



národní
úložiště
šedé
literatury

Projednávání státního rozpočtu v parlamentech vybraných zemí Evropské unie

Částek, Michal; Palán, Josef
2005

Dostupný z <http://www.nusl.cz/ntk/nusl-253813>

Dílo je chráněno podle autorského zákona č. 121/2000 Sb.

Tento dokument byl stažen z Národního úložiště šedé literatury (NUŠL).

Datum stažení: 17.12.2017

Další dokumenty můžete najít prostřednictvím vyhledávacího rozhraní nusl.cz .



Projednávání státního rozpočtu v parlamentech vybraných zemí Evropské unie



Zpracovali:
Michal Částek
Josef Palán

Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny
Parlamentní institut

Obsah

ÚVOD	3
BELGIE.....	4
DÁNSKO	6
ESTONSKO	7
FINSKO.....	9
PORTUGALSKO.....	9
RAKOUSKO.....	11
SLOVENSKO	11
SLOVINSKO	12
ŠVÉDSKO.....	14
VELKÁ BRITÁNIE.....	15
ZÁVĚR.....	17
PRAMENY A LITERATURA:.....	18

Úvod

Zákon o státním rozpočtu je pro každý fungující stát základním zákonem pro jeho faktické fungování. Parlament dává rozpočtu zákonnou závaznost a umožňuje vládě výkon jejích pravomocí, v širším slova smyslu zajišťuje funkčnost výkonu veřejné správy. Schválením rozpočtu předává parlament vládě právo vybírat daně a možnost peníze rozdělovat a to na přesně vymezené účely. Ve většině tradičních demokracií je přijímán formou zákona (zákonů), ve vybraných zemích je přijímán běžnou procedurou.

Rozpočet představuje komplexní dokument, ve kterém jsou jednotlivé části provázány a ukazuje politiku vlády před parlamentem.

Parlament jako celek, politické strany i jednotliví členové parlamentu proto mají v tomto systému přímý vliv na rozhodování vlády. Možnosti zasahování parlamentu v přípravné fázi rozpočtu jsou ovšem omezené. Ve většině zemí mají poslanci pravomoc předkládat pozměňovací návrhy k rozpočtu, ve Velké Británii jsou však poslanci v tomto ohledu omezeni a výsostné postavení má exekutiva (vláda Jejího Veličenstva). Ve Švédsku a Finsku poslanci koaličních stran prosazují své návrhy k rozpočtu prostřednictvím resortních ministerstev ještě před předložením návrhu rozpočtu v parlamentu.

Exekutiva disponuje ve vztahu k zákonodárné moci v případě schvalování státního rozpočtu silnějšími pravomocemi, resp. je omezeno právo členů parlamentů měnit návrh státního rozpočtu, který je vládou předložen (zejména Velká Británie, Švédsko). Restrikce poslaneckých práv mají za cíl vyhnout se narušení základních principů a nástrojů hospodářské politiky státu, jejímž jádrem je právě státní rozpočet.

Zákon o státním rozpočtu je sice zákonem schvalovaným „na období jednoho roku“, ale svojí strukturou může vytvořit závazek budoucích vlád splatit vytvořený schodek. V tomto ohledu je tedy zákonem ovlivňující situaci státu v dlouhodobějším horizontu. Členské státy Evropské unie, na které se vztahuje výjimka (dosud nepřijaly jednotnou měnu euro), jsou při návrhu svých rozpočtů vázány řídit se konvergenčním programem¹, který je každoročně v Komisi a v Radě vyhodnocen a schválen. Členské státy eurozóny předkládají tzv. stabilizační programy, ve kterých se sledují obdobné ukazatele jako u konvergenčního programu – s důrazem na deficit rozpočtu a na veřejné zadlužení země s tím, že se na tyto

¹ Konvergenční program ČR. (obnovená verze – listopad 2004). [online], [cit. 2005-10-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/KoPrpdf.pdf>>.

země vztahuje sankční nařízení Paktu stability a růstu². Vlády členských států EU jsou tedy nuceny připravovat návrhy státního rozpočtu v souladu se stabilizačním či konvergenčním programem³, které se věnují fiskálnímu výhledu na střednědobé období.

Studie se věnuje postupu projednávání rozpočtu v parlamentech deseti vybraných zemí Evropské unie s parlamentní formou vlády. Cílem práce je zejména ukázat, zda mohou poslanci či jiné zainteresované subjekty předkládat ve sledovaných národních parlamentech pozměňovací návrhy k navrhovanému vládnímu rozpočtu (k výši jeho výdajů a příjmů, popř. ke změně jeho struktury) v jednotlivých fázích jeho projednávání. U států, u kterých se nám podařilo získat údaje, je v závěru uveden počet schválených pozměňovacích návrhů v závěrečném hlasování o státním rozpočtu a procentuální vyjádření podílu peněžního vyjádření schválených pozměňovacích návrhů poslanců na HDP dané země. Procentuální údaj podílu finančního vyjádření pozměňovacích návrhů na celkovém rozpočtu či HDP se však neopírá o stejný základ, neboť v některých zemích se jedná o prostředky přeskupené mezi jednotlivými kapitolami v rámci celkových schválených výdajů (Slovensko, Estonsko, Slovinsko) a v Belgii procento vyjadřuje podíl navýšených výdajů na HDP⁴.

