

## **ODGOVORNOST ZA TROŠENJE FINANSIJSKIH SREDSTAVA EVROPSKE UNIJE**

*Predmet ovog rada su mehanizmi interne finansijske kontrole i odgovornosti za trošenje sredstava Evropske unije. Rad analizira reformu mehanizama finansijske kontrole i revizije u okviru institucija Evropske unije u poslednjih nekoliko godina. Posebna pažnja posvećena je stvaranju zajedničkog okvira interne kontrole za zemlje članice Evropske unije. Drugi deo rada analizira obaveze koje potencijalne zemlje članice moraju ispuniti u oblasti interne finansijske kontrole i odgovornosti da bi postale članice Evropske unije i izgradile pouzdane i delotvorne sisteme finansijskog upravljanja.*

**Ključne reči:** *finansije, trošenje finansijskih sredstava, finansijska kontrola, EU*

Odgovornost za trošenje finansijskih sredstava Evropske unije je pitanje koje se nalazi na listi prioriteta kako institucija Evropske unije, tako i zemlja članica koje daju značajna sredstva budžetu Evropske unije. Pored pojedinačnih slučajeva zloupotrebe finansijskih sredstava EU u okviru Evropske komisije, činjenica da evropski Revizorski sud od početka svog rada nijednom nije dao pozitivnu ocenu zakonitosti i regularnosti trošenja finansijskih sredstava Evropske unije govori o sistemskim problemima sa kojima se Evropska unija suočava kad je u pitanju trošenje njenih finansijskih sredstava i potrebi jačanja odgovornosti kako njenih institucija, tako i zemalja koje koriste njene fondove, uključujući i zemlje koje se nalaze u procesu pridruživanja Evropskoj uniji.

Iako je nesporno da odgovornost za trošenje sredstava Evropske unije snose prvenstveno institucije EU, činjenica da 80% budžeta Evropske unije troše nacionalne administracije govori o kompleksnosti problema i potrebi sveobuhvatnog jačanja odgovornosti za trošenje finansijskih sredstava EU. U tom smislu, Evropska unija je u protekloj deceniji preduzela niz mera kojima se jačaju mehanizmi odgovornosti kako u okviru samih institucija Evropske unije, tako i nacionalnih administracija koje koriste njene fondove.

Predmet ovog rada su mehanizmi interne kontrole i odgovornosti za trošenje finansijskih sredstava Evropske unije. Pažnja će najpre biti posvećena reformi mehanizama finansijske kontrole i revizije u okviru institucija Evropske unije u poslednjih nekoliko godina. Poseban akcenat biće dat stvaranju zajedničkog okvira interne kontrole za zemlje članice Evropske unije. Drugi deo rada analiziraće obaveze koje potencijalne zemlje članice moraju ispuniti u oblasti interne kontrole i odgovornosti da bi postale članice Evropske unije.

## **REFORMA MEHANIZAMA INTERNE FINANSIJSKE KONTROLE I ODGOVORNOSTI U INSTITUCIJAMA EVROPSKE UNIJE**

Finansijska interna kontrola i revizija u Evropskoj uniji tradicionalno su regulisane sekundarnim zakonodavstvom EU, putem uredbi (regulations) evropskog Saveta i Komisije. Sveobuhvatno regulisanje finansijskog menadžmenta Unije izvršeno je prvi put u okviru Finansijske uredbe Saveta, usvojene 1977. godine.<sup>1</sup> U junu 2002. godine, Savet je usvojio novu Finansijsku uredbu koja reguliše budžetski postupak Evropskih zajednica,<sup>2</sup> kojom je znatno izmenjena prethodna uredba iz 1997. godine. Izmenama je prethodio Izveštaj Odbora nezavisnih eksperata, u kojem je utvrđeno postojanje zloupotrebe položaja i nepotizma u Evropskoj komisiji.<sup>3</sup> Nakon toga usledilo je usvajanje Uredbe Komisije od 23. decembra 2002. godine, kojom su detaljnije utvrđena pravila za sprovođenje Finansijske uredbe Saveta.<sup>4</sup> Oba propisa stupila su na snagu u januaru 2003. godine. Tri godine kasnije, 13. decembra 2006., Savet je usvojio izmene Finansijske uredbe, kojima se unapređuje sistem finansijskog menadžmenta EU, pojednostavljuju procedure korišćenja EU fondova, unapređuje transparentnost sistema i jača sistem interne kontrole.<sup>5</sup>

- 
- 1 *Council Financial Regulation of 21 December 1997 applicable to the general budget of the European Communities*, OJ No L 356, 21.12.1997.
  - 2 *Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*, OJ L 248/1, 16.9.2002.
  - 3 *Committee of Independent Experts, Second Report on Reform on the Commission, Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud*, Volume II, September 1999.
  - 4 *Commission Regulation (EC, Euratom) No 2342/2002 of 23 December 2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*, OJ L 357/1, 31.12.2002.
  - 5 *Council Regulation (EU, EURATOM) No 1995/2006 of 13.12.2006, amending Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*. OJ L 390/1.

Tradicionalni sistem mehanizama interne finansijske odgovornosti Evropske unije, regulisan Finansijskom uredbom iz 1977. godine, je u mnogim aspektima ličio na francuski sistem interne kontrole, koji se zasniva na jasnoj podeli tri ključne funkcije: finansijskog nalagodavca, finansijskog kontrolora i računopolagača.<sup>6</sup> Finansijski nalagodavac je odgovoran za preuzimanje finansijskih obaveza i izdavanje naloga za plaćanje. Finansijski kontrolor daje prethodno odobrenje (vizu) za preuzimanje obaveza i izdavanje naloga za plaćanje, kontrolišući na taj način rad finansijskog nalagodavca. I najzad, računopolagač je odgovoran za adekvatno izvršenje plaćanja, za koje može odgovarati kako disciplinski, tako i svojom sopstvenom imovinom. Sistem finansijske odgovornosti se zasnivao na jasnom razdvajanju ove tri funkcije koje su morale biti obavljene od strane tri različita lica.<sup>7</sup>

