

Dubravka GRČIĆ¹

Gde je mesto Evropskog parlamenta u budžetskoj politici Evropske unije?

APSTRAKT

U vremenu kada se često otvara pitanje opstanka Evropske unije, bilo zbog urođenih ili nastalih anomalija njenog političkog sistema i međuinstitucionalnih odnosa, skrenućemo pažnju na jednu važnu politiku u kojoj se oslikava jačanje Evropskog parlamenta. U ovom radu bavićemo se ulogom Evropskog parlamenta u jednoj izuzetno važnoj politici Evropske unije, budžetskoj politici. Nakon kratkog pregleda razvoja ove politike i ovlašćenjima koja je Evropski parlament imao u procesu donošenja, usvajanja, implementacije i kontrole budžeta, analiziraćemo trenutnu poziciju Evropskog parlamenta u ovoj politici po važećem Ugovoru o Evropskoj uniji i Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije, poznatom kao Lisabonski ugovor. U radu će biti zastupan stav da je Evropski parlament znatno ojačao svoju institucionalnu poziciju i da je upravo budžetska politika ta u kojoj će Parlament pokazati svu svoju snagu i graditi dalje svoju moć. Takođe će se otvoriti i nova pitanja, između ostalog, šta još nedostaje kako bi Evropski parlament upotpunio svoju ulogu u budžetskoj politici.

Ključne reči: Evropska unija, Evropski parlament, budžet, višegodišnji finansijski okvir, međuinstitucionalno pregovaranje.

I Uvod

Budžetska politika predstavlja važan segment života Evropske unije, njenih institucija i građana. Pitanje *ko donosi budžet i ko upravlja njime*, figurativno *ko drži kesu sa novcem*, važno je na svim nivoima vlasti, od lokalnog, preko nacionalnog, sve do nadnacionalnog. Ova politika, koja u različitim vidovima postoji od samog osnivanja prve Evropske zajednice, uvek je izazivala dodatna sporenja i osporavanja, pregovaranja i pogađanja, kako među državama članicama, tako i među institucijama Evropske unije. Lisabonski ugovor dodatno je zamrsio već dovoljno težak proces usvajanja, implementacije i

¹ Doktorantkinja na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, e-mail: dudagrcic@yahoo.com.

kontrole budžeta, ali je doneo i neka nova ovlašćenja, često demokratski osporavanoj i slaboj komunitarnoj instituciji – Evropskom parlamentu.

Evropski parlament je institucija koja je vremenom, širom i dubljom integracijom, jačala svoju poziciju u institucionalnom dizajnu Evropske unije. Od vrlo skromnih početaka, Evropski parlament postepeno se razvijao i uzimao sve veće učešće u procesu odlučivanja. Od savetodavnog organa, postao je sazakonodavac – obavezni činilac donošenja velikog broja odluka u redovnoj zakonodavnoj proceduri saodlučivanja.²

Praksa i teorija imaju različita tumačenja zašto i kako je Parlament vremenom jačao svoju ulogu.³ „Velike teorije“ poput realizma, liberalizma i socijal konstruktivizma često nisu mogle da objasne određene pojave u evropskim integracijama, pa su na teorijsku scenu stupile teorije srednjeg dometa, poput neofunkcionalizma, međuvladinog pristupa ili teorija višeslojne vladavine. Neofunkcionalizam, tokom 60-ih i 70-ih godina XX veka najuticajnija teorija evropskih integracija, tvrdi da države nisu jedini faktor koji utiče na dublju i širu integraciju, već uvodi i nove činioce, poput ekonomskih i društvenih interesnih grupa ili nadnacionalnih institucija, koji će uz nezaustavljiv efekat „prelivanja“ integracije iz jedne oblasti u drugu, doprineti integraciji u drugim sektorima. Na ovaj proces države ne mogu da utiču, samim tim što je „prelivanje“ nezaustavljivo i što se najčešće ne zna kakve će sve efekte i posledice integracija u jednom sektoru stvoriti u drugim sektorima. U ovoj teoriji značajno mesto zauzimaju nadnacionalne institucije, poput Komisije Evropskog suda pravde i Evropskog parlamenta. Ove institucije će, takođe, uticati na dublju integraciju, vremenom će pribavljati sve veća ovlašćenja za sebe, kako nameravano tako i nenameravano. Ova teorija je, verovatno, na najbolji način uspela da objasni razvoj komunitarnih institucija, među njima i Evropskog parlamenta.⁴ Međuvladin pristup, blizak realističkoj teoriji međunarodnih odnosa, ponovo u centar pažnje stavlja nacionalne vlade, kao jedine odlučioce o nastavku i obliku integracije. Međuvladin pristup zastupa tezu da će se integracija desiti i produbiti samo u onim oblastima u kojima države, kao racionalni akteri, vide svoj realan interes za integracijom. Endrju Moravčik, kao predstavnik liberalnog međuvladinog pristupa, veruje da ne postoji nikakvo nekontrolisano „prelivanje“, već postoji jaka ekonomska međuzavisnost, preferencije država članica, koje se preklape u nekim politikama, a u nekim ne, i tada ojačaju i neke nadnacionalne institucije, ali samo onoliko koliko im to vlade dozvole.⁵