Belgie

V Belgickém království existují dva zákony upravující státní rozpočet, které schvaluje Poslanecká sněmovna (*La Chambre des Représentants de Belgique*): jedná se o zákon o veřejných příjmech a zákon o hlavních rozpočtových výdajích. První z nich, který představuje odhad celkových příjmů státního rozpočtu, které se rozdělují na fiskální a nefiskální příjmy, běžné a kapitálové příjmy a na výnosy z úvěrů. Druhý zákon obsahuje souhrn všech rozpočtových výdajů, které jsou do jednotlivých kapitol rozřazeny podle

² Nařízení Rady (ES) č. 1056/2005 ze dne 27. června 2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku. [online], [cit. 2005-10-20]. Dostupné z WWW: <<http://www.europa.eu.int/eurlex/lex/Notice.do?mode=dbl&lang=en&lng1=en,cs&lng2=cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=404215:cs&page=1&hwords=>>>.

³ Nařízení Rady (ES) č. 1055/2005 ze dne 27. června 2005, kterým se mění nařízení (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik. [online], [cit. 2005-10-20]. Dostupné z WWW: <<http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R1055:CS:HTML>>>.

⁴ V ČR se jedná o podíl části vládní rozpočtové rezervy přerozdělené na základě poslaneckých pozměňovacích návrhů.

klasifikace EU (každá kapitola odpovídá určité oblasti vládní činnosti, jako například ekonomika, zdravotnictví, obrana, zahraniční politika,...). Tento zákon obsahuje také zmocnění vlády realizovat rozpočtové výdaje. Zatímco zákon o veřejných příjmech projednává a hlasuje o něm výhradně stálý finanční a rozpočtový výbor Sněmovny, každá část zákona o hlavních výdajích rozpočtu je projednávána stálými výbory, do jejichž kompetence příslušná oblast spadá.

Poté, co výbory projednají své kapitoly navrhovaného rozpočtu, každý z nich vydá své stanovisko a předají je finančnímu a rozpočtovému výboru. Ten následně projednává tyto zprávy a názory před hlasováním o obou zákonech – příjmovém i rozpočtovém. Po tomto hlasování jsou schválené části zpracovány do návrhu zákonů a odeslány na projednání na plenárním zasedání Poslanecké sněmovny, kde proběhne podrobná rozprava a konečné hlasování.

Všichni poslanci (takže nejen ti, co jsou členy příslušných výborů) mohou podávat návrhy na pozměňovací návrhy ve třech fázích projednávání:

- i) když jsou části zákona o státních výdajích projednávány specializovanými stálými výbory: každý stálý výbor vydává stanovisko ke každému pozměňovacímu návrhu a toto stanovisko stejně tak jako text dodatku, jsou včleněny do již výše zmíněných zpráv a stanovisek,
- ii) když je zákon o státním rozpočtu a zákon o obecných výdajích projednáván ve finančním a rozpočtovém výboru: po diskusi nad pozměňovacími návrhy, které Sněmovně byly předány od různých stálých výborů (bez ohledu na to, zda vyjádření bylo pozitivní nebo negativní) výbor hlasuje o přijetí či nepřijetí pozměňovacích návrhů. Pak je text upraven podle přijatých dodatků a postoupen Poslanecké sněmovně.
- iii) když jsou zákon o státních příjmech a zákon o hlavních výdajích projednávány na plénu Sněmovny: nové pozměňovací návrhy, stejně tak jako pozměňovací návrhy, které již byly zamítnuty v jednotlivých výborech, mohou být znovu předloženy a je o nich hlasováno.

Poslanci, jejichž pozměňovací návrhy mají vést ke zvýšení státních výdajů, nejsou povinni zároveň navrhnout způsob, jak toto zvýšení na výdajové straně rozpočtu

kompenzovat⁵. Obvykle však poslanci tuto kompenzaci předkládají, neboť si neutrálním dopadem na celkové výdaje zvyšují šance přijetí svého návrhu, nebo se tím snaží prosadit změnu trendu, o který v rozpočtu usilují.

V návrhu rozpočtu na rok 2004 bylo předloženo celkem 17 pozměňovacích návrhů, v konečném znění byly přijaty dva, což znamenalo růst výdajů státního rozpočtu o 0,02 % HDP. Při projednávání rozpočtu na rok 2005 bylo předloženo celkem sedm pozměňovacích návrhů, schváleny byly dva, výdaje tím vzrostly o 0,4 % HDP.

Dánsko

Státní rozpočet je uváděn v platnost prostřednictvím přijetí samostatného zákona, jak je to vymezeno v člancích 45-46 dánské Ústavy. Státní rozpočet musí být předložen dánskému parlamentu - *Folketingetu* nejméně čtyři měsíce před koncem běžného fiskálního roku (fiskální rok je shodný s kalendářním) a státní rozpočet musí být schválen před jeho začátkem.

Schvalování státního rozpočtu prochází běžnou legislativní procedurou, tzn. zákony procházejí třemi čteními a po prvním čtení jsou postoupeny do věcně příslušných výborů. Návrh zákona o státním rozpočtu je předkládán ve *Folketingetu* ke konci srpna a vzhledem k tomu, že všechny zákony, které nejsou schváleny do konce zasedacího roku (který končí začátkem října), je státní rozpočet formálně znovu předložen na jednání parlamentu v říjnu. Zákon o státním rozpočtu proto prochází prvním čtením v září a třemi čteními v říjnu až prosinci. Nové první čtení v říjnu je však pouze formální a zákon je ihned postoupen do finančního výboru.

