



IZVRŠEVANJE PRORAČUNA

Za izvrševanje proračuna je odgovorna Komisija v sodelovanju z državami članicami, pri tem pa jo politično nadzoruje Evropski parlament.

PRAVNA PODLAGA

- Členi 290–291, 317–319 in 321–323 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in člen 179 Pogodbe o Euratomu;
- Ob upoštevanju Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012^[1];
- Medinstitucionalni sporazum z dne 2. decembra 2013 med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju^[2].

NAMEN

Komisija je odgovorna za izvrševanje prihodkov in odhodkov proračuna v skladu s pogodbami ter z določbami in navodili iz finančne uredbe na lastno odgovornost in v mejah odobrenih proračunskih sredstev (1.4.3).

Države članice sodelujejo s Komisijo in zagotavljajo, da se odobrena sredstva uporabljajo po načelu dobrega finančnega poslovanja, tj. gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti.

OPIS

A. Osnovni mehanizem

Izvrševanje proračuna se nanaša na dva glavna elementa: obveznosti in plačila. Prevzem obveznosti za odhodke je odločitev, da bo določeni znesek v določeni proračunski vrstici porabljen za določeno dejavnost. Ko so sprejete ustrezne pravne obveznosti (na primer sklenjene pogodbe) in je storitev, delo ali proizvod iz pogodbe opravljen oziroma dostavljen, se odobri odhodek in plačajo zapadli zneski.

[1]UL L 193, 30.7.2018, str. 1.

[2]UL C 373, 20.12.2013, str. 1.



B. Načini izvrševanja

Komisija lahko izvršuje proračun na katerega koli od naslednjih načinov:

- neposredno (neposredno upravljanje) prek svojih oddelkov ali izvajalskih agencij,
- skupaj z državami članicami (deljeno upravljanje),
- posredno (posredno upravljanje), tako da naloge pri izvrševanju proračuna zaupa organom in subjektom, tj. državam nečlanicam, mednarodnim organizacijam in drugim.

V praksi se približno 76 % proračuna izvrši z deljenim upravljanjem (države članice dodeljujejo sredstva in upravljajo odhodke), 22 % z neposrednim upravljanjem Komisije ali izvajalske agencije in preostala 2 % s posrednim upravljanjem^[3].

Sistem finančne preglednosti^[4] ponuja informacije o upravičencih do sredstev, ki jih neposredno upravlja Komisija, navaja pa tudi upravičence Evropskega razvojnega sklada. Po drugi strani pa so vse države članice odgovorne za objavo podatkov o upravičencih skladov, ki jih upravljajo v okviru posrednega in deljenega upravljanja^[5].

Člen 317 PDEU določa, da Komisija proračun izvršuje v sodelovanju z državami članicami in da uredbe, sprejete v skladu s členom 322 PDEU, določajo obveznosti držav članic glede revizije in nadzora izvrševanja proračuna in nastalih obveznosti.

Poleg tega člena 290 in 291 PDEU v širšem okviru izvajanja zakonodaje EU urejata delegirana in izvedbena pooblastila, ki se dodelijo Komisiji, zlasti nadzor držav članic, Sveta in Evropskega parlamenta nad Komisijo v zvezi s tem.

V skladu s členom 290 PDEU se lahko z zakonodajnim aktom na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebistvene določbe zakonodajnega akta. Parlament in Svet lahko prekličeta tak prenos pooblastila na Komisijo ali mu nasprotujeta, s čimer preprečita, da bi začel veljati.

Člen 291 ureja izvedbena pooblastila, prenesena na Komisijo. Člen 291(1) PDEU določa, da so države članice pristojne za sprejetje vseh ukrepov nacionalnega prava, ki so potrebni za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije, člen 291(2) PDEU pa določa, da mora biti v teh aktih predviden prenos izvedbenih pooblastil na Komisijo oziroma v primerih iz členov 24 in 26 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) na Svet, če so „potrebni enotni pogoji za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije“. V skladu s členom 291(3) PDEU Evropski parlament in Svet z uredbami določita pravila glede mehanizmov za nadzor izvajanja izvedbenih pooblastil Komisije.

Člen 291 PDEU dopolnjuje Uredba (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije^[6]. Ta nadzor izvajajo odbori, ki so sestavljeni iz predstavnikov držav članic in jim predseduje predstavnik Komisije.

[3]Podatke je posredoval generalni direktorat Komisije za proračun.

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

[5]Zemljevid s povezavami do spletnih mest, ki jih upravljajo države članice (ki so izključno odgovorne za vsebino teh strani), je mogoče najti tukaj: http://ec.europa.eu/contracts_grants/beneficiaries_en.htm

[6]UL L 55, 28.2.2011, str. 13.



Uredba uvaja dve novi vrsti postopkov glede na področje uporabe zadevnega akta. V postopku pregleda Komisija ne more sprejeti ukrepa, če odbor poda negativno mnenje. V svetovalnem postopku mora Komisija „v največji možni meri“ upoštevati ugotovitve odbora, vendar je mnenje ne zavezuje.

Če države članice proračuna ne izvršujejo pravilno, se to kaznuje s postopkom potrditve obračunov (poračunom) in preverjanjem upravičenosti, pri čemer se prejemki državnih vlad iz proračuna EU popravijo, tako da se odštejejo neupravičeno izplačani zneski, ugotovljeni pri preverjanju Komisije in Računskega sodišča. Sklepe o takšnih popravkih sprejme Komisija v skladu z zgoraj opisanimi postopki za izvajanje izvedbenih pooblastil ([1.4.5](#)).

