

Vydává Ministerstvo financí České republiky ve spolupráci s Českou národní bankou ve vydavatelství *Economia, a. s., Praha*

© Ministerstvo financí ČR

Adresa redakce: Vinohradská 49
120 74 Praha 2

Telefon: 253 018 nebo: 24 21 00 25, l. 6141

Fax: 253 728

Šéfredaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: Ministry of Finance of the Czech Republic in Cooperation with Czech National Bank in Publishing House *Economia, Prague*

© Ministry of Finance of the Czech Republic

Editor's Office: Vinohradská 49
120 74 Prague 2
Czech Republic

Editor in Chief: Ivan Kočárník

OBSAH

Marie JEŽKOVÁ: Dozor nad kapitálovým trhem na Ministerstvu financí 373

Jan ZEMAN: K problémům ekologizace daňové soustavy v ČR 379

Marie TICHÁ: Ekologické daně v zemích OECD 389

Josef MERVART: Společný rozpočet Evropské unie, resp. ES 392

Rozpočtová politika — jaká byla, je a bude — 3. část

František VENCOVSKÝ: Státní finance v historii Československa — období 1918—1947 407

Stanislava PŮLPÁNOVÁ—Karel PŮLPÁN: Bankovní úřad Ministerstva financí (1919—1926) 418

Recenze

Martin ČIHÁK: Průvodce fiskálními změnami (ed. Vito Tanzi) 429

Přehled — Survey

Zpráva o vývoji státního rozpočtu ČR za první čtvrtletí 1994 432

Report on the Budget Results from the First Quarter of 1994 438

OMLUVA

Vážení čtenáři,

prosíme Vás, abyste omluvili chybné zařazení prvního dvoulistu (s. I, II, XXVII, XVIII) česko-anglického slovníku v č. 7/94.

Je důsledkem knižské chyby při zpracování časopisu v tiskárně. Bohužel k zjištění chyby došlo až v době, kdy již bylo číslo přes PNS vyexpedováno, takže jsme nemohli chybu v celém nákladu opravit sami.

Prosíme Vás proto, abyste si po rozeřítí časopisu (uvolnění spinek) uvedený dvoulist zařadili správně (tj. před s. III a za s. XXVI slovníku); získáte tak bezchybnou a komplexní jak část čísla s články, tak vnitřní slovníkovou přílohu.

S redakcí jsme dohodli opatření, které by podobné politováníhodné situaci mělo napříště zabránit — expedice až po odsouhlasení komplexně zpracovaného čísla redakcí — a samozřejmě jsme postihli odpovědné pracovníky naše.

Věříme, že naši omluvu přijmete, a děkujeme Vám za pochopení.

Pracovníci tiskárny MM design

CONTENTS

Marie JEŽKOVÁ: Task on the Capital Markets Supervision Department in the Ministry of Finance 373

Jan ZEMAN: An Issue on Environmental Aspects of Tax System in the CR 379

Marie TICHÁ: Environmental Taxes in OECD Countries 389

Josef MERVART: General Budget of European Union (EC) 392

Budgetary Policy — Past, Present and Future — 3rd Part

František VENCOVSKÝ: The History of the Czechoslovak State Finances from 1918 to 1947 407

Stanislava PŮLPÁNOVÁ—Karel PŮLPÁN: Bank Office of the Ministry of Finance (1919—1926) 418

Book-Review

Martin ČIHÁK: Fiscal Policies in Economies in Transition (ed. Vito Tanzi) 429

Survey

Report on the Budget Results from First Quarter of 1994 (in Czech) 432

(in English) 438

Redakční rada: dr. Ivan Angelis, CSc., doc. ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., ing. Petr Dvořák, ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., doc. ing. Kamil Janáček, CSc., ing. Miroslav Kerouš, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Václav Kupka, CSc., ing. Tomáš Ježek, CSc., ing. Jiří Pospíšil, CSc., Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Pavel Štěpánek, CSc., Ph.D. Jan Švejnar, doc. dr. František Vencovský, ing. Jan Vit, prof. ing. Karol Vlachynský, CSc.

Společný rozpočet Evropské unie, resp. ES

Josef MERVART*

Vznik a vývoj společného rozpočtu

První západoevropské integrační seskupení vzniklo na základě přijetí Smlouvy o zřízení Evropského společenství uhlí a oceli (ECCS) v roce 1951. To si již pro rok 1952 sestavilo vlastní rozpočet; v něm v prvním roce byly zastoupeny jen administrativní náklady a od následujícího roku i účelové vynakládané položky hrazené z příspěvků členských zemí.