Uloga finansijskog kontrolora dugo je smatrana ključnom za obezbeđenje sistema finansijske odgovornosti u institucijama Evropske unije. Svaka institucija je morala da postavi jednog finansijskog kontrolora, kao potpuno nezavisnu osobu/telo koje je zaduženo za *ex ante* kontrolu svih preuzetih obaveza i nastalih rashoda kroz davanje odobrenja (vize) za svaku finansijsku transakciju.<sup>8</sup> Funkcija finansijskog kontrolora Evropske Komisije bila je poverena Generalnom direktoratu XX (DG XX). To znači da je Generalni direktorat XX obavljao prethodnu kontrolu ogromnog broja finansijskih transakcija Evropske Komisije (oko 60.000 preuzetih obaveza i 300.000 odobrenih plaćanja svake godine).<sup>9</sup>

Uprkos naizgled dobro osmišljenom sistemu, interni mehanizmi finansijske odgovornosti u Evropskoj uniji koji su se zasnivali na tradicionalnom francuskom modelu u praksi su se pokazali kao neefikasni.<sup>10</sup> U svojoj analizi sistema interne kontrole Komisije, Komitet nezavisnih eksperata bio je mišljenja da obavljanje velikog broja finansijskih transakcija ne daje mogućnost njihove potpune i detaljne prethodne kontrole. Usled nemogućnosti provere svake finansijske transakcije, finansijski kontrolor je primoran da vrši samo kontrolu uzorka, gde se samo

---

6 Ipak bi trebalo naglasiti da računopolagač (accounting officer) Evropske unije po prirodi nema potpuno isti status kao francuski računovođa (comptable), a još manje odgovara britanskom pojmu «accounting officer», koji u britanskom sistemu ima ovlašćenja finansijskog nalagodavca.

7 Član 29, Financial Regulation on 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities (OJ No L356 of 21.12.1977).

8 Član 39, *ibid.*

9 Cf. I. Harden, F. White, K. Donnelly, *The Court of Auditors and Financial Control and Accountability in the European Community*, European Public Law, Volume 1, Issue 4 (Kluwer Law International), 1995, str. 606-607.

10 Committee of Independent Experts, *ibid.*

nekolicina jednostavnih transakcija detaljno kontroliše, dok ostatak obično dobija automatsko odobrenje.

Pored toga, Odbor je zaključio da postojanje centralizovane prethodne kontrole prenosi odgovornost za finansijsko upravljanje sa finansijskog nalagodavca na finansijskog kontrolora. Takvo premeštanje odgovornosti lako dovodi do situacije u kojoj se čini da na kraju niko ne snosi odgovornost za finansijsko upravljanje.<sup>11</sup> Stoga, mnoge evropske zemlje napuštaju nefleksibilni *ex ante* sistem kontrole i prelaze na fleksibilniju *ex post* kontrolu. Još jedan argument koji se može dodati je i činjenica da pomeranje fokusa sa *ex-ante* kontrole, koja se uglavnom odnosi na zakonitost i pravilnost transakcija, na sveobuhvatniju *ex post* kontrolu, vodi ka uspostavljanju kompleksnijeg sistema odgovornosti, sa većim stepenom interesa za postizanje «vrednosti za novac» za uložena finansijska sredstva.<sup>12</sup>

Usvajanjem nove Finansijske uredbe Saveta 2002. godine (u daljem tekstu Finansijska uredba), pravno je izmenjena logika tradicionalnog sistema i data puna odgovornost rukovodstvu organizacije za finansijsko upravljanje. U tom smislu, Finansijska uredba najpre promovise princip odvajanja funkcije finansijskog nalagodavca i računopolagača. Funkcija finansijskog kontrolora se spaja sa funkcijom finansijskog nalagodavca, tako što se finansijskom nalagodavcu daje puna odgovornost za finansijsko upravljanje, tj. za preuzimanje obaveza i odobravanje plaćanja, bez dodatne prethodne kontrole od strane trećeg lica.<sup>13</sup> Puna odgovornost finansijskog nalagodavca potvrđena je dosta striktnim i opširnim odredbama koje predviđaju sankciju razrešenja u slučaju utvrđivanja odgovornosti za kršenje dužnosti.<sup>14</sup> S druge strane, uloga računopolagača nije suštinski menjana s obzirom da je računopolagač i dalje nadležan za vršenje plaćanja i čuvanje računovodstvene dokumentacije i disciplinski odgovoran u slučaju nepropisnog upravljanja finansijskim sredstvima.<sup>15</sup>

Svaka institucija Evropske unije određuje osobu koja će biti finansijski nalagodavac te institucije i biti odgovorna za izradu budžeta institucije, preuzimanje

---

11 Ibid.

12 OECD Policy Brief, *Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control*, 2005., [www.oecd.org/publications/pol\\_brief](http://www.oecd.org/publications/pol_brief).

13 P. Graig, *A New Framework for EU Administration: the Financial Regulation 2002*, 68 *Law & Contemp. Probs.* pp. 107-133, <http://www.law.duke.edu/journals/lcp/articles/lcp68dwinter2004p107.htm>.

14 Poglavlje 4, članovi 64-66, *Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*, OJ L 248/1, 16.9.2002.

15 Član 67. *ibid.*

obaveza i izdavanje platnih naloga.<sup>16</sup> Davanje ovlašćenja finansijskog nalagodavca se reguliše internim pravilima date institucije.<sup>17</sup> Funkcija finansijskog nalagodavca u okviru institucija EU najčešće se daje Generalnim direktorima (a ne članovima Komisije) ili šefovima službi EU, koji su obavezni da podnesu godišnje izveštaje o opštim aktivnostima Generalnog direktorata/službe, koji uključuju i izveštaj o upravljanju finansijskim sredstvima.<sup>18</sup>

Iako finansijski nalagodavac snosi punu odgovornost za finansijsko upravljanje, određeni stepen dodatne kontrole osigurava se kroz kontrolne radnje zaposlenih svake institucije. Tako svaka institucija određuje osobe koje su zadužene za kontrolu finansijskih transakcija svoje institucije. Ukoliko zaposleni koji radi na finansijskom upravljanju i kontroli transakcija smatra da odluka, koju bi po zahtevu svog nadređenog trebalo da sprovede, nije regularna ili je suprotna principima delotvornog finansijskog upravljanja (o čemu ćemo šire govoriti kasnije), ima obavezu da o tome pismenim nalogom informiše finansijskog nalagodavca, a u slučaju da on ne preduzme odgovarajuće mere, da informiše ovlašćene institucije,<sup>19</sup> kao što je, na primer, evropski Revizorski sud. Detaljnija regulativa prava i obaveza svih finansijskih aktera regulisana je Finansijskom uredbom Komisije u kojoj su definisana detaljna pravila za sprovođenje Finansijske uredbe.<sup>20</sup>

Jačanje kapaciteta interne revizije takođe predstavlja centralnu tačku reforme sistema finansijske odgovornosti. Finansijska uredba predviđa uspostavljanje službi internih revizora u svim Generalnim Direktoratima, koje su dužne da prate sprovođenje finansijskih transakcija u okviru pojedinačnih institucija i pruže savete o unapređenju pouzdanosti postojećih sistema interne kontrole.<sup>21</sup> Pored toga, oformljena je i centralna Služba internih revizora (Internal Audit Service) 2001. godine u cilju jačanja koordinacije rada pojedinačnih timova za internu reviziju.

