



PRORAČUNSKI POSTOPEK

Od pogodb iz let 1970 in 1975 se je vloga Parlamenta v proračunskem postopku postopoma krepila. Lizbonska pogodba mu je podelila pristojnosti za celoten proračun EU, ki so enakovredne pristojnostim Sveta.

PRAVNA PODLAGA

- Člen 314 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in člen 106a Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo.
- Členi od 36 do 52 finančnih pravil (Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002^[1]).
- Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju, ki ga je Parlament sprejel 19. novembra 2013 in Svet 2. decembra 2013^[2] na podlagi političnega soglasja, ki so ga 27. junija 2013 dosegli predsedniki Parlamenta, Sveta in Komisije.

CILJI

Izvajanje proračunskih pooblastil sestoji iz določanja skupnega zneska proračuna in porazdelitve vsakoletnih odhodkov EU, pa tudi prihodkov, potrebnih za kritje teh odhodkov, ter nadzora nad izvrševanjem proračuna. Proračunski postopek vključuje pripravo in sprejemanje proračuna (glejte [1.4.1](#) za podrobnosti o prihodkih in odhodkih EU, [1.4.2](#) za podrobnosti o odhodkih, [1.4.3](#) za podrobnosti o večletnem finančnem okviru, [1.4.4](#) za podrobnosti o izvrševanju in [1.4.5](#) za podrobnosti o nadzoru).

OPIS

A. Okoliščine

Evropski parlament in Svet skupaj tvorita proračunski organ. Pred letom 1970 je imel proračunske pristojnosti samo Svet, Parlament pa zgolj posvetovalno vlogo. Pogodbi z dne 22. aprila 1970 in 22. julija 1975 sta razširili proračunske pristojnosti Parlamenta:

- s pogodbo iz leta 1970 se je ohranila pravica Sveta, da ima zadnjo besedo pri „obveznih“ odhodkih, izhajajočih iz obveznosti po pogodbah ali aktih, sprejetih v skladu z njimi, Parlamentu pa je bila podeljena zadnja beseda pri „neobveznih“ odhodkih, ki so sprva predstavljali 8 % celotnega proračuna;
- pogodba iz leta 1975 je Parlamentu dodelila pravico, da zavrne proračun kot celoto.

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

[2]UL 373, 20.12.2013, str. 1

Do začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe sta Svet in Parlament v proračunskem postopku opravila po dve obravnavi, na koncu pa je Parlament proračun sprejel ali ga zavrnil kot celoto.

Vse prihodnje pogodbe niso vpeljale bistvenih sprememb teh določil, do korenitih sprememb, ki jih je prinesla Lizbonska pogodba. Lizbonska pogodba je uvedla preprostejši in preglednejši proračunski postopek (proračunsko soodločanje). Spremembe so nastale predvsem zaradi odprave razlikovanja med obveznimi in neobveznimi odhodki, kar omogoča obravnavanje vseh odhodkov v istem postopku. Postopek je bil še bolj poenostavljen, saj je predvidena le ena obravnava v vsaki instituciji na osnovi predloga proračuna, ki ga predstavi Komisija.

B. Faze proračunskega postopka

Člen 314 PDEU določa faze in roke, ki jih je treba v proračunskem postopku spoštovati. vendar se institucije vsako leto pred začetkom proračunskega postopka pravočasno in v skladu z obstoječo prakso dogovorijo o pragmatičnem urniku.

1. Prva faza: Komisija pripravi predlog proračuna

Parlament in Svet opredelita smernice za prednostne naloge proračuna. Komisija pripravi predlog proračuna ter ga pošlje Svetu in Parlamentu najpozneje do 1. septembra (v skladu s členom 314(2) PDEU, vendar do konca aprila ali začetka maja v skladu s pragmatičnim urnikom). Komisija lahko predlog proračuna pozneje še spremeni, da upošteva nova dejstva, vendar samo do sklica spravnega odbora (glejte v nadaljevanju).

2. Druga faza: Svet pripravi stališče o predlogu proračuna

Svet sprejme stališče o predlogu proračuna ter ga pošlje Parlamentu najpozneje do 1. oktobra (v skladu s členom 314(3) PDEU, vendar do konca julija v skladu s pragmatičnim urnikom). O razlogih za sprejetje svojega stališča mora izčrpno obvestiti Evropski parlament.

