

# ROZPOČET EVROPSKÉ UNIE A AKTUÁLNÍ OTÁZKY K JEJÍMU FINANCOVÁNÍ

EVA ŠULCOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## Abstract in original language

Financování Evropské unie je předmětem neustálého vývoje, ať již z pohledu struktury evropského rozpočtu, tak i z pohledu procesního. Struktura evropského rozpočtu je předmětem diskuzí zejména s ohledem na nesoulad mezi politickými prioritami a strukturou rozpočtu. Na základě Lisabonské smlouvy například došlo k novému rozdělení rozpočtových pravomocí a bylo potvrzeno postavení Evropského parlamentu při rozhodování o toku evropských peněz. V jednání jsou dále konkrétní opatření k reformě rozpočtu Evropské unie, která by měla napomoci k větší transparentnosti při řešení finančních otázek unie. Aktuálně se objevují návrhy na možnost uplatnění závazných rozpočtových reforem pro celou eurozónu. V rámci příspěvku budou vzneseny aktuální otázky a řešení týkající se evropského rozpočtu. Zároveň budou zohledněny i ve vztahu k dopadům na úroveň rozpočtů národních a případně i dalších veřejných rozpočtů.

## Key words in original language

Evropská unie, rozpočet EU, reforma rozpočtu

## Abstract

Financing of the European Union has been developing constantly, both the structure and the process of budget approval. The structure of the European budget has been subject to criticism because of disproportion between politic priorities and the given structure of the budget. Based on the Lisbon Treaty further changes to process were made and new powers were given to the European Parliament in respect of control over the flow of European funds. Other measures are currently discussed to promote the transparency with financing the EU. The most recent proposal is to impose mandatory budgetary reforms in the euro zone. In the paper, questions and answers shall be raised in respect of the European budget. These shall be reflected also in the light of impact on national budgets and other public budgets.

## Key words

European Union, EU budget, budget reform

K datu vzniku tohoto příspěvku se otázky k rozpočtu Evropské unie staly tématem plnicím hlavní zpravodajství a přední stránky tisku. Jednání za účelem dosažení shody mezi členskými státy v otázkách rozpočtu na období 2014 – 2020 proběhla před několika málo dny v rámci Evropského summitu v Bruselu, nicméně ani z těchto jednání nevyplýval závěr uspokojivý pro jednotlivé členské státy a další vyjednávání byla odsunuta na pozdější dobu.

V tomto příspěvku je rozpočet Evropské unie (dále též označen jako evropský rozpočet) předmětem analýzy jeho specifík a srovnání se státním rozpočtem České republiky<sup>1</sup>, jejichž cílem by mělo být potvrzení toho, že rozpočet Evropské unie je nástrojem specifickým a odlišným od rozpočtu státního, ačkoliv některé z principů jsou oběma těmito rozpočtovým nástrojem shodné. Předmětem analýzy budou zejména otázky tvorby, struktury a schvalování rozpočtů.

Zcela trefně komentuje evropský rozpočet Giacomo Benedetto v úvodu své kapitoly věnované tématu evropského rozpočtu, když říká, že rozpočet Evropské unie je malý, nicméně kontroverzní<sup>2</sup>. I přes své relativní mládí zažil tento rozpočet a samotný rozpočtový proces několik zásadní vývojových okamžiků a dnešní události na evropské půdě dokazují, že další změny v blízké budoucnosti by byly pro další fungování Unie vhodné. Nesouhlas a návrhy změn jsou směřovány zejména ke struktuře evropského rozpočtu, kdy jsou aktuálně největší objemy prostředky vynakládány na zemědělskou politiku. Dalším problémem je přerozdělování prostředků, díky kterému jsou z větší části dotovány chudší regiony Evropské unie.

Z řad nepokojených států zaznívají výhrady ke konkrétní výši příspěvků od členských států směrem k jejich snížení a požadavky na restrukturalizaci oblastí a procentuálních poměrů, kam jsou evropské prostředky směřovány. Typickým příkladem je Velká Británie, která již od počátku vstupu do Evropské unie upozorňovala a nesouhlasila se způsobem přerozdělování prostředků z evropského rozpočtu. Vzhledem k převažujícímu financování oblasti zemědělství z rozpočtu tak průmyslová Británie doplácela na aktuální podobu rozpočtu, což (nejen) v historii vyústilo v politické rozpory a výjimky konkrétně přímo pro Velkou Británii<sup>3</sup>.

