



PRORAČUNSKI POSTUPAK

Od usvajanja Ugovora iz 1970. i 1975. godine uloga Parlamenta u proračunskom postupku postupno se povećava. Ugovorom iz Lisabona Parlament je dobio jednako pravo glasa kao i Vijeće u pitanjima cjelokupnog proračuna EU-a.

PRAVNA OSNOVA

- članak 314. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i članak 106.a Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju
- članci 36. do 52. Financijske uredbe (Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća 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])
- Međuinstitucionalni sporazum između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, suradnji u vezi s proračunskim pitanjima i o dobrom financijskom upravljanju koji je Parlament odobrio 19. studenog 2013., a Vijeće 2. prosinca 2013.^[2] nakon političkog dogovora između predsjednika Parlamenta, Vijeća i Komisije 27. lipnja 2013.

CILJEVI

Izvršenje proračunskih ovlasti sastoji se od određivanja ukupnog iznosa i raspodjele godišnjih rashoda EU-a, utvrđivanja prihoda potrebnih za njihovo pokrivanje te nadzora nad izvršenjem proračuna. Sam proračunski postupak uključuje pripremu i usvajanje proračuna. ([1.4.1](#) za detalje o prihodima EU-a, [1.4.2](#) za detalje o rashodima, [1.4.3](#) za detalje o VFO-u, [1.4.4](#) za detalje o izvršenju proračuna i [1.4.5](#) za detalje o proračunskom nadzoru)

OPIS

A. Kontekst

Europski parlament i Vijeće zajedno čine proračunsko tijelo. Sve do 1970. proračunske ovlasti bile su isključivo u rukama Vijeća, dok je uloga Parlamenta bila samo savjetodavna. Ugovorima od 22. travnja 1970. i 22. srpnja 1975. Parlament je dobio veće proračunske ovlasti:

- Ugovorom iz 1970. s jedne je strane zadržano pravo Vijeća da donese konačnu odluku oko „obveznih rashoda” koji proizlaze iz obveza iz Ugovora ili akata usvojenih u skladu s Ugovorom, dok je s druge strane Parlamentu dana mogućnost donošenja konačne odluke o „neobveznim rashodima” koji su isprva iznosili 8 % proračuna;
- Ugovorom iz 1975. Parlamentu su dane ovlasti da odbije proračun u cjelini.

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

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

Sve do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona i Vijeće i Parlament u proračunskom su postupku sudjelovali s dva čitanja nakon kojih je Parlament mogao usvojiti ili odbiti proračun u cjelini.

Kasnijim Ugovorima nisu uvedene znatnije izmjene, sve do Ugovora iz Lisabona kada nastupaju veće promjene. Ugovorom iz Lisabona proračunski postupak (proračunsko suodlučivanje) postaje jednostavniji i transparentniji. Promjene najviše proizlaze iz ukidanja razlike između obveznih i neobveznih rashoda, čime se omogućilo jednako postupanje prema svim rashodima u okviru istog proračunskog postupka. Postupak je dodatno pojednostavljen time što u svakoj instituciji sada dolazi samo do jednog čitanja, na temelju nacrt proračuna koji predstavlja Komisija.

B. Koraci u postupku

Člankom 314. UFEU-a utvrđuju se faze i vremenski rokovi koji se moraju poštovati tijekom proračunskog postupka. Međutim, institucije svake godine dogovaraju pragmatični raspored, pravovremeno i prije početka proračunskog postupka, na temelju važeće prakse.

1. Prvi korak: Komisija izrađuje nacrt proračuna

Parlament i Vijeće donose smjernice o proračunskim prioritetima. Komisija sastavlja nacrt proračuna te ga šalje Vijeću i Parlamentu najkasnije do 1. rujna (na temelju članka 314. stavka 2. UFEU-a, ali do kraja travnja ili početka svibnja prema pragmatičnom rasporedu). Komisija može zbog novog razvoja situacije naknadno izmijeniti nacrt proračuna, ali ne nakon sazivanja Odbora za mirenje (vidi niže u tekstu).

2. Drugi korak: Utvrđivanje stajališta Vijeća o nacrtu proračuna

Vijeće usvaja stajalište o nacrtu proračuna te ga prosljeđuje Parlamentu najkasnije do 1. listopada (u skladu s člankom 314. stavkom 3. UFEU-a, ali do kraja srpnja prema pragmatičnom rasporedu). Vijeće mora iscrpno izvijestiti Parlament o razlozima usvajanja takvog stajališta.