Finanční výbor podrobně zkoumá návrh a každý ministr kabinetu je předvolán výborem, aby zodpověděl otázky k jakékoli části týkající se jeho kapitol v navrhovaném rozpočtu. Členové finančního výboru mohou klást otázky vztahující se k jakékoli části navrhovaného státního rozpočtu. Během tří čtení je návrh státního rozpočtu podrobně projednáván a ve třetím čtení je hlasováno o pozměňovacích návrzích. Podle tradice probíhá závěrečné hlasování o státním rozpočtu v polovině prosince.

⁵ V Belgii dosáhl v roce 2004 podíl veřejného zadlužení na HDP 95,7 % (3. Nejvyšší úroveň v rámci EU, v roce 1997 ovšem činilo 122,2% HDP). Ke zjištění souvislosti mezi možností poslanců zvyšovat výdaje rozpočtu bez povinnosti kompenzace a vysokým veřejným zadlužením Belgie by bylo ovšem zapotřebí provést důkladnější analýzu.

Stejně jako u všech ostatních zákonů mohou být pozměňovací návrhy předkládány všemi poslanci. Pozměňovací návrhy předkládané opozicí jsou však obvykle zamítnuty v závěrečném hlasování třetího čtení. **Během schvalování státního rozpočtu na rok 2004 předložila vláda přibližně 400 a opozice asi 350 pozměňovacích návrhů, žádný z poslaneckých návrhů však nebyl přijat.**

Estonsko

Podle zákona o státním rozpočtu má být legislativní procedura schvalování návrhu státního rozpočtu v estonském parlamentu - *Riigikogu* prováděna podle ustanovení protokolu jeho jednacího řádu⁶. Vláda musí předložit parlamentu návrh státního rozpočtu nejméně tři měsíce před začátkem dalšího rozpočtového období, tzn. do 1. října. Projednávání návrhu státního rozpočtu probíhá v *Riigikogu* ve třech čteních.

V prvním čtení návrhu zákona se rokuje o základních bodech návrhu. Ministr financí (popř. jeho zástupce) předloží obecnou zprávu o pravidlech v návrhu státního rozpočtu a podá základní informace o vývoji estonské ekonomiky a o hlavních hospodářských cílech vlády. Po prvním čtení poslanci, stálé výbory a politické strany mohou předložit návrhy pozměňující návrh. Finanční výbor posuzuje návrhy změn a případně pozmění vládní rozpočtový návrh. Vláda podává stanovisko k pozměňovacím návrhům. V prvním čtení je otevřena diskuse, během níž každý zástupce politické strany může přednést své připomínky.

Pokud finanční výbor nebo žádná z politických stran během diskuse nepřistoupí k zamítnutí návrhu zákona, první čtení návrhu zákona může být uzavřeno bez hlasování.

Po uzavření prvního čtení návrhu rozpočtového zákona mohou poslanci, výbory a politické strany v *Riigikogu* do deseti pracovních dní předložit pozměňovací návrhy. Na návrh finančního výboru může předseda parlamentu určit jinou lhůtu pro podání pozměňovacího návrhu. Lhůta pro podání pozměňovacího návrhu musí být oznámena na konci prvního čtení návrhu zákona. Pozměňovací návrh musí obsahovat odkaz na část návrhu zákona, která má být změněna, a doslovné znění požadovaného návrhu na změnu. Pozměňovací návrhy musí být předloženy finančnímu výboru v písemné formě. Pozměňovací návrhy musí být podepsány navrhovateli a věcně příslušný výbor může povolit navrhovateli přijít vysvětlit svůj pozměňovací návrh.

⁶ Riigikogu Rules of Procedure Act. § 119 - § 121, [online], [cit. 2005-08-15]. Dostupné z WWW: <<http://www.legaltext.ee/text/en/X70029K2.htm>>.

Pozměňovací návrhy k návrhu státního rozpočtu musí splňovat následující podmínky:

- i) Pokud pozměňovací návrh bude mít vliv na snížení navrhovaných příjmů rozpočtu nebo bude zvyšovat nebo dále přerozdělovat výdaje, navrhovatel pozměňovacího návrhu musí provést propočet navrhované změny, která ukazuje zdroje příjmu nutné k pokrytí dodatečných výdajů.
- ii) *Riigikogu* nesmí odstranit nebo snížit mandatorní výdaje v návrhu státního rozpočtu, pokud je výdaj zakotven v jiných zákonech nebo vyplývá z mezinárodních dohod, ratifikovaných parlamentem.
- iii) Pozměňovací návrhy k rozpočtu nemohou zapříčinit deficit rozpočtu, nárůst deficitu rozpočtu nebo snížení přebytku státního rozpočtu.

Ve druhém čtení návrhu zákona se rokuje o ustanoveních návrhu zákona a ve výborech jsou určeni zpravodajové, kteří představí návrh zákona. Ve druhém čtení návrhu zákona je otevřena podrobná rozprava, během níž mohou poslanci, výbory a politické strany zastoupené v *Riigikogu*, které si přejí vyjádřit svůj názor, předložit své pozměňovací návrhy.

Po uzavření rozpravy se hlasuje o pozměňovacích návrzích. Pokud *Riigikogu* nepozastaví druhé čtení návrhu zákona, druhé čtení je považováno za uzavřené a návrh zákona je zaslán do třetího čtení. O pozměňovacích návrzích, které nemají vládní podporu ani nebyly schváleny příslušným výborem a které byly předloženy po ukončení druhého čtení návrhu rozpočtového zákona, či po zastavení projednávání návrhu rozpočtu ve třetím čtení, se nehlasuje.