² Ugovor iz Lisabona proceduru saodlučivanja odredio je kao redovnu proceduru, a u njoj se nalazi i 30 novih oblasti na koje se ranije nije odnosila ova procedura.

³ Ne samo Evropski parlament, već i Evropska komisija i Evropski sud pravde, kao komunitarne institucije, odnosno institucije nadnacionalnog karaktera koje zastupaju interese Unije kao celine.

⁴ Više o neofunkcionalizmu u delima Ernesta Hasa u Ernest Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces*, Stanford University Press, 1957. i *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, 1968.

⁵ Više o stavovima Endrjua Moravčika u Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, 1998.

Teorija o Evropskoj uniji kao sistemu višeslojne vladavine nacionalne vlade i dalje vidi kao ključne aktere, ali pored njih postoji još nivoa koji se preklapaju, prožimaju, ukrštaju, te otuda nit procesa odlučivanja može da se uoči samo ukoliko se posmatraju svi nivou odlučivanja. Ti nivoi su različiti, mogu se posmatrati lokalno, regionalno, nacionalno, nadnacionalno i transnacionalno, tu se nalaze i pojedinci i organizacije, otuda ova teorija analizira različite aktere. Institucije Evropske unije takođe predstavljaju jedan nivo analize i delaju kao akteri.⁶

Zašto je došlo do jačanja ove institucije ostavićemo na razmatranje za neke buduće analize, dok ćemo se, nakon ovog bazičnog teorijskog osvrta, sada usredsrediti na pitanje da li je jačanje uloge Evropskog parlamenta u budžetskoj politici ključno za bolje pozicioniranje Evropskog parlamenta u međuinstitucionalnoj postavci Evropske unije.

II Istorijski pregled uloge Evropskog parlamenta (Zajedničke skupštine) u budžetskoj politici Evropskih zajednica

Radi objektivnog prikaza razvoja i jačanja Evropskog parlamenta u budžetskoj politici Evropske unije i nekada Evropskih zajednica, važno je osvrnuti se na same početke funkcionisanja ove politike i obratiti pažnju na najvažnije izmene koje su se dogodile. Posmatrajući hronološki, Evropski parlament, odnosno nekadašnja Zajednička skupština, od osnivanja Evropske zajednice za uglj i čelik (1951) i formiranja prvog budžeta, nije imao/la ovlašćenja u budžetskoj politici. Ovlašćenje da upravlja budžetom, iako vrlo skromnim i ograničavajućim, u to vreme pripadalo je u potpunosti Visokoj vlasti.⁷ Budžet prve Evropske zajednice bio je utemeljen na dažbinama za uglj i čelik, bez posebnog doprinosa država članica. Doprinosi država članica pojavljuju se u budžetima naknadno osnovanih Zajednica – Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju (1957).⁸ Uz doprinose država članica, ovlašćenja za donošenje i upravljanje budžetom pomerila su se od Visoke vlasti ka Savetu ministara. Sa usvajanjem Sporazuma o objedinjavanju institucija 1965. godine, budžeti sve tri Zajednice objedinjeni su u jedinstveni budžet, nazvan Opšti budžet evropskih zajednica. Evropski parlament ostao je u senci drugih institucija, Saveta pre svega, i sve do početka sedamdesetih godina nije imao gotovo nikakva ovlašćenja u budžetskoj politici.

Sedamdesetih godina usvojen je set izmena osnivačkih akata Evropskih zajednica, koje su donele Parlamentu značajniju ulogu u procesu donošenja i

⁶ Više o sistemima višeslojne vladavine u Hooghe L., Marks G., „Types of Multi-Level Governance“ European Integration Online Papers 5 (11) 2001.