3. Treći korak: Čitanje Parlamenta

Parlament ima 42 dana za odgovor. U tom razdoblju može ili odobriti stajalište Vijeća ili odbiti donošenje odluke, što znači da se smatra kako je proračun konačno donesen, ili pak usvojiti izmjene, što mora učiniti većinom glasova svojih zastupnika. U tom slučaju nacrt se s izmjenama vraća Vijeću i Komisiji. Predsjednik Parlamenta u dogovoru s predsjednikom Vijeća tada mora odmah sazvati Odbor za mirenje.

4. Četvrti korak: Odbor za mirenje i donošenje proračuna

Odbor za mirenje (koji čine predstavnici članova Vijeća i jednak broj predstavnika Parlamenta) mora se u roku od 21 dana nakon sazivanja složiti oko zajedničkog teksta. Odluku mora donijeti kvalificiranom većinom članova Vijeća ili njihovih predstavnika te većinom predstavnika Parlamenta. Komisija sudjeluje u sastancima Odbora za mirenje i poduzima sve potrebne inicijative radi usuglašavanja stajališta Parlamenta i Vijeća.

Ako Odbor za mirenje nakon spomenutog 21 dana ne uspije postići dogovor oko zajedničkog teksta, Komisija mora dostaviti novi nacrt proračuna. Ako se Odbor za mirenje uspije složiti oko zajedničkog teksta unutar roka, tada Parlament i Vijeće imaju 14 dana od tog datuma za odobrenje zajedničkog teksta. Sljedeća tablica ukratko prikazuje moguće ishode tog 14-dnevnog razdoblja.

Postupak odobrenja zajedničkog teksta Odbora za mirenje

Stajališta o zajedničkom tekstu	Parlament	Vijeće	Ishod
+	+	+	Zajednički je tekst usvojen

+ = usvojeno - = odbijeno Nema = bez odluke		-	Mogući povratak na stajalište Parlamenta ^[3]
		Nema	Zajednički je tekst usvojen
	Nema	+	Zajednički je tekst usvojen
		-	Novi nacrt proračuna Komisije
		Nema	Zajednički je tekst usvojen
	-	+	Novi nacrt proračuna Komisije
		-	Novi nacrt proračuna Komisije
		Nema	Novi nacrt proračuna Komisije

Ako se postupak uspješno zaključi, predsjednik Parlamenta objavljuje da je proračun konačno usvojen. Ako se dogovor ne postigne do početka financijske godine, uvodi se sustav prijelaznih dvanaestina do postizanja dogovora. U tom se slučaju određeni iznos, koji ne smije biti veći od jedne dvanaestine odobrenih proračunskih sredstava za prethodnu financijsku godinu, može potrošiti svaki mjesec za bilo koje poglavlje proračuna. Međutim, zbroj ne smije prijeći jednu dvanaestinu odobrenih sredstava predviđenih u istom poglavlju nacrta proračuna. No na temelju članka 315. UFEU-a Vijeće može na prijedlog Komisije odobriti rashode veće od jedne dvanaestine (u skladu s člankom 16. Financijske uredbe), osim ako Parlament u roku od 30 dana ne odluči smanjiti rashode koje je odobrilo Vijeće.

5. Rebalansi i izmjene proračuna

U slučaju neizbježnih, izvanrednih ili nepredviđenih okolnosti (u skladu s člankom 41. Financijske uredbe) Komisija može predložiti nacrt izmjena proračuna kojim se mijenja proračun za tekuću godinu. Te izmjene proračuna podliježu istim pravilima kao i opći proračun.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

A. Ovlasti dodijeljene člankom 314. UFEU-a

Od 1970. pravo na donošenje konačne odluke o neobveznim rashodima u rukama je Parlamenta. Udio neobveznih rashoda porastao je s 8 % proračuna 1970. godine na više od 60 % 2010. godine, što je bila posljednja godina kada je postojala razlika između neobveznih i obveznih rashoda. Ukidanjem razlike između obveznih i neobveznih rashoda (UFEU) ovlasti oko proračunskih rashoda podijeljene su između Parlamenta i Vijeća. Uloga Parlamenta čak se može smatrati i većom od uloge Vijeća jer Vijeće ne može nametnuti proračun protiv volje Parlamenta, dok Parlament u nekim slučajevima može imati posljednju riječ i nametnuti proračun protiv volje Vijeća (vidi točku B.4.). No takvo što nije realno očekivati te bi bilo točnije reći da se novi proračunski postupak ponajprije temelji na procesu istinskog ravnopravnog suodlučivanja (koliko god on bio specifičan) Parlamenta i Vijeća o svim pitanjima u vezi s rashodima Unije. Otkad je 1975. za to stekao ovlasti Parlament je dva puta odbio proračun u cjelini (u prosincu 1979. i prosincu 1984.). Jednako tako, nakon donošenja novih pravila u okviru Ugovora iz Lisabona, Odbor za mirenje u tri navrata nije uspio postići dogovor (o proračunima za 2011., 2013. i 2015.). U sva tri slučaja na kraju je prihvaćen novi nacrt proračuna koji je predstavila Komisija i koji je odražavao kompromis koji je umalo postignut u procesu mirenja.

