



IZVRŠENJE PRORAČUNA

Komisija je odgovorna za izvršenje proračuna u suradnji s državama članicama, a podliježe i političkom nadzoru Europskoga parlamenta.

PРАВNA OSNOVA

- Članci 290. i 291., članci 317.–319. i članci 321.–323. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) te članak 179. Ugovora o Euratomu;
- Financijska uredba, tj. Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog Parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012^[1];
- Međuinstitucionalni sporazum od 2. prosinca 2013. između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, o suradnji u proračunskim pitanjima i o dobrom financijskom upravljanju^[2].

CILJ

Komisija je u okviru dopuštenog ograničenja za odobrena sredstva odgovorna za izvršavanje prihoda i rashoda proračuna u skladu s Ugovorima i s odredbama i napucima navedenima u Financijskoj uredbi ([1.4.3](#)).

Države članice surađuju s Komisijom kako bi se odobrena sredstva koristila u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja, tj. ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti.

OPIS

A. Osnovni način rada

Izvršenje proračuna obuhvaća dva osnovna postupka: preuzimanje obveza i plaćanja. Preuzimanje obveze za rashode podrazumijeva donošenje odluke o korištenju određenog iznosa iz pojedine proračunske linije radi financiranja konkretne aktivnosti. Nakon što se utvrde odgovarajuće pravne obveze (primjerice ugovori) i pruže ugovorne usluge, obavi rad ili isporuči roba, rashodi se odobravaju i dospjeli iznosi se isplaćuju.

[1]SL L 193, 30.7.2018., str. 1.
[2]SL C 373, 20.12.2013., str. 1.



B. Načini izvršenja

Komisija može izvršavati proračun na jedan od sljedećih načina:

- izravno („izravno upravljanje”) preko svojih odjela ili izvršnih agencija,
- podijeljenim upravljanjem s državama članicama („podijeljeno upravljanje”),
- neizravno („neizravno upravljanje”), povjeravanjem zadaća izvršavanja proračuna subjektima i osobama, primjerice trećim zemljama, međunarodnim organizacijama i drugima.

U praksi se oko 76 % proračuna potroši u okviru „podijeljenog upravljanja”, pri čemu države članice raspodjeljuju financijska sredstva i upravljaju rashodima, 22 % se izvrši u sklopu „izravnog upravljanja” Komisije ili njezinih izvršnih agencija, a preostalih 2 % „neizravnim upravljanjem”^[3].

U okviru sustava financijske transparentnosti^[4] dostupne su informacije o korisnicima sredstava kojima izravno upravlja Komisija. Navedeni su i korisnici Europskog razvojnog fonda. Svaka država članica odgovorna je pak za objavu podataka o korisnicima sredstava kojima raspolaže u okviru izravnog i neizravnog upravljanja^[5].

Člankom 317. UFEU-a određuje se da Komisija mora izvršavati proračun u suradnji s državama članicama te da se odredbama donesenim sukladno članku 322. UFEU-a moraju utvrditi nadzorne i revizijske obveze država članica pri izvršavanju proračuna te odgovornosti koje iz toga proizlaze.

Nadalje, u širem kontekstu provedbe zakonodavstva EU-a, člancima 290. i 291. UFEU-a utvrđuju se odredbe kojima se uređuju delegirane i provedbene ovlasti dodijeljene Komisiji, a osobito nadzor nad Komisijom koji u tom smislu provode države članice, Vijeće i Europski parlament.

Prema članku 290. UFEU-a, zakonodavnim aktom može se Komisiji delegirati ovlast za donošenje nezakonodavnih akata kojima se dopunjuju „određeni elementi zakonodavnog akta koji nisu ključni”. Parlament i Vijeće imaju pravo opozvati takvo delegiranje ovlasti Komisiji ili mu prigovoriti i time spriječiti njegovo stupanje na snagu.

