



Εκτέλεση του προϋπολογισμού

Η Επιτροπή είναι αρμόδια για την εκτέλεση του προϋπολογισμού σε συνεργασία με τα κράτη μέλη υπό τον πολιτικό έλεγχο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Νομική βάση

- Άρθρα 290-291, 317-319 και 321-323 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και άρθρο 179 της Συνθήκης Ευρατόμ.
- Ο δημοσιονομικός κανονισμός, ήτοι ο κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1296/2013, (ΕΕ) αριθ. 1301/2013, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 1304/2013, (ΕΕ) αριθ. 1309/2013, (ΕΕ) αριθ. 1316/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) αριθ. 283/2014 και της απόφασης αριθ. 541/2014/ΕΕ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012^[1].
- Η Διοργανική Συμφωνία της 2ας Δεκεμβρίου 2013 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία, τη συνεργασία σε δημοσιονομικά θέματα και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση^[2].

Στόχος

Η Επιτροπή είναι αρμόδια για την εκτέλεση του προϋπολογισμού ως προς τα έσοδα και τις δαπάνες σύμφωνα με τις Συνθήκες και με τις διατάξεις και τις οδηγίες που ορίζονται στον δημοσιονομικό κανονισμό, με δική της ευθύνη και εντός του ορίου των εγκεκριμένων πιστώσεων (1.4.3).

Τα κράτη μέλη συνεργάζονται με την Επιτροπή προκειμένου οι πιστώσεις να χρησιμοποιούνται σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, ήτοι τις αρχές της οικονομίας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας.

[1]ΕΕ L 193 της 30.7.2018, σ. 1.

[2]ΕΕ C 373 της 20.12.2013, σ. 1.



Περιγραφή

A. Βασικός μηχανισμός

Η εκτέλεση του προϋπολογισμού περιλαμβάνει δύο βασικές λειτουργίες: τις αναλήψεις υποχρεώσεων και τις πληρωμές. Όσον αφορά τις αναλήψεις υποχρεώσεων για δαπάνες, λαμβάνεται απόφαση για τη χρησιμοποίηση συγκεκριμένου ποσού από καθορισμένη γραμμή του προϋπολογισμού για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένης δραστηριότητας. Μόλις καθοριστούν οι αντίστοιχες νομικές υποχρεώσεις (π.χ. συμβάσεις) και παρασχεθούν οι συμβατικές υπηρεσίες, εργασίες ή προμήθειες, πραγματοποιείται έγκριση των δαπανών και πληρωμή των οφειλόμενων ποσών.

B. Μέθοδοι εκτέλεσης

Η Επιτροπή δύναται να εκτελεί τον προϋπολογισμό με έναν από τους ακόλουθους τρόπους:

- απευθείας («άμεση διαχείριση») από τα τμήματά της, ή μέσω εκτελεστικών οργανισμών,
- υπό καθεστώς επιμερισμένης διαχείρισης με τα κράτη μέλη («επιμερισμένη διαχείριση»),
- έμμεσα («έμμεση διαχείριση»), αναθέτοντας καθήκοντα εκτέλεσης του προϋπολογισμού σε φορείς και πρόσωπα, π.χ. τρίτες χώρες, διεθνείς και άλλους οργανισμούς.

Στην πράξη, περίπου το 76% του προϋπολογισμού δαπανάται υπό «επιμερισμένη διαχείριση» (όπου τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την κατανομή των πόρων και τη διαχείριση των δαπανών), 22% υπό «άμεση διαχείριση» από την Επιτροπή ή τους εκτελεστικούς οργανισμούς της και το εναπομένον 2% υπό «έμμεση διαχείριση»^[3].

Το σύστημα δημοσιονομικής διαφάνειας^[4] παρέχει πληροφορίες σχετικά με τους δικαιούχους κονδυλίων που διαχειρίζεται άμεσα η Επιτροπή· παρατίθενται επίσης οι δικαιούχοι του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης. Από την άλλη πλευρά, κάθε κράτος μέλος έχει την ευθύνη να δημοσιοποιεί στοιχεία που αφορούν τους δικαιούχους των κονδυλίων που ελέγχει στο πλαίσιο έμμεσης και επιμερισμένης διαχείρισης^[5].