Što se tiče proračuna za 2018., tri su institucije 18. studenoga 2017. postigle dogovor u okviru Odbora za mirenje, nakon čega je uslijedilo usvajanje stajališta Vijeća o novom nacrtu proračuna 30. studenoga i glasovanje na plenarnoj sjednici u Parlamentu istoga dana. Rezultat pregovora bio je kompromisni paket u iznosu od 160,1 milijarde EUR u odobrenim sredstvima

[3]To se događa ako većina zastupnika u Parlamentu i tri petine zastupnika koji pristupe glasovanju potvrde neke ili sve svoje prethodne izmjene. U slučaju da Parlament ne postigne potrebnu većinu usvaja se stajalište koje je dogovoreno u zajedničkom tekstu.

za preuzimanje obveza i 144,7 milijardi EUR u odobrenim sredstvima za plaćanja. Proračun za 2018. usredotočen je na poticanje rasta, ulaganja i stvaranja radnih mjesta, podupiranje zapošljavanja mladih te nošenje s migracijama i sigurnosnim izazovima.

B. Međuinstitucijski sporazumi o proračunskoj disciplini (MIS) i višegodišnji financijski okviri (VFO-i) ([1.4.3](#))

Nakon učestalih sporova oko pravne osnove za izvršenje proračuna, institucije su 1982. prihvatile zajedničku deklaraciju kojom su također utvrđene mjere za lakši dovršetak proračunskog postupka. Nakon toga je uslijedio niz međuinstitucijskih sporazuma kojima su pokrivena sljedeća razdoblja: 1988. – 1992., 1993. – 1999., 2000. – 2006. i 2007. – 2013. Tim uzastopnim sporazumima osiguran je međuinstitucijski referentni okvir za godišnje proračunske postupke te je znatno unaprijeđen način na koji proračunski postupak funkcionira.

Sadašnji Međuinstitucijski sporazum stupio je na snagu 23. prosinca 2013^[4]. Njegov je cilj olakšati godišnji proračunski postupak i dopuniti odredbe Uredbe o višegodišnjem financijskom okviru (koja je postala obvezujuća uredba s obvezujućim gornjim granicama), osobito u pogledu posebnih instrumenata izvan višegodišnjeg financijskog okvira. Te se odredbe tiču sljedećih posebnih instrumenata: pričuve za pomoć u nuždi, Fonda solidarnosti Europske unije, instrumenta fleksibilnosti, Europskog fonda za prilagodbu globalizaciji i pričuve za nepredviđene izdatke.

Iako višegodišnji financijski okviri nisu zamjena za godišnji proračunski postupak, međuinstitucijskim sporazumima uveden je postupak suodlučivanja o proračunskim pitanjima kojim se Parlamentu omogućuje da punopravno sudjeluje u donošenju proračuna, ojača svoju vjerodostojnost kao institucija te usmjeri proračun prema svojim političkim prioritetima. Ugovorom iz Lisabona i Financijskom uredbom također je utvrđeno da godišnji proračun ne smije premašiti gornje granice određene višegodišnjim financijskim okvirom, koji i sam mora odgovarati gornjim granicama utvrđenima u odluci o vlastitim sredstvima.

C. Europski semestar

Vijeće za ekonomske i financijske poslove 7. rujna 2010. odobrilo je uvođenje „europskog semestra”, ciklusa usklađivanja gospodarske politike na razini EU-a u cilju postizanja ciljeva strategije Europa 2020. Riječ je o razdoblju od šest mjeseci svake godine kada se pregledavaju proračunske i strukturne politike država članica kako bi se otkrile moguće nedosljednosti i neuravnoteženosti u nastajanju. Na temelju analitičke ekonomske procjene Komisija državama članicama daje političke smjernice (preporuke) koje obuhvaćaju fiskalne, makroekonomske i strukturne reforme. Cilj europskog semestra je povećati usklađenost dok su proračunske odluke još u fazi pripreme na nacionalnoj razini. Osim što sudjeluje u usklađivanju nacionalnih proračuna, Europski parlament također nastoji iskoristiti sinergije i povećati usklađenost nacionalnih proračuna s proračunom EU-a.

Rita Calatozzolo
10/2018

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