---

16 Član 59 stav 1, Član 60, stav 3., ibid.

17 Član 59, stav 2, ibid.

18 [http://ec.europa.eu/reform/2002/selection/chapter1\\_en.htm#1\\_3](http://ec.europa.eu/reform/2002/selection/chapter1_en.htm#1_3)

19 Član 60, stav 6, *Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*, OJ L 248/1, 16.9.2002.

20 *Commission Regulation (EC, Euratom), No. 2342/2002 of 23 December 2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*, OJ L 357/1, 31.12.2002.

21 *A New Stage of Reform: The European Commission's recently appointed internal audit Chief says his organisation must continue to work toward modernisation and progress*, Internal Auditor, 2004. <http://www.theiia.org/?act=iia.internalAuditor>.

U cilju napora za ostvarivanjem ne samo zakonitosti i regularnosti finansijskih transakcija,<sup>22</sup> već i ostvarenja najviše vrednosti za uloženi novac, Finansijska uredba definiše princip «dobrog finansijskog menadžmenta» (sound financial management), koji obuhvata principe ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Posebna pažnja posvećena je principu ekonomičnosti, koji se definiše kao zahtev da su «resursi koje institucije koriste za obavljanje svojih aktivnosti raspoloživi u adekvatnoj količini i kvalitetu i po najboljoj ceni».<sup>23</sup> Princip efikasnosti je definisan na uobičajeni način kao «najbolji odnos između upotrebljenih resursa i postignutih rezultata.» I najzad, efektivnost se određuje kao «postizanje konkretnih definisanih ciljeva i očekivanih rezultata.»

U cilju jačanja principa dobrog finansijskog menadžmenta i omogućavanja njegove jednostavnije implementacije i kontrole, uvode se elementi upravljanja na osnovu rezultata rada i evaluacije programa, što zahteva definisanje konkretnih, merljivih, ostvarljivih i relevantnih ciljeva politike pojedinačnih oblasti EU. Postizanje tih ciljeva potrebno je pratiti pokazateljima uspešnosti za svaku pojedinačnu aktivnost.<sup>24</sup> Pored toga, nalaže se svim institucijama da preduzmu i *ex ante* i *ex post* evaluaciju svojih programa i aktivnosti.<sup>25</sup>

Uprkos jasnim poboljšanjima regulative finansijskog upravljanja EU, postavlja se pitanje u kojoj meri su date normativne izmene imale uticaja na stvarno poboljšanje finansijskog upravljanja i jačanje finansijske odgovornosti u EU. Ako se pogledaju izveštaji evropskog Revizorskog suda može se primetiti da je upravljanje javnom potrošnjom Evropske unije i dalje najviše zaokupljeno poštovanjem principa zakonitosti i regularnosti, a u manjoj meri dobrim finansijskim menadžmentom.<sup>26</sup> Pitanje koje se stoga može postaviti je zašto principi dobrog finansijskog menadžmenta i dalje nisu u dovoljnoj meri prihvaćeni u Evropskoj uniji?

---

22 Zakonitost i regularost se definišu kao zahtevi da sve transakcije moraju biti u skladu sa zakonima i drugim propisima i da moraju biti pokrivene budžetskim aroprijacijama. Videti: Brochure of the ECA, *Improving the financial management of the European Union*, 2004, [www.eca.eu.int](http://www.eca.eu.int)

23 Član 27, stav 2, *Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*, OJ L 248/1, 16.9.2002.

24 Član 27, stav 3, *ibid.*

25 *Commission Regulation (EC, Euratom) No 2342/2002 of December 2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities.*

26 Evropski Revizorski sud: *Annual Report concerning the financial year 2003 and Annual Report concerning the financial year 2004; Special Report No 8/2004 on the Commission's management and supervision of the measures to control foot and mouth disease and of the related expenditure; Special Report 3/2003 on the invalidity pension scheme of the European institutions, together with institutions' replies.* [www.eca.eu.int](http://www.eca.eu.int).

Može se reći da jedan od problema u postizanju bolje «vrednosti za novac» finansijskih sredstava Evropske unije jeste nedovoljna jasnost ciljeva pojedinih politika EU. Kao što smo ranije pomenuli, dobar finansijski menadžment, koji podrazumeva ostvarenje ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u trošenju sredstava, ima za pretpostavku postojanje jasno definisanih ciljeva i operativnih zadataka politike.<sup>27</sup> Ako su ciljevi politike nejasni, kontradiktorni ili ih je nemoguće identifikovati, veoma je teško postići delotvornost u trošenju finansijskih sredstava. To je posebno slučaj sa kompleksnom prirodom Zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije (CAP), koja sadrži paket politika čiji su ciljevi često međusobno suprotstavljeni. Istovremeno, Zajednička poljoprivredna politika zauzima značajan deo budžeta EU, koga je veoma teško reformisati.<sup>28</sup> Stoga je prilično teško oceniti delotvornost finansijskog upravljanja EU, posebno što nosioci evropske politike često okrivljuju ocenjivače/revizore da se umesto rutinske kontrole finansijskog upravljanja mešaju u politička pitanja i olako odbacuju sve kritike po pitanju upravljanja finansijskim sredstvima.<sup>29</sup>

