



Η διαδικασία του προϋπολογισμού

Από τις Συνθήκες του 1970 και του 1975 και μετά, ο ρόλος του Κοινοβουλίου στη διαδικασία του προϋπολογισμού έχει σταδιακά ενισχυθεί. Η Συνθήκη της Λισαβόνας έδωσε στο Κοινοβούλιο ισότιμο λόγο με εκείνον του Συμβουλίου για ολόκληρο τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Νομική βάση

- Άρθρο 314 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και άρθρο 106α της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας·
- Άρθρα 36 έως 52 του δημοσιονομικού κανονισμού (Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012 σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002^[1]·
- Διοργανική συμφωνία (ΔΣ) μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία, τη συνεργασία σε δημοσιονομικά θέματα και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, η οποία εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο στις 19 Νοεμβρίου 2013 και από το Συμβούλιο στις 2 Δεκεμβρίου 2013^[2], μετά την πολιτική συμφωνία στην οποία κατέληξαν οι πρόεδροι του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής στις 27 Ιουνίου 2013.

Στόχοι

Η άσκηση της αρμοδιότητας επί του προϋπολογισμού συνίσταται στον καθορισμό τόσο του συνολικού ποσού και της κατανομής των ετήσιων δαπανών της ΕΕ όσο και των εσόδων που απαιτούνται για την κάλυψή τους, καθώς και στην άσκηση ελέγχου επί της εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Η διαδικασία του προϋπολογισμού αυτή καθεαυτή περιλαμβάνει την κατάρτιση και την έγκριση του προϋπολογισμού. (Λεπτομερή στοιχεία στα ακόλουθα ενημερωτικά δελτία: [1.4.1](#) σχετικά με τα έσοδα της ΕΕ, [1.4.2](#) σχετικά με τις δαπάνες, [1.4.3](#) σχετικά με το ΠΔΠ, [1.4.4](#) σχετικά με την εκτέλεση και [1.4.5](#) σχετικά με τον δημοσιονομικό έλεγχο).

Περιγραφή

A. Ιστορικό

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποτελούν μαζί την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή. Πριν από το 1970, η αρμοδιότητα επί του προϋπολογισμού ανήκε αποκλειστικά στο Συμβούλιο, ο δε ρόλος του Κοινοβουλίου ήταν απλώς συμβουλευτικός. Οι

[1] ΕΕ L 298 της 26.10.2012, σ. 1.

[2] ΕΕ C 373 της 20.12.2013, σ. 1.

Συνθήκες της 22ας Απριλίου 1970 και της 22ας Ιουλίου 1975 ενίσχυσαν τις αρμοδιότητες του ΕΚ επί του προϋπολογισμού:

- η Συνθήκη του 1970, ενώ διατηρεί το δικαίωμα του Συμβουλίου να έχει τον τελευταίο λόγο όσον αφορά τις «υποχρεωτικές δαπάνες» που απορρέουν από τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στη Συνθήκη ή από τις πράξεις που θεσπίζονται σύμφωνα με τη Συνθήκη, παρέσχε στο Κοινοβούλιο το δικαίωμα να έχει τον τελευταίο λόγο όσον αφορά τις «μη υποχρεωτικές δαπάνες» που αρχικά αντιπροσώπευαν το 8% του προϋπολογισμού·
- η Συνθήκη του 1975 παρέσχε στο Κοινοβούλιο το δικαίωμα να απορρίπτει τον προϋπολογισμό στο σύνολό του.

Πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο πραγματοποιούσαν το καθένα δύο αναγνώσεις κατά τη διάρκεια της διαδικασίας του προϋπολογισμού, στο τέλος των οποίων το Κοινοβούλιο μπορούσε είτε να εγκρίνει τον προϋπολογισμό είτε να τον απορρίψει στο σύνολό του.

Δεν επήλθαν ουσιαστικές τροποποιήσεις με τις μεταγενέστερες Συνθήκες, μέχρι τις μεγάλες αλλαγές που εισήγαγε η Συνθήκη της Λισαβόνας. Η Συνθήκη της Λισαβόνας εισήγαγε μια απλούστερη και πιο διαφανή διαδικασία προϋπολογισμού (συναπόφαση επί του προϋπολογισμού). Οι τροποποιήσεις απορρέουν κυρίως από την κατάργηση της διάκρισης μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών, η οποία επιτρέπει την ίση αντιμετώπιση όλων των δαπανών στο πλαίσιο της ίδιας διαδικασίας. Η διαδικασία απλουστεύεται περαιτέρω με τη διενέργεια μόνο μίας ανάγνωσης σε κάθε θεσμικό όργανο, με βάση το σχέδιο του προϋπολογισμού που υποβάλλει η Επιτροπή.

