ROZPOČTOVÝ PROCES

Tento dokument vysvětluje, co je rozpočet EU a jaké jsou cíle, právní základ a hlavní fáze rozpočtového procesu. Podává přehled jeho vývoje od 70. let 20. století, informuje o úloze Parlamentu při sestavování rozpočtu a popisuje struktury a koordinační mechanismy používané při rozpočtovém řízení.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

Rozpočtový proces je definován smlouvami EU, právními předpisy a různými dohodami, které vymezují, jak je rozpočet sestavován, přijímán a řízen, aby byla zajištěna transparentnost, spolupráce a řádná finanční správa.

— Článek 314 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) stanoví postup pro přijímání ročního rozpočtu EU a vymezuje úlohy a spolupráci mezi Komisí, Parlamentem a Radou.

— Článek 106a Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii stanoví, že rozpočtová pravidla EU se vztahují rovněž na Euratom.

— Články 39 až 55 finančního nařízení stanoví postup pro sestavování návrhu rozpočtu a jeho strukturu.

— Interinstitucionální dohoda o rozpočtové kázni, spolupráci a řádném finančním řízení poskytuje Komisi, Parlamentu a Radě rámec pro účinnou spolupráci a zajišťuje transparentní a odpovědné rozpočtové řízení.

CO JE TO ROZPOČTOVÝ PROCES EU?

Rozpočet EU je ročním finančním plánem Evropské unie. Financuje politiky a programy, z nichž mají prospěch lidé, regiony a odvětví v celé EU – od vědeckého výzkumu a opatření v oblasti klimatu až po zemědělství, vzdělávání a vnější pomoc. Ačkoli je rozpočet EU ve srovnání s vnitrostátními rozpočty relativně malý, má široký dosah a musí být spravován obezřetně, transparentně a odpovědně. Roční rozpočty jsou součástí dlouhodobých finančních plánů nazývaných víceleté finanční rámce, které popisují rozpočtové priority EU a stanovují výdajové limity na několik let dopředu.

Rozpočtový proces EU je pevně stanovený sled kroků při sestavování, projednáván a přijímání ročního rozpočtu EU. Počáteční návrh rozpočtu vypracuje Komise. Rada a Evropský parlament jej projednají a pozmění a společně pak přijmou konečné znění.

Tento postup pomáhá zajistit, aby byly finanční prostředky EU vynakládány účinně a odpovědně a aby odrážely priority a potřeby občanů EU. Rozpočtový proces tedy probíhá transparentně a ve vzájemné spolupráci mezi jednotlivými orgány. To je velmi důležité, mají-li mít občané důvěru v to, že unijní instituce spravují a vynakládají rozpočtové zdroje EU správným způsobem.

CÍLE

Rozpočtový proces EU má dva hlavní cíle:

— rozhodnout o tom, kolik peněz může EU každoročně vynaložit,

— přidělit tyto finanční prostředky na jednotlivé politiky a programy.

Zahrnuje přípravu, vyjednávání a přijímání ročního rozpočtu EU.

Po ukončení rozpočtového procesu a přijetí ročního rozpočtu je pak rozpočet plněn: finanční prostředky jsou v průběhu rozpočtového roku přidělovány na konkrétní účely (jsou přijímány rozpočtové závazky) a jsou prováděny příslušné platby.

Po skončení rozpočtového roku jsou pak výdaje EU podrobné důkladné kontrole v rámci tzv. postupu udělování absolutoria. V tomto postupu Parlament rozhoduje, zda byly finanční prostředky v předchozím roce využívány řádně, a schvaluje konečné účetní závěrky.

Více informací naleznete v dalších dokumentech:

— Plnění rozpočtu (1.4.4)

— Výdaje EU (1.4.2)

— Rozpočtová kontrola (roční postup udělování absolutoria) (1.4.5)

JAK FUNGUJE ROZPOČTOVÝ PROCES?

Roční rozpočet EU navrhuje Komise a společně jej přijímají Parlament a Rada podle dohodnutého harmonogramu. Parlament a Rada společně tvoří „rozpočtový orgán".

Článek 314 SFEU popisuje jednotlivé fáze rozpočtového proces a stanoví pevné lhůty. V praxi to však funguje tak, že se unijní orgány před zahájením procesu dohodnou na harmonogramu, kterým se budou v daném roce řídit. Proces se skládá z řady kroků.

A. Komise předloží návrh rozpočtu

Parlament a Komise nejprve stanoví své výdajové priority pro nadcházející rok. Komise poté sestaví návrh rozpočtu a zašle jej Parlamentu a Radě. Ačkoli má být návrh oficiálně předložen do 1. září, v praxi je obvykle připraven dříve, a to koncem května nebo začátkem června.