Izvrševanje proračuna v nekaterih sektorjih je pogosto predmet kritik Računskega sodišča ([1.3.12](#)).

C. Izvedbena pravila

Finančna uredba vsebuje vsa načela in pravila, ki urejajo izvrševanje proračuna. Gre za horizontalno uredbo, ki se uporablja za vsa področja odhodkov in vse prihodke. Dodatna pravila glede izvajanja proračuna je mogoče najti v uredbah za posamezne sektorje, ki zadevajo določene politike EU.

Prva finančna uredba je bila sprejeta 21. decembra 1977. Zadnja revidirana finančna uredba je bila sprejeta leta 2012, in sicer po zakonodajnem postopku, ki ga je leta 2010 začela Komisija in je sledil javnim razpravam, ki so potekale v letu 2009. Finančna uredba je bila nato spremenjena maja 2014 in oktobra 2015.

Komisija je septembra 2016 vložila predlog nove finančne uredbe, ki bo nadomestila obstoječo (skupaj s pravili za uporabo), spreminja pa tudi 14 drugih sektorskih uredb in en sklep, ki so jim prav tako priložena finančna pravila. Namen predloga je bil oblikovati enotna pravila, poenostaviti finančna pravila EU in jih narediti bolj prilagodljiva. Za postopek sta bila v Parlamentu odgovorna Odbor za proračun in Odbor za proračunski nadzor. Zakonodajni postopek je potekal do julija 2018, ko je Parlament na plenarnem zasedanju sprejel dogovorjeno besedilo^[7]. Finančna uredba je bila nato 30. julija 2018 objavljena v Uradnem listu, veljati pa je začela 2. avgusta 2018. Kljub temu se skoraj vse določbe te nove uredbe v zvezi z izvajanjem upravnih sredstev institucij Unije uporabljajo šele od 1. januarja 2019^[8].

Glavno sredstvo Komisije za izvrševanje proračuna in njegovo spremljanje je računalniško podprt računovodski sistem ABAC (računovodstvo na podlagi nastanka poslovnega dogodka). Komisija je sprejela ukrepe za izpolnjevanje najvišjih mednarodnih računovodskih standardov, zlasti mednarodnih računovodskih standardov za javni sektor (IPSAS), ki jih je oblikovalo Mednarodno združenje računovodskih strokovnjakov (IFAC). Pomemben vidik izvrševanja proračuna je skladnost z zakonodajo EU o javnih naročilih (material, dela in storitve [2.1.10](#)).

[7]Svet je nato istega meseca sprejel ta akt.

[8]Točka (c) člena 282(3) nove finančne uredbe.



VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament lahko kot ena od dveh vej proračunskega organa vpliva na izvrševanje proračuna EU z osnutki dopolnitev in sklepi o dodelitvi sredstev v proračunskem postopku (1.2.5). Uporabi lahko rezervni mehanizem proračuna, s katerim lahko, kadar dvomi o upravičenosti odhodkov ali sposobnosti Komisije za njihovo izvrševanje, zahtevana sredstva uvrsti v rezervo, dokler Komisija ne posreduje ustreznih dokazil. Ta dokazila se posredujejo v okviru zahteve za prerazporeditev sredstev iz rezerve. Zahteve za prerazporeditev morata odobriti Parlament in Svet. Dokler sredstva niso prenesena iz rezerve v ustrezno proračunsko vrstico, jih ni mogoče izvrševati.

Poleg tega postopek podelitve razrešnice (1.4.5) Evropskemu parlamentu omogoča nadzor nad izvrševanjem proračuna. Čeprav se večina vprašanj, ki jih v postopku razrešnice Komisiji postavi parlamentarni Odbor za proračunski nadzor, nanaša na obdobje razrešnice, pa nekatera vseeno zadevajo izvrševanje tekočega proračuna. Resolucija o razrešnici, ki je sestavni del sklepa o razrešnici, navaja številne obveznosti in priporočila, naslovljena na Komisijo in druge organe, ki sodelujejo pri izvrševanju proračuna.

V skladu z lizbonsko pogodbo je Parlament skupaj s Svetom odgovoren za opredelitev „finančnih pravil, v katerih se zlasti podrobno določi postopek v zvezi s pripravo in izvrševanjem proračuna ter predložitvijo in revizijo računov“ (člen 322(1) PDEU).

Poleg tega Evropski parlament s svojimi zakonodajnimi in nezakonodajnimi dejavnostmi, na primer s poročili in resolucijami ali zgolj z zastavljanjem ustnih ali pisnih vprašanj Komisiji, vpliva na izvrševanje proračuna na skoraj vseh političnih področjih.

V zadnjih nekaj letih je politični nadzor nad Komisijo okrepljen z uvedbo instrumentov, ki omogočajo izmenjavo informacij o izvrševanju skladov in zneskov nepravilnih obveznosti, tj. pravnih obveznosti, ki še niso bile plačane. Te lahko postanejo problematične, če se kopičijo dlje časa, zato Parlament spodbuja Komisijo, naj jih ima pod nadzorom.

Razvijajo se nova orodja, ki bodo zagotavljala boljše spremljanje izvrševanja proračuna in izboljšala stroškovno učinkovitost programov EU. Zato se Parlament zavzema za visok standard poročil o dejavnostih (ki jih pripravlja Komisija v delovnih dokumentih o predlogu splošnega proračuna) in redne analize stroškovne učinkovitosti programov EU.

Alexandre Mathis
05/2020