B. Τα στάδια της διαδικασίας

Το άρθρο 314 της ΣΛΕΕ ορίζει τα στάδια και τις προθεσμίες που πρέπει να τηρούνται κατά τη διάρκεια της διαδικασίας του προϋπολογισμού. Ωστόσο, τα θεσμικά όργανα συμφωνούν κάθε χρόνο επί ρεαλιστικού χρονοδιαγράμματος σε εύθετο χρόνο πριν από την έναρξη της διαδικασίας του προϋπολογισμού, βάσει της τρέχουσας πρακτικής.

1. Πρώτο στάδιο: κατάρτιση του σχεδίου του προϋπολογισμού από την Επιτροπή

Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ορίζουν κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τις προτεραιότητες του προϋπολογισμού. Η Επιτροπή καταρτίζει το σχέδιο προϋπολογισμού και το διαβιβάζει στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο το αργότερο έως την 1η Σεπτεμβρίου (δυνάμει του άρθρου 314 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, αλλά έως τα τέλη Απριλίου ή τις αρχές Μαΐου σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα που εφαρμόζεται στην πράξη). Η Επιτροπή μπορεί να τροποποιήσει το σχέδιο προϋπολογισμού σε μεταγενέστερο στάδιο για να ληφθούν υπόψη τυχόν νέες εξελίξεις, αλλά το αργότερο μέχρι τη σύγκληση της επιτροπής συνδιαλλαγής (βλ. κατωτέρω).

2. Δεύτερο στάδιο: καθορισμός της θέσης του Συμβουλίου σχετικά με το σχέδιο προϋπολογισμού

Το Συμβούλιο εγκρίνει τη θέση του σχετικά με το σχέδιο προϋπολογισμού και τη διαβιβάζει στο Κοινοβούλιο το αργότερο έως την 1η Οκτωβρίου (δυνάμει του άρθρου 314 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ, έως τα τέλη του Ιουλίου σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα που εφαρμόζεται στην πράξη). Το Συμβούλιο ενημερώνει πλήρως το Κοινοβούλιο για τους λόγους οι οποίοι το οδήγησαν στην έγκριση της θέσης του.

3. Τρίτο στάδιο: Ανάγνωση του Κοινοβουλίου

Το Κοινοβούλιο έχει προθεσμία 42 ημερών για να αντιδράσει. Εντός του διαστήματος αυτού, το Κοινοβούλιο μπορεί είτε να εγκρίνει τη θέση του Συμβουλίου είτε να μην εκδώσει απόφαση,

περίπτωση στην οποία ο προϋπολογισμός θεωρείται οριστικά εγκεκριμένος, είτε να εγκρίνει τροπολογίες με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν, περίπτωση στην οποία το τροποποιημένο σχέδιο αναπέμπεται στο Συμβούλιο και την Επιτροπή. Τότε, ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου, κατόπιν συμφωνίας με τον Πρόεδρο του Συμβουλίου, πρέπει να συγκαλέσει αμέσως την επιτροπή συνδιαλλαγής.

4. Τέταρτο στάδιο: συνεδρίαση της επιτροπής συνδιαλλαγής και έγκριση του προϋπολογισμού