Komise může návrh rozpočtu později aktualizovat, pokud se objeví nové skutečnosti. Tyto změny ale musí být provedeny dříve, než začne čtvrtá fáze (viz níže). V praxi to Komise činí každý rok, obvykle na začátku října, v takzvaném „návrhu na změnu".

B. Rada přijme svůj postoj

Rada projedná návrh rozpočtu a zašle svůj postoj Parlamentu. V praxi Rada vždy navrhuje změny. Je povinna Parlamentu jasně vysvětlit důvody svých rozhodnutí.

Ačkoli oficiálním termínem je 1. říjen, Rada obvykle zasílá svůj postoj Parlamentu dříve (do konce července).

C. Parlament odpoví na postoj Rady

Má na to 42 dnů. Může:

— schválit postoj Rady,

— odmítnout přijmout rozhodnutí a v takovém případě se rozpočet považuje za přijatý,

— navrhnout změny v podobě pozměňovacích návrhů.

Pokud Parlament navrhne změny, což v praxi vždy činí, vrátí se pozměněný návrh zpět Radě a Komisi. Předseda Parlamentu pak musí po dohodě s předsedou Rady neprodleně svolat dohodovací výbor.

Pokud Rada do 10 dnů přijme změny Parlamentu, rozpočet je schválen.

D. Pokud se Rada a Parlament neshodnou, zasedne dohodovací výbor

Dohodovací výbor se skládá z 27 zástupců Rady a 27 zástupců Parlamentu. Jakmile je výbor svolán, má 21 dní na to, aby dosáhl kompromisu.

Kompromis musí mít podporu kvalifikované většiny zástupců Rady a většiny zástupců Parlamentu.

Jednání se účastí i Komise, jejímž úkolem je pomáhat překlenout případné neshody mezi Parlamentem a Radou.

1. Standardní výsledky

V praxi může jednání výboru skončit dvojím způsobem:

Je dosaženo dohody: zástupci Parlamentu a Rady v dohodovacím výboru dospěli ke kompromisu. Oba orgány mají poté 14 dní na to, aby společné kompromisní znění rozpočtu formálně schválily.

Nepodařilo se dosáhnout dohody: pokud k dohodě nedojde do 21 dnů, Komise musí předložit nový návrh rozpočtu a proces začíná znovu od kroku 1.

Od přijetí Lisabonské smlouvy se stalo čtyřikrát, že dohodovací výbor nedospěl k dohodě (bylo to při jednáních o rozpočtech na roky 2011, 2013, 2015 a 2019). Pokaždé byl nakonec přijat nový návrh rozpočtu Komise, který zahrnoval všechny oblasti, o nichž bylo dosaženo dohody v prvním kole.

2. Další možné výsledky

Podle SFEU jsou teoreticky možné i jiné výsledky, ale v praxi k nim nedochází. Jedná se zejména o následující případy:

— Pokud Parlament kompromis odmítne, musí Komise předložit nový návrh rozpočtu, a to bez ohledu na postoj Rady. V praxi nikdy nedošlo k situaci, kdy by zástupci Parlamentu souhlasili s kompromisním zněním, které by poté Parlament jako celek odmítl.

— Pokud Parlament kompromis schválí, ale Rada jej zamítne:

  — kompromisní znění je přijato v nezměněné podobě, nebo

  — Parlament může hlasováním potvrdit svůj původní postoj k návrhu rozpočtu Komise nebo jeho část.

— Pokud Parlament hlasuje pro potvrzení svého původního postoje nebo jeho části a dosáhne požadované většiny, jsou tyto pozměňovací návrhy zahrnuty do společného znění, které se poté považuje za přijaté. Ačkoli je to teoreticky možné, v praxi nikdy nedošlo k situaci, kdy by se zástupci Rady dohodli na kompromisním znění, které by pak Rada jako celek odmítla. V každém případě by nebylo v zájmu Rady aktivně odmítnout kompromisní znění, zatímco Parlament je schválí, protože by to Parlamentu dalo příležitost posílit svou vlastní pozici.

— Pokud nedojde k dohodě před začátkem rozpočtového roku, Smlouva o fungování Evropské unie stanoví, že lze zavést dočasný systém tzv. „prozatímních dvanáctin", který bude platit do doby, než bude dosaženo dohody. Systém prozatímních dvanáctin byl zatím použit čtyřikrát: v letech 1980, 1985, 1986 a 1988.

— Za určitých podmínek, uvedených v článku 315 Smlouvy o fungování EU a podrobně popsaných v článku 16 finančního nařízení, může Rada povolit i výdaje přesahující limit jedné dvanáctiny. V takových případech:

  — Komise navrhne navýšení,

  — Parlament do 30 dnů rozhodne, zda chce snížit dodatečné výdaje schválené Radou.