Pro třetí čtení návrhu zákona připraví finanční výbor konečné znění návrhu zákona, které obsahuje jazykové i legislativně technické opravy. Ve třetím čtení návrhu zákona je otevřena diskuse, během níž zástupci politických stran předloží své připomínky. Po třetím čtení je návrh zákona předložen ke konečnému hlasování, návrh státního rozpočtu musí být přijat nadpoloviční většinou všech poslanců. Pokud *Riigikogu* neschválí rozpočet nejpozději během prvních dvou měsíců daného rozpočtového roku, může estonský prezident parlament rozpustit a vyhlásit předčasné volby.

Podle údajů finančního výboru parlamentu předkládají poslanci každoročně 200-500 pozměňovacích návrhů ke státnímu rozpočtu. **Schválené pozměňovací návrhy se podílejí přibližně 1 % na estonském rozpočtu, což představuje asi 0,3 % HDP.** V případě větších změn, zejména jako např. novela daně z příjmu, je podíl schválených návrhů předložených poslanci na příjmové straně rozpočtu, kterými se podílí na celkových rozpočtových příjmech, výrazně vyšší.

Finsko

Během září probíhá ve finském parlamentu –*Eduskuntē* předběžná debata o návrhu zákona o státním rozpočtu na následující rozpočtový rok a návrh je postoupen finančnímu výboru parlamentu. Ostatní výbory mohou předkládat finančnímu výboru svá stanoviska v průběhu následujících 30 dnů, návrh rozpočtu je poté postoupen devíti podvýborům finančního výboru. Daňový podvýbor se věnuje příjmové stránce rozpočtu a ostatní podvýbory se věnují výdajové stránce rozpočtu. Podvýbory si v průběhu dvou měsíců zvou na svá zasedání zástupce vlády tak i zástupce nevládních organizací, podnikatelů, odborů a dalších občanských institucí. Jednání podvýborů jsou v případech projednávání rozpočtu neveřejná. Odhaduje se, že přibližně 400-500 odborníků každoročně prezentuje svůj postoj během projednávání rozpočtu ve výborech a podvýborech.

V případě, že chce poslanec/poslankyně předložit pozměňovací návrhy k rozpočtu, musí tak učinit do deseti dnů od předložení vládního návrhu rozpočtu v *Eduskuntē*. Pokud chtějí poslanci z vládních stran ovlivnit návrh státního rozpočtu, prosazují své návrhy prostřednictvím ministerstev předtím, než je návrh rozpočtu předložen v parlamentu. Zprávy jednotlivých podvýborů projedná finanční výbor a na začátku října je usnesení finančního výboru předloženo na plénu *Eduskunty*.

Na plénu se projednává usnesení finančního výboru a následně je vedena podrobná rozprava o jednotlivých kapitolách rozpočtu. O všech pozměňovacích návrzích poslanců probíhá hlasování, zpravidla je však rozpočet na následující rozpočtový rok schválen *Eduskuntou* ve formě předložené finančním výborem. Každoročně poslanci předloží asi 1000-1500 vlastních rozpočtových iniciativ, pouze několik z nich je schváleno. Při schvalování rozpočtu na rok 2005 bylo předloženo celkem 1069 pozměňovacích poslaneckých návrhů k rozpočtu, pouze sedm návrhů bylo schváleno. **Celkově tyto pozměňovací návrhy činily 43,5 milionů eur, což představovalo asi 0,1% rozpočtu a 0,03 % HDP Finska.**

Portugalsko

Státní rozpočet Portugalska má formu zákona, který projednává a schvaluje Shromáždění republiky Portugalska (*Assembleia da República*). Kromě schvalování státního rozpočtu náleží Shromáždění republiky i výhradní pravomoc stanovit zákonem obecný režim tvorby a organizace státního rozpočtu, rozpočtu autonomních regionů a místních samospráv.

Vláda musí předložit návrh zákona o státním rozpočtu Shromáždění republiky vždy nejpozději do 1. října běžného roku. Pokud se nová vláda ujme moci v období mezi 1. červencem a 30. zářím, tak má povinnost předložit návrh rozpočtu do tří měsíců po převzetí moci. Zákon o rozpočtovém rámci stanoví, že o návrhu zákona o státním rozpočtu musí Shromáždění republiky rozhodnout hlasováním do 45 dnů po jeho obdržení. To znamená, že nejpozději do 16. listopadu by měl být návrh zákona o státním rozpočtu schválen.

Po obdržení návrhu zákona o státním rozpočtu předseda Shromáždění republiky návrh přidělí jednotlivým výborům, které mají dvacetidenní lhůtu na přijetí stanoviska. Po této lhůtě, garanční výbor – výbor pro rozpočet zpracuje na podkladě těchto stanovisek závěrečnou zprávu a předloží návrh k projednání na plénu Shromáždění republiky. Na plénu nejprve probíhá obecná rozprava a po jejím ukončení se hlasuje o návrhu rozpočtu jako celku – schvalují se všeobecné zásady rozpočtu, celková výše jeho příjmů, výdajů a salda. Po obecné rozpravě následuje podrobná rozprava ve výborech, která je zaměřena na jednotlivé články a rozpočtové kapitoly. Shromáždění republiky může rozhodnout, aby se podrobná rozprava konala na plénu.

