

## **ROZPOČTOVÝ PROCES EU: INTERAKCE KAŽDOROČNÍHO ROZPOČTOVÉHO PROCESU A FINANČNÍ PERSPEKTIVY**

**I. Šimíková**

Technická univerzita v Liberci  
Hospodářská fakulta, Katedra financí a účetnictví  
Studentská 2, 461 17 Liberec, Česká republika  
ivanasimikova@seznam.cz

### Abstrakt

Rozpočtový proces EU je jedním ze základních pilířů rozpočtové politiky EU. Rozpočtový proces EU lze rozdělit do dvou vzájemně oddělených procesů: každoročního rozpočtového procesu a střednědobé finanční perspektivy. Každoroční rozpočtový proces je popsán ve Smlouvě, a formují ho tři oficiální instituce EU: Evropská komise, Rada EU a Evropský parlament. Poslední dvě jsou jedinými oficiálními rozpočtovými autoritami s rozpočtovými pravomocemi. Na druhé straně finanční perspektiva není ve Smlouvě popsána. Je to Evropská rada, která má největší neoficiální vliv na velikost a strukturu finanční perspektivy. Vzhledem k tomu, že finanční perspektiva představuje pro každoroční rozpočtový proces rozpočtovou kotvu (rozpočtový rámec), má Evropská rada silný vliv na každoroční rozpočtový proces a rozpočtovou politiku EU jako celku.

### **1 Úvod**

Rozpočtový proces je jedním ze základních prvků rozpočtové politiky EU. V jeho průběhu se formují příjmové a výdajové politiky EU, odráží se zájmy jak jednotlivých institucí EU, tak jednotlivých členských států. Cílem tohoto textu je analyzovat rozpočtový proces ve dvou polohách: každoroční rozpočtový proces a finanční perspektivu. Z tohoto důvodu je zpracována krátká komparativní analýza každoročního rozpočtu a finanční perspektivy. Hlavním cílem článku je analyzovat vzájemný vliv těchto variant rozpočtového procesu EU: každoročního rozpočtu a střednědobé finanční perspektivy, a vliv jednotlivých institucí EU na rozpočtový proces Evropské unie.

### **2 Rozpočtový proces: rozpočet Evropské unie a finanční perspektiva EU**

Rozpočtový proces lze rozdělit do dvou vzájemně se ovlivňujících a na sobě závislých procesů: každoročního rozpočtu a finanční perspektivy. Rozdíl mezi nimi je v délce rozpočtového období, ale i v legislativním vymezení a postavení jednotlivých rozpočtových autorit a institucí během jejich schvalování a průběhu. Zásadní rozdíl tkví ale v síle, v jaké ovlivňují samotnou rozpočtovou politiku EU.

## **2.1 Rozpočet Evropské unie**

Každoroční rozpočet je schvalován na jeden rozpočtový rok, který začíná 1.ledna a končí 31.prosince téhož roku. Jeho vymezení a postavení jednotlivých rozpočtových autorit a institucí je legislativně zakotveno ve Smlouvě, článku 272. Hlavními rozpočtovými autoritami, tzn. těmi, kteří rozhodují a o schválení a schvalují rozpočet jsou Rada Evropské unie a Evropský parlament. Evropská komise plní úlohu přípravy a vyjednavače při vzájemném dialogu mezi Radou EU a Evropským parlamentem o politických a rozpočtových prioritách zúčastněných stran [1].

Rozpočtové kompetence rozpočtových autorit jsou opět vymezeny ve Smlouvě: Rada EU (Rada) má konečné slovo při stanovení výše povinných výdajů (výdajů na zemědělství), Evropský parlament (Parlament) má poslední slovo při schvalování nepovinných výdajů (všech ostatních kromě výdajů na zemědělství). Do kompetence Evropského parlamentu také spadá možnost zamítnout rozpočet jako celek. V případě zamítnutí tak Evropská unie hospodaří podle tzv. dvanáctin, tzn. podle poměrných částí výdajů minulého roku. Evropská rada zde má jistý politický vliv, není však natolik silný jako je to v případě finanční perspektivy [1].