⁷ Treaty establishing the European Coal and Steel Community, Chapter II Financial provisions <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58/en>

⁸ Treaty establishing the European Economic Community, Article 200; <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/cca6ba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e/en>; Treaty establishing the European Atomic Energy Community, Article 172.

kontrole budžeta. 1970. godine u Luksemburgu Savet je doneo Odluku o izmenama određenih finansijskih odredbi prethodnih ugovora,⁹ koji je doneo nove izmene u budžetsku politiku.¹⁰ Najznačajnija izmena koja je usvojena odnosila se na uvođenje sopstvenih resursa Zajednica, koju će činiti prihodi od carina, poljoprivrednih dažbina i ne više od 1% poreza na dodatu vrednost država članica. Sa uvođenjem mehanizma sopstvenih resursa javila su se i pitanja legitimiteta i kontrole budžetskog procesa. Trebalo je dati odgovore na ova pitanja u skladu sa demokratskim principima koji poštuju države članice u svojim nacionalnim sistemima. Evropski parlament je tada viđen i kao deo rešenja i kao deo problema. Ipak, kao jedina institucija koja je mogla da preuzme ovakvu ulogu i donekle podupre legitimitet i uvede demokratsku kontrolu, Evropski parlament je dobio dodatna ovlašćenja, sa planom da se ona u skorijoj budućnosti dodatno ojačaju. Odlukom iz 1970. godine troškovi navedeni u budžetu podeljeni su na obavezne i neobavezne troškove,¹¹ a Evropskom parlamentu su data ovlašćenja da odlučuje o neobaveznim troškovima. Ipak, čak i ova vrsta odluke morala je na neki način biti ograničena, kako Parlament ne bi preuzeo više nego što mu je namenjeno u raspodeli snaga, te je uvedena maksimalna stopa rasta za ovaj deo troškova, koju će Komisija usvajati svake godine pre donošenja budžeta.¹² Evropskom parlamentu je bilo omogućeno i da podnosi amandmane na obavezne troškove, međutim, konačna odluka ostala je u rukama Saveta. Druge budžetske izmene nastale u ovom periodu su iz 1975. godine kada je usvojena nova Odluka o izmenama određenih finansijskih odredbi, poznata kao Briselska odluka.¹³ Njome se osniva Revizorski sud koji će kontrolisati implementaciju budžeta i o tome obaveštavati ostale institucije. Parlamentu je ovom odlukom dato i formalno pravo da odbaci budžet, kao i da se uključi u proces kontrole potrošnje budžeta. Nakon ovih izmena u budžetskoj politici, počinje period velikog međuinstitucionalnog takmičenja i nadjačavanja. Parlament je želeo da koristi svoja nova ovlašćenja, a druge institucije su želele da ga ograniče. Međuinstitucionalnim dogovorom iz 1988. godine,¹⁴ situacija među institucijama se stabilizovala kada je uvedena

⁹ Treaty amending Certain Budgetary Provisions of the Treaties establishing the European Communities and of the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities, 22 April 1970.

¹⁰ Pre svega, na insistiranje Francuske, koja je nakon odlaska De Gola, želela da osigura sredstva za poljoprivrednu politiku uvođenjem sistema sopstvenih izvora Zajednice.

¹¹ Obavezni troškovi proizlaze iz direktne primene ugovora, dok neobavezni ne.

¹² Ugovor je predvideo u skladu sa kojim će principima Komisija određivati stopu, kao i u kojim situacijama Parlament može sam da poveća stopu. Ovo je izazivalo brojna sporenja i nadmetanje među institucijama. Sporenja oko visine maksimalne stope rasta, kao i oko toga šta su tačno obavezni, a šta neobavezni troškovi, trajala su još skoro dve decenije, sve dok institucije EU nisu odlučile da postignu međuinstitucionalni sporazum 1988. godine.

¹³ Treaty amending Certain Financial Provisions of the Treaty establishing the European Communities and of the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities, 22 July 1975.

¹⁴ Interinstitutional Agreement on Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1988:185:0033:0037:EN:PDF>

finansijska perspektiva kao višegodišnji budžetski okvir i kada je izrađena jasnija kvalifikacija za obavezne i neobavezne troškove.

III Šta je doneo Ugovor iz Lisabona?