Zcela ojedinělý je charakter evropského rozpočtu. Povědomí o jeho vývoji poslouží k pochopení aktuálních otázek a současné situace kolem rozpočtu. Na počátku svého vzniku měl evropský rozpočet zcela odlišný charakter než má nyní, což lze také jednoduše dát do souvislosti s vývojem samotné evropské integrace.

---

<sup>1</sup> Státní rozpočet ve významu jako finanční plán státu na fiskální období, podle kterého se vytváří a přerozděluje ústřední peněžní fond státu, určený na úhradu jeho potřeb. K pojmu státní rozpočet viz MRKÝVKA, Petr, Ivana PAŘÍZKOVÁ a Michal RADVAN. Finanční právo a finanční správa. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. s. 298. ISBN 80-210-3578-1.

<sup>2</sup> BENDETTO, G. MILIO, S. European Union Budget Reform: Institutions, Policy and Economic Crisis. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. s. 1. ISBN 978-1-137-00497-0.

<sup>3</sup> Výjimky uplatněné ve vztahu k Velké Británii viz podrobněji: European Commission. European Union: Public Finance. Fourth edition. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. s. 29. ISBN 978-92-79-06937-6.

## 1. HISTORIE ROZPOČTU EVROPSKÉ UNIE

Předchůdcem dnešního rozpočtu byl rozpočet Evropského hospodářského společenství, který fungoval na základě příspěvků od členů společenství (obdobně jako fungují mezinárodní organizace). Postupně však vznikaly společného politiky zemědělství a sociální politika, pro které bylo nutno nalézt nový způsob financování. Řešení situace bylo nalezeno v podobě vytvoření vlastního rozpočtu na evropské úrovni. Byla pocitována potřeba převést tento dosavadní systém „mezinárodní organizace“ do jiné podoby, aby společenství mělo své vlastní příjmy a rozpočet se tak stal „supranacionálním“: Stalo se tak paradoxně za přispění Francie prosazující národní zájmy, které tento model vyhovoval v důsledku výhodného financování jejího zemědělství. Obava z nové pravomoci předaná do rukou Evropské komise byla vyvážena kontrolní úlohou Evropského parlamentu (1970 Lucemburská smlouva).

Zásadní odlišností oproti dnešnímu stavu byla původně účast Evropského parlamentu pouze v podobě poradní funkce s právem navrhnout změny, nicméně finální schválení bylo svěřeno Radě. Lucemburská smlouva v roce 1970 vytvořila rozdělení na povinné a nepovinné výdaje. Konkrétně parlament mohl zasahovat pouze do struktury nepovinných výdajů (vycházející z rozdělení výdajů na povinné a nepovinné), aniž by však mohl měnit jejich celkovou výši. Definitivní schválení rozpočtu však stále přetrvávalo v rukou Rady.

Zlom nastal až v roce 1975 v návaznosti na přijetí Bruselské smlouvy, která ve vztahu k rozpočtu znamenala posílení pravomocí Evropského parlamentu. Ten měl nově pravomoc odmítnout celý rozpočet a přijatý rozpočet byl oficiálně vyhlašován nově předsedou Evropského parlamentu. Bruselská smlouva také znamenala novou kontrolu plnění rozpočtu v podobě vytvoření Evropského účetního dvora<sup>4</sup>.

## 2. STRUKTURA PŘÍJMŮ EVROPSKÉHO ROZPOČTU

Evropský rozpočet se od klasických státních rozpočtů odlišuje jednak svojí velikostí a také strukturou.

Otázka financování rozpočtu byla z počátku řešena pomocí poplatků a cel, které směřovaly do rozpočtu a později přibyla také část daně z přidané hodnoty. Toto financování nebylo s postupem času dostatečné, a tak od roku 1988 došlo k financování pomocí příspěvků členskými státy v podobě procentuální části z hrubého domácího produktu<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> K historii a vývoji rozpočtu podrobně viz European Commission. European Union: Public Finance. Fourth edition. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. ISBN 978-92-79-06937-6.

<sup>5</sup> viz tamtéž, s. 37.

Na straně příjmů v současné době nejsou v případě evropského rozpočtu zastoupeny v klasickém rozsahu daňové příjmy a příjmy z důchodového a sociálního pojištění – pouze s výjimkou části DPH, cel a zdanění příjmů zaměstnanců unie, jehož hodnota je naprosto minimální (ve srovnání s daňovými příjmy státních rozpočtů). Do budoucna lze možná počítat s připravovanou daní z finančních transakcí, která může představovat drobné navýšení v této oblasti příjmů. V oblasti výdajů lze také zaznamenat rozdíly ve struktuře – unie nevynakládá jako státní rozpočty prostředky na tzv. transferové platby, které jsou plně vykonávány členskými státy v rámci jejich vlastních rozpočtů.