V roce 1959 byl vytvořen Evropský rozvojový fond (EDF), sdružující prostředky na hospodářskou pomoc některým třetím zemím. (Rozpočet EDF je dodnes vykazován odděleně od společného rozpočtu.)

Podpisem Římských dohod bylo ustanoveno Evropské hospodářské společenství (EEC—EHS) a Evropské společenství atomové energie (Euratom), která zpočátku hospodařila odděleně. Po zřízení společné Komise Evropských společenství — tedy v roce 1968 — byl sestaven společný rozpočet — general budget (GB) — Evropských společenství (ES), do kterého v témže roce přešly administrativní náklady Euratomu a od roku 1971 celý rozpočet Euratomu. Administrativní výlohy ECCS přešly v roce 1968 rovněž do společného rozpočtu,¹ ale účelové výdaje ECCS jsou dodnes financovány ze zvláštního rozpočtu.

Od roku 1971 mají tedy Evropská společenství tři rozpočty, z nichž největší objem prostředků prochází společným rozpočtem.

V této studii je věnována pozornost pouze společnému rozpočtu ES, ze kterého jsou financovány záměry společné politiky Evropských společenství (s postupující integrací se začalo užívat označení v jednotném čísle: Evropské společenství), a budou i nadále financovány záměry společné politiky Evropské unie.

Pravidla a procedury sestavení společného rozpočtu

a) Při sestavování společného rozpočtu jsou uplatňována tato *pravidla*:
rozpočtové jednoty. Pravidlo vyžaduje povinnost členských států zúčastnit se těch finančních operací, kterými jsou zabezpečovány záměry společné politiky,

* Doc. ing. Josef Mervart, DrSc., Institut ekonomie České národní banky

Redakce příspěvek obdržela 30. 3. 1994.

¹ ECCS na ně přispívalo společnému rozpočtu ročním paušálem ve výši 18 mil. „units of account“ a od roku 1977 ve výši 5 mil. „European units of account.“

	ECCS	EDF	společný rozpočet	celkem
1971 příjmy	57,9	170,0	2 289,3	2 517,2
výdaje	37,4	236,1	2 289,3	2 562,8
1991 příjmy	495,0	1 467,0	52 969,9	54 931,9
výdaje	495,0	1 191,2	52 969,9	54 656,1

^a Před vznikem ECU v roce 1979 se účtovalo do roku 1977 v „units of account“ (UA) a pak do roku 1979 v „European Units of account“ (EUA).

a to v uvedených případech a na svém území i za využití prostředků svých veřejných rozpočtů;

vyrovnanosti rozpočtu. Pravidlo platí pro návrh rozpočtu a proceduru jeho úprav při schvalování. Pokud by při plnění rozpočtu příjmy přesáhly výdaje, přecházejí do rozpočtové rezervy; v opačném případě se mohou z této rezervy doplnit.² Pokud rezerva nestačí, dochází ke krácení výdajů; ty jsou proto od počátku v rozpočtu uváděny buď jako krátkodobé, nebo nekrátkodobé výdaje. Schodkové investice přesahující zdroje běžného rozpočtu mohou být financovány úvěrem Evropské investiční banky, EIB. Vyrovnanost rozpočtu je chápána v souhrnu, a nikoli podle jednotlivých položek.³

Pravidlo vyrovnanosti ročního rozpočtu je komplikováno rozdělením platebních závazků rozpočtu na:

- nediferencované, u nichž je rozpočtový závazek plně vyčerpán v běžném roce a úhrn příjmů a výdajů týkající se těchto položek v rozpočtovém roce zcela vyrovnává;
- diferencované, u nichž celkové splnění platebního závazku přesahuje rozpočtový rok. U nich se proto rozlišují výdaje splatné v rozpočtovém roce (včetně eventálních nedoplatků z minulého roku), které se označují PA (payment appropriation), od celkových výdajů, z nichž část v rozpočtovém roce splatná není. Označují se CA (commitment appropriation).

