



BIUDŽETO PROCEDŪRA

Nuo to laiko, kai pasirašytos 1970 m. ir 1975 m. Sutartys, Parlamento vaidmuo biudžeto valdymo procese palaipsniui didėjo. Pagal Lisabonos sutartį Parlamentui suteiktos tokios pat kaip Tarybos teisės priimti sprendimus dėl viso ES biudžeto.

TEISINIS PAGRINDAS

- Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 314 straipsnis ir Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutarties 106a straipsnis;
- Finansinių taisyklių (2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių ir kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002^[1]), 36–52 straipsniai;
- Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos tarpinstitucinis susitarimas (TIS) dėl biudžetinės drausmės, bendradarbiavimo biudžeto klausimais ir patikimo finansų valdymo^[2], 2013 m. birželio 27 d. Parlamento, Tarybos ir Komisijos pirmininkams pasiekus politinį susitarimą Parlamento patvirtintas 2013 m. lapkričio 19 d., o Tarybos – 2013 m. gruodžio 2 d.

TIKSLAI

Biudžeto valdymo galių vykdymas apima metinių ES išlaidų ir joms padengti reikalingų pajamų bendros sumos nustatymą bei paskirstymą ir biudžeto vykdymo kontrolę. Pati biudžeto procedūra apima biudžeto parengimą ir priėmimą (išsamesnė informacija apie ES pajamas [1.4.1](#), išsamesnė informacija apie išlaidas [1.4.2](#), išsamesnė informacija apie daugiametę finansinę programą [1.4.3](#), išsamesnė informacija apie vykdymą [1.4.4](#) ir išsamesnė informacija apie biudžeto kontrolę [1.4.5](#)).

APRAŠYMAS

A. Pagrindiniai faktai

Europos Parlamentas kartu su Taryba sudaro biudžeto valdymo instituciją. Iki 1970 m. su biudžetu susiję įgaliojimai buvo suteikti tik Tarybai, o Parlamentas atliko tik konsultacinį vaidmenį. 1970 m. balandžio 22 d. ir 1975 m. liepos 22 d. Sutartimis išplėstos Parlamento biudžeto valdymo galios:

- 1970 m. Sutartyje buvo išsaugota Tarybos teisė tarti lemiamą žodį dėl privalomųjų išlaidų, susijusių su Sutartyje numatytais įsipareigojimais arba pagal šią Sutartį priimtais teisės

[1]OL L 298, 2012 10 26, p. 1.

[2]OL C 373, 2013 12 20, p. 1.

aktais, tačiau Parlamentui suteiktas galutinis žodis dėl neprivalomųjų išlaidų, kurios iš pradžių sudarė 8 proc. biudžeto;

— 1975 m. Sutartyje Parlamentui buvo suteikta teisė atmesti visą biudžetą.

Iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo per biudžeto procedūrą ir Taryba, ir Parlamentas surengdavo du svarstymus ir šios procedūros pabaigoje Parlamentas galėjo priimti biudžetą arba jį visą atmesti.

Vėlesnėse Sutartyse esminių pakeitimų nebuvo numatyta, tačiau Lisabonos sutartyje buvo įtvirtinti dideli pokyčiai. Joje numatyta paprastesnė ir skaidresnė biudžeto procedūra (bendro sprendimo procedūra biudžeto srityje). Pakeitimai iš esmės susiję su privalomųjų ir neprivalomųjų išlaidų skirtumo panaikinimu – sudaroma galimybė taikyti tą pačią procedūrą svarstant visas išlaidas. Procedūra dar labiau supaprastinama ir kiekvienoje institucijoje vyksta tik vienas svarstymas, per kurį remiamasi Komisijos pateiktu biudžeto projektu.

B. Procedūros etapai

SESV 314 straipsnyje nustatomi etapai ir terminai, kurių privaloma laikytis vykdant biudžeto procedūrą. Vis dėlto kiekvienais metais, likus pakankamai laiko iki biudžeto procedūros pradžios, institucijos, laikydamosi dabartinės praktikos, susitaria dėl praktinio tvarkaraščio.

