



ROZPOČTOVÝ PROCES

Od smluv z let 1970 a 1975 se úloha Parlamentu v rozpočtovém procesu postupně zvyšuje. Na základě Lisabonské smlouvy rozhodují Parlament a Rada o celkovém rozpočtu EU stejnou měrou.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

- článek 314 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) a článek 106a Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii,
- články 36 až 52 nařízení o finančních pravidlech (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 966/2012 ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie a kterým se zrušuje nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002^[1]),
- interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení, kterou schválil Parlament dne 19. listopadu 2013 a Rada dne 2. prosince 2013^[2] na základě politické dohody dosažené mezi předsedy Parlamentu, Rady a Komise dne 27. června 2013.

CÍLE

Výkon rozpočtových pravomocí spočívá ve stanovení celkové výše výdajů EU a v jejich každoročním rozdělování, ve stanovení výše příjmů nezbytných k jejich krytí a dále v kontrole plnění rozpočtu. Samotný rozpočtový proces zahrnuje přípravu a schvalování rozpočtu. (Pro podrobnosti o příjmech EU viz [1.4.1](#), o výdajích EU [1.4.2](#), o VFR [1.4.3](#), o plnění rozpočtu EU [1.4.4](#) a o rozpočtové kontrole viz [1.4.5](#)).

POPIS

A. Obecné souvislosti

Evropský parlament (EP) a Rada společně tvoří rozpočtový orgán. Před rokem 1970 vykonávala rozpočtové pravomoci pouze sama Rada, Parlament plnil pouze poradní úlohu. Smlouvy ze dne 22. dubna 1970 a 22. července 1975 posílily rozpočtové pravomoci EP:

- zatímco smlouva z roku 1970 zachovala Radě právo posledního slova v oblasti tzv. „povinných výdajů“ souvisejících s povinnostmi vyplývajícími ze Smlouvy či s akty přijatými v souladu se Smlouvou, dala tato Evropskému parlamentu poslední slovo v oblasti tzv. „nepovinných výdajů“, které dosahovaly původně 8 % rozpočtu,
- smlouva z roku 1975 dala EP právo zamítnout rozpočet jako celek.

[1]Úř. věst. L 298, 26.10.2012, s. 1.

[2]Úř. věst. C 373, 20.12.2013, s. 1.

Než vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, probíhala v rámci rozpočtového procesu v Radě i v EP vždy dvě čtení; v závěru procesu mohl EP rozpočet buď schválit, nebo jej jako celek zamítnout.

Následné Smlouvy nepřinesly žádné zásadní změny, ty přišly až s Lisabonskou smlouvou. Lisabonskou smlouvou byl zaveden jednodušší a transparentnější rozpočtový proces (spolurozhodování o rozpočtu). Změny vyplývají hlavně z odstranění rozlišování mezi povinnými a nepovinnými výdaji, což umožňuje nakládat se všemi výdaji v rámci jednoho postupu stejně. Proces se dále zjednodušil, neboť v každém orgánu se bude konat jen jedno čtení, a to na základě návrhu rozpočtu předloženého Komisí.

B. Jednotlivé fáze procesu

Článek 314 SFEU stanoví pořadí etap a lhůty, jež je třeba v průběhu rozpočtového procesu dodržovat. Orgány se však každoročně v dostatečném předstihu před zahájením rozpočtového procesu dohodnou na pragmatickém harmonogramu na základě současné praxe.

1. První fáze: vypracování návrhu rozpočtu Komisí

EP a Rada stanoví pokyny k prioritám rozpočtu. Komise vypracuje návrh rozpočtu a předá jej nejpozději do 1. září Radě a EP (podle čl. 314 odst. 2 SFEU, ale podle pragmatického harmonogramu do konce dubna nebo do začátku května). Pokud je třeba zohlednit nové skutečnosti, může Komise návrh rozpočtu později upravit, ale jen do dne svolání dohodovacího výboru (viz níže).

2. Druhá fáze: vypracování postoje k návrhu rozpočtu Radou

Rada přijme svůj postoj k návrhu rozpočtu a předá jej EP nejpozději do 1. října (podle čl. 314 odst. 3 SFEU, ale podle pragmatického harmonogramu do konce července). Rada musí podrobně informovat EP o důvodech, na jejichž základě postoj přijala.