Nadalje, može se reći da nepostojanje jasnog budžetskog ograničenja negativno utiče na postizanje efikasnosti i efektivnosti finansijskog upravljanja u EU.<sup>30</sup> Bez čvrstih budžetskih ograničenja, lica koja su odgovorna za trošenje finansijskih sredstava nisu dovoljno motivisana da ulože napore u postizanju delotvornosti potrošnje. Čini se, takođe, da umesto pokušaja da se ograniči javna potrošnja, institucije Evropske unije vide proširenje budžeta Evropske unije kao pozitivnu stvar *per se*, zato što predstavlja rast evropskih nadležnosti, što za rezultat ima i suviše ambiciozno budžetiranje. To je, zajedno sa nesposobnošću zemalja članica i drugih zemalja korisnika da absorbuju sredstva Evropske unije, dovelo do značajnog budžetskog suficita u prethodnim godinama.<sup>31</sup> To ukazuje na opštu tendenciju ka 'potrošačkoj kulturi' pre nego definisanju prioriteta i postizanju delotvornog finansijskog upravljanja.<sup>32</sup>

I najzad, treba ima u vidu i činjenicu da zemlje članice u kojima se izvršava oko 80% budžeta Evropske unije imaju veoma različito shvatanje koncepta upravljanja finansijskim sredstvima. Decentralizovana priroda budžeta Evropske unije zato u

---

27 Cf. I. Harden, F. White, K. Donnelly, op. cit. str. 607-608.

28 R. Levy, *Implementing European Union Public Policy*, (Edward Elgar), 2000, str. 69-96.

29 I. Harden, F. White, K. Donnelly, *ibid.*

30 *Ibid.*

31 Budžetski suficit u 2003. godini iznosio je ukupno 5.500 miliona eura. Iako i dalje veliki u apsolutnim vrednostima, beleži se smanjenje u poređenju sa 2002. i 2001. godinom (7.400 miliona eura odnosno 15.000 miliona eura). European Court of Auditors, *Annual Report concerning the financial year 2003*, 2004. [www.eca.eu.int](http://www.eca.eu.int).

32 Cf. I. Harden, F. White, K. Donnelly, op. cit. str. 615-616.

velikoj meri zavisi od sistema finansijske kontrole i odgovornosti zemalja članica i njihovog shvatanja koncepta upravljanja finansijskim sredstvima, koji se, u većini zemalja Evropske unije, zasniva na principima zakonitosti i regularnosti a tek u manjoj meri na principu dobrog finansijskog menadžmenta.<sup>33</sup> Pored toga, prilično učestali slučajevi nezakonitosti i neregularnosti finansijskog upravljanja evropskim fondovima u zemljama članicama zahteva da se mnogo više pažnje posveti poštovanju ovih osnovnih principa zakonitosti i regularnosti umesto delotvornosti korišćenja novca poreskih obveznika.

## USPOSTAVLJANJE ZAJEDNIČKOG OKVIRA INTERNE KONTROLE

Iako je upravljanje finansijskim sredstvima EU poboljšano kao rezultat analiziranih reformi, evropski Revizorski sud koji vrši reviziju finansijskih izveštaja EU i dalje nije zadovoljan postignutim rezultatima, posebno u oblastima u kojima Institucije EU i zemlje članice dele odgovornost za upravljanje programima.<sup>34</sup> U svojim godišnjim ocenama o zakonitosti i regularnosti finansijskih transakcija EU,<sup>35</sup> Revizorski sud od svog postojanja do danas nije nijednom izdao pozitivnu ocenu za celokupne rashode EU,<sup>36</sup> što proizvodi veliko nezadovoljstvo u zemljama članicama koje daju značajan doprinos budžetu EU.

Kao odgovor na takve kritike, Barozova komisija definisala je dobijanje pozitivne ocene Revizorskog suda o zakonitosti i regularnosti finansijskih transakcija za svoj strateški cilj.<sup>37</sup> Ključno pitanje koje se postavlja je kako postići ovaj cilj kada se trenutno 80% budžeta Evropske unije izvršava u zemljama članicama? Decentralizovano izvršenje budžeta nameće dugačak lanac učesnika finansijskih transakcija i kontrola sa velikim brojem aktera. Zato je od ključne važnosti da zemlje članice uzmu aktivno učešće u reformisanju svojih internih mehanizama kontrole i odgovornosti.

33 Cf. C. Pollitt at al, *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*, (Oxford University Press), 2002.

34 European Court of Auditors, *Annual Report concerning the financial year 2004, 2005*. [www.eca.eu.int](http://www.eca.eu.int).

35 Član 248 Ugovora o EZ. Radi se deklaraciju o uverenju o «pouzdanosti računa i zakonitosti i regularnosti osnovnih transakcija», tzv. DAS (od francuskog termina *declaration d'assurance*).

36 Evropski Revizorski sud je u svom poslednjem izveštaju za 2005. godinu dao pozitivnu ocenu zakonitosti i regularnosti finansijskih transakcija u oblasti prikupljanja prihoda, preuzimanja obaveza i plaćanja administrativnih rashoda i strategiji pridruživanja, izuzev SAPARD programa. Međutim, sud nije dao pozitivnu ocenu o zakonitosti i regularnosti rashoda četiri preostale kategorije rashoda: zajedničke poljoprivredne politike, strukturnih mera, internih politika i eksternih aktivnosti. Videti: *ECA Annual Report concerning the financial year 2005*, [www.eca.eu.int](http://www.eca.eu.int).

37 *Commission Communication Strategic Objectives 2005-2009, Europe 2010: A Partnership for European Renewal, Prosperity, Solidarity and Security* - COM(2005) 12, 26.1.2005.



U cilju rešavanja ovog kompleksnog pitanja, Komisija je 15. juna 2005. godine usvojila predlog o okviru zajedničke interne kontrole.<sup>38</sup> Svrha ovog dokumenta je da se inicira proces koji bi vodio ka stvaranju sporazuma između Komisije i zemalja članica o tome kako bi nacionalni sistemi interne finansijske kontrole mogli da se unaprede da bi se dobila pozitivna ocena o regularnosti i zakonitosti finansijskih transakcija EU.

Nakon diskusije o predloženom dokumentu, Komisija je 17. januara 2006. godine usvojila Akcioni plan ka okviru integralne interne kontrole.<sup>39</sup> Akcioni plan definiše 16 konkretnih akcija koje bi trebalo primeniti tokom 2006. i 2007. kao što su: pojednostavljivanje procedure upravljanja fondovima EU, usvajanje zajedničkih principa interne kontrole, objavljivanje deklaracija o upravljanju i sintetičkih izveštaja zemalja članica, razmena rezultata i definisanje prioriteta rashoda, itd.<sup>40</sup> Ovaj Plan zahteva od svih relevantnih institucija EU, kao što su Evropski parlament, Evroski revizorski sud, zemalja članica i Komisije da daju doprinos impementaciji predloženih aktivnosti.

