



RASHODI UNIJE

Proračunske rashode zajednički odobravaju Vijeće i Parlament. Godišnjim se proračunom EU-a moraju poštovati proračunske gornje granice koje su za različite programe i politike, kao što su kohezija, poljoprivreda i vanjski odnosi, dogovorene u sklopu višegodišnjeg financijskog okvira. Instrumentima fleksibilnosti jamči se da EU može reagirati u slučaju nepredviđenih potreba. Primjenom financijskih instrumenata postiže se učinak financijske poluge u pogledu potrošnje EU-a.

PRAVNA OSNOVA

- Članci 310. – 325. i 352. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i članci 106.a, 171. – 182. i 203. Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju;
- Uredba Europskog parlamenta i Vijeća (EU, Euratom) br. 966/2012 od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002^[1];
- Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 1311/2013 od 2. prosinca 2013. kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020.^[2];
- Međuinstitucionalni sporazum od 2. prosinca 2013. između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, o suradnji u vezi s proračunskim pitanjima i o dobrom financijskom upravljanju^[3].

CILJ

Financiranje politika Europske unije u okvirima proračunske discipline te u skladu s važećim pravilima i postupcima.

OSNOVNA NAČELA

Proračun Zajednice slijedi devet osnovnih pravila: pravilo jedinstva, pravilo točnosti proračuna, pravilo jedne godine, pravilo uravnoteženosti, pravilo obračunske jedinice (euro), pravilo univerzalnosti, pravilo specifikacije (sva su odobrena sredstva namijenjena točno određenoj vrsti rashoda), pravilo dobrog financijskog upravljanja i pravilo transparentnosti u skladu s člancima 6. # 35. Uredbe o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije.

Pravilo jedne godine mora se uskladiti s nužnošću upravljanja višegodišnjim aktivnostima, koje su u okviru proračuna dobile na važnosti. Proračunom su stoga obuhvaćena različita odobrena sredstva koja se sastoje od:

[1]SL L 298, 26.10.2012., str. 1.

[2]SL L 347, 20.12.2013., str. 884.

[3]SL C 373, 20.12.2013., str. 1.

- odobrenih sredstava za preuzimanje obveza, koja pokrivaju ukupan trošak pravnih obveza preuzetih za višegodišnje aktivnosti tijekom tekuće financijske godine;
- odobrenih sredstava za plaćanja, koja pokrivaju rashode u vezi s izvršavanjem obveza preuzetih tijekom tekuće financijske godine ili prethodnih godina.

Pravilo jedinstva ne provodi se u potpunosti s obzirom na to da odobrena sredstva Europskog razvojnog fonda (ERF) ([5.3.1](#)) nisu primjerice uvrštena u proračun. Međutim, na inzistiranje Parlamenta u Međuinstitucionalni sporazum o proračunskoj disciplini, o suradnji u vezi s proračunskim pitanjima i o dobrom financijskom upravljanju iz prosinca 2013. uvrštena je odredba prema kojoj Komisija priprema godišnje izvješće u kojemu se daje uvid u načine na koje će se razne aktivnosti Unije, financirane iz proračuna EU-a ili drugim sredstvima, odraziti na njezine financije i proračun. To izvješće sadržava informacije o ERF-u, o raznim operacijama zaduživanja i pozajmljivanja, pa i o Mehanizmu za europsku financijsku stabilnost i Europskom fondu za financijsku stabilnost ([2.6.8](#)), te o uzajamnim fondovima EU-a za vanjsko djelovanje, koji su zbog migracijske situacije dobili na važnosti.

STRUKTURA PRORAČUNA PREMA VRSTI ODOBRENIH SREDSTAVA

1. Operativni rashodi / administrativni rashodi / proračuni za zasebne aktivnosti

Opći proračun podijeljen je u deset dijelova, po jedan za svaku instituciju. Dok se dijelovi proračuna drugih institucija uglavnom sastoje od administrativnih rashoda, proračun Komisije (dio III.) sastoji se od operativnih rashoda kojima se financiraju mjere i programi te administrativnih troškova njihove provedbe (tehnička podrška, agencije, ljudski resursi). Ukupni administrativni rashodi za 2018. iznose 6,04% ukupnog proračuna od 160 113,5 milijuna EUR.

Komisija se koristi proračunskom nomenklaturom kojom se sredstva razvrstavaju prema područjima politike i političkim aktivnostima, što olakšava procjenu troškova i uspješnosti svake politike EU-a zasebno („izrada proračuna na temelju aktivnosti”).

2. Višegodišnji financijski okvir (VFO) ([1.4.3.](#))

Od 1988. rashodi Zajednice/EU-a dio su višegodišnjeg okvira u kojemu se proračun raščlanjuje na naslove koji odgovaraju širokim područjima politike s gornjim granicama rashoda koji odražavaju glavne proračunske prioritete za obuhvaćeno razdoblje. Prvo je programsko razdoblje trajalo pet godina dok su sljedeća trajala sedam godina, koliko traje i trenutno razdoblje. Godišnji proračuni moraju se pridržavati ograničenja utvrđenih u višegodišnjem okviru.