Velikost rozpočtu je ovlivněna následujícími aspekty:

- principem vyrovnanosti rozpočtu,
- velikostí rezervy (angl. margin), která umožňuje zvyšovat výdaje rozpočtu od předběžně navrženého rozpočtu v rámci finanční perspektivy a
- velikostí rozpočtových příjmů – ta je ovlivněna:
  - rozpočtovými příjmovými cíli schválenými v rámci finanční perspektivy a
  - skutečnou výší vybraných příjmů v daném roce - vzhledem ke struktuře systému vlastních příjmů EU je celková výše příjmů EU závislá především na vývoji GNI EU [1].

Velikost rozpočtu je tak v první řadě ovlivněna či určena finanční perspektivou a velikostí příjmů a následně výdajů schválených v jejím rámci. Rozpočtové autority mohou navrhnout a prosadit navýšení výdajů rozpočtu, ale pouze v mezích rozpočtových cílů – tzn. rozpočtový výdajový cíl pro platby se může zvýšit, ale pouze tak, aby se spolu s rezervou rovnal příjmovému rozpočtovému cíli. Příjmový rozpočtový cíl je určen finanční perspektivou.

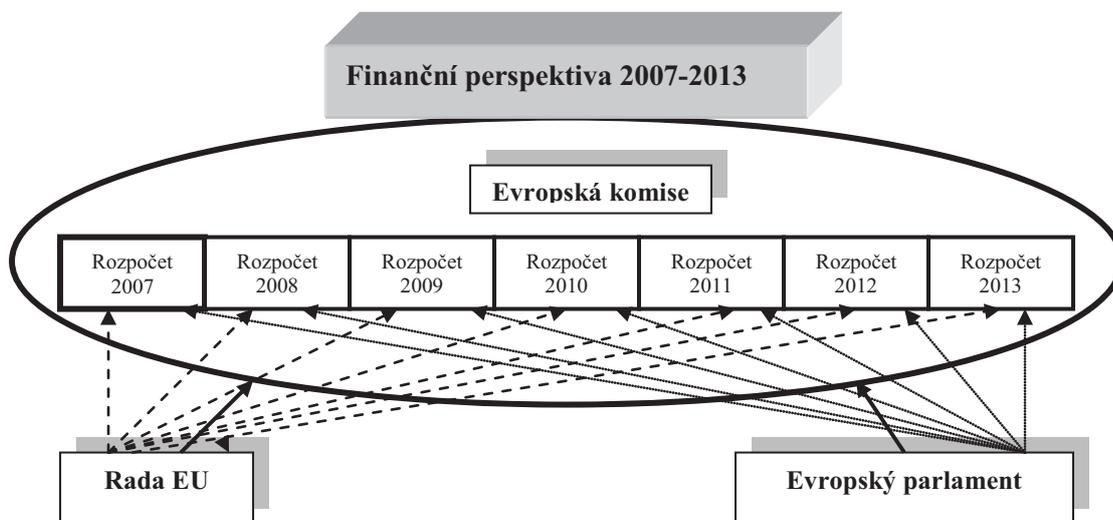
## **2.2 Finanční perspektiva**

Finanční perspektiva je víceletý rozpočtový výhled EU. V rámci finanční perspektivy jsou schvalovány rozpočty na jednotlivé roky, které se později opět schvalují individuálně a může u nich dojít k malým odchylkám od již schváleného rozpočtu v rámci finanční perspektivy. Poprvé byla finanční perspektiva zavedena v tzv. Delorsově balíku I, v roce 1988 [2, 3]. První finanční perspektiva byla schválena na období 1988-1992, tzn. pouze na 5 leté období. Ostatní finanční perspektivy byly již navrženy na 7-leté období: 1993-1999 (2.FP), 2000-2006 (3.FP) a poslední 2007-2013 (4.FP). Příští finanční perspektiva by měly být opět 5-letá, aby lépe korespondovala s funkčním obdobím Evropského parlamentu a Evropské komise.

Vztah rozpočtu a finanční perspektivy ukazuje následující Obr. 1.

## ROZPOČTOVÝ PROCES EU: INTERAKCE KAŽDOROČNÍHO ROZPOČTOVÉHO PROCESU A FINANČNÍ PERSPEKTIVY

Obr. 1: Vztah rozpočtu a finanční perspektivy



Zdroj: vlastní zpracování.