Ugovor iz Lisabona o izmenama i dopunama Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, često nazivan i reformskim ugovorom, uneo je izmene i u oblast budžetske politike. Ugovorom je ukinuta podela na obavezne i neobavezne troškove u okviru budžeta što je otklonilo ograničenja koja su nametnuta Parlamentu u odnosu na obavezne troškove.¹⁵ Sama procedura za usvajanje godišnjeg budžeta je izmenjena,¹⁶ u korist Evropskog parlamenta, što ćemo videti u delu teksta u kome ćemo se detaljnije baviti procedurom. U budžetsku politiku uveden je i Višegodišnji finansijski okvir,¹⁷ unapređenja finansijska perspektiva, u kojoj je takođe Parlamentu ojačana pozicija, a Parlament je svoje prednosti počeo da koristi već sa prvim usvajanjem novog Višegodišnjeg finansijskog okvira 2014–2020.¹⁸ Takođe, jedna od novina je i uvođenje obaveznih sastanaka između Predsednika Evropskog parlamenta, Predsednika Komisije i Predsednik Saveta.¹⁹ Ovi sastanci su nekad postojali neformalno, ali je očigledno prepoznata potreba za njihovim formalnim uvođenjem, radi bolje koordinacije i efikasnijeg pregovaranja. Parlament je dobio i podstrek za veću kontrolu trošenja budžeta,²⁰ ne samo kvantitativnu, već i kvalitativnu u skladu sa prethodno postavljenim ciljevima. Revizorski sud i Komisija dužni su da dostavljaju izveštaje Parlamentu, a omogućena su redovna i vanredna saslušanja komesara u parlamentarnim radnim telima, pre svega Odboru za budžet i Odboru za budžetsku kontrolu. Suštinska promena koju je Lisabonski ugovor doneo u budžetsku politiku Evropske unije, jeste ojačan Parlament. Ovim Ugovorom date su mu formalne osnove da se pozicionira kao ravnopravan učesnik u budžetskom procesu, zajedno sa ostalim institucijama Unije, pre svega da se pozicionira u odnosu na Savet.

IV Karakteristike budžeta Evropske unije

Budžet Evropske unije poštuje sedam principa, navedenih u važećem ugovoru. Prvi od njih je *princip jedinstva*²¹ koji propisuje da će svi prihodi i rashodi Evropske unije, uključujući i one koji se odnose na Evropski socijalni fond, biti uključeni u predviđanja za svaku finansijsku godinu i prikazani u

¹⁵ Naslov II Finansijske odredbe, Ugovora o funkcionisanju EU (TFEU).

¹⁶ Član 314. TFEU.

¹⁷ Član 312. TFEU.

¹⁸ Pregovori o usvajanju novog Višegodišnjeg finansijskog okvira 2014–2020. pokazali su odlučnost i snagu Parlamenta da koristi ovlašćenja koja su mu data.

¹⁹ Član 324. TFEU.

²⁰ Član 318. i 319. TFEU.

²¹ Član 310. TFEU.

budžetu. Drugi je *princip univerzalnosti*²² koji predviđa da će bez ikakve štete na uštrb ostalih prihoda, budžet u potpunosti biti finansiran iz vlastitih prihoda. *Princip anualiteta*²³ je treći iglasi da se svebudžetske operacije povezuju sa budžetom konkretne godine, odnosno predviđa da budžetska godina počinje 1. januara, a završava se 31. decembra. Zatim *princip ravnoteže*,²⁴ podrazumeva da prihodna strana budžeta EU mora biti jednaka rashodnoj strani, odnosno da prihodi predviđeni za jednu finansijsku godinu treba da budu jednaki rashodima plaćanja u toku te godine. Peti princip, *princip specifikacije*²⁵ naglašava da se za svaki godišnji budžet donose i posebna finansijska pravila kojima se bliže određuje postupak za izvršenje budžeta, prikazivanje i reviziju računa. *Princip evra kao monetarne jedinice*²⁶ predviđa da se godišnji budžet i višegodišnji finansijski okvir izrađuju u evrima. *Principi transparentnosti i doslednog finansijskog upravljanja*²⁷ naglašava da je budžet dokument dostupan svim zainteresovanim stranama i da će se sve strane voditi principima dobrog upravljanja, da će se suprotstavljati svakoj prevari i bilo kojoj drugoj nezakonitoj aktivnosti koja utiče na finansijske interese Unije.

Jedno od glavnih pitanja koje se postavlja kada se govori o budžetu, pored raspodele sredstava iz budžeta, jeste i način prikupljanja sredstava u budžet, odnosno klasično pitanje prihoda i rashoda budžeta. Budžet Unije finansira se iz sopstvenih resursa, kako princip univerzalnosti nalaže. U realnosti, sopstveni resursi zaista pokrivaju 99% budžeta, dok se 1% budžeta finansira iz drugih izvora.²⁸ Sopstveni resursi Unije sastoje se iz tradicionalnih sopstvenih resursa, doprinosa na osnovu poreza na dodatu vrednost i doprinosa na osnovu bruto društvenog proizvoda zemalja članica. Tradicionalni resursi obuhvataju carine koje se naplaćuju na uvoz dobara iz država van Evropske unije, što obuhvata i dažbine na poljoprivredna proizvode.²⁹ Ovi resursi prosečno čine oko 15% budžeta. Doprinosi država članica iz njihovog PDV-a uvedeni su Odlukom iz 1970. godine i kao što smo rekli, tada su bili ograničeni na 1% osnovice koja se određuje za svaku državu i ne može iznositi više od 1% BDP-a. Ograničenja od 1% su se vremenom menjala,³⁰ a mogu se količinski uporediti sa doprinosima iz tradicionalnih resursa. Doprinosi na osnovu BDP-a predstavljaju najveći deo

²² Član 311. TFEU.