Institucionalizacija zajedničkog okvira interne kontrole izvršena je kroz izmene i dopune postojeće Finansijske uredbe. U skladu sa članom 184., Finansijska uredba je predmet trogodišnje revizije ili kad god se pokaže da je to potrebno. U skladu sa ovom obavezom, Komisija je tokom 2005. godine usvojila predlog izmena i dopuna Finansijske uredbe koje su usvojene od strane Saveta 13. decembra. 2006 godine. U skladu sa akcionim planom Komisije, u članu 28a uvodi se novi budžetski princip - princip efikasne i efektivne interne kontrole.<sup>41</sup> Novi princip ističe važnost unapređenja postupka izvršenja budžeta, efikasnosti i efektivnosti finansijskih transakcija, pouzdanosti finansijskih izveštaja, zaštitu finansijskih interesa EU i upravljanje rizikom u ostvarenju zakonitosti i regularnosti finansijskih transakcija.<sup>42</sup> Obaveze zemalja članica u postupku interne kontrole bliže su definisane članom 53a izmena i dopuna Finansijske uredbe koji zahteva od zemalja članica da uspostave sisteme efikasne i efenkivne interne kontrole

---

38 *Commission Staff Working Paper, A gap assessment between the internal control framework in the Commission Services and the control principles set out in the Court of Auditors 'proposal for a Community internal control framework' opinion No 2/2004, 07/07/05.*

39 *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Court of Auditors, Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework, [SEC(2005) 49], Brussels, 17.1.2006 COM(2006) 9 final.*

40 *Ibid.*

41 Član 28a, stav 1, *Council Regulation (EU, EURATOM) No 1995/2006 of 13.12.2006, amending Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities.* OJ L 390/1.

42 Član 28a, stav 2, *ibid.*

i posebno da: a) osiguraju pouzdano i pravilno izvršenje odobrenog budžeta; b) spreče pojavu neregularnosti i pronevera; c) povrate sredstva koja su greškom data korisnicima kao rezultat nepratinosti i neregularnosti i d) obezbede godišnje objavljivanje imena svih korisnika budžetskih sredstava EU, kako bi se povećala transparentnost finansijskog sistema.

Može se očekivati se će zajednička akcija svih relevantnih aktera finansijske odgovornosti EU, sa posebnim fokusom na mehanizme interne i eksterne kontrole u zemljama članicama, omogućiti potrebnu sinergiju u rešavanju postojećih slabosti kompleksnog višeslojnog sistema finansijske odgovornosti u Evropskoj uniji. Iako se ne može očekivati da će ova inicijativa dati značajne kratkoročne rezultate, veoma je važno što je Komisija krenula u sveobuhvatno rešavanje problema decentralizovanog izvršenja budžeta koji bi trebalo da pokaže pozitivne efekte na srednjoročnom i dugoročnom planu. Takođe, veoma je važno i da države koje se nalaze u procesu pridruživanja Evropskoj uniji uspostave pouzdane mehanizme kontrole i odgovornosti, kako bi mogle ne samo da odgovore trenutnim izazovima koji se postavljaju pri korišćenju pristupnih fondova Evropske unije, već da bi bile u mogućnosti da efikasno koriste mnogobrojne evropske fondove kad postanu punopravne članice EU.

### **ODGOVORNOST ZEMALJA KOJE SE NALAZE U PROCESU PRIDRUŽIVANJA EU ZA TROŠENJE EVROPSKIH PRISTUPNIH FONDONA**

Pitanje uspostavljanja mehanizama kontrole i odgovornosti za trošenje sredstava Evropske unije zemljama koje se nalaze u procesu pridruživanja postavilo se prvi put u izveštajima Komisije o napretku zemalja centralne i istočne Evrope ka pristupanju Uniji 1997. godine. Od 1997. godine, evropska Komisija je započela redovnu proveru administrativnih sposobnosti potencijalnih zemalja članica, zajedno sa pružanjem preporuka o tome kako postojeći problemi mogu da se prevaziđu.<sup>43</sup>

Prethodno pitanje koje se postavlja pri razmatranju mnogobrojnih zahteva Evropske unije ka potencijalnim državama članicama je da li Evropska unija ima pravni osnov da od država kandidata traži da se pridržavaju određenih standarda finansijske kontrole i odgovornosti? Ovo pitanje se čini problematičnim, posebno ako se ima na umu da evropski ugovori i sekundarno evropsko zakonodavstvo

<sup>43</sup> *Regular Reports from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002; The EU Commission reports on Bulgaria, Romania and Turkey's progress towards accession, 2004; The EU Commission Comprehensive Monitoring reports on Bulgaria and Romania, October 2005, [http://europa.eu.int/comm/enlargement/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_en.htm).*

ne sadrže veliki broj odredbi koje se odnose na kontrolu finansijskih sredstava Evropske unije. Iako je, kao što smo videli, Evropska unija u poslednjih nekoliko godina počela da zauzima znatno aktivniji stav u definisanju standarda finansijske kontrole i odgovornosti, ova oblast i dalje velikim delom potpada pod princip subsidijarnosti. Evropska unija stoga nema kompetencije da se meša u organizaciju i delovanje institucija finansijske kontrole i odgovornosti svojih država članica. Ali šta je to što joj pruža pravni osnov da nameće opšte standarde finansijske odgovornosti na države koje još nisu postale njene članice?