1. Pirmasis etapas: Komisija parengia biudžeto projektą

Parlamentas ir Taryba parengia gaires, susijusias su biudžeto prioritetais. Komisija parengia biudžeto projektą ir ne vėliau kaip iki rugsėjo 1 d. (pagal SESV 314 straipsnio 2 dalį, bet vadovaujantis praktiniu tvarkaraščiu – iki balandžio mėn. pabaigos ar gegužės mėn. pradžios) pateikia jį Tarybai ir Parlamentui. Komisija, atsižvelgdama į naujas aplinkybes, gali iš dalies keisti biudžeto projektą tolesniame etape, tačiau ne vėliau, negu sukviečiamas Taikinimo komitetas (žr. toliau).

2. Antrasis etapas: Taryba priima poziciją dėl biudžeto projekto

Taryba priima savo poziciją dėl biudžeto projekto ir ne vėliau kaip iki spalio 1 d. (pagal SESV 314 straipsnio 3 dalį, bet vadovaujantis pragmatišku tvarkaraščiu – iki liepos mėn. pabaigos) pateikia ją Parlamentui. Taryba privalo išsamiai informuoti Parlamentą apie priežastis, paskatinusias ją priimti savo poziciją.

3. Trečiasis etapas: svarstymas Parlamente

Parlamentas turi pateikti atsakymą per 42 dienas. Per šį laikotarpį jis gali patvirtinti Tarybos poziciją arba atsisakyti priimti sprendimą – tokiu atveju biudžetas laikomas galutinai patvirtintu, arba Parlamentas gali priimti pakeitimus jį sudarančių narių dauguma – tokiu atveju iš dalies pakeistas projektas gražinamas Tarybai ir Komisijai. Pastaruoju atveju Parlamento pirmininkas, Tarybos pirmininkui pritarus, privalo nedelsdamas sukviesti Taikinimo komiteto posėdį.

4. Ketvirtasis etapas: Taikinimo komiteto posėdis ir biudžeto priėmimas

Taikinimo komitetas (jį sudaro Tarybos narių atstovai ir lygiai toks pats skaičius Parlamento atstovų) turi per 21 dieną nuo jo sukvietimo datos susitarti dėl bendro teksto. Taikinimo komiteto sprendimui priimti būtina kvalifikuota Tarybos narių ar jų atstovų balsų dauguma ir Parlamento atstovų balsų dauguma. Komisija dalyvauja Taikinimo komiteto darbe ir imasi visų reikiamų iniciatyvų, siekdama suderinti Parlamento ir Tarybos pozicijas.

Jei Taikinimo komitetas per minėtą 21 dienos laikotarpį nepasiekia susitarimo dėl bendro teksto, Komisija turi pateikti naują biudžeto projektą. Jeigu per nustatytą laikotarpį Taikinimo komitetas dėl bendro teksto susitaria, Parlamentas ir Taryba per 14 dienų nuo to susitarimo

pradžios turi patvirtinti bendrą tekstą. Toliau pateikiamoje lentelėje apibendrinamos galimos pasekmės pasibaigus šiam 14 dienų laikotarpiui.

Taikinimo komiteto bendro teksto patvirtinimo procesas

	Parlamentas	Taryba	Rezultatas
Pozicijos dėl bendro teksto + = patvirtinta = atmesta Sprendimo nėra = nepriimtas joks sprendimas	+	+	Bendras tekstas priimtas
		–	Galimas grįžimas prie Parlamento pozicijos ^[3]
		Sprendimo nėra	Bendras tekstas priimtas
	Sprendimo nėra	+	Bendras tekstas priimtas
		–	Komisija teikia naują biudžeto projektą
		Sprendimo nėra	Bendras tekstas priimtas
	–	+	Komisija teikia naują biudžeto projektą
		–	Komisija teikia naują biudžeto projektą
		Sprendimo nėra	Komisija teikia naują biudžeto projektą