²³ Član 310. TFEU.

²⁴ Isto. Finansijskom uredbom od 21. decembra 1977. godine i njenim amandmanima utvrđena su precizna pravila za princip budžetske ravnoteže za tekuću finansijsku godinu.

²⁵ Član 310.i 322. TFEU.

²⁶ Član 320. TFEU.

²⁷ Član 325. TFEU.

²⁸ Iako je 1% zanemarljiv postotak u odnosu na ostatak budžeta, važno je pomenuti da postoji i deo sredstava koja u budžet dolaze iz drugih izvora, poput poreza na plate zaposlenih u institucijama EU, doprinosa zemalja izvan EU u pojedinim programima, kazni na kršenje zakona o konkurenciji za privredne subjekte i sl.

²⁹ Pošto ove dažbine prikupljaju administrativni organi država članica, one mogu da zadrže za sebe i do 25% prikupljenih sredstava kako bi pokrile troškove prikupljanja.

³⁰ Najveća stopa bila je 1985.god. i to 1.4%, 2004. god. su iznosila 0.5%, 2007. god. 0.3%, sa izuzetkom Austrije (0.225%), Nemačke (0.15%), Švedske i Holandije (0.10%)

budžeta zajednice, često oko 70%. Neke države članice izborile su sebi određene ustupke kada se uplate u budžet u pitanju. Otuda postoji rabat Velike Britanije, vraća joj se 66% razlike između onoga što daje i onoga što dobija; zatim paušalna plaćanja za Švedsku i Holandiju; umanjena stopa PDV-a i oslobađanje uplate za britanski rabat za za Švedsku, Austriju, Nemačku i Holandiju.

V Evropski parlament u procesu donošenja i usvajanja budžeta Evropske unije

Evropski parlament je veoma aktivan već u procesu izrade nacrtu budžeta, iako se zna da je za ovaj proces najvažnija institucija Komisija. U fazi izrade nacrtu, u godini koja prethodi godini implementacije budžeta, Parlament aktivira niz mehanizama i svoje brojne resurse i resore. Radi lakšeg razumevanja, godinu implementacije budžeta ćemo označiti sa n , a godinu koja joj prethodi, odnosno godinu izrade nacrtu, pregovaranja i usvajanja budžeta sa $n-1$.

Početkom godine $n-1$, odnosno početkom februara, održava se prvi sastanak budžetskih izvestioca iz različitih specijalizovanih odbora Evropskog parlamenta. Oni do sredine februara pripremaju budžetske prioritete i projekcije troškova koje će Parlament predati Komisiji, kako bi ona to uvrstila u izradu predloga budžeta. Početkom marta Odbor za budžet Parlamenta usvaja ove budžetske prioritete, koji će se do kraja marta naći i na plenarnom usvajanju. Iako Komisija formalno i u skladu sa članom 314. TFEU ima rok da izradi nacrt budžeta do 1. septembra $n-1$, ona to čini znatno ranije, kako bi se sve institucije koje učestvuju u pregovorima na vreme pripremile i iznele svoje pozicije. Pre nego što Komisija završi predlog, a nakon što dobije perspektive od drugih institucija, održava se prvi Trialog. U Trialogu učestvuju Komisija, Savet i Parlament, razmenjuju svoje argumente, tu se već naziru buduće pozicije u pregovorima, tako da se Komisiji ostavlja šansa da pre nego što predstavi predlog – unese neke izmene. Kada Komisija predstavi predlog, što se u praksi dešava u aprilu ili maju, ovaj predlog će se naći prvo pred Odborom za budžet, a zatim i na plenarnoj sednici Parlamenta. Nakon ovoga organizuje se i drugi Trialog, na kome institucije već imaju uvid i najčešće jasno formiranu poziciju u odnosu na predlog Komisije. Formalno, najkasnije do 1. oktobra $n-1$, Savet mora izneti svoju poziciju o predlogu budžeta. Kada Savet ovu odluku dostavi Parlamentu, Parlament ima 42 dana da odluči da li će je prihvatiti, ne doneti nikakvu odluku ili će ulagati amandmane. U prva dva slučaja – budžet se smatra usvojenim. Ipak, Parlament se gotovo uvek odlučuje da uloži amandmane, jer tako pokazuje svoju snagu i utiče na dalji tok budžeta. U samom Parlamentu, amandmane prvo podnose odbori, zatim političke grupacije, zatim ih pre čitanja u plenumu, razmotri Odbor za budžet. Predlog sa amandmanima vraća se Savetu na ponovno razmatranje. Ukoliko Savet ne donese odluku ili prihvati amandmane – budžet se smatra usvojenim. Međutim, i Savet uvek želi da pokazuje svoju moć, otuda on najčešće odbija da prihvati amandmane. U toj situaciji, dve tada podjednako moćne institucije