Iako ne postoji direktan pravni osnov koji institucijama EU daje pravo da zahtevaju određene institucionalne standarde od država kandidata za članstvo EU, može se ipak reći da postoji određene odredbe evropskih ugovora koje im na indirektan način daju takvo pravo. U tom smislu, jedna od najvažnijih odredbi je član 10. Evropske zajednice, kojim se od država članica zahteva da preduzmu sve potrebne mere da ispune obaveze koje proističu iz članstva u Evropskoj uniji. To znači da države članice moraju posedovati odgovarajuće kapacitete kako bi mogle da osiguraju implementaciju propisa i politike Evropske unije, kao i da delotvorno upravljaju sredstvima EU. Ovo je naročito važno s obzirom na to da Evropska unija nema sopstvenu administraciju van Brisela, stoga primena njenih propisa u velikoj meri zavisi od nacionalnih, regionalnih i lokalnih administracija. Kao što je već više puta do sada istaknuto, 80% budžeta Evropske unije izvršavaju države članice i potencijalne države članice. Stoga, države članice moraju da osiguraju uspešno i efikasno upravljanje fondovima Evropske unije, obezbeđenih u okviru brojnih programa EU, kao što su Zajednička poljoprivredna politika (CAP), Evropski strukturalni fondovi, Fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond itd. Obzirom da države koje se nalaze na putu pridruživanja Evropskoj uniji takođe koriste brojne pretpristupne fondove EU, one već u ovoj fazi imaju obavezu da rade na uspostavljanju mehanizama pouzdane finansijske kontrole korišćenja fondova EU.

Efikasna i efektivna finansijska kontrola evropskih fondova potencijalnih zemalja članica nije samo u interesu institucija Evropske unije, već i država članica, posebno onih koje značajano doprinose budžetu Unije. Iako ni sistemi finansijske kontrole i odgovornosti sadašnjih država članica nisu idealni i imaju različite nedostatke i slabosti, prijem inače krhkih sistema finansijske odgovornosti zemalja potencijalnih članica mogao bi da izazove dodatna opterećenja evropskih institucija, pre svega Komisije i evropskog Revizorskog suda.

S druge strane, uspostavljanje efikasnih mehanizama finansijske kontrole je od izuzetne važnosti za sopstveni administrativni razvoj država kandidata. Formiranje efikasnih sistema finansijske kontrole unapredilo bi delotvorno trošenje finansijskih sredstava, i dovelo do smanjenja pojave finansijskih malverzacija

i korupcije, kao značajnih problema sa kojima se potencijalne članice EU suočavaju.

## **DEFINISANJE EVROPSKIH STANDARDA FINANSIJSKE KONTROLE I ODGOVORNOSTI**

Sledeće pitanje koje se postavlja je da li postoje jedinstveni evropski standardi finansijske kontrole i odgovornosti kojima bi potencijalne članice EU trebalo da teže? I ukoliko ti standardi postoje, koji je najbolji način njihovog dostizanja?

Kao što smo pomenuli, evropski ugovori utvrđuju samo opšte obaveze država članica u posebnim oblastima sistema finansijske odgovornosti, kao što je borba protiv pronevera. Mnogi drugi, detaljniji zahtevi izloženi su u sekundarnom zakonodavstvu Unije kojim se regulišu postupci upravljanja i kontrola pojedinačnih fondova Evropske unije. I najzad, propis koji nešto detaljnije utvrđuje obaveze uspostavljanja efikasne interne kontrole je prethodno analizirana Finansijska uredba, sa svojim izmenama i dopunama od 2006. godine. Međutim, iako se opštim zajedničkim standardima finansijske kontrole i odgovornosti poklanja velika pažnja, Evropska unija i dalje nema izgrađen sistem propisa o internoj ili eksternoj finansijskoj kontroli, pa je potencijalnim članicama ostavljen prilično širok prostor za izgradnju svojih kapaciteta u ovoj oblasti.

Da bi odgovorila na potrebu potencijalnih zemalja članica za detaljnijim definisanjem standarda finansijske kontrole i odgovornosti, Evropska komisija je razvila posebno poglavlje 32 (ranije Poglavlje 28) za pregovore o pridruživanju, koje obuhvata *acquis* u oblasti finansijske kontrole i odgovornosti. U poglavlju 32, odredbe *acquis* za javnu finansijsku kontrolu sadrže jedan deo propisa koji se odnose na finansijski menadžment i kontrolu fondova Evropske unije.<sup>44</sup> Međutim, umesto da se oslanja na detaljne pravne propise u posebnim oblastima upravljanja fondovima EU, *acquis* u oblasti interne finansijske kontrole baziraju se

<sup>44</sup> Prvo, radi se o već komentarisanim propisima o generalnom menadžmentu budžeta Evropske zajednice: *The Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*, OJ L 248/1, 16.9.2002, as izmenama i dopunama: *Council Regulation (EU, EURATOM) No 1995/2006 of 13.12.2006, amending Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*. OJ L 390/1. Nadalje, najvažniji propisi o finansijskom menadžmentu, kontroli i reviziji prepristupnih fondova EU su: *Council Regulation (EC) No. 1266/1999 of 21 June 1999 on coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy and amending regulation (EEC) No. 3906/89*, OJ L 161/68; *Council Regulation (EC) No. 1267/1999 of 21 June 1999 Establishing an Instrument for Structural policies for Pre-accession (ISPA)*, OJ L 161/73, *Council Regulation (EC) No. 1268/1999 of 21 June 1999 on Community Support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of Central and Eastern Europe in the pre-accession period (SAPARD)*, OJ L 161 (with 2003 and 2004 amendments).

na opštim evropskim i međunarodno dogovorenim principima dobrog finansijskog menadžmenta.

U cilju daljeg razrađivanja obaveza iz poglavlja 32 pregovora, u okviru programa SIGMA Evropske komisije,<sup>45</sup> izrađen je poseban dokument u kome su predstavljeni detaljniji kriterijumi interne finansijske kontrole i drugih oblasti javne uprave. Radi se o takozvanim »Polaznim osnovama«(Baselines) koje Komisija koristi kao osnovu za ocenu administrativnih kapaciteta zemalja koje su u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. »Polazne osnove«počivaju na zakonodavstvu Evropske unije, ali je u njih takođe uključena najbolja evropska praksa u nekoliko različitih oblasti.<sup>46</sup> One su pripremljene u bliskoj saradnji sa Generalnim direktoratima Evropske Komisije i evropskim Revizorskim sudom. U mnogim slučajevima su i države kandidati dale svoj doprinos u kreiranju ovih Polaznih osnova. SIGMA redovno prerađuje polazne osnove, kako bi ih usklađivala sa novim zakonodavstvom i razvojem EU. Evropska komisija, od 1999. godine, izdaje svoje redovne Izveštaje o napretku potencijalnih zemalja članica upravo na bazi polaznih osnova SIGMA-e. Na taj način Komisija je stvorila jasno definisan instrument za procenu administrativnih sposobnosti potencijalnih zemalja članica.