V rámci podrobné rozpravy k návrhu státního rozpočtu mohou poslanci předkládat pozměňovací návrhy k návrhu rozpočtu, tyto návrhy se však nesmí dotýkat celkových „parametrů státního rozpočtu“, které byly schváleny po skončení obecné rozpravy. Každoročně je poslanci překládáno několik pozměňovacích návrhů, týkajících se výdajové části rozpočtu příslušné kapitoly. Pouze nepatrný počet těchto pozměňovacích návrhů je přijat.

Po skončení podrobné rozpravy na výborech se na plénu hlasuje o návrhu zákona o státním rozpočtu, případně o pozměňovacích návrzích. K jeho schválení postačuje většina přítomných poslanců. Po jeho schválení je návrh zákona o státním rozpočtu postoupen jako tzv. dekret Shromáždění republiky k vyhlášení prezidentem republiky.

Rakousko

Postup pro přijímání rozpočtu v Rakousku je upraven v článku 51 Ústavy Rakouska, rakouská vláda předkládá spolkový finanční zákon a Národní rada (*Nationalrat*) Parlamentu jej schvaluje⁷. Spolková vláda má nejpozději deset týdnů před koncem fiskálního roku předložit návrh spolkového finančního zákona na následující rozpočtový rok Národní radě.

Spolkový finanční zákon obsahuje návrh příjmů a výdajů, rozvržení položek na následující finanční rok a další náležitosti podstatné pro státní rozpočet v příslušném rozpočtovém roce. V případě, že by rakouská spolková vláda nepředložila rozpočet včas, mohli by návrh spolkového finančního zákona v Národní radě předložit samotní poslanci.

Postup při schvalování spolkového rozpočtu se neodlišuje od práce výborů a pléna při schvalování běžných zákonů. Rozdíl je v tom, že u běžných zákonů neprobíhá první čtení na plénu, v případě spolkového finančního zákona Národní rada běžně rozhoduje projednat jej i v prvním čtení. Po prvním čtení je rozpočtový zákon předložen věcně příslušnému výboru-rozpočtovému výboru, jehož usnesení se projednává ve druhém a třetím čtení.

Poslanci mohou navrhnout přijetí pozměňovacích návrhů k spolkovému rozpočtu. Během projednávání spolkového finančního zákona se mohou členové rozpočtového výboru obrátit s krátkým dotazem na zástupce vlády v daných otázkách rozpočtu. Zástupci vlády se pak musí během čtyř pracovních dnů od obdržení dotazu písemnou formou vyjádřit k poslaneckému dotazu. V případě, že zástupce vlády není schopen dostatečně odborně odpovědět, uvede pro to důvody v odpovědi.

Během schvalování rozpočtu posledních dvou dekad se počet přijatých pozměňovacích návrhů pohyboval okolo 10 až 30 každý rok.

Slovensko

Státní rozpočet Slovenské republiky má formu zákona. Návrh státního rozpočtu vypracovává ministerstvo financí a předkládá ho vládě k projednání do 15. srpna běžného roku, pokud vláda nestanoví dřívější termín. Při projednávání návrhu státního rozpočtu na jednání vlády není možno přijmout návrhy, jejichž důsledkem je zvýšení podílu schodku rozpočtu veřejné správy na hrubém domácím produktu příslušného rozpočtového roku (Tento

podíl schodku nebo přebytku rozpočtu veřejné správy stanoví vláda ve „Východisku rozpočtu veřejné správy“, které je schvalováno vládou zpravidla do konce dubna běžného roku).

Vláda předkládá návrh rozpočtu veřejné správy (včetně návrhu státního rozpočtu) Parlamentu SR - Národní radě do 15. října běžného roku, pokud Národní rada nerozhodne jinak.

V Národní radě se návrh státního rozpočtu projednává ve druhém a třetím čtení (neprojednává se v prvním čtení jako ostatní návrhy zákonů). V rámci druhého čtení se návrh státního rozpočtu přiděluje k projednání všem výborům Národní rady, kromě výboru mandátového a imunitního a výboru pro neslučitelnost funkcí.

Poslanci mohou předkládat pozměňovací návrhy k návrhu státního rozpočtu, které nemají vliv na celkovou výši příjmů, výdajů a salda státního rozpočtu, jak při projednávání návrhu na jednání výboru, tak v rámci druhého a třetího čtení na plenárním jednání Národní rady. Poslanecké návrhy se mohou týkat přeskupování finančních prostředků ve výdajové položce rozpočtu. Ve třetím čtení mohou poslanci předkládat pouze návrhy týkajících se legislativně technických úprav a jazykových oprav.

Na jednání výborů je ze strany poslanců předloženo v průměru cca 15 až 25 pozměňovacích návrhů a při druhém čtení na plénu Národní rady je poslanci předloženo cca 70 až 90 pozměňovacích návrhů. Z předložených pozměňovacích návrhů je přijata nepatrná část, přibližně jedna pětina. **Celková výše všech přijatých pozměňovacích návrhů se při projednávání rozpočtu na rok 2005 vyšplhala až na 1,9 % HDP⁸.**

Slovinsko

Podle Jednacího řádu Národního shromáždění Slovinské republiky (*Državni zbor*) je státní rozpočet dokumentem (parlamentní dekret), který nemá podobu zákona, má však jeho účinnost. Státní rozpočet se skládá z obecné části, zvláštní části a z plánu rozvojového programu.

⁷ Spolková rada Rakouska (Bundesrat) se na schvalování rozpočtu nepodílí.