nalaze se u pat-poziciji. Ugovor predviđa da se u tom slučaju formira Komitet za mirenje, sastavljen od podjednakog broja članova Parlamenta i Saveta, koji ima rok od 21 dana da donese zajedničku poziciju. Ukoliko ne uspe, Komisija mora da pravi novi predlog budžeta i prelazi se na privremeno finansiranje. Ukoliko se postigne zajednički stav, predlog se vraća nazad u Savet i Parlament na ponovno usvajanje. Ovo je trenutak kada moć Parlamenta raste i kada se pojavljuje mogućnost nadjačavanja Saveta, što je pravi raritet u međuinstitucionalnim odnosima. Naime, prednost u odlučivanju je na strani Parlamenta – ukoliko Parlament odbije predlog, predlog se smatra odbijenim a budžet odbačenim, bez obzira kakvo je mišljenje Saveta. Sa druge strane, ako Parlament prihvati, a Savet odbije, Parlament može bez pristanka Saveta da usvoji budžet. To znači da Savet može ostati preglasan, a Parlament slobodan da bez blokiranja usvoji važan dokument kakav budžet jeste.

VI Kontrolna uloga Evropskog parlamenta u budžetskoj politici Evropske unije

Parlamenti, pored redovne zakonodavne uloge, imaju i kontrolnu ulogu u političkim sistemima širom sveta. Ova funkcija Evropskog parlamenta nije u potpunosti razvijena, zbog same prirode političkog sistema Evropske unije. U parlamentarnim sistemima, parlamenti biraju vlade, izvršna vlast je odgovorna parlamentu. I u sistemima koji nisu parlamentarni, izvršna vlast polaže račune parlamentu, kao organu koji predstavlja građane i koji ima kontrolnu funkciju. Iako je Lisabonski ugovor uneo izmene i u ovu oblast³¹ Evropski parlament suštinski još uvek ne bira Komisiju, Komisija se ne formira iz Parlamenta. Sa druge strane, pored Komisije kao komunitarnog organa, tu je i Savet, međuvladina evropska institucija, suštinski bez odgovornosti prema građanima Unije, osim donekle prenesene odgovornosti sa državnog nivoa, i bez druge institucije koja bi je kontrolisala u sistemu kočnica i ravnoteža. U ovakvoj konstelaciji odnosa, Evropski parlament traži svoje mesto u budžetskoj politici, njegova kontrolna ovlašćenja su na višem nivou nego u drugim oblastima.

Nakon donošenja Odluke iz Luksemburga 1970. godine, Evropski parlament je zajedno sa Savetom odgovoran za praćenje i kontrolu budžeta EU. Odbor za budžetsku kontrolu osnovan je 1973. godine, u početku kao pododbor Odbora za budžet. Od Briselskih budžetskih izmena iz 1975. godine, odluka da se odobri ili odbije pražnjenje budžeta pripada Parlamentu, postupajući uz preporuku Saveta. U skladu sa poslovníkom Evropskog parlamenta, razmatranje izveštaja Revizorskog suda vrši Odbor za budžetsku kontrolu. Sa stupanjem na snagu Lisabonskog sporazuma, parlamentarna kontrola odvija se tokom celog budžetskog ciklusa, kroz pripremu, implementaciju i naknadno ispitivanje i odobrenje upotrebe budžeta nakon što je sproveden. Ova procedura odvija se tokom više godina (*n-1*, *n* (godina

³¹ Između ostalog, da će predsednik Komisije biti izabran u Evropskom parlamentu, na predlog Evropskog saveta, koji bi trebalo da uzme u obzir rezultate evropskih izbora i da izvrši konsultacije sa predstavnicima Parlamenta.