Zpracování údajů o struktuře a vývoji společného rozpočtu ES bylo ztíženo tím, že některé podklady toto rozlišení údajů respektují a jiné ne.⁴ Z tohoto důvodu je možné, že údaje v textu a tabulkách se mohou mírně lišit, aniž by tím byla narušena jejich vypovídací schopnost. Propočty pro rok 1991 ukázaly, že údaje rozpočtu ve verzi CA a ve verzi PA se ve svém souhrnu odlišily o 2,5 mld. ECU, což se rovná cca 4,5 % objemu výdajů, resp. příjmů společného rozpočtu;

solidarity. Pravidlo spočívá v tom, že podíly na příjmech a výdajích společného rozpočtu se u jednotlivých zemí nevyrovnávají, ale naopak jsou diferencovány tak, že bohatší země přispívají na urychlení ekonomické výkonnosti zaostalejších regionů;

specifikace položek. Rozpočet je sestaven a schvalován v dohodnutém členění položek, které již nelze dále agregovat. Pravidlo sleduje záměr zabránit možnosti přesunu zdrojů na realizaci jiných než určených záměrů společné politiky;

měnové. Příjmy a výdaje společného rozpočtu se uvádějí v ECU (do roku 1979 — viz vpředu);

² Hlavním smyslem rozpočtové rezervy je paralyzovat vliv změn měnových kurzů.

³ Pravidlo vyrovnanosti platí jen pro společný rozpočet, a ne tedy pro souhrn rozpočtů ES — viz tabulka č. 1.

⁴ Kde byly k dispozici oba údaje, jsou uváděny PA s označením v tabulce.

klauzury. Rozpočet má stanoven postup získávání příjmů z členských zemí, a proto do něho nemají vstupovat eventuální jiné příjmy z třetích zemí. O těch se rozhoduje zvlášť, mimo společný rozpočet;

“no mail”. Pravidlo vyjadřuje zákaz poskytovat ze společného rozpočtu podpůrné zdroje na vyrovnávání rozpočtových deficitů v členských zemích.

b) *Procedury*. Sestavování návrhu rozpočtu, jeho upřesňování a schvalování se zúčastňují tři instituce Evropských společenství, a to Evropská komise, Evropský parlament a Rada ministrů.

Evropská komise (resp. její direktoriát pro ekonomické a finanční záležitosti) sestavuje každoročně návrh rozpočtu, který předkládá Evropskému parlamentu. Návrh je projednáván v rozpočtovém výboru Evropského parlamentu a poté v plénu, které jej buď přijme, anebo s připomínkami předá Radě ministrů.

Odsouhlasený rozpočet Rada ministrů zpravidla schválí. Pokud Rada ministrů dostane návrh společného rozpočtu s připomínkami Evropského parlamentu, projedná s direktoriátem Evropské komise úpravu návrhu. Pozměněný návrh společného rozpočtu prochází druhým čtením v parlamentu, který jej buď schválí, anebo vrátí Radě ministrů s požadavkem vypracování nového návrhu společného rozpočtu; ten pak projde znovu celou procedurou schvalování.

Výdaje společného rozpočtu ES

Výdaje rozpočtu jsou směřovány na zabezpečení hlavních záměrů společné politiky; její hlavní směry vznikaly postupně, a tím se rozšiřovaly i účelové výdaje společného rozpočtu.

Prvním a jediným výdajem prvního společného rozpočtu v roce 1958 byly *administrativní výdaje* — tehdy 8,6 mil. UA; jejich objem rychle narůstal a dosáhl v roce 1993 více než třistanásobku původní sumy. Je to logické, poněvadž počet institucí a jejich pracovníků se rozrůstal úměrně k úkolům integrace.

V průměru asi 70 % administrativních výdajů tvořily osobní výdaje, 20 % náklady na budovy (výstavba, zařízení, provoz) a zbylých 10 % financování účelových operací. Přestože tento druh výdajů měl rychlou dynamiku, nepřesáhl jejich podíl na celkových nákladech po roce 1975 (tj. od doby uplatňování společné zemědělské, regionální a sociální politiky) nikdy 6 % a pohyboval se zpravidla v rozmezí 3,5 až 4 % — viz *tabulka č. 2*.

