



## PRORAČUNSKI NADZOR

Nadzor nad proračunom Europske unije provodi se u svakoj europskoj instituciji te na razini država članica. Revizorski sud i Parlament imaju važan zadatak proračunskog nadzora koji se odvija na različitim razinama. Parlament svake godine nadzire izvršenje proračuna radi davanja razrješnice Europskoj komisiji, ostalim europskim institucijama i agencijama Unije.

### PRAVNA OSNOVA

- članci 287., 317., 318., 319., 322. i 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)
- 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; osobito glava II., poglavlje 7. o načelu dobrog financijskog upravljanja i uspješnosti te glava XIV. o vanjskoj reviziji i razrješnici
- 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, dio III.
- Poslovnik Europskog parlamenta, glava II., poglavlje 6., članci 92.a, 93. i 94.; glava V., poglavlje 2., članak 125., prilog IV.

### CILJEVI

Zajamčiti zakonitost, točnost i dobro financijsko upravljanje proračunskim operacijama i sustavima financijskog nadzora kao i dobro financijsko upravljanje proračunom EU-a (njegovu ekonomičnost, učinkovitost i djelotvornost), pri čemu Revizorski sud i Europski parlament vode računa o ostvarivanju proračunskih ciljeva (kriterij uspješnosti).

### POSTIGNUĆA

#### A. Nadzor na nacionalnoj razini

Početni nadzor prihoda i rashoda većim dijelom provode nacionalna tijela. Ona su zadržala svoje ovlasti, posebno kada je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima (vidi informativni članak [1.4.1.](#)), dakle području u kojem raspoložu postupcima potrebnim za prikupljanje tih sredstava i njihov nadzor. S tim u vezi valja podsjetiti da je 26. svibnja 2014.<sup>[1]</sup> Vijeće usvojilo skup zakonodavnih mjera, među njima i novu odluku o vlastitim sredstvima, kojima su uvedene određene izmjene u sustavu vlastitih sredstava za razdoblje 2014. – 2020. Nova pravila o

[1] Odluka Vijeća od 26. svibnja 2014. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije (2014/335/EU, Euratom), L 168/105 od 7. lipnja 2014.

vlastitim sredstvima primjenjuju se od 1. listopada 2016., kada je spomenuta odluka stupila na snagu, i to s retroaktivnim učinkom od 1. siječnja 2014. Osim toga, prikupljanje tradicionalnih vlastitih sredstava iznimno je važno za institucije Europske unije. Proračunski nadzor vrši se i u okviru borbe protiv prijevara (vidi informativni članak [1.4.6.](#)). Rashode poslovanja Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP), Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i strukturnih fondova također u prvom redu nadziru nadležna tijela država članica.

## **B. Nadzor na razini Unije**

### **1. Unutarnji nadzor**

U svakoj instituciji nadzor obavljaju dužnosnici za ovjeravanje i računovodstveni službenici te potom unutarnji revizor institucije.

### **2. Vanjski nadzor: Revizorski sud (vidi informativni članak [1.3.12.](#))**

Vanjski nadzor obavljaju državni uredi za reviziju i Europski revizorski sud, koji svake godine proračunskom tijelu predaje detaljna izvješća u skladu s člankom 287. UFEU-a., a riječ je o:

- izjavi o jamstvu koja se odnosi na pouzdanost računovodstvene dokumentacije te zakonitost i pravilnost osnovnih transakcija
- godišnjem izvješću o izvršenju općeg proračuna te proračuna svih institucija i povezanih tijela
- tematskim izvješćima o posebnim temama
- izvješćima o reviziji i mišljenjima
- posebnim izvješćima i dokumentima o stajalištu
- posebnim godišnjim izvješćima o agencijama i tijelima Europske unije.

Revizorski sud također donosi izvješća o zaduživanju i pozajmljivanju te o Europskom razvojnom fondu.