Pozn.: Silné šipky - rozpočtový proces v rámci finanční perspektivy; čárkované a tečkované šipky – každoroční rozpočtový proces.

Finanční perspektiva je před začátkem období finanční perspektivy navrhována Komisí, schvalována Radou a Parlamentem (tzn. stejnými institucemi jako v případě rozpočtu). Stejně tak jako u rozpočtu zajišťuje participace těchto institucí zainteresovanost všech stran – Unie (Komise), členských států (Rada a Parlament). Vzájemné vztahy mezi těmito institucemi jsou vymezeny a doloženy tzv. meziinstitucionální dohodou, která je závazná pro všechny zúčastněné strany – jde zejména o rozdělení výdajů, jejich cílování a kompetence jednotlivých institucí. Na rozdíl od rozpočtu však není finanční perspektiva legislativně upravena Smlouvou, ale pouze dohodou mezi rozpočtovými institucemi [1, 4, 5].

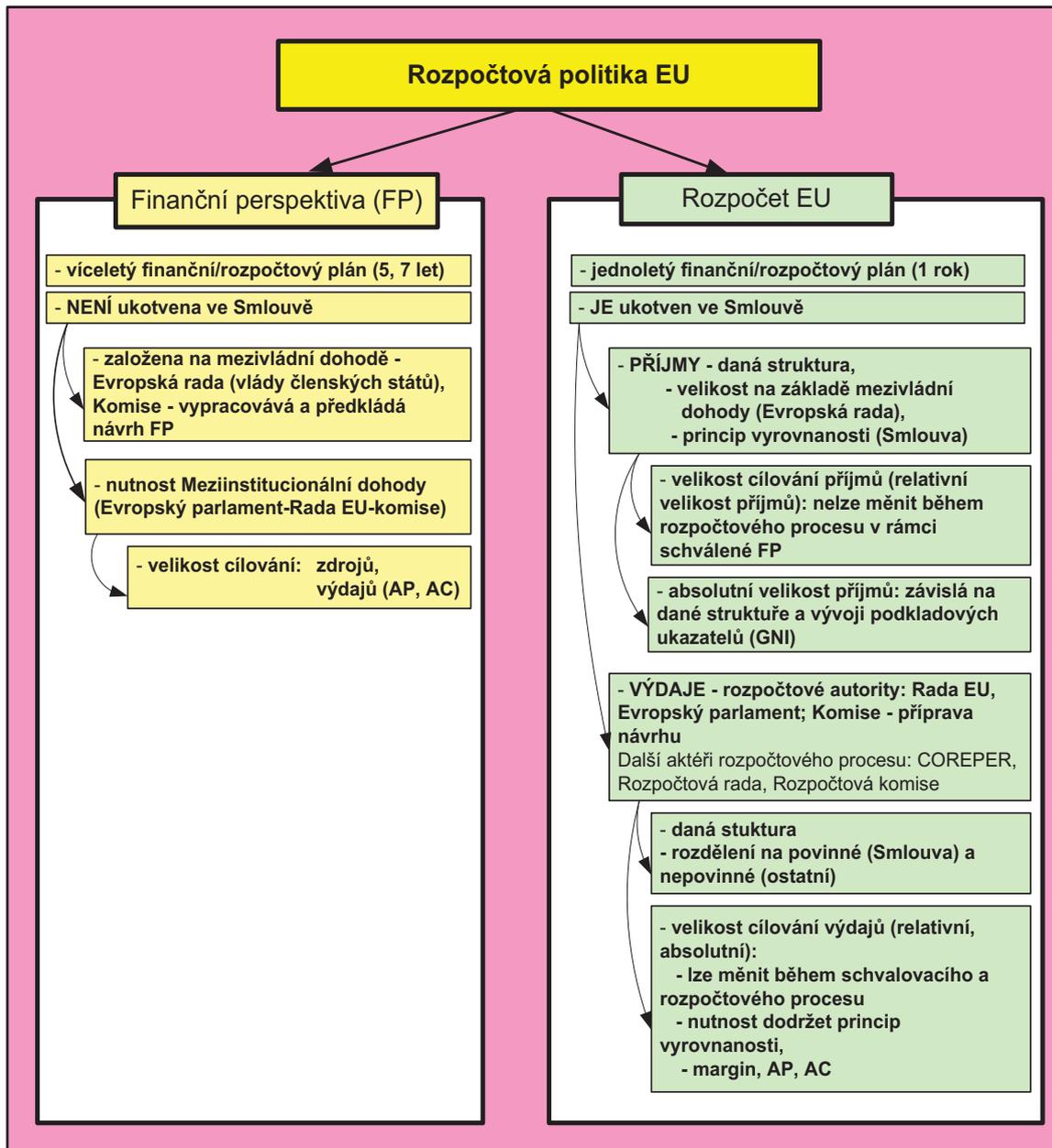
Finanční perspektiva určuje:

- maximální velikost rozpočtových příjmů – za použití relativního cílování příjmů (v současnosti je to 1,24% GNI EU po celou dobu stávající finanční perspektivy 2007-2013),
- maximální velikost rozpočtových výdajů v jednotlivých letech – tzn. relativní výdajový cíl určený jako % GNI EU, vyjádřený jednak ve výdajích na platby a výdajích na závazky,
- strukturu výdajů jednotlivých rozpočtů – tzn. absolutní výdajový cíl, který se může ještě během rozpočtového procesu měnit, nicméně především v rámci fakultativních výdajů či po dohodě a změně strategie Unie.

Charakteristiky finanční perspektivy a samotného rozpočtu jsou porovnány v následujícím Obr. 2.

# ROZPOČTOVÝ PROCES EU: INTERAKCE KAŽDOROČNÍHO ROZPOČTOVÉHO PROCESU A FINANČNÍ PERSPEKTIVY

Obr. 2: Komparace finanční perspektivy a rozpočtu



Zdroj[4, 5], vlastní zpracování.

Pozn.: AP – appropriations for payments (výdaje na platby), AC – appropriations for commitments (výdaje na závazky).

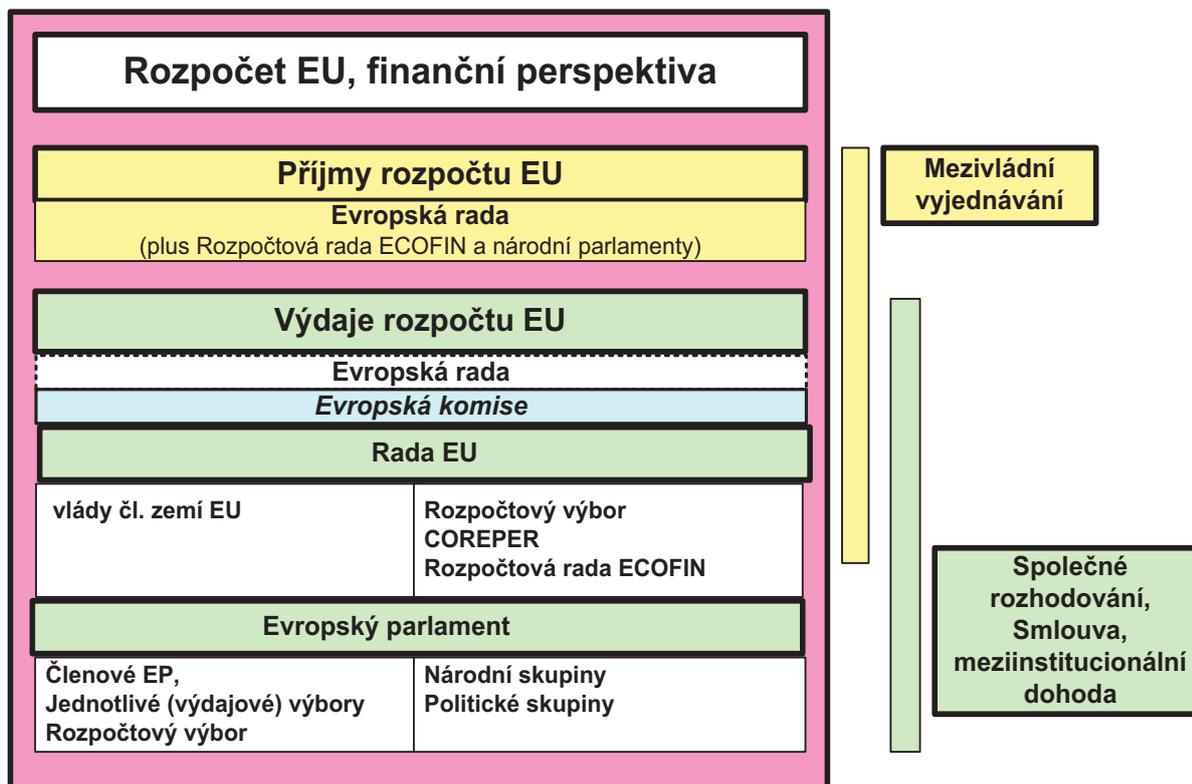
Na rozdíl od rozpočtu EU se v rámci přípravy, návrhu a schvalování finanční perspektivy projevuje silný politický tlak Evropské rady. Přestože její postavení není v meziinstitucionální dohodě nijak vymezeno, je to především Evropská rada a Komise (a Rada EU), kteří vedou dialog o podobě příští finanční perspektivy – její velikosti a struktuře [5].