Το άρθρο 317 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι η Επιτροπή πρέπει να εκτελεί τον προϋπολογισμό σε συνεργασία με τα κράτη μέλη και, επιπλέον, ότι οι ρυθμίσεις που θεσπίζονται δυνάμει του άρθρου 322 της ΣΛΕΕ θα πρέπει να προβλέπουν τις υποχρεώσεις των κρατών μελών για τη διενέργεια λογιστικών και άλλων ελέγχων κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού καθώς και τις απορρέουσες ευθύνες.

Επιπλέον, στο ευρύτερο πλαίσιο της εφαρμογής της νομοθεσίας της ΕΕ, τα άρθρα 290 και 291 της ΣΛΕΕ ορίζουν τους κανόνες που διέπουν τις κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικές αρμοδιότητες που ανατίθενται στην Επιτροπή, και ειδικότερα τον έλεγχο

[3] Τα στοιχεία έχουν παρασχεθεί από την Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού της Επιτροπής.

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

[5] Σε κάθε περίπτωση, χάρη με τους συνδέσμους ιστοτόπων που διαχειρίζονται τα κράτη μέλη (τα οποία φέρουν και την πλήρη ευθύνη για το περιεχόμενο των ιστοτόπων) μπορεί να βρει κανείς στη διεύθυνση:

http://ec.europa.eu/contracts_grants/beneficiaries_en.htm



που ασκείται εν προκειμένω στην Επιτροπή από τα κράτη μέλη, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Σύμφωνα με το άρθρο 290 της ΣΛΕΕ, με νομοθετική πράξη μπορεί να ανατίθεται στην Επιτροπή η εξουσία έκδοσης μη νομοθετικών πράξεων που συμπληρώνουν «ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης». Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έχουν το δικαίωμα να ανακαλέσουν αυτή την ανάθεση εξουσιών στην Επιτροπή, ή να εκφράσουν αντιρρήσεις, κι έτσι να εμποδίσουν τη θέση σε ισχύ της νομοθετικής πράξης.

Το άρθρο 291 ρυθμίζει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που ανατίθενται στην Επιτροπή. Επιπλέον, ενώ στο άρθρο 291 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ ορίζεται ότι τα κράτη μέλη είναι αρμόδια για τη θέσπιση όλων των μέτρων εσωτερικού δικαίου που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης, στο άρθρο 291 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ προβλέπεται ότι οι πράξεις αυτές αναθέτουν εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή ή, στην περίπτωση των άρθρων 24 και 26 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), στο Συμβούλιο, όταν «απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης». Σύμφωνα με το άρθρο 291 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, θεσπίζουν, μέσω κανονισμών, τους κανόνες σχετικά με τους τρόπους ελέγχου της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή.

Το άρθρο 291 της ΣΛΕΕ συμπληρώνεται από τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 182/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Φεβρουαρίου 2011, για τη θέσπιση κανόνων και γενικών αρχών σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή^[6]. Ο έλεγχος αυτός ασκείται από επιτροπές που αποτελούνται από εκπροσώπους των κρατών μελών και προεδρεύονται από εκπρόσωπο της Επιτροπής. Ο κανονισμός ορίζει δύο νέους τύπους διαδικασίας που εφαρμόζονται ανάλογα με το πεδίο εφαρμογής της σχετικής πράξης: σύμφωνα με τη διαδικασία εξέτασης, η Επιτροπή δεν μπορεί να εγκρίνει το μέτρο εάν η γνωμοδότηση της επιτροπής είναι αρνητική· σύμφωνα με τη συμβουλευτική διαδικασία, η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να λαμβάνει «ιδιαιτέρως» υπόψη τα συμπεράσματα της επιτροπής, αλλά δεν δεσμεύεται από τη γνωμοδότηση.

Η πλημμελής εκτέλεση του προϋπολογισμού από τα κράτη μέλη οδηγεί στην επιβολή κυρώσεων μέσω της διαδικασίας εκκαθάρισης των λογαριασμών και των ελέγχων επιλεξιμότητας, στο πλαίσιο των οποίων πραγματοποιούνται διορθώσεις στα έσοδα των κυβερνήσεων των κρατών μελών από τον προϋπολογισμό της ΕΕ με την επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, κατόπιν ελέγχων που διενεργούνται από την Επιτροπή και το Ελεγκτικό Συνέδριο. Οι αποφάσεις που αφορούν αυτές τις διορθώσεις λαμβάνονται από την Επιτροπή σύμφωνα με τις προαναφερθείσες διαδικασίες που διέπουν την άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων (1.4.5).