Međutim, valja primetiti da iako je glavni cilj »Polaznih osnova«SIGMA-e procena administrativne spremnosti potencijalnih zemalja članica za članstvo u Evropskoj uniji, one se koriste u daleko širem kontekstu, kao osnov za utvrđivanje da li sistemi javne uprave i finansijske odgovornosti ispunjavaju minimum institucionalnih i pravnih standarda. Time su u velikoj meri doprinele otvaranju ozbiljne diskusije o tome šta su zapravo »evropske vrednosti« u oblasti javne uprave i posebno u oblasti finansijske kontrole i odgovornosti.<sup>47</sup>

Postoje tri osnovna elementa sistema interne kontrole i odgovornosti u kojima EU zahteva postizanje odgovarajućih standarda. To su: javna interna finansijska kontrola, korišćenje pretpristupnih fondova EU i budućih strukturnih fondova i zaštita finansijskih interesa Evropske unije.<sup>48</sup>

---

45 SIGMA program u najvećoj meri finansiran od strane EU PHARE programa i predstavlja jedan od glavnih instrumenata Evropske komisije u promovisanju razvoja javne uprave u centralnoj i istočnoj Evropi, kao i tehničku pomoć državama kandidatima.

46 Postoje 6 oblasti »Polaznih osnova«: vođenje upravne politike, službenički sistem, interna finansijska kontrola, upravljanje javnom potrošnjom, eksterna finansijska kontrola i javne nabavke. Videti: SIGMA baselines, October 1999.

47 Dimitrova, A. (2002), *Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Criteria*. West European Politics, Vol. 25. No 4. str. 171-190.

48 Cf. European Commission Directorate-General Enlargement: *Enlargement of the European Union, Guide to the Negotiations, Chapter by Chapter*, December 2004, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/index.htm>

## JAVNA INTERNA FINANSIJSKA KONTROLA

U okviru javne interne finansijske kontrole (Public Internal Financial Control -PIFC) postavljeni su zahtevi potencijalnim državama članicama koji se odnose na ceo javni sektor sistema interne finansijske kontrole. Ti zahtevi sadrže dve ključne komponente: internu finansijsku kontrolu i internu reviziju.<sup>49</sup>

Evropska komisija procenjuje napredak razvoja Javne interne finansijske kontrole na osnovu praćenja niza koraka koje preduzima Vlada zemlje koja je u procesu pridruživanja. Prvi korak je sačinjavanje nacрта i usvajanje *Plana politike ili strategije* javne interne finansijske kontrole u kome je izvršena detaljna analiza postojećeg sistema kontrole, na osnovu koje se daju brojne preporuke u cilju osavremenjivanja sistema, uzimajući u obzir međunarodno priznate standarde kontrole i revizije. Drugi korak je pripremanje *nacrtu i usvajanje zakonskih okvira i implementacije* propisa koji se odnose na internu kontrolu i internu reviziju. Treći korak predstavlja *stvaranje operacionih i dobro kadrovski opremljenih jedinica* kao što su decentralizovane jedinice interne kontrole i interne revizije u Ministarstvu i drugim organima uprave. Četvrti korak je *uspostavljanje održivih centara za obuku* finansijskih kontrolora i internih revizora.<sup>50</sup>

U okviru specifičnih zahteva organizacije sistema odgovornosti i kontrole u potencijalnoj zemlji članici, »Polazne osnove«ističu potrebu uspostavljanja pune menadžerske odgovornosti za upravljanje finansijskim sredstvima individualnih institucija. To znači da rukovodstvo Ministarstva ili drugog organa uprave mora preuzeti punu odgovornost za finansijsko upravljanje i uspostavljanje kontrolnih sistema u okviru same institucije, uključujući i prethodnu kontrolu preuzimanja obaveza i izdavanje naloga za plaćanje.<sup>51</sup> Ovaj zahtev u potpunosti odlikava postojeća rešenja primenjena u EU i je u skladu sa prethodno analiziranom Finansijskom uredbom Saveta od 2002.

Sledeći zahtev »Polaznih osnova«u oblasti javne interne finansijske kontrole je uspostavljanje funkcionalno nezavisne interne revizije. Evropska Komisija ne uslovljava nikakvu posebnu strukturalnu organizaciju tog tela, ali insistira na njenoj funkcionalnoj nezavisnosti, posedovanju odgovarajućih revizorskih ovlašćenja (u smislu delokruga i vrste revizije) i upotrebi međunarodno priznatih revizorskih standarda.<sup>52</sup>

---

49 Ibid.

50 *The World Bank Draft Report, Serbia – Fiduciary Assessment Update*, juli 2005, str. 31.

51 *Public Internal Financial Control Baselines, SIGMA baselines*, October 1999.

52 Ibid.

Evropska Komisija takođe insistira i na postojanju odgovarajućih mehanizama koordinacije i nadzora nad radom unutrašnjih jedinica interne kontrole i revizije. Zahteva se uspostavljanje centralnog tela/jedinice odgovorne za koordinaciju i usklađivanje rada jedinica interne kontrole i revizije. Uobičajena praksa je da se formiraju dve centralne jedinice zadužene za koordinaciju rada: jedna za internu kontrolu i druga za internu reviziju i to najčešće u okviru Ministarstva finansija.<sup>53</sup>

## **PREPRISTUPNO FINANSIRANJE EU I ZAŠTITA FINANSIJSKIH INTERESA EVROPSKE UNIJE**

Pored uslova koje bi potencijalne zemlje članice trebalo da ispune u oblasti javne interne finansijske kontrole prirodno je da Evropska komisija obraća posebnu pažnju na pravilnu upotrebu, kontrolu, praćenje i evaluaciju korišćenja prepristupnih fondova EU, što predstavlja važan činilac u proceni sposobnosti država kandidata da primene *acquis* u skladu sa Poglavljem 32. Komisija tako zahteva od potencijalnih kandidata da primenjuju procedure javne interne finansijske kontrole (ex-ante finansijsku kontrolu kao i internu reviziju) na isti način za sva javna sredstva bez obzira da li se radi o nacionalnom budžetu ili prihodima EU. Bazirajući se na prethodno analiziranim zahtevima koji se tiču uspostavljanja pouzdane interne kontrole i revizije, Komisija zahteva od zemalja potencijalnih članica da uspostave odgovarajuću *ex ante* kontrolu i funkcionalno nezavisan mehanizam interne revizije, da imaju iskusne i kvalifikovane kadrove koji će te procedure primanjivati i da izrade priručnike procedure za svaki prepristupni instrument. Jedan od najvažnijih pokazatelja da su uslovi ispunjeni trebalo bi da bude postojanje posebno razrađenih procedura za povraćaj izgubljenih sredstava Evropske unije.<sup>54</sup>