implementacije budžeta), $n+1$, $n+2$). U prethodnom delu teksta, analizirali smo ulogu Parlamenta u periodu $n-1$. Tokom n perioda, odnosno godine tekućeg budžeta, Komisija dostavlja Savetu i Parlamentu mesečne izveštaje o implementaciji, sa ukupnim prihodima i rashodima. Takođe, Komisija dostavlja i kvartalne izveštaje. Nakon završetka budžetske godine, Komisija konsoliduje i finalizuje račune za budžet godine n i dostavlja ih Parlamentu i Savetu u julu godine $n+1$. Revizorski sud ispituje sprovođenje godišnjeg budžeta iz prethodne godine i predstavlja svoj godišnji izveštaj u novembru godine $n+1$ Parlamentu i Savetu. Ovo označava početak godišnjeg postupka pražnjenja budžeta. U januaru godine $n+2$, Savet poziva predstavnike Revizorskog suda i Komisije da razgovaraju o različitim poglavljima godišnjeg izveštaja Suda. Na osnovu toga, Savet sastavlja Preporuku o otpustu, koja je usvojena od strane EKOFIN-a u februaru godine $n+2$. Odbor za budžetsku kontrolu odgovoran je za pripremu plenarnog glasanja o zatvaranju računa, o davanju otpusta (o pražnjenju budžeta), i za rezoluciju koja prati ove odluke, uzimajući u obzir mišljenja drugih parlamentarnih odbora i Saveta. U ovom kontekstu komesari su pozvani na saslušanja pred Odborom. Glasanje se najčešće održava u maju godine $n+2$, čime se budžetski ciklus u EU za godinu n završava, osim ako se odluka o otpustu ne odloži do oktobra. Parlament je u ovom procesu takođe imao mogućnost da testira svoje nove prednosti, tako da u praksi često odlaže otpust budžeta, ukoliko smatra da nešto nije bilo pravilno ispunjeno ili ukoliko nema sve potrebne informacije.³² Sa druge strane, ne postoji nikakva sankcija koja nastupa ukoliko Parlament ne odobri pražnjenje, samo se nastavlja proces pregovaranja i vršenja pritiska na druge institucije.

VII Zaključak, šta još nedostaje?

Iz dosadašnjeg pregleda budžetskog procesa u Evropskoj uniji, možemo zaključiti da je Parlament znatno ojačao, i u odnosu na svoja pređašnja ovlašćenja i u odnosu na druge institucije. Budžetska moć Evropskog parlamenta uticala je na sveukupnu moć ove institucije, čak iako je u drugim oblastima i dalje ostao slab.³³ Postavlja se pitanje da li ostaje nešto što bi dodatno uticalo da se položaj Parlamenta pojača u ovoj oblasti? Rešenja koja se javljaju, u poređenju sa sistemom nacionalne države, ostaju brojna. Ako budžet posmatramo kao proces, u prvoj fazi, fazi usvajanja budžeta, može se reći da Evropski parlament ima sličnu ulogu koju imaju i nacionalni parlamenti. Odnosno, vlade kao glavni predlagači propisa u državama članicama, predlažu i nacрте budžeta, kao institucije koje imaju najviše informacija kako je najpodobnije da budžet bude kreiran. Otuda nije čudno da Evropski parlament

³² Jedan od primera je otpust budžeta za 2011. godinu, kada je Parlament dva puta odbio da odobri pražnjenje budžeta, jer nije bilo dovoljno kooperacije među institucijama, kao i da nije imao sve potrebne informacije pošto Savet nije dostavio dokumente kojima se garantuje kako se trošio novac.

³³ Ovo se pre svega odnosi na one oblasti koje su se nekada nalazile u drugom i trećem stubu – spoljna i bezbednosna politika, kao i policijska i pravosudna saradnja.

