



БЮДЖЕТНА ПРОЦЕДУРА

Считано от договорите от 1970 и 1975 г., ролята на Парламента в бюджетната процедура постепенно се увеличава. Договорът от Лисабон даде на Парламента и на Съвета равни правомощия по отношение на целия бюджет на ЕС.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

- Член 314 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и член 106а от Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия.
- Членове 36—52 от Финансовия регламент (Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета^[1]).
- Междуинституционално споразумение (МИС) между Европейския парламент, Съвета и Комисията относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление, одобрено от Парламента на 19 ноември 2013 г. и от Съвета на 2 декември 2013 г.^[2], вследствие на политическото споразумение, постигнато между председателите на Парламента, Съвета и Комисията на 27 юни 2013 г.

ЦЕЛИ

Упражняването на бюджетни правомощия се изразява в определянето на общата сума и разпределението на годишните разходи на ЕС, както и на приходите, необходими за покриването им, и в упражняване на контрол върху изпълнението на бюджета. Бюджетната процедура сама по себе си включва изготвянето и приемането на бюджета ([1.4.1](#) за подробности във връзка с приходите на ЕС, [1.4.2](#) за подробности във връзка с разходите, [1.4.3](#) за подробности във връзка с МФР, [1.4.4](#) за подробности във връзка с изпълнението на бюджета и [1.4.5](#) за подробности относно бюджетния контрол).

ОПИСАНИЕ

А. Контекст

Заедно, Европейският парламент и Съветът съставляват бюджетния орган. Преди 1970 г. бюджетни правомощия бяха предоставени единствено на Съвета, Парламентът имаше само консултативна роля. С Договорите от 22 април 1970 г. и 22 юли 1975 г. бюджетните правомощия на Парламента бяха увеличени:

[1]ОВ L 298, 26.10.2012 г., стр. 1

[2]ОВ С 373, 20.12.2013 г., стр. 1

- с Договора от 1970 г. Съветът запази правото си на окончателно решение относно „задължителните разходи“, произтичащи от задълженията по Договора или от актове, приети в съответствие с Договора, докато Парламентът имаше право на окончателно решение относно „незадължителните разходи“, които първоначално възлизаха на 8 % от бюджета;
- с Договора от 1975 г. на Парламента беше предоставено правото да отхвърля бюджета като цяло.

До влизането в сила на Договора от Лисабон Съветът и Парламентът участваха в по две четения в хода на бюджетната процедура, в края на която Парламентът можеше или да приеме бюджета, или да го отхвърли изцяло.

Следващите договори не внесоха съществени изменения, до големите промени, въведени с Договора от Лисабон. С Договора от Лисабон беше въведена опростена и прозрачна бюджетна процедура (бюджетна процедура със съвместно вземане на решения). Измененията произтичат главно от премахването на разграничението между задължителни и незадължителни разходи, благодарение на което всички разходи се третираха еднакво съобразно една и съща процедура. Процедурата беше допълнително опростена, със само едно четене във всяка от институциите, въз основа на представения от Комисията проектобюджет.

Б. Етапите на процедурата

В член 314 от ДФЕС се определят етапите и сроковете, които трябва да бъдат спазвани по време на бюджетната процедура. Въпреки това всяка година, своевременно преди началото на бюджетната процедура, институциите приемат прагматичен график въз основа на съществуващата практика.

1. Първи етап: съставяне на проектобюджета от Комисията

Парламентът и Съветът формулират указания относно приоритетите за бюджета. Комисията изготвя проектобюджета и го внася в Съвета и Парламента не по-късно от 1 септември (съгласно член 314, параграф 2 от ДФЕС, но според прагматичния график — до края на април или началото на май). Комисията може да внася изменения в проектобюджета на по-късен етап, за да вземе предвид нови събития, но не по-късно от момента на свикване на помирителния комитет (вж. по-долу).

2. Втори етап: установяване на позицията на Съвета по проектобюджета

Съветът приема своята позиция по проектобюджета и я представя на Парламента не по-късно от 1 октомври (съгласно член 314, параграф 3 от ДФЕС, но според прагматичния график — до края на юли). Съветът трябва изчерпателно да информира Парламента за основанията, мотивирали го при приемането на позицията.