Από την ημέρα της σύγκλησής της, η επιτροπή συνδιαλλαγής (η οποία αποτελείται από τους αντιπροσώπους των μελών του Συμβουλίου και από ισάριθμους αντιπροσώπους του Κοινοβουλίου) έχει προθεσμία 21 ημερών για να καταλήξει σε συμφωνία επί του κοινού σχεδίου. Προς τούτο, πρέπει να λάβει απόφαση με ειδική πλειοψηφία των μελών του Συμβουλίου ή των αντιπροσώπων τους και με πλειοψηφία των αντιπροσώπων του Κοινοβουλίου. Η Επιτροπή συμμετέχει στις εργασίες της επιτροπής συνδιαλλαγής και αναλαμβάνει όλες τις αναγκαίες πρωτοβουλίες με σκοπό την προσέγγιση των θέσεων του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Εάν η επιτροπή συνδιαλλαγής δεν καταλήξει σε συμφωνία επί κοινού σχεδίου εντός της προθεσμίας των 21 ημερών που ορίζεται ανωτέρω, πρέπει να υποβληθεί νέο σχέδιο προϋπολογισμού από την Επιτροπή. Εάν η επιτροπή συνδιαλλαγής συμφωνήσει επί κοινού σχεδίου εντός αυτής της προθεσμίας, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έχουν στη διάθεσή τους προθεσμία 14 ημερών από την ημερομηνία της συμφωνίας αυτής για να εγκρίνουν το κοινό σχέδιο. Στον κατωτέρω πίνακα συνοψίζονται τα ενδεχόμενα αποτελέσματα στο τέλος αυτής της περιόδου των 14 ημερών.

Διεργασία έγκρισης του κοινού σχεδίου συνδιαλλαγής

	Κοινοβούλιο	Συμβούλιο	Αποτέλεσμα ψηφοφορίας
Θέσεις επί του κοινού σχεδίου + = έγκριση - = απόρριψη Ουδέν = δεν λαμβάνεται απόφαση	+	+	Το κοινό σχέδιο εγκρίνεται
		-	Επιστροφή στη θέση του Κοινοβουλίου, ενδεχομένως ^[3]
		Ουδέν	Το κοινό σχέδιο εγκρίνεται
	Ουδέν	+	Το κοινό σχέδιο εγκρίνεται
		-	Νέο σχέδιο προϋπολογισμού από την Επιτροπή
		Ουδέν	Το κοινό σχέδιο εγκρίνεται
	-	+	Νέο σχέδιο προϋπολογισμού από την Επιτροπή
		-	Νέο σχέδιο προϋπολογισμού από την Επιτροπή
		Ουδέν	Νέο σχέδιο προϋπολογισμού από την Επιτροπή

Εάν η διαδικασία περατωθεί επιτυχώς, ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου δηλώνει ότι ο προϋπολογισμός έχει εγκριθεί οριστικά. Στην περίπτωση που δεν έχει επιτευχθεί συμφωνία στην αρχή ενός οικονομικού έτους, εφαρμόζεται το σύστημα των «προσωρινών δωδεκατημορίων» έως ότου επιτευχθεί συμφωνία. Στην περίπτωση αυτή δύνανται να πραγματοποιούνται μηνιαίως κατά κεφάλαιο δαπάνες εντός των ορίων του ενός δωδεκάτου των

[3]Τούτο συμβαίνει εάν το Κοινοβούλιο επιβεβαιώσει μερικές ή όλες τις προηγούμενες τροπολογίες του, με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν και των τριών πέμπτων των ψηφισάντων. Εάν το Κοινοβούλιο δεν συγκεντρώσει την απαιτούμενη πλειοψηφία, εγκρίνεται η θέση που συμφωνήθηκε στο κοινό σχέδιο.

πιστώσεων που είχαν εγγραφεί στο σχετικό κεφάλαιο του προϋπολογισμού του προηγούμενου οικονομικού έτους. Δεν πρέπει ωστόσο να υπερβαίνουν το ένα δωδέκατο των πιστώσεων που προβλέπονται στο ίδιο κεφάλαιο του σχεδίου προϋπολογισμού. Εντούτοις, δυνάμει του άρθρου 315 της ΣΛΕΕ, το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής δύναται να εγκρίνει δαπάνες που υπερβαίνουν το ένα δωδέκατο (σύμφωνα με το άρθρο 16 του δημοσιονομικού κανονισμού), εκτός εάν το Κοινοβούλιο αποφασίσει, εντός 30 ημερών, να μειώσει τις δαπάνες που έχουν εγκριθεί από το Συμβούλιο.

5. Συμπληρωματικοί και διορθωτικοί προϋπολογισμοί

Στην περίπτωση αναπόφευκτων, εξαιρετικών ή απρόβλεπτων περιστάσεων (σύμφωνα με το άρθρο 41 του δημοσιονομικού κανονισμού), η Επιτροπή μπορεί να προτείνει σχέδια διορθωτικού προϋπολογισμού για την τροποποίηση του εγκριθέντος προϋπολογισμού του τρέχοντος έτους. Οι εν λόγω διορθωτικοί προϋπολογισμοί υπόκεινται στους ίδιους κανόνες με τον γενικό προϋπολογισμό.