u ovoj fazi ima sličnu ulogu, uz to da ima mogućnost i da iznese svoje budžetske prioritete Komisiji u fazi izrade nacrtu budžeta. U fazi samog usvajanja budžeta, uloga Evropskog parlamenta, iako značajna, može se reći i najznačajnija, nije u potpunosti razvijena po uzoru na uloge nacionalnih parlamenata u procesu usvajanja državih budžeta. Nacionalni parlamenti gotovo uvek imaju konačnu odluku i to bez mešanja vlade, osim u ulozi predlagrača. Ipak, ne treba preuveličavati ni ulogu nacionalnih parlamenata u budžetskim procesima, znajući da se parlamentarna većina gotovo uvek slaže sa vladom ili sa predsednikom.³⁴ U fazi budžetske kontrole ostaje prostor da se uloga Parlamenta poveća, uvede određeni oblik sankcionisanja i direktne odgovornosti izvršne vlasti ukoliko nije postupala u skladu sa uspostavljenim pravilima i dokumentima. Ipak, ovakav oblik kontrole, sankcija i odgovornosti, teško je uvesti bez ozbiljne promene sistema u kome bi Savet, ali i Komisija, bili odgovorni, kako direktno građanima Unije, tako i demokratski izabranom, legitimnom, Parlamentu koji bi predstavljao njihove interese. Osim celokupne dileme demokratskog deficita Evropske unije, koji se manifestuje u svakoj od institucija, pa donekle i u samom Parlamentu, druga dilema odnosi se na samo ustrojstvo monetarne politike i nužno za nju vezane fiskalne politike. Evropski parlament je upravo jedna od institucija koja je predlagala uvođenje „evropskog poreza“ i povećanja evropskog budžeta, kako bi se donekle prevazišli nedostaci koje nepostojanje zajedničke fiskalne politike stvara. Način prikupljanja sredstava mora biti održiv, takođe, moraju se ustanoviti pravila koja će važiti za sve države na isti način. Po trenutnom sistemu, neke države su uspele da ispregovaraju bolju poziciju za sebe, što stvara dugoročne turbulencije i sporenja između onih koji misle da su oštećeni prevelikim ili nesrazmernim davanjima u budžet Unije. Sa druge strane, da bi fiskalna politika funkcionisala neophodno je povećanje odgovornosti i smanjenje demokratskog deficita, jer ukoliko se očekuje da građani plaćaju evropski porez mora se misliti o tome da će građani želeti da budu sigurni da budžet zaista oslikava njihove potrebe, da ga vlasti koje ga usvajaju zaista predstavljaju građane Unije, kao i da će postojati adekvatna kontrola potrošnje.

Bibliografija

1. BOESCH, Herbert, *Active Parliamentary Scrutiny of Use of Public Money: Some European Experiences, International Symposium The changing role of Parliament in the budget process*, SIGMA, 2008.
2. CIPRIANI, Gabriele, *Rethinking the EU Budget*, Center for European Policy Studies, Brussels, 2007.
3. EDSBERG, John, „The European Community's budget: budget discipline and budget accounting“, *Financial Accountability at Managmrwt*, 10(1), February 1994, 0267-4424;

³⁴ Osim u slučaju kohabitacije ili koalicionih vlada, gde je moguće da sistem podeli vlasti u potpunosti bude uspostavljen, tako da se institucije međusobno kontrolišu i ograničavaju, a ne da se partijska hijerarhija oslikava i na njihov rad.

4. HAAS, Ernest, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, 1968.
5. HAAS, Ernest, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces*, Stanford University Press, 1957.
6. HOOGHE L., MARKS G., „Types of Multi-Level Governance“ *European Integration Online Papers* 5 (11) 2001.
7. LINDNER, Johannes, *Conflict and Change in EU Budgetary Politics*, Routledge, 2006.
8. MAYORAL, Juan, *Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty; Institutional changes regarding democratic government in the EU*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2011.
9. MORAVCSIK, Andrew, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, 1998.
10. PALAYRET, Jean-Marie (edc), *Building parliament: 50 years of european parliament history 1958–2008*, European University Institute, Florence, 2009.
11. RINGE, Nils, *Who Decides, and How? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament*, Oxford University Press, 2010.
12. RISTIĆ, K., RISTIĆ, Ž., *Javne finansije EU, poreska i budžetska politika*, Etnostil, 2012.
13. RITTBERGER, Berthold, *The Development of European Parliament's Powers*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, No. 2. 2003.

Korišćeni internet sajтови:

1. www.eur-lex.europa.eu
2. www.europarl.europa.eu
3. www.europa.eu
4. www.cvce.eu

Dubravka GRČIĆ

WHAT IS THE ROLE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT IN THE EU BUDGET POLICY?

ABSTRACT

At the time when the question of survival of the European Union is often raised, either due to the inborn anomalies or those which have appeared in its political system and inter-institutional relations, we will draw attention to an important policy which reflects the strengthening of the European Parliament. In this article, we deal with the role the European Parliament plays in a very important EU policy, the budget policy. After a brief review of the development of this policy and powers that the European Parliament has gained in the process of adoption, implementation and control of the budget, we

will analyse its current position in this policy according to the current Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, known as the Treaty of Lisbon. In this article, we will argue that the European Parliament has significantly strengthened its institutional position and that, in the future, the Parliament will show all its strength and build its power through the budget policy. Also, in this article some other questions will be opened such as what is still missing for the European Parliament to complete its role in the budget policy.

Key words: European Union, European Parliament, budget, multi-annual financial framework, inter-institutional bargaining.