Vliv Evropské rady na rozpočtový proces EU lze najít především ve stanovení velikosti a struktuře příjmů rozpočtu a finanční perspektivy. Jsou-li výdaje vymezeny ve Smlouvě jako povinné a nepovinné a dále upraveny meziinstitucionální dohodou, velikost a struktura příjmů

## ROZPOČTOVÝ PROCES EU: INTERAKCE KAŽDOROČNÍHO ROZPOČTOVÉHO PROCESU A FINANČNÍ PERSPEKTIVY

je do značné míry ovlivněna ochotou členských zemí do společného rozpočtu EU přispívat, tzn. na rozhodnutí a dohodě představitelů Evropské rady o velikosti rozpočtového příjmového cíle. Velikost rozpočtových příjmů je proto především otázkou mezivládního vyjednávání [4] Tuto skutečnost schematicky popisuje následující obrázek 3. V obr. 3 jsou již obsaženy základní rozpočtové instituce rozpočtového procesu.

Obr. 3: Rozpočet EU a finanční perspektiva



Zdroj: [4, 5], vlastní zpracování.

Hlavní rozdíly mezi rozpočtem a finanční perspektivou jsou v:

- délce rozpočtového období,
- legislativním zakotvením,
- vlivu rozpočtových institucí,
- vlivu na rozpočtovou politiku obecně.

### 3 Závěr

V rámci rozpočtového procesu lze od sebe odlišit jeho dvě různé podoby: samotný každoročně schvalovaný rozpočet a dále finanční perspektivu, střednědobý rozpočtový rámec. Každoroční rozpočet je definován a popsán ve Smlouvě spolu s jeho průběhem a s pravomocemi jednotlivých rozpočtových autorit a institucí (Evropská komise, Rada EU a Evropský Parlament) [1]. Jeho velikost a možnost úpravy je silně ovlivněno a dáno aktuální finanční perspektivou. Průběh přípravy, schvalování finanční perspektivy v současné době legislativně upraven není. Právě při fázi přípravy a schvalování finanční perspektivy nejvíce vystupuje vliv Evropské rady na celkovou podobu rozpočtové politiky EU. Je to Evropská rada, která

## ROZPOČTOVÝ PROCES EU: INTERAKCE KAŽDOROČNÍHO ROZPOČTOVÉHO PROCESU A FINANČNÍ PERSPEKTIVY

neformálně určuje maximální velikost rozpočtových příjmů, ale i akceptovatelnou podobu struktury výdajů. Jediným legislativním aktem finanční perspektivy je meziinstitucionální dohoda, sepsaná a podepsaná Komisí, Radou a Parlamentem, ve které jsou vymezeny kompetence rozpočtových autorit v rámci již schválené finanční perspektivy, tzn. fáze realizace finanční perspektivy. Vliv finanční perspektivy je značný: za pomoci metody finančního cílování určuje maximální hranici celkových rozpočtových příjmů a výdajů (relativní způsob cílování), a také absolutní výdajové cíle jednotlivých výdajových hlav. Silně tak omezuje rozpočtové kompetence Rady a Parlamentu v rámci schvalování každoročního rozpočtu.