Το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει συχνά επικρίνει την εκτέλεση του προϋπολογισμού σε επιμέρους τομείς (1.3.12).

Γ. Κανόνες εκτέλεσης

Ο δημοσιονομικός κανονισμός περιλαμβάνει όλες τις αρχές και τους κανόνες που διέπουν την εκτέλεση του προϋπολογισμού. Έχει οριζόντιο χαρακτήρα, υπό την έννοια

[6]ΕΕ L 55 της 28.2.2011, σ. 13.



ότι εφαρμόζεται σε όλους τους τομείς δαπανών και στο σύνολο των εσόδων. Επιπλέον κανόνες που εφαρμόζονται στην εκτέλεση του προϋπολογισμού απαντώνται στους τομεακούς κανονισμούς που καλύπτουν συγκεκριμένες πολιτικές της ΕΕ.

Ο πρώτος δημοσιονομικός κανονισμός εγκρίθηκε στις 21 Δεκεμβρίου 1977. Ο τελευταίος αναθεωρημένος δημοσιονομικός κανονισμός εγκρίθηκε το 2012, μετά από νομοθετική διαδικασία που κίνησε η Επιτροπή το 2010 και της οποίας προηγήθηκε δημόσια διαβούλευση το 2009. Στη συνέχεια τροποποιήθηκε τον Μάιο του 2014 και, στη συνέχεια, τον Οκτώβριο του 2015.

Τον Σεπτέμβριο του 2016 η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για τη θέσπιση νέου δημοσιονομικού κανονισμού που θα αντικαταστήσει τον ισχύοντα (καθώς και τους κανόνες εφαρμογής του), και θα τροποποιήσει ακόμη 14 τομεακούς κανονισμούς και μία απόφαση που επίσης περιέχουν δημοσιονομικούς κανόνες. Οι δεδηλωμένοι στόχοι της πρότασης είναι η θέσπιση ενιαίου εγχειριδίου κανόνων, η απλούστευση των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ και η αύξηση της ευελιξίας τους. Η Επιτροπή Προϋπολογισμών από κοινού με την Επιτροπή Ελέγχου του Προϋπολογισμού ήταν οι αρμόδιες επιτροπές του Κοινοβουλίου. Η νομοθετική διαδικασία διήρκεσε μέχρι τον Ιούλιο του 2018 όταν το Κοινοβούλιο ενέκρινε το συμφωνηθέν κείμενο στην Ολομέλεια^[7]. Ο δημοσιονομικός κανονισμός δημοσιεύθηκε στη συνέχεια στην Επίσημη Εφημερίδα στις 30 Ιουλίου 2018 και τέθηκε σε ισχύ στις 2 Αυγούστου 2018. Ωστόσο, σχεδόν όλες οι διατάξεις του εν λόγω νέου κανονισμού σχετικά με την εκτέλεση των διοικητικών πιστώσεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης ισχύουν μόνο από την 1η Ιανουαρίου 2019^[8].

Το κύριο εργαλείο της Επιτροπής για την εκτέλεση του προϋπολογισμού και την παρακολούθηση της εκτέλεσής του είναι το μηχανογραφημένο λογιστικό της σύστημα ABAC (λογιστική σε δεδουλευμένη βάση). Η Επιτροπή έχει λάβει μέτρα για να πληροί τα υψηλότερα διεθνή λογιστικά πρότυπα, ιδίως τα διεθνή λογιστικά πρότυπα του δημόσιου τομέα (IPSAS) που έχει θέσει η Διεθνής Ομοσπονδία Λογιστών (IFAC). Σημαντική πτυχή της εκτέλεσης του προϋπολογισμού συνιστά η συμμόρφωση προς τη νομοθεσία της Ένωσης που εφαρμόζεται στις συμβάσεις δημοσίων προμηθειών (προμήθειες, έργα και υπηρεσίες [2.1.10](#)).

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Πρώτον, το Κοινοβούλιο, ως ένα από τα δύο σκέλη της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής, ασκεί μια εκ των προτέρων επιρροή στην εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ μέσω των τροποποιήσεων που πραγματοποιούνται και των αποφάσεων που λαμβάνονται στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού ([1.2.5](#)) για την κατανομή των κονδυλίων. Το Κοινοβούλιο μπορεί να αποφασίσει να κάνει χρήση του μηχανισμού αποθεματικού του προϋπολογισμού, σύμφωνα με τον οποίο, εάν έχει αμφιβολίες σχετικά με την αιτιολόγηση δαπανών ή την ικανότητα εκτέλεσής τους από την Επιτροπή, το Κοινοβούλιο μπορεί να αποφασίσει να εγγράψει τα ζητούμενα κονδύλια στο αποθεματικό έως ότου παρασχεθούν κατάλληλα στοιχεία από την Επιτροπή. Τα στοιχεία αυτά παρέχονται στο πλαίσιο αίτησης μεταφοράς

[7]Στη συνέχεια, το Συμβούλιο ενέκρινε τη νομοθετική πράξη τον ίδιο μήνα.