Jei procedūra sėkmingai baigiama, Parlamento pirmininkas paskelbia, kad biudžetas galutinai priimtas. Jei iki finansinių metų pradžios susitarti nepavyksta, taikoma laikinosios dvyliktosios dalies sistema, kuri galioja tol, kol pasiekiamas susitarimas. Tokiu atveju kiekvieną mėnesį pagal bet kurį biudžeto skyrių gali būti išleista suma, lygi ne daugiau kaip vienai dvyliktajai praėjusių finansinių metų biudžeto asignavimų daliai. Tačiau ta suma privalo neviršyti biudžeto projekto tame pačiame skyriuje numatytų asignavimų vienos dvyliktosios dalies. Vis dėlto pagal SESV 315 straipsnį Taryba, remdamasi Komisijos pasiūlymu, gali patvirtinti už vieną dvyliktają dalį didesnes išlaidas (laikydamosi Finansinių taisyklių 16 straipsnio), jei Parlamentas per 30 dienų nenusprendžia sumažinti Tarybos patvirtintų išlaidų.

5. Papildomi ir taisomieji biudžetai

Neišvengiamų, išimtinių ar nenumatytų aplinkybių atveju (laikantis Finansinių taisyklių 41 straipsnio) Komisija einamaisiais metais gali siūlyti taisomųjų biudžetų projektus, pagal kuriuos būtų keičiamas priimtas einamųjų metų biudžetas. Taisomiesiems biudžetams galioja bendrajam biudžetui taikomos taisyklės.

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

A. Pagal SESV 314 straipsnį suteikiamos galios

1970 m. Parlamentas įgijo lemiamo žodžio teisę dėl neprivalomųjų išlaidų. Neprivalomųjų išlaidų dalis nuo 8 proc. 1970 m. išaugo iki daugiau kaip 60 proc. 2010 m. biudžete ir tie metai buvo paskutiniai, kuriais išlaidos buvo skirstomos į privalomasias ir neprivalomasias. Panaikinus šį neprivalomųjų ir privalomųjų išlaidų diferencijavimą (SESV), dabar Parlamentas kartu su Taryba sprendžia dėl visų biudžeto išlaidų. Iš tiesų, galima manyti, kad Parlamento pozicija yra netgi stipresnė už Tarybos, nes Taryba niekada negali patvirtinti biudžeto, jeigu jam prieštarauja Parlamentas, o Parlamentas tam tikromis aplinkybėmis gali tarti paskutinį žodį ir patvirtinti biudžetą prieš Tarybos valią (žr. pirmiau pateiktą B.4. dalį). Vis dėlto tai, ko

[3] Taip būna, jei Parlamentas patvirtina kai kuriuos arba visus savo ankstesnius pakeitimus, remdamasis visų savo narių balsų dauguma ir trijų penktadalių balsavusiųjų dauguma. Jei Parlamentas nepasiekia reikalingos daugumos, priimama bendrame tekste išdėstyta susitarta pozicija.

gero, išimtinis atvejis ir labiau tiktų sakyti, kad apskritai naujoji biudžeto procedūra grindžiama tikru (nors ir specifiniu) bendru vienodomis teisėmis priimtu Parlamento ir Tarybos sprendimu dėl visų Sąjungos išlaidų. Nuo 1975 m., kai Parlamentas įgijo teisę atmesti visą biudžetą, jis tai yra padaręs du kartus (1979 m. gruodžio mėn. ir 1984 m. gruodžio mėn.). Galiojant naujoms Lisabonos sutartyje nustatytoms taisyklėms, Taikinimo komitetas nepasiekė susitarimo tris kartus (dėl 2011 m., 2013 m. ir 2015 m. biudžetų). Visais trimis atvejais galiausiai buvo priimtas naujas biudžeto projektas, kurį pateikė Komisija, atsižvelgdama į taikinimo metu beveik pasiektą kompromisinį susitarimą.