3. Трети етап: четене в Парламента

Парламентът разполага с четиридесет и два дни за отговор. В рамките на този срок той може да одобри позицията на Съвета или да откаже да вземе решение, като в този случай бюджетът се счита за приет, или пък да приеме изменения с мнозинство от съставляващите го членове, в който случай така измененият проект се предава на Съвета и на Комисията. След което председателят на Парламента, съгласувано с председателя на Съвета, трябва да свика незабавно помирителния комитет.

4. Четвърти етап: заседание на помирителния комитет и приемане на бюджета

От деня на свикването си помирителният комитет (който се състои от представителите на членовете на Съвета и от равен брой членове, представляващи Парламента) има двадесет и един дни, за да постигне споразумение по общ проект. За целта той трябва да вземе решение с квалифицирано мнозинство от членовете на Съвета или техните представители и с мнозинство от членовете, представляващи Парламента. Комисията участва в работата на помирителния комитет и предприема всички необходими инициативи, за да подпомогне сближаването на позициите на Парламента и на Съвета.

Ако в рамките на горепосочения срок от двадесет и един дни помирителният комитет не постигне споразумение по общ проект, Комисията представя нов проектобюджет. Ако помирителният комитет постигне споразумение по общ проект в рамките на определения срок, Парламентът и Съветът разполагат със срок от четиринадесет дни, считано от датата на това споразумение, за да одобрят общия проект. Таблицата по-долу обобщава възможните резултати в края на 14-дневния срок.

Процес на одобрение на общия проект на помирителния комитет

| | Парламент | Съвет | Резултат |
|--|-----------|-------|--|
| Позиция относно общия проект + = приема се – = отхвърля се Няма = не е взето решение | + | + | Общият проект е приет |
| | | – | Връщане към позицията на Парламента, евентуално ^[3] |
| | | Няма | Общият проект е приет |
| | Няма | + | Общият проект е приет |
| | | – | Комисията представя нов проектобюджет |
| | | Няма | Общият проект е приет |
| | – | + | Комисията представя нов проектобюджет |
| | | – | Комисията представя нов проектобюджет |
| | | Няма | Комисията представя нов проектобюджет |

Ако процедурата завърши успешно, председателят на Парламента обявява, че бюджетът е окончателно приет. Ако в началото на дадена финансова година не е постигнато споразумение, се прилага временно режим на суми в размер на една дванадесета до постигането на споразумение. В този случай сума, равна на не повече от една дванадесета от бюджетните кредити за предходната финансова година, може да бъде изразходвана всеки месец по отношение на всяка глава от бюджета. Тази сума не може да превишава една дванадесета от бюджетните кредити, предвидени в същата глава от проектобюджета. Въпреки това, съгласно член 315 от ДФЕС, по предложение на Комисията Съветът може да разреши извършването на разходи, надвишаващи тази една дванадесета (в съответствие с член 16 от Финансовия регламент), освен ако в срок от тридесет дни Парламентът не реши да намали разходите, разрешени от Съвета.

[3] Това се случва, ако Парламентът потвърди някои или всички свои предишни изменения с мнозинство от съставляващите го членове и три пети от подадените гласове. Ако Парламентът не постигне необходимото мнозинство, се приема позицията, приета в общия проект.

5. Допълнителни и коригиращи бюджети

В случай на неизбежни, изключителни или непредвидени обстоятелства (в съответствие с член 41 от Финансовия регламент) Комисията може да предложи проекти на коригиращи бюджети за изменение на приетия за текущата година бюджет. За коригиращите бюджети се прилагат същите правила, както и за общия бюджет.