3. Tretja faza: Obravnava v Evropskem parlamentu

Parlament ima na voljo 42 dni, da se odzove. V tem obdobju lahko odobri stališče Sveta ali stališča ne izrazi, kar pomeni, da je proračun dokončno sprejet, lahko pa tudi sprejme osnutke dopolnitev, ki jih mora podpreti večina poslancev; v tem primeru spremenjeni predlog vrne Svetu in Komisiji. Predsednik Parlamenta mora v dogovoru s predsednikom Sveta nemudoma sklicati sestanek spravnega odbora.

4. Četrta faza: srečanje spravnega odbora in sprejetje proračuna

Spravni odbor, ki ga sestavlja enako število predstavnikov Sveta in Parlamenta, se mora sporazumeti o skupnem besedilu v 21 dneh od sklica. V ta namen mora odločiti s kvalificirano večino članov Sveta ali njihovih predstavnikov in z večino predstavnikov Parlamenta. Komisija sodeluje pri postopkih spravnega odbora ter daje vse potrebne pobude za uskladitev stališč Parlamenta in Sveta.

Če sepravni odbor v 21 dneh ne sporazume o skupnem besedilu, mora Komisija pripraviti nov predlog proračuna. Če sepravni odbor v tem roku sporazume o skupnem besedilu, imata Parlament in Svet na voljo 14 dni od datuma sporazuma, da skupno besedilo potrdita. V spodnji tabeli so povzeti možni izidi po preteku 14-dnevnega obdobja.

Potrjevanje skupnega besedila iz spravnega postopka

Stališče o skupnem besedilu	Parlament	Svet	Izid
	+	+	Skupno besedilo je sprejeto

+ = sprejeto - = zavrnjeno brez = odločitev ni sprejeta		-	Mogoče ponovno stališče Parlamenta ^[3]
		Brez	Skupno besedilo je sprejeto
	Brez	+	Skupno besedilo je sprejeto
		-	Komisija pripravi nov predlog proračuna
		Brez	Skupno besedilo je sprejeto
		+	Komisija pripravi nov predlog proračuna
	-	-	Komisija pripravi nov predlog proračuna
	Brez	Komisija pripravi nov predlog proračuna	

Če je postopek uspešno zaključen, predsednik Parlamenta razglasi, da je bil proračun dokončno sprejet. Če do začetka proračunskega leta sporazum ni dosežen, se uporabi sistem začasnih dvanajstin, dokler ni dosežen sporazum. V tem primeru se lahko za katero koli poglavje proračuna na mesec porabi največ ena dvanajstina vseh odobrenih proračunskih sredstev iz predhodnega proračunskega leta, vendar ta znesek ne sme presežati ene dvanajstine odobrenih sredstev, ki so za to poglavje predvidena v predlogu proračuna. Člen 315 PDEU pa določa, da lahko Svet na predlog Komisije v skladu s členom 16 finančnih pravil odobri odhodke, ki presegajo eno dvanajstino, razen če Parlament v roku 30 dni sklene zmanjšati odhodke, ki jih je Svet odobril.

5. Rebalans in spremembe proračuna

Komisija lahko v primeru neizbežnih, izjemnih ali nepredvidenih okoliščin (v skladu s členom 41 finančnih pravil) med letom predlaga spremembe tekočega proračuna. Za spremembe proračuna veljajo ista pravila kot za splošni proračun.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

A. Pooblastila, ki jih določa člen 314 PDEU

V letu 1970 je Parlament pridobil pravico do zadnje besede glede neobveznih odhodkov. Delež neobveznih odhodkov se je z 8 % proračuna v letu 1970 povečal na več kot 60 % proračuna v letu 2010, zadnjem letu, ko je razlika med obveznimi in neobveznimi odhodki še obstajala. Z odpravo razlikovanja med obveznimi in neobveznimi odhodki (PDEU) imata Parlament in Svet skupna pooblastila za vse proračunske odhodke. Parlament je tako postal celo vplivnejši od Sveta, saj ta nikoli ne more sprejeti proračuna proti volji Parlamenta, slednji pa ima v nekaterih okoliščinah zadnjo besedo in lahko sprejme proračun proti volji Sveta (glejte točko B.4 zgoraj). Vseeno je to le malo verjetno in bi bilo ustrezneje reči, da novi proračunski postopek večinoma temelji na resničnem (čeprav specifičnem) enakopravnem soodločanju Parlamenta in Sveta o vseh odhodkih Unije. Od leta 1975, ko je Parlament dobil pristojnost za zavrnitev celotnega proračuna, je to storil dvakrat (decembra 1979 in decembra 1984). Odkar so začela veljati nova pravila iz Lizbonske pogodbe, spravni odbor trikrat ni dosegel soglasja (proračuni za leta 2011, 2013 in 2015). V vseh treh primerih je Komisija pripravila nove predloge proračuna, ki so upoštevali mnenja, izražena v spravnem odboru, in so bili nazadnje sprejeti.