Člankom 291. propisuju se provedbene ovlasti dodijeljene Komisiji. Člankom 291. stavkom 1. UFEU-a utvrđuje se da su države članice odgovorne za usvajanje svih mjera nacionalnog prava potrebnih za izvršavanje pravno obvezujućih akata Unije, dok se člankom 291. stavkom 2. UFEU-a predviđa da se tim aktima izvršne ovlasti dodijele Komisiji ili, u slučaju članka 24. i članka 26. Ugovora o Europskoj uniji (UEU), Vijeću kad su „potrebni jedinstveni uvjeti za provedbu pravno obvezujućih akata Unije”. Sukladno članku 291. stavku 3. UFEU-a, Parlament i Vijeće uredbama utvrđuju propise koji se tiču mehanizama nadzora izvršavanja provedbenih ovlasti Komisije.

Članak 291. UFEU-a dopunjen je Uredbom (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima

[3] Podaci Glavne uprave za proračun Komisije.

[4] http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm

[5] Na sljedećoj stranici pronaći ćete kartu s poveznicama na internetske stranice država članica (koje su odgovorne za njihov sadržaj): http://ec.europa.eu/contracts_grants/beneficiaries_en.htm



nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije^[6]. Taj se nadzor provodi preko odbora koje čine predstavnici država članica, a predsjedaju im predstavnici Komisije. Uredbom se utvrđuju dvije nove vrste postupaka koje se primjenjuju ovisno o području primjene akta o kojem je riječ: prema postupku ispitivanja, Komisija ne može usvojiti mjeru ako je odbor donio negativno mišljenje o njoj; prema savjetodavnom postupku, Komisija mora „u najvećoj mogućoj mjeri uzeti u obzir” zaključke odbora, ali je njegovo mišljenje ne obvezuje.

Države članice koje neispravno izvršavaju proračun kažnjavaju se u okviru postupka poravnavanja računa i provjerama prihvatljivosti. Pritom se primici nacionalnih vlada iz proračuna EU-a ispravljaju povratom nepropisno isplaćenih iznosa nakon kontrola koje provode Komisija i Revizorski sud. Odluke koje se odnose na takve ispravke donosi Komisija u skladu sa spomenutim postupcima za izvršenje provedbenih ovlasti ([1.4.5](#)).

Izvršenje proračuna u pojedinim sektorima često je predmet kritike Revizorskog suda ([1.3.12](#)).

C. Pravila za izvršenje proračuna

Financijska uredba sadrži sva načela i pravila o izvršenju proračuna. Horizontalnoga je značaja te se primjenjuje na sva područja rashoda i sve prihode. Dodatna pravila za izvršenje proračuna utvrđena su sektorskim uredbama za pojedinačna područja politika EU-a.

Prva Financijska uredba je isprva usvojena 21. prosinca 1977. Posljednja revidirana Financijska uredba usvojena je 2012., nakon zakonodavnog postupka koji je pokrenula Komisija 2010. i kojem je prethodilo javno savjetovanje 2009. Ona je zatim izmijenjena u svibnju 2014. te nakon toga u listopadu 2015.

Komisija je u rujnu 2016. sastavila prijedlog nove financijske uredbe kojom se zamjenjuje sadašnja (zajedno s njezinim pravilima za primjenu) te za izmjenu 14 drugih sektorskih propisa i jedne odluke od koji svaki sadrži financijska pravila. Cilj prijedloga bio je uspostaviti jedinstveni pravilnik, pojednostaviti financijska pravila EU-a i učiniti ih fleksibilnijima. Nadležni odbori u Parlamentu bili su Odbor za proračune i Odbor za proračunski nadzor. Zakonodavni se postupak vodio do srpnja 2018. kada je Parlament usvojio dogovoreni tekst na plenarnoj sjednici^[7]. Financijska uredba objavljena je u Službenom listu 30. srpnja 2018. i stupila je na snagu 2. kolovoza 2018. Međutim, gotovo se sve odredbe ove nove Uredbe u pogledu provedbe administrativnih odobrenih sredstava institucija Unije primjenjuju samo od 1. siječnja 2019.^[8]