### **3. Nadzor na političkoj razini: Europski parlament**

U Europskom parlamentu Odbor za proračunski nadzor nadležan je za pripremanje stajališta Parlamenta te za:

- nadziranje izvršenja proračuna Unije i Europskog razvojnog fonda
- zaključivanje postupka podnošenja i revizije financijskih izvještaja i bilanci Unije, njezinih institucija i svih tijela koje ona financira
- nadziranje financijskih djelatnosti Europske investicijske banke (vidi informativni članak [1.3.15.](#))
- ispitivanje isplativosti raznih oblika europskog financiranja pri provedbi politika Unije
- ispitivanje prijevara i nepravilnosti pri izvršenju proračuna Unije, usvajanje mjera za sprječavanje i kazneni progon takvih slučajeva te zaštitu financijskih interesa Unije općenito.

Također priprema odluke o davanju razrješnice.

#### Postupak davanja razrješnice

Parlament jednom godišnje na preporuku Vijeća Komisiji daje razrješnicu u vezi s izvršenjem proračuna za godinu n-2, i to nakon što razmotri izvješća o radu glavnih uprava Komisije, godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti koje je izradila Komisija, izvješće o ocjeni financija (članak 318. UFEU-a) te godišnje izvješće Revizorskog suda i odgovore Komisije i

drugih institucija na primjedbe Revizorskog suda (članak 319. UFEU-a). Članovi Odbora za proračunski nadzor sastavljaju stajalište Parlamenta u vezi s tematskim izvješćima Revizorskog suda, uglavnom u obliku radnih dokumenata koji glavnom izvjestitelju za razrješnice služe kao smjernice. Komisija i druge institucije obvezne su djelovati u skladu s primjedbama Parlamenta iznesenima u njegovim rezolucijama o razrješnici (članak 319. stavak 3. UFEU-a i članak 262. Financijske uredbe). Svake godine Parlament daje razrješnicu i drugim institucijama i agencijama. Parlament Komisiji daje zasebnu razrješnicu za usvajanje mjera u vezi s provedbom Europskog razvojnog fonda jer on i dalje nije uvršten u opći proračun. Odluka o davanju razrješnice i rezolucija Parlamenta u pogledu izvršavanja općeg proračuna (dio I. – Europski parlament) upućuju se predsjedniku Parlamenta.

Izvješća o razrješnici Parlament u pravilu razmatra na plenarnoj sjednici prije 15. svibnja (članak 260. Financijske uredbe). U skladu s time o davanju razrješnice glasa se, osim u iznimnim slučajevima, tijekom sjednice u tom mjesecu ili, ako se glasovanje odgodi, tijekom sjednice u listopadu. Ako prijedlog za davanje razrješnice nije izglasan većinom glasova ili ako Parlament odluči odgoditi donošenje odluke o razrješnici, o razlozima odgode donošenja odluke o razrješnici obavještava institucije ili agencije na koje se to odnosi. One su dužne bez odgađanja poduzeti mjere kako bi se uklonile prepreke donošenju odluke o razrješnici. Nakon toga Odbor za proračunski nadzor u roku od šest mjeseci predaje novo izvješće s novim prijedlogom davanja ili odbijanja razrješnice.

## **ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA**

### **A. Razvoj ovlasti**

Od 1958. do 1970. Europski parlament bio je samo obavještavan o odlukama o razrješnici za izvršenje proračuna koje je Vijeće davalo Komisiji. Godine 1971. dodijeljena mu je ovlast da zajedno s Vijećem daje razrješnice. Od 1. lipnja 1977., kada je na snagu stupio Ugovor od 22. srpnja 1975., Europski parlament jedino je tijelo koje na temelju preporuke Vijeća daje razrješnice. Također treba napomenuti da Parlament u svojim nadležnim odborima provodi saslušanja kandidata za povjerenike, a Odbor za proračunski nadzor saslušava kandidate za članove Revizorskog suda, kandidate koji su prošli natječaj za mjesto glavnog direktora Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) te članove nadzornog odbora OLAF-a. Na te se funkcije ne može stupiti bez saslušanja pred Parlamentom. Valja napomenuti naposljetku da glavnog direktora OLAF-a imenuje Europska komisija nakon savjetovanja s Europskim parlamentom i Vijećem, a da članove nadzornog odbora OLAF-a zajednički imenuju Europski parlament, Vijeće i Komisija.