99 % příjmů evropského rozpočtu je tvořeno<sup>6</sup>:

- vlastní zdroje (zejména cla při dovozu z třetích zemí)
- část z DPH (0,3 %)
- příspěvky členských států (dle potřeby je stanovena procentuální sazba z HDP, max. však 1,23 %)

Zbýlé 1 % příjmů tvoří například daně ze mzdy zaměstnanců EU, pokuty apod.

### 3. STRUKTURA VÝDAJŮ ROZPOČTU EU

Z rozpočtu jsou financovány akce a projekty, kde se členské státy dohodly na společném postupu na evropské úrovni. Jedná se o jednotlivé kategorie výdajů, v rámci kterých existují jednotlivé politiky<sup>7</sup>.

Unikátní vlastností evropského rozpočtu, se kterou se lze setkat u státních rozpočtů jen minimálně, jsou pevně stanovená kvantitativní omezení. Článek 311 Smlouvy o fungování Evropské unie<sup>8</sup> uvádí, že financování musí být provedeno z vlastních příjmů, jiné financování, jako například půjčky, není dovoleno. Jednoduše řečeno, příjmy musí pokrýt naplánované výdaje rozpočtu. Toto pravidlo nebývá pravidelnou součástí legislativy ve vztahu k národním rozpočtům, ačkoliv lze v poslední době usuzovat na vzrůstající trend k implementaci tohoto pravidla pro veřejné rozpočty některých států.

---

<sup>6</sup> European Commission: Where does the money come from? [online]. [citováno 1.12.2012]. Dostupné z: <[http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/financing/fin\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/financing/fin_en.cfm)>.

<sup>7</sup> European Commission: Where does the money go? [online]. [citováno 1.12.2012]. Dostupné z: <[http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/fin\\_fw0713/fin\\_fw0713\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/fin_fw0713/fin_fw0713_en.cfm)>.

<sup>8</sup> viz Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, Úřední věstník C 115, 9. 5. 2008, čl. 311.

Dále je stanoven strop pro objem výdajů v návaznosti na strop příspěvku ze strany států. Jedná se v podstatě o omezení, které bylo schválené jednohlasně členskými státy<sup>9</sup>.

Při tvorbě samotného rozpočtu na příslušný rok jsou navrhovatelé limitováni také aktuálně platným víceletým finančním rámcem. Tento rámec je připravován a schvalován evropskými orgány – Evropskou komisí, Evropským parlamentem a Radou – jedná se o interinstitucionální dohody. V roce 1991 byl finanční rámec prodloužen z původních 5 na dnes platných 7 let<sup>10</sup>. Aktuální a posledním schváleným finančním rámcem je ten na období 2007-2013.

Vyjednávání o rozpočtovém výhledu na 2013-2020 započala již v roce 2011, a to již za uplatnění nových pravidel, které přinesla Lisabonská smlouva. Aktuální jsou vyjednávání o rozpočtovém rámci platném od roku 2014, nicméně tato jednání narážejí na úskalí při vyjednávání jeho podoby, jelikož jednotlivé státy prosazují vlastní zájmy a pohled na to, jak by měl být finanční rámec, resp. rozpočet, sestaven. Ke schválení finančního rámce je potřeba jednotný souhlas členských států a Evropského parlamentu, což samozřejmě schvalování výrazně komplikuje. V souvislosti s rozšiřováním Evropské unie se také výrazněji projevuje vyšší počet „hráčů“ při schvalování finančního výhledu i samotných rozpočtů (zejména díky rozšiřování unie v roce 2004 a 2007), kdy zejména chudší regiony střední a východní Evropy prosazují udržení toku peněz do chudších regionů. Po ekonomické krizi je také diskutováno, zda by mělo být použito na evropské úrovni více finančních prostředků za účelem podpory ekonomického rozvoje po finanční krizi, což může být v rozporu s přístupy některých států k uplatňování financování z evropské úrovně.

#### 4. PRINCIPY ROZPOČTU EU

K výčtu omezení evropského rozpočtu je nutno doplnit ještě finanční nařízení, která jsou vydávána Radou a Evropským parlamentem. Tato nařízení stanovují požadavky na sestavování, plnění, řízení a audit

---

<sup>9</sup> European Commission: Where does the money come from? [online]. [citováno 1.12.2012]. Dostupné z: <[http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/financing/fin\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/financing/fin_en.cfm)>.