Najviše proračunskih sredstava i dalje se dodjeljuje za poljoprivrednu i ruralnu politiku, a nakon njih slijedi regionalna politika. Donja tablica prikazuje raspodjelu proračuna za 2018. prema područjima politike u skladu s trenutnim višegodišnjim financijskim okvirom za razdoblje 2014. – 2020.

Usvojeni proračun za 2018: pregled odobrenih sredstava
za preuzimanje obveza prema kategorijama VFO-a

Naslov VFO-a	u milijunima EUR	%
Konkurentnost za rast i radna mjesta	22 001,5	13,7%
Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija	55 532,2	34,7%
Održivi rast: prirodni resursi	59 285,3	37,0%
Šigurnost i građanstvo	3 493,2	2,2%

Globalna Europa	9 568,8	6,0%
Administracija	9 665,5	6,0%
Ostalo	566,9	0,4%
Ukupno	160 113,5	100,0%

3. Instrumenti fleksibilnosti i instrumenti u slučaju nužde

Uz planirane rashode za financiranje politika EU-a u okviru višegodišnjih programa određena su sredstva u proračunu EU-a rezervirana za suočavanje s neočekivanim krizama i situacijama. Ti se posebni instrumenti fleksibilnosti mogu koristiti u slučaju gospodarskih kriza (npr. Europski fond za prilagodbu globalizaciji), prirodnih katastrofa (npr. Fond solidarnosti), humanitarnih kriza (npr. pričuva EU-a za pomoć u nuždi) ili drugih neočekivanih potreba (npr. instrument fleksibilnosti) u državama članicama EU-a, zemljama kandidatkinjama ili zemljama izvan EU-a. Tim se sredstvima omogućuje da se pokriju hitne financijske potrebe, obično iznad gornjih granica VFO-a.

POZAJMLJIVANJE I FINACIJSKI INSTRUMENTI

Financijski instrumenti u obliku kapitala ili rizičnog kapitala, jamstava ili drugih aranžmana o podjeli rizika uvršteni su u niz programa EU-a za povećanje kapaciteta financijske pomoći EU-a da proizvede učinak financijske poluge.

U sklopu paketa mjera koji je Vijeće 9. svibnja 2010. donijelo za države članice koje imaju poteškoće ili im prijete ozbiljne poteškoće, uspostavljen je Mehanizam za europsku financijsku stabilnost kako bi se pružila financijska potpora u obliku zajma ili kreditne linije za koje se pružaju jamstva iz proračuna EU-a. Instrument platne bilance omogućuje pružanje financijske pomoći državama članicama čija valuta nije euro (2.6.8). Osim toga, makrofinancijsku pomoć u obliku zajmova ili bespovratnih sredstava moguće je pružiti zemljama koje nisu članice EU-a.

Raspon operacija i instrumenata znatno se povećao od 1978., a posljednjih je godina i dodatno proširen, posebno u okviru Europskog fonda za strateška ulaganja.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Prije usvajanja Ugovora iz Lisabona proračunski su se rashodi klasificirali kao obvezni (ako su bili povezani s obvezama utvrđenima Ugovorom ili aktima usvojenima u skladu s Ugovorom) ili neobvezni. Dok je Parlament odlučivao o neobveznim, Vijeće je odlučivalo o obveznim rashodima. Parlament se usprotivio toj podjeli smatrajući je ograničenjem svojih ovlasti. Ugovorom iz Lisabona ukinuta je razlika između obveznih i neobveznih rashoda, a Parlamentu i Vijeću dodijeljena je zajednička nadležnost nad cijelim proračunom (1.2.5).

Parlament ustraje na proračunskoj transparentnosti i provedbi odgovarajućeg nadzora nad svim operacijama i instrumentima te traži da svi rashodi i prihodi koji su rezultat odluka institucija EU-a ili odluka donesenih u njihovo ime, pa i odluka u vezi sa zaduživanjem, pozajmljivanjem i davanjem jamstva za zajmove, budu sažeti u dokumentu koji bi se svake godine prilagodio nacrtu proračuna te bi sadržavao opći pregled financijskih i proračunskih posljedica aktivnosti Unije.

Parlamentarni Odbor za proračunski nadzor jednom godišnje održava sastanke s Europskom investicijskom bankom (1.3.15) radi provjere njezinih financijskih aktivnosti te podnosi godišnja izvješća u kojima ocjenjuje njezinu uspješnost i rezultate iz prethodnog razdoblja. Odbor za proračune i Odbor za ekonomsku i monetarnu politiku Europskog parlamenta složili su se o podnošenju godišnjeg izvješća u kojem će se ocjenjivati tekuće i buduće aktivnosti Europske investicijske banke. Pritom se izmjenjuju na položaju vodećeg odbora. Imajući u vidu

da financijski instrumenti mogu biti vrijedno sredstvo za povećanje učinka sredstava Unije, Parlament je naglasio kako bi se ti instrumenti trebali primjenjivati pod strogim uvjetima, izbjegavajući pritom proračunske rizike. U tu su svrhu u Financijsku uredbu uvrštena detaljna pravila za korištenje financijskim instrumentima.

Vera Milićević
10/2018