⁸ Na základě pozměňovacích návrhů došlo ke změnám výše finančních prostředků v jednotlivých výdajových kapitolách rozpočtu, navíc se značná část prostředků přelila do nově vzniklého fondu životního prostředí.

Pozměňovací návrhy ke státnímu rozpočtu (pouze k jeho zvláštní části) mohou být předkládány poslanci, skupinou poslanců a subjekty, jichž se problematika týká či jsou za dané otázky odpovědné.

Schvalování státního rozpočtu se řídí ustanoveními Jediného řádu Národního shromáždění Slovinské republiky. Proces přijímání rozpočtu je odlišný od přijímání návrhů zákonů – hlavní rozdíl spočívá v jednotlivých úkonech a časových lhůtách stanovených pro tyto úkony.

Národní shromáždění projednává návrh rozpočtu ve dvou fázích. Nejprve předseda slovinské vlády spolu s ministrem financí představí návrh státního rozpočtu na další rozpočtový rok na schůzi Národního shromáždění – při prezentaci však neprobíhá debata. Po tomto formálním předložení návrhu státního rozpočtu mohou poslanci, skupiny poslanců, subjekty, jichž se problematika týká nebo orgány za danou problematiku zodpovědné (výbor pro finanční a měnovou politiku) předkládat pozměňovací návrhy k předloze státního rozpočtu.

Během třiceti dní od prezentace návrhu státního rozpočtu v Národním shromáždění zaujme vláda na základě aktuálních analýz ekonomického vývoje a výsledků plnění státního rozpočtu v předešlém roce stanovisko ke všem navrženým pozměňovacím návrhům a připraví pozměněný návrh státního rozpočtu, který předloží Národnímu shromáždění. Doplněný návrh státního rozpočtu je novým, plnohodnotným textem návrhu státního rozpočtu, který obsahuje dodatky schválené vládou a změny, které vláda v návrhu státního rozpočtu byla nucena provést. Pozměňovací návrhy k nové verzi návrhu státního rozpočtu mohou být předkládány již pouze výborem pro finanční a měnovou politiku (jako orgánem zodpovědným za danou problematiku), skupinou poslanců nebo nejméně čtvrtinou všech poslanců.

Pravidlem v obou stupních projednávání zůstává, že všichni navrhovatelé musejí brát v úvahu rovnováhu mezi rozpočtovými příjmy a výdaji. Předkládaný pozměňovací návrh by neměl čerpat z rozpočtových rezerv nebo z rezerv obecné části rozpočtu a neměl by způsobit další zadlužování.

Výbor pro finanční a měnovou politiku zaujme stanovisko k doplněnému návrhu státního rozpočtu a k předloženým dodatkům a vypracuje zprávu obsahující jeho tato stanoviska k dodatkům. Národní shromáždění doplněný státní rozpočet pouze projednává. Když skončí hlasování o jednotlivých částech doplněného státního rozpočtu, předseda Shromáždění zjišťuje, zda je návrh státního rozpočtu vyrovnaný z hlediska příjmů a výdajů a

jeho jednotlivých částí. Pokud je návrh státního rozpočtu vyrovnaný, Národní shromáždění o něm jako o celku hlasuje v nové pozměněné podobě. V případě, že předseda Shromáždění dojde k závěru, že návrh státního rozpočtu není vyrovnaný, Národní shromáždění požádá vládu, aby v určité časové lhůtě předložila nový návrh rozpočtu, který bude vyrovnaný. Tento dodatek může být také zpracován orgánem odpovědným za danou problematiku.

Při schvalování státního rozpočtu na rok 2004 bylo podáno 74 pozměňovacích návrhů k návrhu státního rozpočtu (71 od poslanců a skupin poslanců, 3 od subjektů, jichž se daná problematika týká). 40 pozměňovacích návrhů bylo podáno k doplněnému návrhu státního rozpočtu (všechny od skupin poslanců). **Šest pozměňovacích návrhů k doplněnému návrhu státního rozpočtu bylo schváleno Národním shromážděním, celkem se jednalo o 520 milionů slovinských tolarů, které se podílely 0.008 % na HDP.**

Při schvalování státního rozpočtu na rok 2005 bylo podáno 56 pozměňovacích návrhů k návrhu státního rozpočtu (52 od poslanců a skupin poslanců, 4 od subjektů, jichž se daná problematika týká) a dodatečně 30 návrhů bylo podáno k doplněnému návrhu státního rozpočtu (všechny od skupin poslanců). **Dva pozměňovací návrhy k doplněnému návrhu státního rozpočtu byly Národním shromážděním schváleny, celkem se jednalo o 1.7 miliard slovinských tolarů, které se podílely 0.03 % na HDP.**

Švédsko

Státní rozpočet Švédského království je schvalován ve dvou fázích. Švédská vláda předkládá již na jaře (do 15. dubna) švédskému parlamentu – *Riksdagu* zákon o fiskální politice, který představuje vodítko pro švédskou hospodářskou a rozpočtovou politiku pro nadcházející rok. Zákon je po debatě schválen v průběhu června. Švédská vláda předkládá *Riksdagu* vždy nejpozději do 20. září návrh rozpočtu na následující rozpočtový rok. V případě volebního roku (parlamentní volby se konají v září) je termín předložení návrhu rozpočtu odsunut nejpozději na 15. listopadu. Rozpočtový zákon obsahuje celkové výdaje a příjmy a navrhuje rozdělení výdajové stránky rozpočtu do jednotlivých kapitol veřejné politiky. Vládní rozpočet nezahrnuje výdaje na starobní důchody. U příjmové stránky rozpočtu zákon zohledňuje možné dopady návrhů změn u daní a poplatků předložených vládou. Poslanci mohou podávat své pozměňovací návrhy k rozpočtu do patnácti dnů poté, co švédská vláda předloží rozpočtový zákon v *Riksdagu*. Poslanci vládních stran se snaží