### Literatura:

- [1] European Commission. Consolidated Version of the Treaty on European Union. Luxembourg: Official Journal of the European Union, 2002.
- [2] Fiala, P., Pitrová, M. 2003. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003.
- [3] Laffan, B. 1997. *The Finances of the European Union*. London: MacMillan Press, 1997.
- [4] Lidner, J. *Conflicts and change in EU Budgetary Politics*. London: Routledge, 2006. ISBN 0-415-35679-4.
- [5] Nugent, N. *The Government and Politics of the European Union*. London: Palgrave MacMillan, 2006. ISBN0-333-69352-3.

Doručeno redakci: 2.4.2009

Recenzováno: 19.10.2009

Schváleno k publikování: 14.12.2009

## **DER BUDGETPROZESS DER EU: DIE INTERAKTION DES ALLJÄHRLICHEN BUDGETPROZESSES UND DIE FINANZPERSPEKTIVE**

Der Budgetprozess der EU ist eine der Grundlagen der Budgetpolitik der EU. Der Budgetprozess der EU kann in zwei gegenseitig getrennte Prozesse eingeteilt werden: in den alljährlichen Budgetprozess und in die mittelfristige Finanzperspektive. Der alljährliche Finanzprozess ist im Vertrag der EU beschrieben und wird von drei Institutionen der EU geformt: von der Europäischen Kommission, vom Europäischen Rat und vom Europäischen Parlament. Die beiden letztgenannten Institutionen stellen die einzigen offiziellen Autoritäten im Hinblick auf das Budget dar und weisen alle die mit dem Budget der EU verknüpften Kompetenzen auf. Dennoch ist die Finanzperspektive im Vertrag der EU nicht beschrieben. Den größten Einfluss auf den Umfang und die Struktur der Finanzperspektive hat der Europäische Rat. In Anbetracht der Tatsache, dass die Finanzperspektive für den Budgetprozess den Budgetanker (Budgetrahmen) darstellt, übt der Europäische Rat einen starken Einfluss auf den Budgetprozess und die Budgetpolitik der EU als Ganzes aus.

## **PROCES BUDŻETOWY UE: INTERAKCJA COROCZNEGO PROCESU BUDŻETOWEGO A PERSPEKTYWY FINANSOWEJ**

Proces budżetowy UE jest jednym z podstawowych filarów polityki budżetowej UE. W ramach procesu budżetowego UE można wyodrębnić dwa oddzielne procesy: coroczny proces budżetowy oraz średnioterminową perspektywę finansową. Coroczny proces budżetowy opisany jest w Traktacie i jest kształtowany przez trzy oficjalne instytucje UE: Komisję Europejską, Radę Europy oraz Parlament Europejski. Dwie ostatnie instytucje są jedynymi oficjalnymi autorytetami posiadającymi kompetencje w zakresie budżetu. Perspektywa finansowa nie jest zaś w Traktacie opisana a Rada Europy ma największy nieoficjalny wpływ na wielkość i strukturę perspektywy finansowej. Ze względu na to, że perspektywa finansowa stanowi w corocznym procesie budżetowym podstawę budżetu (jego ramy), Rada Europy ma duży wpływ na coroczny proces budżetowy oraz politykę budżetową UE jako całości.

## **EU BUDGETARY PROCESS: INTERACTION OF THE ANNUAL BUDGETARY PROCESS AND THE FINANCIAL PERSPECTIVE**

EU budgetary process is one of the fundamentals of the EU budgetary policy. EU budgetary process can be divided into two budgetary processes: the annual budgetary process and medium-term financial perspectives. The annual budgetary process is described in the Treaty, and it is designed and formed by three official institutions: The European Commission, The Council of the EU and the European Parliament. The last two institutions listed are the only official budgetary authorities with budgetary competencies. On the other hand, the financial perspective is not characterized in the Treaty. It is the European Council, which has the strongest unofficial influence on the size and structure of the financial perspective. As the financial perspective represents a budgetary anchor (budgetary framework) for the EU annual budgetary process, the European Council has a very strong influence on the EU annual budgetary process and the EU budgetary policy as whole.