3. Třetí fáze: čtení v Parlamentu

Parlament má na svou reakci lhůtu 42 dnů. Během této doby může buď přijmout postoj Rady, nebo neučinit žádné rozhodnutí, přičemž v takovém případě je rozpočet považován za schválený s konečnou platností, nebo EP může většinou všech svých poslanců přijmout pozměňovací návrhy, v takovém případě je pozměněný návrh zaslán zpět Radě a Komisi. Předseda EP po dohodě s předsedou Rady musí neprodleně svolat dohodovací výbor.

4. Čtvrtá fáze: svolání dohodovacího výboru a schválení rozpočtu

Dohodovací výbor (složený ze zástupců členů Rady a stejného počtu zástupců EP) má ode dne svolání 21 dnů na to, aby se shodl na společném návrhu. K tomu je třeba přijmout rozhodnutí kvalifikovanou většinou členů Rady či jejich zástupců a většinou zástupců EP. Komise se účastní jednání dohodovacího výboru a vyvíjí veškerou potřebnou činnost v úsilí o sladění postojů EP a Rady.

Nedosáhne-li dohodovací výbor ve výše uvedené lhůtě 21 dnů dohody o společném návrhu, musí Komise předložit nový návrh rozpočtu. Jestliže se dohodovací výbor v této lhůtě na společném návrhu dohodne, mají EP a Rada ode dne přijetí 14 dnů na to, aby společný návrh schválily. V následující tabulce je uveden přehled možných výsledků jednání na konci této 14denní lhůty.

Postup schvalování společného návrhu v dohodovacím výboru

Postoje ke společnému návrhu	Parlament	Rada	Výsledek
+	+	+	Společný návrh přijat

+ = přijat -- zamítnut žádný = žádné rozhodnutí		–	Eventuálně opět postoj EP ^[3]
		žádné rozhodnutí	Společný návrh přijat
	žádné rozhodnutí	+	Společný návrh přijat
		–	Nový návrh rozpočtu ze strany Komise
	–	žádné rozhodnutí	Společný návrh přijat
		+	Nový návrh rozpočtu ze strany Komise
		–	Nový návrh rozpočtu ze strany Komise
		žádné rozhodnutí	Nový návrh rozpočtu ze strany Komise

Pokud je tento postup úspěšně ukončen, prohlásí předseda EP rozpočet za schválený s konečnou platností. V případě, že není rozpočet do začátku rozpočtového roku přijat, zavádí se systém prozatímních dvanáctin, dokud nedojde ke shodě. V tomto případě mohou být výdaje prováděny měsíčně podle kapitol, a to až do výše jedné dvanáctiny prostředků zapsaných v dotyčné kapitole rozpočtu předešlého rozpočtového roku. Tato částka však nesmí překročit jednu dvanáctinu prostředků zapsaných ve stejné kapitole návrhu rozpočtu. Podle článku 315 SFEU však může Rada na návrh Komise povolit výdaje překračující jednu dvanáctinu (v souladu s článkem 16 finančních pravidel), pokud EP ve lhůtě 30 dnů nerozhodne o snížení výdajů povolených Radou.

5. Dodatečné a opravné rozpočty

V případě nevyhnutelných, mimořádných nebo nepředvídatelných okolností (v souladu s článkem 41 nařízení o finančních pravidlech) může Komise předkládat návrhy opravných rozpočtů za účelem změny schváleného rozpočtu na běžný rok. Pro tyto opravné rozpočty platí stejná pravidla jako pro souhrnný rozpočet.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

A. Pravomoci vyplývající z článku 314 SFEU

V roce 1970 získal EP právo posledního slova v otázkách nepovinných výdajů. Podíl nepovinných výdajů vzrostl z 8 % rozpočtu v roce 1970 na více než 60 % v roce 2010, což byl poslední rozpočtový rok, v němž se toto rozlišení uplatnilo. Po zrušení rozlišení mezi povinnými a nepovinnými výdaji (SFEU) nyní EP sdílí spolu s Radou rozhodovací pravomoci v oblasti všech rozpočtových výdajů. Pozici EP lze dokonce považovat za silnější než pozici Rady, protože Rada nikdy nemůže prosadit rozpočet proti vůli EP, zatímco EP může mít za určitých okolností poslední slovo a prosadit rozpočet proti vůli Rady (viz B.4 výše). To je ovšem poměrně nepravděpodobné a bylo by vhodnější říci, že nový rozpočtový proces je z největší části založen na skutečném (ačkoliv specifickém) spolurozhodování EP a Rady na stejné úrovni, které se vztahuje na všechny výdaje Unie. Od doby, kdy nabyl EP v roce 1975 příslušné pravomoci, odmítl rozpočet jako celek dvakrát (v prosinci 1979 a v prosinci 1984). Podle nových pravidel přijatých v rámci Lisabonské smlouvy dohodovací výbor třikrát nedospěl k dohodě (u rozpočtů na roky 2011, 2013 a 2015). Ve všech třech případech byl nový návrh rozpočtu předložený Komisí, který odrážel téměř dosažený kompromis při dohodovacím řízení, nakonec přijat.