ovlivnit návrh rozpočtu před jeho předložením v parlamentu přes resortní ministerstva. Poslanci opozičních stran podávají své návrhy jak na změnu celkových výdajů a jejich struktury tak na reformu příjmové stránky rozpočtu. To znamená, že opoziční strany nemohou požadovat změnu jednotlivé věci v rozpočtovém zákoně, hlasuje se vždy o celku. S výší výdajové stránky i příjmové složky rozpočtu je nakládáno jako s jednotným balíkem a veškeré alternativy k rozpočtu ze strany opozice jsou pokládány za konkurenční návrh rozpočtu.

Riksdag vždy nejdříve nejpozději do konce listopadu schválí většinou svých poslanců celkové výdaje a příjmy a pravidla, na základě kterých měly být rozpočtové výdaje rozděleny mezi rozpočtové kapitoly. Do poloviny prosince *Riksdag* schvaluje konkrétní finanční prostředky na jednotlivé kapitoly. Při schvalování rozpočtového zákona na rok 2005 předložily švédské opoziční parlamentní strany čtyři návrhy změn rozpočtového zákona, které zahrnovaly změnu celkových rozpočtových výdajů a změnu jejich přerozdělení mezi jednotlivé kapitoly. **Žádný z pozměňovacích návrhů opozice nebyl přijat.**

V případě, že v běžném rozpočtovém roce se reálné naplňování rozpočtu odlišuje od schváleného rozpočtu (vládě chybí finanční prostředky na výdajové straně rozpočtu), může švédská vláda v dubnu a v září předložit *Riksdagu* ke schválení pozměněný zákon o státním rozpočtu na běžný rok.

Velká Británie

Ve Velké Británii předkládá návrh rozpočtových příjmů a výdajů vláda, poslanci nemohou předkládat pozměňovací návrhy, které by vytvářely dodatečné výdaje. Dolní sněmovna Parlamentu (*The House of Commons*) výdaje schvaluje, Horní sněmovna (*The House of Lords*) vydává souhlas s navrhovanými rozpočtovými výdaji a Národní kontrolní úřad (*The National Audit Office*) kontroluje správné přerozdělení výdajů a jejich efektivní využití.

Úlohou poslanců je schvalovat vládní návrhy výdajů, poslanci nemají pravomoc tyto plány měnit. Horní sněmovna uznává výhradní právo Dolní sněmovny na rozhodování ve věci veřejných výdajů a role Horní sněmovny je víceméně formální.

Návrhy zákona o státním rozpočtu musí pocházet od panovníka (v praxi ho však zastupuje vláda resp. ministerstvo financí).

Předkládaný návrh rozpočtu stanoví zamýšlené účely, na něž mají být výdaje vynaloženy a způsob rozdělení výdajů na úrovni jednotlivých resortů.

Schvalování rozpočtových výdajů v Dolní sněmovně Parlamentu probíhá v několika krocích⁹:

- i. Vláda požaduje schválení prostředků na realizaci rozpočtových výdajů.
- ii. Na podporu každého požadavku je uvedeno, jaké zdroje a jaká celková výše financí budou požadovány a kdo ponese odpovědnost za jejich vyúčtování.
- iii. Parlament tyto požadavky zváží, některé prověří podrobněji a může se rozhodnout o některých z nich zahájit rozpravu.
- iv. Pokud parlament hlasuje ve prospěch požadavků, přijme zákon, kterým se uvolní prostředky a poskytnou se peněžní prostředky z Konsolidačního fondu. Konsolidační fond je bankovní účet, na který jsou převáděny příjmy z daní a poplatků.
- v. Parlament dává sílu zákona předpisům, které přímo specifikují účely, na něž mohou být prostředky vynaloženy.

Poté, co jsou rozpočtové výdaje vynaloženy, jsou podrobeny ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu a Dolní sněmovny kontrole, zda jejich výše nepřekročila úroveň schválenou parlamentem a zda byly vynaloženy na parlamentem odsouhlasený záměr. Doba trvání celého tohoto procesu překračuje 2 roky, začíná před začátkem fiskálního roku schvalováním rozpočtu a končí déle než dvanáct měsíců po jeho uzavření.

Jelikož musí návrhy na výdaje pocházet od panovníka (vlády Jejího Veličenstva), poslanci nemohou navrhnout dodatečné výdaje nad rámec těch předložených vládou. Poslanci mohou usilovat o snížení výdajů, ačkoliv v praxi se zpravidla jedná pouze o návrhy symbolických škrťů v oblasti, na kterou chce poslanec upozornit.

Každý rok jsou schvalovány dva hlavní zákony, kterými se řídí veřejné výdaje: zákon o Konsolidačním fondu a zákon o státním rozpočtu. Zákon o Konsolidačním fondu poskytuje statutární pravomoci pro uvolnění peněz z Konsolidačního fondu jednotlivé vládní úřady. Zákony o Konsolidačním fondu jsou přijímány každý rok kolem března a prosince.