E. Rozpočet je přijat

Jakmile Parlament a Rada schválí návrh nebo kompromisní rozpočet, předseda Parlamentu prohlásí, že rozpočet byl definitivně přijat.

F. Návrh opravného rozpočtu

V případě nevyhnutelných, výjimečných nebo nepředvídatelných okolností (v souladu s článkem 44 finančního nařízení) může Komise předkládat návrhy opravných rozpočtů. Cílem těchto návrhů je upravit přijatý rozpočet tak, aby reagoval na nové potřeby a vývoj.

Opravné rozpočty se řídí stejnými pravidly jako souhrnný rozpočet, pokud jde o schvalování a provádění, avšak jsou téměř ve všech případech přijímány beze změn. V roce 2024 bylo přijato pět opravných rozpočtů.

Postup schvalování společného návrhu v dohodovacím výboru

Postoje ke společnému návrhu	Parlament	Rada	Výsledek
+ = přijat – = zamítnut žádný = bez rozhodnutí	+	+	Společný návrh přijat
		–	Parlament může potvrdit svůj postoj
		žádný	Společný návrh přijat
	žádný	+	Společný návrh přijat
		–	Komise předloží nový návrh rozpočtu
		žádný	Společný návrh přijat
	–	+	Komise předloží nový návrh rozpočtu
		–	Komise předloží nový návrh rozpočtu
		žádný	Komise předloží nový návrh rozpočtu

VÝVOJ ROZPOČTOVÉHO PROCESU EU

Rozpočtový proces EU se v průběhu let výrazně změnil. V současné době je přijímání ročního rozpočtu společným úkolem Parlamentu a Rady. Ne vždy tomu tak bylo.

A. Počátky

Před rokem 1970 měla pravomoc rozhodovat o rozpočtu EU pouze Rada. Parlament mohl pouze vyjádřit své stanovisko (postup konzultace). To se začalo měnit díky dvěma důležitým smlouvám:

— V roce 1970 dala Lucemburská smlouva Parlamentu konečné slovo v otázkách „nepovinných výdajů". Jednalo se o výdaje, které nevyplývaly ze Smluv a souvisejících právních předpisů. V roce 1970 tvořily nepovinné výdaje přibližně 8 % rozpočtu, ale v průběhu času se výrazně zvýšily a v roce 2010 přesáhly 60 % rozpočtu.

— V roce 1975 udělila Bruselská smlouva Parlamentu právo zamítnout celý rozpočet EU.

B. Hlavní změny vyplývající z Lisabonské smlouvy

Velké změny přinesla v roce 2009 Lisabonská smlouva, která:

1. zrušila rozlišení mezi povinnými a nepovinnými výdaji;
2. zavedla jediné čtení návrhu rozpočtu v každém orgánu – to znamená, že Rada i Parlament nyní návrh rozpočtu projednávají a hlasují o něm pouze jednou, namísto dvou kol projednávání a navrhování změn;
3. zavedla v oblasti rozpočtu spolurozhodování, které dává Parlamentu a Radě při přijímání rozpočtu rovnocenné pravomoci.

Tato reforma proces zjednodušila a zvýšila jeho efektivitu a transparentnost.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

A. Pravomoci podle článku 314 Smlouvy o fungování EU

Parlament má nyní při rozhodování o celkových rozpočtových výdajích stejné pravomoci jako Rada.

Postavení Parlamentu lze dokonce považovat za silnější než postavení Rady, protože Rada nemůže nikdy schválit rozpočet bez souhlasu Parlamentu, zatímco Parlament může za určitých okolností rozpočet prosadit, i když s ním Rada nesouhlasí.

To je však spíše nepravděpodobné a nový rozpočtový proces lze nejlépe popsat jako vyvážený proces společného rozhodování, v němž mají Parlament i Rada stejnou roli při rozhodování o všech výdajích EU.

B. Strategický vliv Parlamentu na rozpočet EU

To, že Parlament může rozpočet zamítnout, mu dává velký vliv i odpovědnost, pokud jde o to, aby finanční plány odrážely jeho vlastní priority i zájmy evropských občanů. Tuto pravomoc v průběhu let uplatňoval Parlament selektivně a strategicky.

Parlament dvakrát zamítl celý rozpočet, v prosinci 1979 a v prosinci 1984, poté co v roce 1975 získal pravomoc tak učinit.

C. Rozpočet na rok 2026

Parlament a Rada dosáhly předběžné dohody o rozpočtu na rok 2026 dne 15. listopadu 2025, tedy před uplynutím lhůty pro dohodovací řízení. Rada přijala konečný rozpočet dne 24. listopadu 2025 a Parlament jej schválil na plenárním zasedání dne 26. listopadu 2025. Rozpočet na rok 2026 stanoví celkem 192,8 miliardy EUR v prostředcích na závazky a 190,1 miliardy EUR v prostředcích na platby.