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Α. Αρμοδιότητες που εκχωρούνται βάσει του άρθρου 314 της ΣΛΕΕ

Το 1970, το Κοινοβούλιο απέκτησε το δικαίωμα να έχει τον τελευταίο λόγο σε σχέση με τις μη υποχρεωτικές δαπάνες. Το ποσοστό των μη υποχρεωτικών δαπανών αυξήθηκε από 8% του προϋπολογισμού το 1970 σε περισσότερο από 60% το 2010, τελευταίο έτος κατά το οποίο γινόταν διάκριση. Με την εξάλειψη της διάκρισης μεταξύ υποχρεωτικών και μη υποχρεωτικών δαπανών (ΣΛΕΕ) το Κοινοβούλιο πλέον αποφασίζει επί ίσοις όροις με το Συμβούλιο σχετικά με όλες τις δαπάνες του προϋπολογισμού. Η θέση του Κοινοβουλίου μπορεί ακόμη και να θεωρηθεί πιο ισχυρή από αυτήν του Συμβουλίου, δεδομένου ότι το Συμβούλιο δεν δύναται ποτέ να επιβάλει έναν προϋπολογισμό ενάντια στη θέληση του Κοινοβουλίου, ενώ το Κοινοβούλιο δύναται σε ορισμένες περιπτώσεις να έχει τον τελευταίο λόγο και να επιβάλει έναν προϋπολογισμό ενάντια στη θέληση του Συμβουλίου (βλ. ανωτέρω Β.4). Ωστόσο, αυτό είναι μάλλον απίθανο, και θα ήταν πιο ορθό να λεχθεί ότι η νέα διαδικασία του προϋπολογισμού βασίζεται, κατά το μεγαλύτερο μέρος, σε πραγματική (μολονότι συγκεκριμένη) συναπόφαση μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, επί ίσοις όροις, που καλύπτει όλες τις δαπάνες της Ένωσης. Το Κοινοβούλιο έχει απορρίψει σε δύο περιπτώσεις τον προϋπολογισμό (τον Δεκέμβριο 1979 και τον Δεκέμβριο 1984) από τότε που απέκτησε την εξουσία να το πράττει το 1975. Δυνάμει των νέων κανόνων που συμφωνήθηκαν στη Συνθήκη της Λισαβόνας, η Επιτροπή Συνδιαλλαγής τρεις φορές δεν κατέληξε σε συμφωνία (για τους προϋπολογισμούς του 2011, του 2013 και του 2015). Και στις τρεις περιπτώσεις το νέο σχέδιο προϋπολογισμού που υπέβαλε η Επιτροπή, στο οποίο αντικατοπτρίζεται ο παρ' ολίγον συμβιβασμός στο στάδιο της συνδιαλλαγής, εγκρίθηκε τελικά.

Για τον προϋπολογισμό του 2018, τα τρία θεσμικά όργανα κατέληξαν σε συμφωνία στην επιτροπή συνδιαλλαγής στις 18 Νοεμβρίου 2017, και ακολούθησαν η έγκριση της θέσης του Συμβουλίου σχετικά με το νέο σχέδιο προϋπολογισμού στις 30 Νοεμβρίου και η ψηφοφορία στην ολομέλεια του Κοινοβουλίου την ίδια ημέρα. Οι διαπραγματευτές συμφώνησαν επί συμβιβαστικού πακέτου 160,1 δισ. ευρώ σε πράξεις ανάληψης υποχρεώσεων και 144,7 δισ. ευρώ σε πληρωμές. Ο προϋπολογισμός του 2018 επικεντρώνεται στην τόνωση της ανάπτυξης, των επενδύσεων και της δημιουργίας θέσεων εργασίας, στην στήριξη της απασχόλησης των νέων, και στην αντιμετώπιση της μετανάστευσης και των προκλήσεων σε θέματα ασφάλειας.