<sup>10</sup> Víceleté, minimálně však pětileté, finanční rámce, jsou od Lisabonské smlouvy oficiální součástí rozpočtového procesu – viz čl. 312 Smlouvy o fungování Evropské unie.

rozpočtu<sup>11</sup>. Jedná se zejména o základní zásady, kterými se subjekty při účasti na procesu musejí řídit<sup>12</sup>:

- zásady jednoty a správnosti zachycení (všechny příjmy a výdaje musí být zachyceny v rozpočtu)
- zásady každoročnosti (rozpočtové období v délce 12 měsíců od 1. ledna do 31. prosince)
- zásady vyrovnanosti (není povoleno krýt náklady prostřednictvím půjčky)
- zásada účetní jednotky (jednotkou pro evropský rozpočet je euro – v této jednotce se rozpočet sestavuje a následně provádí)
- zásady obecnosti (všechny příjmy pokrývají všechny výdaje)
- zásady přesného stanovení (přiřazení zdroje ke konkrétnímu výdaji a jeho odůvodnění)
- zásada řádného finančního řízení (požadavek na hospodárnost, užitek a účinnost)
- zásada průhlednosti (zveřejňování rozpočtu v Úředním věstníku Evropské unie).

## 5. ROZPOČTOVÝ PROCES V EU

Ve stanovené lhůtě předem mají orgány a instituce Evropské unie povinnost předložit svá očekávání pro rozpočet na následující rok. Evropská komise na základě těchto podkladů připraví návrh rozpočtu, nicméně těmito návrhy není plně vázána. Do 1. září předcházejícího roku musí pak být Evropskou komisí návrh rozpočtu předložen Evropskému parlamentu a Radě, reálně však k předložení dochází dříve než ve stanoveném termínu. Rada předkládá svoje vyjádření k rozpočtu Evropskému parlamentu – ten může rozpočet schválit nebo naopak přijmout změny, které jsou předány zpět na Radu. Pokud tyto změny nejsou ze strany Rady akceptovány, nastává vyjednávací proces mezi oběma účastníky. Je svolán tzv. dohodovací výbor, který je tvořen členy Rady a zástupci Evropského parlamentu. Účelem je dosažení dohody, která musí být schválena kvalifikovanou většinou členů Rady a většinou zástupců Evropského parlamentu. Tato dohoda musí být následně schválena opět oběma orgány, nebo alespoň nesmí být jedním z nich zamítnuta. V případě, že nedojde ke shodě v rámci dohodovacího výboru, musí Komise předložit nový návrh rozpočtu. V této situaci se aktuálně nachází i schvalování rozpočtu na rok 2013, kdy jednání nepřinesla výsledek a Komise tak 26. listopadu 2012 uveřejnila nový návrh rozpočtu 2013<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.

<sup>12</sup> Europa: Finanční řízení [online]. [citováno 1.12.2012]. Dostupné z: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/budget/134015\\_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/budget/134015_cs.htm) >.

<sup>13</sup> Znění návrhu rozpočtu na rok 2013 je dostupné online z: <[http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2013/2013\\_en.cfm#p2013](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2013/2013_en.cfm#p2013)>.

## 6. SROVNÁNÍ A ZÁVĚR

Lze shrnout, při sestavování rozpočtu jsou v obou případech českého i evropského rozpočtu uplatněny obdobné principy, které jsou všeobecně využívány při tvorbě a realizaci rozpočtů – zejména zásada úplnosti a věrnosti, hospodárnosti a transparentnosti, jakož i každoroční sestavování rozpočtu. Zásady jednotnosti je v rozpočtu ČR oslabena pluralitou (tj. systém dílčím rozpočtů a mimorozpočtových fondů). Výrazný rozdíl je pak při uplatňování zásady vyrovnanosti, kdy v České republice toto pravidlo není legislativně zachyceno a reálně není ani českého tvůrci rozpočtu uplatňováno.

Ačkoliv by se na základě předchozího odstavce dalo očekávat, že rozpočty si budou i v dalších ohledech podobné, nelze takový závěr učinit s ohledem na ostatní odlišnosti rozpočtů. Rozpočty mají odlišný charakter i funkci. V případě rozpočtu Evropské unie se jedná a rozpočet supranacionální, který plní úkoly odlišné od klasického státního rozpočtu. Je zaměřen na financování politik, ve kterých se členské státy zavázaly postupovat společně a u kterých společný postup představuje efektivnější postup, než pokud by byly řešeny individuálně členskými státy. Od tohoto účelu se odvíjí i odlišnost ve struktuře rozpočtu, kdy v evropském rozpočtu nalezneme pouze omezené oblasti výdajů i příjmů.