TABULKA č. 2 Počet pracovníků v jednotlivých institucích ES v roce 1990 a podíl těchto institucí na administrativních výdajích společného rozpočtu ES

institute	počet pracovníků		podíl na výdajích [%]
	plný úvazek	částečný úvazek	
Evropský parlament	3 062	503	18,5
Evropská rada	2 205	—	9,8
Ekonomicko-sociální výbor	506	—	2,0
Evropská komise	16 426	749	64,6
Soudní dvůr	693	101	2,8
Dvůr auditorů	320	64	2,3
celkem	23 212	1 417	100,0

Z účelových položek výdajů odčerpává nejvíce zdrojů společného rozpočtu *společná zemědělská politika* (Common Agricultural Policy — CAP). Byla založena Římskými dohodami v roce 1957 s cílem jednak stabilizovat tržní poměry v situaci rostoucí produkce a silící konkurence na liberalizovaném společném trhu Společenství a jednak zajistit standard životní úrovně farmářů. Vytvořením společného trhu byla zrušena cla mezi členskými státy a s výjimkou cukru a mléka (včetně másla a smetany) i výrobní kvóty. V dohodě s třetími zeměmi:

- byly vytvořeny společné nástroje ochrany společného trhu (cla, kvóty apod.);
- byl zaveden systém vyrovnávání rozdílů mezi cenami na společném trhu a nižšími cenami, a to pomocí odvodu rozdílu mezi vyššími vnitřními a nižšími světovými cenami při importu zboží a naopak pomocí dotací tohoto rozdílu při exportu zboží na třetí trhy. Původně byl tento systém dovozních odvodů a exportních příplatků používán jen u obilí, vepřového masa, vajec a drůbeže. Postupně se však rozšířil i na další produkty (hovězí maso, mléko, rýže, cukr atd.). Výši cenového vyrovnávání stanovuje Evropská komise; výběr a odvod přírážek do společného rozpočtu zajišťují celní úřady. Platby stanovených příplatků realizuje společný rozpočet. Mechanismus vyrovnávání cen je doprovázen intervečními nákupy a prodeji zemědělských výrobků pomocí Fondu tržní regulace — EAGGF (European Guidance and Guarantee Fund). Tento systém začal pracovat a napojil se na společný rozpočet ES v roce 1965.

Celkový systém je doplněn podporou potřebných změn v zemědělské výrobě, které usnadní strukturální vyrovnání nabídky a poptávky na trhu. Jeho součástí je stimulace stagnace až poklesu objemu některých výrob (stanovení limitů intervenčních nákupů, platba prémie za plochy nevyužívané k produkci potravin, zpřísnění norem kvality výrobků apod.).

Prostředky vynakládané ze společného rozpočtu ES na EAGGF tvoří objemově i podílově nejvyšší složky jeho výdajů (kolem 60 %), zatímco příjmy z CAP (včetně cel) nepřesahují 30 % rozpočtu (viz dále příjmy).

Společná regionální politika je zaměřena na zvýšení konkurenceschopnosti, úrovně příjmů a míry zaměstnanosti v zaostalejších regionech celého Společenství. Vzhledem k tomu, že na konkurenceschopnost má značný vliv úroveň infrastruktury, věnuje společná regionální politika hlavní pozornost jejímu rozvoji v zaostalejších regionech, jejichž počet se výrazně zvýšil po vstupu Řecka, Portugalska a Španělska do Společenství.⁵

Záměry politiky jsou uskutečňovány pomocí programů, v nichž se prolínají akce financované ze zdrojů Evropského regionálního rozvojového fondu (ERDF) s různými vnitřními zdroji. Dohled nad racionalitou vynakládání zdrojů z ERDF vykonává Evropská komise.

Společná sociální politika sleduje záměr zvyšovat a postupně vyrovnávat životní a pracovní podmínky, a to nejen regionálně, ale i mezi muži a ženami (vyrovnání mezd a platů), a zlepšit provozní a životní podmínky imigrantů (včetně zajištění jejich jazykové průpravy). Zdůvodnění této politiky je obsaženo již v jednom článku Římských dohod, ale Evropský sociální fond (ESF) byl vytvořen až v roce 1961 a představuje do té doby samostatnou položku společného rozpočtu. Důležitost této politiky pro vytváření bezporuchového jednotného trhu (od 1. 1. 1993) byla zdůrazněna v roce 1986 založením Evropského sociálního prostoru a v roce 1989 přijetím Sociální charty na summitu ve Štrasburku (bez účasti Velké Británie). V chartě jsou vymezeny priority společné sociální politiky a postup

⁵ V souladu s Maastrichtskými dohodami byl v roce 1993 do společného rozpočtu ES začleněn tzv. Kohезní fond (Cohesion Fund) ve výši 1 mld. ECU, zaměřený na urychlení rozvoje v zaostalých regionech těchto tří zemí. Jeho celková výše má dosáhnout 10 mld. ECU (do roku 1999).