Glavno sredstvo Komisije za izvršenje proračuna i nadziranje njegove izvedbe je računalni računovodstveni sustav ABAC (obračunsko računovodstvo). Komisija poduzima korake kako bi se ispunili najviši međunarodni računovodstveni standardi, a posebice međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor (IPSAS) koje je uspostavila Međunarodna federacija računovođa (IFAC). Pri izvršenju proračuna posebna pozornost pridaje se postupanju u skladu sa zakonodavstvom EU-a koje se odnosi na ugovore o javnoj nabavi (opskrba, rad i usluge, [2.1.10](#)).

[6]SL L 55, 28.2.2011., str. 13.

[7]Vijeće je zatim istog mjeseca usvojilo taj akt.

[8]Članak 282. stavak 3. točka (c) nove Financijske uredbe.



ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament, kao jedna od dviju grana proračunskog tijela, ima mogućnost utjecati na izvršenje proračuna EU-a i preko amandmana i odluka o dodjeli sredstava koje donosi tijekom proračunskog postupka (1.2.5). Parlament može odlučiti da primijeni mehanizam pričuve proračuna pri čemu, ako sumnja u opravdanost rashoda ili sposobnost Komisije da ga provede, Parlament može odlučiti da zatražena sredstva stavi u pričuvu dok Komisija ne pruži odgovarajuće dokaze. Ti dokazi pružaju se kao dio zahtjeva za prijenos sredstava iz pričuve. I Parlament i Vijeće moraju odobriti prijedloge za prijenos. Odobrena sredstva ne mogu se izvršiti dok se ne prenesu iz pričuve u odgovarajuću proračunsku liniju.

Nadalje, postupak davanja razrješnice (1.4.5) Parlamentu pruža mogućnost nadzora nad izvršenjem aktualnog proračuna. Iako se većina iznesenih pitanja tiče razdoblja davanja razrješnice, mnoga pitanja koja Komisiji postavlja Odbor Parlamenta za proračunski nadzor, unutar okvira postupka davanja razrješnica, odnose se na izvršavanje aktualnog proračuna. Rezolucija o davanju razrješnica, koja je sastavni dio odluke o davanju razrješnica, sadrži mnoge obveze i preporuke upućene Komisiji i drugim tijelima uključenima u izvršenje proračuna.

Prema Ugovoru iz Lisabona, Parlament je s Vijećem odgovoran za donošenje „financijskih pravila kojima se pobliže određuje postupak koji treba usvojiti za utvrđivanje i izvršenje proračuna te za prikazivanje i reviziju računa” (članak 322. stavak 1. UFEU-a).

Nadalje, Parlament svojim zakonodavnim i nezakonodavnim aktivnostima, poput izvješća i rezolucija ili jednostavno upućivanjem usmenih ili pisanih pitanja Komisiji utječe na izvršenje proračuna u gotovo svim političkim područjima.

Tijekom nekoliko posljednjih godina Parlament je osnažio svoj politički nadzor nad Komisijom uvođenjem instrumenata koji omogućuju razmjenu informacija o izvršenju sredstava i iznosu nepodmirenih obveza (tj. pravnih obveza koje još nisu ispunjene plaćanjem). Nepodmirene obveze mogu uzrokovati poteškoće ako se akumuliraju tijekom dužih razdoblja i stoga Parlament zahtijeva da ih Komisija drži pod nadzorom.

Razvijaju se novi instrumenti za bolje praćenje procesa izvršenja proračuna i unapređenje omjera cijene i kvalitete programa EU-a. Parlament se stoga zauzima za visoki standard izjava o aktivnostima (koje priprema Komisija u kontekstu svojih radnih dokumenata o prednacrtu općeg proračuna) i redovito dostavljanje analize isplativosti programa EU-a.

Alexandre Mathis
05/2019