### **B. Korištenje razrješnicom**

Europski parlament može odgoditi donošenje odluke o razrješnici ako uoči propuste u načinu na koji je Komisija izvršila proračun. Odbijanje razrješnice može se smatrati zahtjevom za ostavku Komisije. Ta je prijetnja i ostvarena u prosincu 1998. godine. Nakon glasanja na plenarnoj sjednici na kojoj je odbijen prijedlog odluke o razrješnici osnovana je skupina od pet nezavisnih stručnjaka koja je istraživala optužbe o prijevari, lošem upravljanju i nepotizmu u Komisiji. Povjerenici su 16. ožujka 1999. podnijeli kolektivnu ostavku.

Na plenarnoj sjednici u travnju 2009., u okviru postupka davanja razrješnice za 2007., Europski parlament odgodio je davanje razrješnice Vijeću ministara zato što je Vijeće odbilo Europskom parlamentu dostaviti zatražene informacije na kojima bi se davanje razrješnice temeljilo. Od te godine davanje razrješnice Vijeću se odgađa i zatim odbija. Kada je riječ o izvršenju općeg proračuna Unije koji provodi Komisija, valja napomenuti da je Europski parlament tijekom postupka davanja razrješnice za 2011. i 2012. uveo dva nova elementa: provjeru zakonitosti

i pravilnosti rashoda, koji se u sve većoj mjeri provodi paralelno s ocjenjivanjem uspješnosti djelovanja (članak 318. UFEU-a, izvješće o ocjeni financija Unije na temelju postignutih rezultata), kao i to da bi odluka o razrješnici mogla biti ponderirana eventualnim zadržkama u pogledu pojedinih sektora politika.

Iako se u Ugovoru navodi samo davanje razrješnice Komisiji, Europski parlament radi transparentnosti i demokratskog nadzora zasebne razrješnice daje i drugim institucijama i tijelima te svim agencijama ili sličnim tijelima (Poslovnik Europskog parlamenta, prilog VI.). Kao što je to već pojašnjeno, Komisija, druge institucije i agencije sastavljaju izvješće o poduzetim mjerama u vezi s primjedbama priloženima rezolucijama o razrješnici Europskog parlamenta. Države članice obavješćuju Komisiju o poduzetim mjerama u vezi s primjedbama Parlamenta, a Komisija ih mora uzeti u obzir pri sastavljanju izvješća (članak 262. Financijske uredbe).

### C. Drugi instrumenti

Specijalizirani odbori Parlamenta također doprinose tome da se sredstva Unije troše učinkovito ne bi li se zaštitili interesi europskih poreznih obveznika. Osim toga, članovi Odbora za proračunski nadzor više su se puta sastajali s predstavnicima pandanskih odbora parlamenata država članica, nacionalnim nadzornim tijelima i predstavnicima carinskih službi. Zastupnici u Europskom parlamentu proveli su i određen broj ispitivanja na licu mjesta kako bi se utvrdili uzroci konkretnih problema.

Podsjetimo da se u prosincu 1995. Parlament prvi put koristio pravom koje mu je dodijeljeno Ugovorom, tj. uspostavio je istražni odbor te sastavio izvješće o navodima o prijevarama i nepravilnostima u radu administracije (vidi informativni članak [1.4.6.](#)).

Ugovorom iz Lisabona pojačani su mehanizmi nadzora usmjereni na rezultate postignute u okviru programa Europske unije, a Komisiju se obvezuje da u okviru godišnjeg postupka davanja razrješnice Parlamentu i Vijeću podnosi detaljno evaluacijsko izvješće u kojem se uzimaju u obzir njihove primjedbe.

Jean-Jacques Gay

10/2018