Ohledně rozpočtu na rok 2018 dospěly všechny tři orgány k dohodě na schůzi dohodovacího výboru dne 18. listopadu 2017, po které následovalo dne 30. listopadu přijetí postoje Rady

[3] Jestliže Parlament, který se usnáší většinou hlasů svých členů a třípětinovou většinou odevzdaných hlasů, potvrdí některé nebo všechny své předchozí pozměňovací návrhy. Jestliže se v Parlamentu nedosáhne požadované většiny, zachová se postoj dohodnutý ve společném návrhu.

k novému návrhu rozpočtu a dne 1. prosince 2016 plenární hlasování v Parlamentu. Vyjednávači se dohodli na kompromisním balíčku 160,1 miliard EUR v prostředcích na závazky a 144,7 miliard EUR v prostředcích na platby. Rozpočet na rok 2018 se zaměřuje na posílení růstu, investice a vytváření pracovních míst, podporu zaměstnanosti mladých a řešení otázek migrace a bezpečnosti.

B. Interinstitucionální dohody o rozpočtové kázní (IID) a víceleté finanční rámce (VFR) (viz [1.4.3](#))

Po opakovaných sporech ohledně právního základu pro provádění rozpočtu přijaly orgány v roce 1982 společné prohlášení, jímž byla rovněž ustanovena opatření, která mají za cíl zajistit hladší dokončení rozpočtového procesu. Poté následovala řada interinstitucionálních dohod týkajících se těchto období: 1988–1992, 1993–1999, 2000–2006 a 2007–2013. Tyto vzájemně na sebe navazující dohody poskytly interinstitucionální referenční rámec pro roční rozpočtové procesy a významně zlepšily fungování rozpočtového procesu.

Současná interinstitucionální dohoda vstoupila v platnost dne 23. prosince 2013^[4]. Jejím cílem je usnadnit roční rozpočtový proces a doplnit ustanovení nařízení o VFR (které se stalo závazným nařízením se závaznými stropy) zejména o zvláštní nástroje mimo VFR. Tato ustanovení se týkají těchto zvláštních nástrojů: rezervy na pomoc při mimořádných událostech, Fondu solidarity Evropské unie, nástroje pružnosti, Evropského fondu pro přizpůsobení se globalizaci a rozpětí pro nepředvídané události.

Ačkoli víceleté finanční rámce nenahrazují roční rozpočtový proces, byla interinstitucionálními dohodami zavedena určitá forma spolurozhodování o rozpočtu, díky níž se EP může prosadit jako plnoprávná složka rozpočtového orgánu, upevnit svou věrohodnost jako orgán a nasměrovat rozpočet podle svých politických priorit. V Lisabonské smlouvě a ve finančních pravidlech je rovněž stanoveno, že roční rozpočet musí dodržovat stropy stanovené ve víceletém finančním rámci, který pak musí dodržovat stropy stanovené v rozhodnutí o vlastních zdrojích.

C. Evropský semestr

Rada pro hospodářské a finanční věci dne 7. září 2010 schválila zavedení tzv. evropského semestru, cyklu koordinace hospodářských politik na úrovni EU za účelem dosažení cílů strategie Evropa 2020. Představuje šestiměsíční období, během něhož jsou každý rok analyzovány rozpočtové a strukturální politiky členských států s cílem odhalit veškeré nesrovnalosti a vznikající nerovnováhy. Na základě analytického hospodářského posouzení udílí Evropská komise členským státům politické pokyny (doporučení) týkající se fiskálních, makroekonomických a strukturálních reforem. Cílem evropského semestru je posílit koordinaci v době, kdy jsou klíčová rozpočtová rozhodnutí na vnitrostátní úrovni dosud v přípravné fázi. Kromě koordinace jednotlivých vnitrostátních rozpočtů vyvíjí Evropský parlament rovněž úsilí směřující k využití synergií a k posílení koordinace mezi jednotlivými vnitrostátními rozpočty a rozpočtem EU.

Rita Calatozzolo
10/2018

[4] Úř. věst. C 373, 20.12.2013, s. 1.