation, The IMF's Report to the G-20 and Background Material*, International Monetary Fund, Washington, D.C., September 2010, p. 118.
- Monti, Mario, "Summary Statement of Mario Monti's Keynote Introduction, in EU Own Resources: Momentum For a Reform?", (Eds.) Alfredo de Feo, Brigid Laffan, *European University Institute*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2016.
- Stojanović, Snežana R., „Finansiranje Evropske unije“, Službeni glasnik, Beograd, 2008. str. 151-161.

### POTENTIAL RESOURCES OF THE EUROPEAN UNION FINANCING

*Summary:* This paper provides an overview of the current European Union's sources of funding and challenges to the existing system, analyzes possible sources in the future, and criteria for selecting new sources of funding that could be considered by policy makers at the EU level in reform financing system. The European Commission proposals for the introduction of new sources of financing for the European Union budget are described. The possible financing scenarios of the European Union were discussed, as well as the possible importance of reforming such a financing system for the European Union and the Republic of Serbia.

*Key words:* European Union (EU), sources of financing, EU sources of financing, budget of the European Union, EU reform of financing.