Pored toga, zaštita finansijskih interesa Evropske unije pretpostavlja sposobnost implementacije odgovarajućih propisa Evropske unije tokom pridruživanja, prvenstveno Uredbe o zaštiti finansijskih interesa EZ i Uredbe o proverama na licu mesta koje sprovodi Evropska komisija u cilju zaštite finansijskih interesa EU od pronevera i drugih neregularnosti.<sup>55</sup> Od potencijalnih država članica traži se i da odrede kontakt instituciju i osobu za sa Evropskom kancelarijom za suzbijanje pronevera (OLAF) i obezbede razvoj administrativnih kapaciteta

---

53 Ibid.

54 Cf. European Commission Directorate-General Enlargement: *Enlargement of the European Union, Guide to the Negotiations, Chapter by Chapter*, December 2004,

55 *May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), Council regulation (EURATOM) No. 1074/1999 of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF).*

neophodnih za implementaciju *acquis*, uključujući i organe pravosuđa, posebno u domenu slučajeva u kojima postoji rizik za finansijske interese Evropske unije.<sup>56</sup>

Najzad, u skladu sa članom 164. Finansijske uredbe, Komisija može da odluči da potencijalnoj zemlji članici poveri upravljanje pretpristupnim fondovima na osnovu tzv. decentralizovanog finansijskog menadžmenta. Odluka o prelasku na decentralizovan finansijski menadžment donosi se nakon utvrđivanja da li zemlja koja je korisnik pretpristupnih fondova u poziciji da u celosti ili delimično primeni brojne unapred definisane kriterijume finansijskog menadžmenta i kontrole, i posebno da li su ispunjeni sledeći uslovi: (a) Efikasno odvajanje funkcije finansijskog nalagodavca i računopolagača; (b) postojanje efikasnog sistema interne kontrole i menadžerske odgovornosti za upravljanje sredstvima; (c) za projektnu podršku, potrebno je postojanje procedura za prezentaciju odvojenih računa koji pokazuju korišćenje sredstava EU; a za ostale vrste podrške, dostavljanje zvanično odobrenog dokumenta izvršenja budžeta za oblast potrošnje EU fondova; (d) postojanje nacionalne institucije za nezavisnu eksternu finansijsku reviziju; (e) postojanje transparentne, ne-diskriminatorne procedure javnih nabavki koje isključuju bilo kakav konflikt interesa.

Evropska Komisija kontinuirano prati napredak potencijalnih država članica u stvaranja odgovarajućeg sistema interne finansijske kontrole i odgovornosti. Imajući u vidu da su zahtevi u Poglavlju 32 većinom zasnovani na međunarodno priznatim standardima i na standardima EU, praktično tumačenje i primena ovih standarda u nekim slučajevima može biti značajan izazov zemljama u pridruživanju, posebno uzimajući u obzir da evropski standardi finansijske odgovornosti nisu nepromenljivi, već su i sami predmet stalnih promena. To je jedan od razloga što Generalni direktorat za budžet i OLAF u saradnji sa Generalnim direktoratom za proširenje EU pridaju veliki značaj stalnom praćenju rada i saradnji sa svim odgovornim institucijama potencijalnih država članica.

## ZAKLJUČAK

Tokom proteklih nekoliko godina, kao odgovor na ozbiljne kritike vođenja finansijskog menadžmenta, Evropska unija je napravila značajan napredak u unapređivanju okvira finansijske kontrole i odgovornosti. Reforma mehanizama interne kontrole i revizije nesumnjivo je imala pozitivan efekat na upravljanje javnom potrošnjom i učvršćivanje finansijske odgovornosti kako u okviru institucija EU tako i u zemljama članicama. Međutim, situacija je još daleko od zadovoljavajuće i biće potrebno uložiti još mnogo napora, kako od strane institucija EU, tako i od država

---

56 Cf. European Commission Directorate-General Enlargement: *Enlargement of the European Union, Guide to the Negotiations*, ibid.



članica EU, da bi se u potpunosti implementirale dobro osmišljene normative reforme koje jačaju odgovornost za trošenje finansijskih sredstava EU.

Proces pridruživanja Evropskoj uniji je pokrenuo diskusiju o još jednoj važnoj dimenziji reforme – definisanju evropskih standarda i vrednosti u oblasti finansijske kontrole i odgovornosti, koji potencijalne države članice moraju ispuniti da bi postale članice EU. Ova diskusija je uticala ne samo na zemlje koje se nalaze u procesu pridruživanja EU, već i na same države članice, budući da uobličavanje unutrašnjeg tržišta i monetarna unija zahteva dalje usklađivanje zakonodavstva i prakse u različitim oblastima, uključujući pitanja finansijske kontrole i odgovornosti. To pokazuje primer nedavno pokrenute inicijative za stvaranje zajedničkog okvira interne finansijske kontrole Evropske unije, koji je usredsređen na potrebu za aktivnim učešćem i reformom sistema interne kontrole samih država članica.

Kontinuirano unapređivanje standarda Evropske unije u domenu finansijske kontrole i odgovornosti postavlja pred zemlje koje se nalaze u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, uključujući i našu zemlju, poseban izazov, i zahteva veliki rad na praćenju standarda finansijske interne kontrole i revizije i njihovoj implementaciji, kako bi se u okviru institucija izgradio sistem pune odgovornost za trošenje novca poreskih obveznika.

**Aleksandra Rabrenović, Ph. D**

*Institute for Comparative Law*

### **LIABILITY FOR SPENDING OF EU FUNDS**

*This paper analyses mechanisms of internal control and financial accountability for spending of the EU funds. The autor examines reform of mechanisms of financial control and internal audit within the EU institutions which occurred over the last couple of years. Special attention is paid to a creation of integral internal control framework and accountability for EU member states. The second part of the paper analysis EU requirements which potential member states have to meet in the area of internal control and accountability in order to become EU members and become accountable for the use of the public money.*

**Key words:** *mechanisms of internal control, spending of the EU funds.*