Priimant 2018 m. biudžetą visos trys institucijos pasiekė susitarimą 2017 m. lapkričio 18 d. posėdžiavusiame Taikinimo komitete; jam pasibaigus Taryba lapkričio 30 d. priėmė poziciją dėl naujo biudžeto projekto ir tą pačią dieną įvyko balsavimas Parlamento plenariniame posėdyje. Derybininkai sutarė dėl kompromisinio 160,1 mlrd. EUR išsipareigojimų ir 144,7 mlrd. EUR mokėjimų paketo. 2018 m. biudžete didžiausias dėmesys skiriamas augimo skatinimui, investicijoms ir darbo vietų kūrimui, remiant jaunimo užimtumą, ir migracijos bei saugumo klausimams.

B. Tarpinstituciniai susitarimai dėl biudžetinės drausmės (TIS) ir daugiametės finansinės programos (DFP) (1.4.3)

Kadangi ne kartą buvo ginčijamasi dėl teisinio biudžeto vykdymo pagrindo, 1982 m. institucijos paskelbė bendrą deklaraciją, kurioje taip pat buvo nustatytos priemonės, skirtos sklandesnei biudžeto procedūros baigčiai užtikrinti. Po šios deklaracijos buvo patvirtinti keli tarpinstituciniai susitarimai, apimantys šiuos laikotarpius: 1988–1992 m., 1993–1999 m., 2000–2006 m. ir 2007–2013 m. Šie vienas po kito priimti susitarimai tapo tarpinstituciniu teisiniu metinių biudžeto procedūrų pagrindu ir labai pagerino biudžeto sudarymo procedūros eigą.

Dabartinis TIS įsigaliojo 2013 m. gruodžio 23 d.^[4] Jo tikslas – palengvinti metinę biudžeto procedūrą ir papildyti DFP reglamento (jis tapo privalomu, jame nustatomos privalomos viršutinės ribos) nuostatas, visų pirma dėl į DFP neįtrauktų specialiųjų priemonių. Šios nuostatos yra susijusios su tokiais specialiosiomis priemonėmis: neatidėliotinos pagalbos rezervu, Europos Sąjungos solidarumo fondu, lankstumo priemone, Europos prisitaikymo prie globalizacijos padarinių fondu ir nenumatytų atvejų rezervu.

Nors DFP nepakeičia metinės biudžeto procedūros, tarpinstituciniuose susitarimuose numatyta tam tikra bendro sprendimo procedūra biudžeto srityje, kuri suteikia Parlamentui galimybę įtvirtinti savo, kaip visavertės biudžeto valdymo institucijos, vaidmenį, konsoliduoti savo, kaip institucijos, patikimumą ir orientuoti biudžetą pagal savo politinius prioritetus. Lisabonos sutartyje ir Finansinėse taisyklėse taip pat nustatyta, kad rengiant metinį biudžetą būtina laikytis DFP nustatytų viršutinių ribų, o rengiant DFP būtina laikytis sprendime dėl nuosavų išteklių nustatytų viršutinių ribų.

C. Europos semestras

2010 m. rugsėjo 7 d. Ekonomikos ir finansų reikalų taryba pritarė, kad būtų pradėtas įgyvendinti Europos semestras – ekonominės politikos koordinavimo ciklas ES lygmeniu, kurio tikslas – pasiekti strategijos „Europa 2020“ tikslus. Europos semestras – tai kiekvienais metais pasikartojantis šešių mėnesių laikotarpis, per kurį tikrinama valstybių narių biudžeto ir struktūrinė politika siekiant nustatyti neatitikimus ir besiformuojantį disbalansą. Komisija, remdamasi analitinio ekonominio vertinimo rezultatais, valstybėms narėms pateikia politikos gaires ir (arba) rekomendacijas, susijusias su fiskalinėmis, makroekonominėmis ir struktūrinėmis reformomis. Europos semestro tikslas – sustiprinti koordinavimą, kol

[4]OL C 373, 2013 12 20, p. 1.

pagrindiniai sprendimai dėl biudžeto dar rengiami nacionaliniu lygmeniu. Europos Parlamentas ne tik koordinuoja nacionalinius biudžetus, bet ir siekia išnaudoti nacionalinių ir ES biudžetų sąveiką ir stiprinti šios srities koordinavimą.

Rita Calatozzolo
10/2018