B. Οι διοργανικές συμφωνίες για τη δημοσιονομική πειθαρχία (ΔΣ) και τα πολυετή δημοσιονομικά πλαίσια ([1.4.3](#) για τα ΠΔΠ)

Μετά από επανειλημμένες διαφωνίες σχετικά με τη νομική βάση για την εκτέλεση του προϋπολογισμού, τα θεσμικά όργανα ενέκριναν το 1982 κοινή δήλωση, η οποία προέβλεπε επίσης μέτρα που σχεδιάστηκαν για να εξασφαλίζουν την ομαλότερη διεκπεραίωση της διαδικασίας του προϋπολογισμού. Ακολούθησε μια σειρά διοργανικών συμφωνιών για τις ακόλουθες περιόδους: 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006 και 2007-2013. Οι διαδοχικές αυτές συμφωνίες είχαν ως αποτέλεσμα ένα διοργανικό πλαίσιο αναφοράς για τις ετήσιες διαδικασίες του προϋπολογισμού και βελτίωσαν σημαντικά τη διεξαγωγή της διαδικασίας του προϋπολογισμού.

Η τρέχουσα ΔΣ τέθηκε σε ισχύ στις 23 Δεκεμβρίου 2013^[4]. Έχει ως στόχο τη διευκόλυνση της ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού και τη συμπλήρωση των διατάξεων του κανονισμού του ΠΔΠ — ο οποίος έχει γίνει δεσμευτικός κανονισμός (με δεσμευτικά ανώτατα όρια) —, κυρίως όσον αφορά τα ειδικά μέσα εκτός του ΠΔΠ. Οι διατάξεις αυτές αφορούν τα ακόλουθα ειδικά μέσα: Αποθεματικό Επείγουσας Βοήθειας, Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Μέσο Ευελιξίας, Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση και Περιθώριο για Απρόβλεπτα.

Παρότι τα ΠΔΠ δεν αντικαθιστούν την ετήσια διαδικασία του προϋπολογισμού, οι διοργανικές συμφωνίες έχουν θεσπίσει ένα είδος διαδικασίας συναπόφασης επί του προϋπολογισμού, η οποία παρέχει στο Κοινοβούλιο τη δυνατότητα να ασκεί τον ρόλο του ως ισότιμου βραχίονα της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό αρχής, να εδραιώσει την αξιοπιστία του ως θεσμικού οργάνου και να κατευθύνει τον προϋπολογισμό προς τις πολιτικές προτεραιότητές του. Η Συνθήκη της Λισαβόνας και ο δημοσιονομικός κανονισμός ορίζουν επίσης ότι ο ετήσιος προϋπολογισμός πρέπει να τηρεί τα ανώτατα όρια που καθορίζονται στο ΠΔΠ, το οποίο με τη σειρά του πρέπει να τηρεί τα ανώτατα όρια που καθορίζονται στην απόφαση σχετικά με τους ίδιους πόρους.

Γ. Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο

Στις 7 Σεπτεμβρίου 2010, το Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων ενέκρινε τη θέσπιση του «ευρωπαϊκού εξαμήνου», ενός κύκλου συντονισμού της οικονομικής πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ, που αποσκοπεί στην επίτευξη των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Πρόκειται για μία εξαμηνιαία περίοδο κάθε έτος, κατά την οποία οι δημοσιονομικές και οι διαρθρωτικές πολιτικές των κρατών μελών θα εξετάζονται ώστε να ανιχνεύονται τυχόν ανακολουθίες και ανακύπτουσες ανισορροπίες. Βάσει αναλυτικής οικονομικής αξιολόγησης, η Επιτροπή παρέχει κατευθυντήριες γραμμές πολιτικής/συστάσεις στα κράτη μέλη, οι οποίες καλύπτουν φορολογικές, μακροοικονομικές και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Σκοπός του ευρωπαϊκού εξαμήνου είναι η ενίσχυση του συντονισμού ενόσω οι βασικές δημοσιονομικές αποφάσεις βρίσκονται ακόμη στο στάδιο της προετοιμασίας σε εθνικό επίπεδο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκτός από τον συντονισμό των εθνικών προϋπολογισμών, επιδιώκει επίσης την αξιοποίηση των συνεργειών και την ενίσχυση του συντονισμού μεταξύ των εθνικών προϋπολογισμών και του προϋπολογισμού της ΕΕ.

Rita Calatozzolo
10/2018

[4]EE C 373 της 20.12.2013, σ. 1.