Během jednání se Parlamentu podařilo navýšit rozpočet EU na rok 2026 oproti původnímu návrhu Komise o celkem 372,7 milionu EUR. Tyto dodatečné finanční prostředky pro rozpočet na rok 2026 budou směřovat na klíčové priority, jako jsou:

— posílení konkurenceschopnosti a zlepšení přeshraniční infrastruktury,

— zlepšení koordinace a reakce na katastrofy,

— obranná připravenost a vojenská mobilita,

— jižní a východní sousedství EU a humanitární pomoc,

— vytváření příležitostí pro mladé zemědělce,

— správa hranic,

— Program pro životní prostředí a oblast klimatu,

— zdraví,

— mobilita mládeže (Erasmus+).

Finanční prostředky rovněž pomáhají splatit výpůjční náklady související s pandemií COVID-19, které jsou dvojnásobkem částky původně předpokládané Komisí. Během jednání však Evropský parlament zajistil, aby tyto neočekávané náklady neměly dopad na klíčové priority.

KOORDINACE ROZPOČTOVÉHO PROCESU EU

Má-li být unijní rozpočet řízen efektivně, je zapotřebí koordinovat různé postupy a politiky. K tomu, aby výdaje EU byly dobře plánovány a udržovány v rámci schválených limitů a aby hospodářské politiky byly v celé EU konzistentní, slouží interinstitucionální dohody, víceleté finanční rámce a tzv. evropský semestr.

A. Víceleté finanční rámce

Víceleté finanční rámce (1.4.3) jsou dlouhodobé finanční plány, které stanovují rozpočtové priority EU a výdajové limity na několik let dopředu. Nenahrazují roční rozpočtový proces, ale zajišťují strukturovaný přístup k finančnímu plánování a stabilitě. Současný víceletý finanční rámec pokrývá období let 2021–2027.

Podle Lisabonské smlouvy a finančního nařízení se musí roční rozpočet pohybovat v mezích stanovených víceletým finančním rámcem, který musí zase dodržovat výdajové stropy stanovené v rozhodnutí o vlastních zdrojích.

B. Interinstitucionální dohody o rozpočtové kázni

V reakci na opakované spory ohledně právního základu pro plnění rozpočtu přijaly unijní orgány v roce 1982 společné prohlášení, které mělo rozpočtový proces vyjasnit a zjednodušit.

To vedlo k řadě interinstitucionálních dohod pokrývajících různá období od roku 1988 do roku 2013 a k nejnovější interinstitucionální dohodě na období 2021–2027, která vstoupila v platnost v prosinci 2020. Tyto dohody fungování rozpočtového procesu výrazně zlepšily.

Cílem současné interinstitucionální dohody je:

— posílit rozpočtovou kázeň,

— zlepšit fungování ročního rozpočtového procesu,

— posílit spolupráci mezi unijními orgány v rozpočtových záležitostech,

— zajistit řádné finanční řízení.

Rovněž stanoví plán zavedení nových vlastních zdrojů, z nichž mají být v období 2021–2027 financovány splátky půjček na nástroj EU pro oživení.

C. Evropský semestr

Evropský semestr, zavedený v roce 2010 Radou pro hospodářské a finanční záležitosti, je roční cyklus koordinace hospodářských politik na úrovni EU.

Ačkoli jeho původním účelem bylo přispět k dosažení cílů strategie Evropa 2020, hraje i dnes klíčovou roli při určování směrů hospodářských politik jednotlivých členských států.

Evropský semestr probíhá každý rok po dobu šesti měsíců. Během tohoto období probíhá analýza rozpočtových a strukturálních politik členských států, která má za cíl odhalit jejich případný nesoulad a upozornit na rizika vzniku nerovnováhy.

Na základě tohoto hospodářského posouzení vydává Komise členským státům politické pokyny nebo doporučení týkající se fiskálních, makroekonomických a strukturálních reforem.

Cílem evropského semestru je posílit koordinaci mezi členskými státy v době, kdy jsou klíčová rozpočtová rozhodnutí na vnitrostátní úrovni ještě v přípravné fázi. Kromě pomoci při slaďování vnitrostátních rozpočtů se Parlament také snaží co nejlépe využít oblasti, v nichž se národní rozpočty a rozpočet EU vzájemně doplňují, a posílit jejich koordinaci.

Tento dokument vypracovalo oddělení Evropského parlamentu pro analýzu a podporu vnějších politik. Další informace naleznete na internetových stránkách Rozpočtového výboru.

Eleanor Remo James
04/2026