[8]Άρθρο 282 παράγραφος 3 στοιχείο γ) του νέου δημοσιονομικού κανονισμού.



πιστώσεων από το αποθεματικό. Οι προτάσεις μεταφοράς πιστώσεων πρέπει να λάβουν την έγκριση τόσο του Κοινοβουλίου όσο και του Συμβουλίου. Η εκτέλεση των πιστώσεων δεν είναι δυνατή εάν δεν μεταφερθούν προηγουμένως από το αποθεματικό στην αντίστοιχη γραμμή του προϋπολογισμού.

Δεύτερον, η διαδικασία απαλλαγής (1.4.5) επιτρέπει στο Κοινοβούλιο να ασκεί έλεγχο επί της εκτέλεσης του τρέχοντος προϋπολογισμού. Μολονότι τα περισσότερα ζητήματα που τίθενται αφορούν την περίοδο απαλλαγής, πολλά ερωτήματα που υποβάλλονται στην Επιτροπή από την Επιτροπή Ελέγχου του Προϋπολογισμού του Κοινοβουλίου — στο πλαίσιο της διαδικασίας απαλλαγής — αφορούν την εκτέλεση του τρέχοντος προϋπολογισμού. Το ψήφισμα για την απαλλαγή, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της απόφασης σχετικά με τη χορήγηση απαλλαγής, περιέχει πολλές υποχρεώσεις και συστάσεις που απευθύνονται στην Επιτροπή και τους λοιπούς οργανισμούς που συμμετέχουν στην εκτέλεση του προϋπολογισμού.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, το Κοινοβούλιο, μαζί με το Συμβούλιο, είναι αρμόδια να θεσπίζουν «τους δημοσιονομικούς κανονισμούς που ρυθμίζουν ιδίως τις πρακτικές λεπτομέρειες κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού και παρουσίασης και ελέγχου των λογαριασμών» (άρθρο 322 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ).

Επιπλέον, σχεδόν σε όλους τους τομείς πολιτικής, το Κοινοβούλιο επηρεάζει την εκτέλεση του προϋπολογισμού μέσω των νομοθετικών και μη νομοθετικών δραστηριοτήτων του, π.χ. μέσω εκθέσεων και ψηφισμάτων ή απλώς μέσω της υποβολής προφορικών ή γραπτών ερωτήσεων στην Επιτροπή.

Κατά τα τελευταία έτη, το Κοινοβούλιο ενίσχυσε τον πολιτικό του έλεγχο επί της Επιτροπής εισάγοντας μηχανισμούς που παρέχουν τη δυνατότητα ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με την εκτέλεση των πιστώσεων και το ύψος των εκκρεμών αναλήψεων υποχρεώσεων (δηλαδή των νομικών δεσμεύσεων που δεν έχουν υλοποιηθεί με την πληρωμή). Οι εκκρεμείς αναλήψεις υποχρεώσεων μπορούν να αποτελέσουν πρόβλημα εάν συσσωρευθούν για μεγάλα χρονικά διαστήματα και, για τον λόγο αυτόν, το Κοινοβούλιο πιέζει την Επιτροπή να τηρεί αυτές τις αναλήψεις υποχρεώσεων υπό έλεγχο.

Αναπτύσσονται νέα εργαλεία με στόχο να καταστήσουν δυνατή την καλύτερη παρακολούθηση της διαδικασίας εκτέλεσης και να βελτιώσουν την οικονομική αποδοτικότητα των προγραμμάτων της ΕΕ. Για τον σκοπό αυτόν, το Κοινοβούλιο ζητεί να υποβάλλονται δελτία δραστηριότητας υψηλής ποιότητας (που θα εκπονούνται από την Επιτροπή στο πλαίσιο των εγγράφων εργασίας της για το προσχέδιο του γενικού προϋπολογισμού) καθώς και τακτικές αναλύσεις κόστους-αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων της ΕΕ.

Alexandre Mathis
05/2019