Zákon o státním rozpočtu plní stejnou funkci jako zákon o Konsolidačním fondu, přerozděluje prostředky určené jednotlivým vládním úřadům a specifikuje účely, na které mohou být vynaloženy. Zákon o státním rozpočtu bývá schvalován v červenci, na základě

⁹ Užitečné shrnutí parlamentního rozhodovacího procesu je k nalezení v dokumentu ministerstva financí „Central Government Supply Estimates 2004-05“ (Odhady vládních finančních zdrojů 2004-05). http://www.hm-treasury.gov.uk/media/3AC/62/spring_HC325.pdf

zprávy předložené organizačním výborem (Procedure Committee) Dolní sněmovny budou nyní každý rok schvalovány dva zákony o přidělování¹⁰.

O zákonu o Konsolidačním fondu a o zákonu o státním rozpočtu neprobíhá v Dolní sněmovně diskuse. Horní sněmovna k nim nemůže předkládat žádné pozměňovací návrhy. Dolní sněmovna projednává veřejné výdaje na plenárních zasedáních během tří tzv. rozpočtových dnů („Estimates days“).

Závěr

Komparativní studie ukazuje rozdílné postupy při projednávání zákona o státním rozpočtu v jednotlivých zemích. Ze studie můžeme vysledovat, že „britsko-skandinávský model“ schvalování rozpočtu se opírá o silné pravomoci exekutivy, poslanci disponují omezenými možnostmi pozměňovat vládní předlohy rozpočtu. Navíc poslanci koaličních stran plně respektují vládní návrh rozpočtu a během jeho projednávání v parlamentu již nepředkládají pozměňovací návrhy. Na druhé straně v zemích jako Belgie, Estonsko a Slovensko mají poslanci větší možnost ovlivnit výdajovou stránku rozpočtu při schvalování státního rozpočtu, o čemž svědčí i fakt, že při schvalování rozpočtu na rok 2005 v jednotlivých parlamentech se finanční vyjádření pozměňovacích návrhů podílelo na HDP dotyčných členských zemí více než jedním promile HDP (v ČR přibližně třetina promile HDP při schvalování rozpočtu na rok 2005). Tato skutečnost může svědčit i o tom, že na rozdíl od synchronizace činnosti vládních parlamentních stran a samotné exekutivy v otázce rozpočtu (např. skandinávské země) mají členové parlamentů (jak opozice tak koalice) již výše zmíněných členských zemí větší možnost a vůli navrhopvat a prosazovat pozměňovací návrhy ke struktuře vládního návrhu rozpočtu (např. Estonsko, Slovensko, Belgie). Ve většině zemí musí však parlament zachovat základní strukturu rozpočtu..

Ve většině sledovaných zemí mohou pozměňovací návrhy předkládat jak skupiny poslanců, strany či jednotliví poslanci, pouze ve Švédsku může předkládat pozměňovací návrhy k vládnímu návrhu rozpočtu pouze skupina poslanců či politická strana, samotní poslanci pozměňovací návrhy podávat nemohou.

¹⁰ House of Commons Procedure Committee, *Estimates and Appropriation Procedure*, HC 393, March 2004. . [online], [cit. 20045-10-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmproced/393/393.pdf>>.

Prameny a literatura:

Assembleia da República. Rules of Procedure. Riigikogu Rules of Procedure Act. [online], [cit. 20045-10-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.legaltext.ee/text/en/X70029K2.htm>>.

Državni Zbor. [online], [cit. 20045-10-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.dz-rs.si/index.php?id=69>>.

Eduskunta. Rules of Procedure. [online], [cit. 20045-10-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.eduskunta.fi/>>.

Folketing. Standing Orders of the Folketing. [online], [cit. 20045-10-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.ft.dk/?samling/20051/menu/00000005.htm>>.

Chambre des Représentants de Belgique. [online], [cit. 20045-10-13]. Dostupné z WWW: <http://www.dekamer.be/kvvcr/choose_language.cfm>.

Konvergenční program ČR. (obnovená verze – listopad 2004). [online], [cit. 20045-10-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/KoPrpdf.pdf>>.

Národná rada Slovenskej republiky. [online], [cit. 20045-10-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.nrsr.sk/>>.

The House of Commons. [online], [cit. 20045-10-13]. Dostupné z WWW: <http://www.parliament.uk/about_commons/about_commons.cfm>.

The Riksdag Act. [online], [cit. 20045-10-13]. Dostupné z WWW: <http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6429.aspx>.

Verhandlungsgegenstände im Nationalrat. [online], [cit. 20045-10-13]. Dostupné z WWW: <http://www.parlament.gv.at/portal/page?_pageid=908,97922&_dad=portal&_schema=PORTAL>.

Budgets and Financial Documents (P5), [online], [cit. 20045-10-13]. Dostupné z WWW: <http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/factsheets/p05.cfm>.

Financial Procedure (P6), [online], [cit. 20045-10-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.parliament.uk/documents/upload/p06.pdf>>.

House of Commons Procedure Committee, Estimates and Appropriation Procedure, HC 393, March 2004. [online], [cit. 20045-10-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmproced/393/393.pdf>>.

Estimates and Appropriation Procedure: The Government's Response to the Committee's First Report, HC 576, May 2004. [online], [cit. 20045-10-13]. Dostupné z WWW: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmproced/576/576.pdf>>.

HM Treasury information on estimates. [online], [cit. 20045-10-13]. Dostupné z WWW: <http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_and_services/parliamentary_supply_estimates/pss_pse_index.cfm>.

Klokočka V., Wagnerová E. Ústavy států Evropské unie. díl I. II. vydání, Praha, Linde, 2004