V souladu se sblížením s Evropskou unií došlo i v České republice k zavedení sestavování rozpočtových nástrojů do budoucna, a to zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů. Jedná se o střednědobý výhled a střednědobý výdajový rámec. Tyto nástroje slouží jako základ pro sestavení samotného rozpočtu. Jsou sestavovány na další následující dva roky po aktuálním rozpočtu a předkládány spolu s ročním rozpočtem vlády. Samotný rozpočet je pak vydáván formou zákona a vyhlášen ve Sbírce zákonů. Vytváření rozpočtových výhledů v České republice lze jistě považovat za krok správným směrem.

Rozpočty jsou také odlišné při porovnání jejich tvorby a schvalování. Český rozpočet je navrhován vládou a schvalován Poslaneckou sněmovnou. Na evropské úrovni se setkáme s poněkud komplikovanějším procesem, který je potřeba zajistit shodu více orgánů, které reálně bojují o uplatnění svého vlivu. Nicméně celý proces je doprovázen potřebou politického konsenzu, který je však v otázkách financování naprosto minimálně pravděpodobný. Jelikož jednotlivé členské státy jsou při rozhodování a vyjednávání vedeny svými vlastními zájmy, mohou se tak jednání dostat do těžko řešitelných situací. Tato situace je umocněna aktuálně platnými pravidly pro rozpočtový proces a jejich změna není v dohledné době na programu.

Obecně rozpočty států plní základní funkce fiskální, alokační, redistribuční, jakož i funkce stabilizační a kontrolní. U rozpočtu evropského však nelze některé z těchto funkcí uplatňovat, jelikož není určen k plnění některých úkolů. Například funkce stabilizační a fiskální jsou tak evropskému rozpočtu odepřeny. Aktuálně nelze

očekávat, že by se se funkce evropského rozpočtu rozšiřovaly a to s ohledem na převažující neochotu a jednotnost států v otázce přenechání dalších kompetencí ve prospěch Evropské unie. Případná změna pravidla vyžadující souhlas všech členských států pro oblast rozpočtu by reálně znamenala opět požadavek na souhlas všech členských států s takovou změnou, což nelze reálně očekávat a další vývoj ve spolupráci členských států se tak může snadno dostat k mrtvému bodu.

Na základě uvedených skutečností lze tedy konstatovat, že rozpočet Evropské unie je nástrojem specifickým a odlišným od rozpočtu státního, ačkoliv některé z principů jsou oběma těmito rozpočtovým nástrojem shodné. Funkce evropského rozpočtu jsou specifické a odlišné a jejich další vývoj i podoba rozpočtu jsou otázkou budoucích politických vyjednávání a dosažení shody všech 27 členských států Evropské unie.

#### Literature:

- BENDETTO, G. MILIO, S. European Union Budget Reform: Institutions, Policy and Economic Crisis. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. ISBN 978-1-137-00497-0.
- MRKÝVKA, Petr, Ivana PAŘÍZKOVÁ a Michal RADVAN. Finanční právo a finanční správa. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3578-1.
- European Commission. European Union: Public Finance. Fourth edition. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2008. ISBN 978-92-79-06937-6.
- Návrhu rozpočtu EU na rok 2013 [online]. Dostupné z: <[http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2013/2013\\_en.cfm#p2013](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2013/2013_en.cfm#p2013)>.
- European Commission: Where does the money come from? [online]. [citováno 1.12.2012]. Dostupné z: <[http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/financing/fin\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/financing/fin_en.cfm)>.
- European Commission: Where does the money come from? [online]. [citováno 1.12.2012]. Dostupné z: <[http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/financing/fin\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/financing/fin_en.cfm)>.
- European Commission: Where does the money go? [online]. [citováno 1.12.2012]. Dostupné z: <[http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/fin\\_fw0713/fin\\_fw0713\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/fin_fw0713/fin_fw0713_en.cfm)>.
- Europa: Finanční řízení [online]. [citováno 1.12.2012]. Dostupné z: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/budget/134015\\_cs.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/budget/134015_cs.htm)>.

#### Contact – email

*eva.sulcova@seznam.cz*