Vse tri institucije so dogovor o proračunu za leto 2018 dosegle na seji spravnega odbora 18. novembra 2017, Svet je stališče o novem predlogu proračuna sprejel 30. novembra, Parlament pa je o njem istega dne glasoval na plenarnem zasedanju. Pogajalci so se dogovorili o kompromisnem svežnju s 160,1 milijarde EUR za obveznosti in 144,7 milijarde EUR za

[3] Če Parlament potrdi nekatere ali vse prejšnje osnutke dopolnil z večino vseh poslancev in tremi petinami oddanih glasov. Če Parlament ne doseže zahtevane večine, se sprejme stališče iz skupnega besedila.

plačila. Proračun za leto 2018 se osredotoča na krepitev rasti, naložbe in ustvarjanje delovnih mest, podporo zaposlovanju mladih, reševanje vprašanj migracij in varnosti.

B. Medinstitucionalni sporazumi o proračunski disciplini in večletni finančni okviru ([1.4.3](#))

Po številnih nespornostih glede pravne podlage za izvrševanje proračuna so institucije leta 1982 sprejele skupno izjavo, v kateri so opredelile tudi ukrepe za nemoten potek proračunskega postopka. Nato so sprejele še več medinstitucionalnih sporazumov za naslednja obdobja: 1988–1992, 1993–1999, 2000–2006 in 2007–2013. Ti nadaljnji sporazumi so določili medinstitucionalni referenčni okvir za letni proračunski postopek in občutno izboljšali njegov potek.

Obstoječi medinstitucionalni sporazum je začel veljati 23. decembra 2013^[4]. Njegov namen je poenostaviti letni proračunski postopek in dopolniti določila uredbe o večletnem finančnem okviru, ki je postala zavezujoča (z zavezujočimi zgornjimi mejami), še posebno na področju posebnih instrumentov zunaj večletnega finančnega okvira. Ta določila zadevajo naslednje posebne instrumente: rezervo za nujno pomoč, solidarnostni sklad EU, instrument prilagodljivosti, evropski sklad za prilagoditev globalizaciji in varnostno rezervo.

Čeprav večletni finančni okvir ne nadomeščajo letnega proračunskega postopka, so medinstitucionalni sporazumi uvedli tako obliko postopka proračunskega soodločanja, ki Parlamentu omogoča, da uveljavi svojo vlogo kot popolna veja proračunskega organa, utrdi svojo verodostojnost kot institucija in usmeri proračun v politične prednostne naloge. Lizbonska pogodba in finančna pravila še določajo, da mora letni proračun spoštovati zgornje meje iz večletnega finančnega okvira, ta pa meje, opredeljene v sklepu o lastnih sredstvih.

C. Evropski semester

Svet za ekonomske in finančne zadeve je 7. septembra 2010 potrdil uvedbo evropskega semestra, cikla usklajevanja ekonomskih politik na ravni EU, z namenom doseči cilje strategije Evropa 2020. Evropski semester je vsakoletno šestmesečno obdobje, v katerem se pregledajo proračunske in strukturne politike držav članic, da bi odkrili morebitne neskladnosti in nastajajoča neravnovesja. Komisija državam članicam nudi strateške smernice v obliki priporočil, ki temeljijo na analitičnih ekonomskih ocenah in pokrivajo fiskalne, makroekonomske in strukturne reforme. Namen evropskega semestra je okrepiti usklajevanje že med oblikovanjem pomembnih proračunskih odločitev na nacionalni ravni. Poleg usklajevanja med nacionalnimi proračuni si Parlament prizadeva izkoristiti tudi sinergije in izboljšati usklajevanje med nacionalnimi proračuni in proračunom EU.

[Rita Calatozzolo](#)
[10/2018](#)

[4]UL 373, 20.12.2013, str. 1