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

А. Правомощия съгласно член 314 отДФЕС

През 1970 г. Парламентът придоби правото на окончателно решение относно незадължителните разходи. Процентът на незадължителните разходи се увеличи от 8% в бюджета за 1970 г. на над 60% в бюджета за 2010 г., когато за последен път беше приложено това разграничение. С премахването на разграничението между задължителни и незадължителни разходи (ДФЕС) Парламентът вече споделя със Съвета правомощията за вземане на решения относно всички бюджетни разходи. Позицията на Парламента може дори да бъде считана за по-силна от тази на Съвета, тъй като последният никога не може да наложи бюджет срещу волята на Парламента, докато Парламентът може при определени обстоятелства да вземе окончателно решение и да наложи бюджет срещу волята на Съвета (вж. Б.4. по-горе). Това, обаче, е малко вероятно и би било неподходящо да се каже, че в по-голямата си част новата бюджетна процедура се основава на действително (макар и специфично) съвместно вземане на решения от Парламента и Съвета, на равни начала, обхващащо всички разходи на Съюза. Парламентът е отхвърлял бюджета общо два пъти (през декември 1979 г. и декември 1984 г.) от придобиването на това правомощие през 1975 г. Откакто са в сила новите правила съгласно Договора от Лисабон, три пъти помирителният комитет не е успял да постигне споразумение (относно бюджета за 2011 г., 2013 г. и 2015 г.). И в трите случая беше приет новият проектобюджет, представен от Комисията, който отразяваше почти постигнатия в рамките на помирителната процедура компромис.

По отношение на бюджета за 2018 г. трите институции постигнаха споразумение в рамките на помирителния комитет, който заседава на 18 ноември 2017 г., след което на 30 ноември беше приета позицията на Съвета относно новия проектобюджет и в същия ден беше проведено гласуването на пленарно заседание в Парламента. Преговарящите постигнаха съгласие за компромисен пакет от 160,1 милиарда евро в бюджетни кредити за поети задължения и 144,7 милиарда евро в бюджетни кредити за плащания. Бюджетът за 2018 г. е насочен към стимулиране на растежа, инвестициите и създаването на работни места, подпомагане на младежката заетост и справяне с предизвикателства, свързани с миграцията и сигурността.

Б. Междуйнституционалните споразумения за бюджетната дисциплина (МИС) и многогодишните финансови рамки (МФР) ([1.4.3](#))

След многократни спорове относно правното основание за изпълнението на бюджета, през 1982 г. институциите приеха съвместна декларация, в която бяха определени също мерки за гарантиране на по-гладко приключване на бюджетната процедура. Последва поредица от междуйнституционални споразумения, които обхващаха следните периоди: 1988-1992 г., 1993-1999 г., 2000-2006 г. и 2007-2013 г. Тези последователни споразумения осигуриха междуйнституционална референтна рамка за годишните бюджетни процедури и значително подобриха начина, по който се провежда бюджетната процедура.

Действащото МИС влезе в сила на 23 декември 2013 г.^[4] То цели улесняване на годишната бюджетна процедура и допълване на разпоредбите на Регламента за МФР (който стана правнообвързващ регламент със задължителни тавани), и по-конкретно във връзка със специалните инструменти извън МФР. Въпросните разпоредби засягат следните специални инструменти: резерва за спешна помощ, фонд „Солидарност“ на Европейския съюз, инструмента за гъвкавост, Европейския фонд за приспособяване към глобализацията и маржа за непредвидени обстоятелства.

Въпреки че МФР не заменят годишната бюджетна процедура, междуинституционалните споразумения доведоха до бюджетна процедура със съвместно вземане на решения, която дава възможност на Парламента да отстоява ролята си на пълноправно подразделение на бюджетния орган, да укрепва доверието в себе си като институция и да насочва бюджета към своите политически приоритети. Договорът от Лисабон и Финансовият регламент също така предвиждат, че при годишния бюджет трябва да се спазват таваните, определени в МФР, а при МФР трябва да се спазват таваните, установени с решението за собствените ресурси.

В. Европейският семестър

На 7 септември 2010 г. Съветът по икономически и финансови въпроси одобри въвеждането на „Европейски семестър“ — цикъл на координация на икономическите политики на равнището на ЕС с цел постигане на целите на стратегията „Европа 2020“. Той представлява ежегоден шестмесечен период, през който се прави преглед на бюджетните и структурните политики на държавите членки, за да се открият евентуални несъответствия и възникващи дисбаланси. Въз основа на аналитичната икономическа оценка Комисията изготвя насоки за политиката/препоръки на вниманието на държавите членки, като тези насоки обхващат фискалните, макроикономическите и структурните реформи. Целта на Европейския семестър е да се подобри координацията в момент, когато най-важните бюджетни решения са още в процес на подготовка на национално равнище. В допълнение към координацията с националните бюджети, Европейският парламент се стреми също така да използва взаимодействията и да задълбочава координацията между националните бюджети и бюджета на ЕС.

Rita Calatozzolo
10/2018

[4]ОВ С 373, 20.12.2013 г., стр. 1