harmonizace legislativních a operativních norem, které umožní realizaci těchto priorit. Patří sem právo všech občanů Společenství na svobodu pohybu, na možnost získat zaměstnání bez diskriminačního platu, právo na sociální ochranu, právo na spolčování a na kolektivní smlouvy, právo na informovanost, na ochranu zdraví a bezpečnosti, na sociální a důchodové zabezpečení, právo na podporu zaměstnávání handicapovaných osob a další práva. Realizace Charty — potvrzené i zněním Maastrichtských dohod — nesleduje politiku rozšiřování sociálních podpor, ale politiku zajištění rovných podmínek občanů ve stále více liberalizovaném prostoru Společenství. Současně s tím se zvýšily nároky ESF na zdroje rozpočtu — jejich podíl se zvýšil ze cca 4,5 % (1982) na téměř 8 % výdajů společného rozpočtu ES v roce 1992.

Společná politika v oblasti energií a výzkumu byla původně uskutečňována v rámci Euratomu, po jeho splnutí s ES byla v roce 1971 vytvořena zvláštní položka rozpočtu, jež kryje náklady této politiky. Společná politika vychází z předpokladu, že energie má obdobný strategický význam pro podnikání a jeho konkurenceschopnost jako infrastruktura a s ní spjaté služby. Evropská komise proto sleduje vývoj energetické situace v ES a vzhledem k tomu, že je tato situace deficitní, podporuje rozvoj importních cest. Kromě toho sleduje a ovlivňuje faktory, které na cenu energie působí (např. sazby daně z přidané hodnoty, celní sazby a event. další poplatky), tak, aby odlišná cena energií nevytvářela překážky konkurenceschopnosti subjektů z různých regionů. Evropská komise současně preferuje — jak v politice, tak v programu výzkumu — užití těch energií, jejichž provoz je bezpečný a neutrální k životnímu prostředí.⁶

Společná politika v oblasti životního prostředí se od roku 1972 prolíná do všech vyjmenovaných politik. Spadá do ní i péče o ochranu zdraví a bezpečnosti osob a ochrana spotřebitelů. V politice převažuje prevence nad odstraňováním škod, což má vliv i na vytváření nových pracovních příležitostí v prevenci. V roce 1988 Evropská komise založila program ACE (Action by the Community for the Environment) na financování projektů čistých technologií a na měření škodlivin a zřídila Evropskou agenturu pro životní prostředí, která sleduje stav životního prostředí v celém Společenství. Tyto výdaje jsou začleněny do položky společné politiky v oblasti energií a výzkumu.

Společná politika v rybářství sleduje záměry zpřístupnění vod pro rybaření v celém ES⁷ — s určitými modifikacemi pro část pobřeží Atlantiku a Středozemního moře — a stabilizaci poměrů na trhu ryb. K tomu využívá roční orientační ceny, podporu moderních technologií, dohody o kvótách lovu a obchodu rybami s třetími státy apod. Výdaje na tuto politiku jsou relativně nižší (kolem 0,5 % rozpočtu) a od roku 1991 bývají začleňovány do strukturální a regionální politiky.

Celkovou *dynamiku růstu* výdajů zachycují údaje v *tabulce č. 3*. Vyplývá z nich, že objem výdajů každoročně rostl, a pokud bychom jej upravili pomocí průměrného deflátoru HDP celého ES, pak by se meziroční změny dostaly do užšího rozpětí -2,57 % až +17,04 %.

Změny v *podrobnější struktuře výdajů* jsou zachyceny v *tabulce č. 4*. Její sestavení zkomplikovala úprava podrobnějších struktur výdajů rozpočtu po roce 1991⁸. Z údajů v tabulce vyplývá, že nadpoloviční podíl na výdajích — byť s klesající tendencí — si vyžadovalo uplatňování zemědělské politiky⁹. Nynější dynami-

⁶ Společný výzkum probíhá v oblastech hledání nových zdrojů energií, bezpečnosti jaderných elektráren, těžby nerostných surovin, dopravních a spojových systémů, ochrany životního prostředí, zavádění čistých technologií, výzkumu kosmického prostoru apod.

⁷ Toto ustanovení představovalo komplikaci při vstupu Norska do EU.

TABULKA č. 3 Vývoj dynamiky výdajů (AP) v makroekonomických souvislostech

rok	celkem [mil. ECU]	nominální růst [%]	reálný růst ^a [%]	podíl na cel- kových veřej- ných výdaj- ích ^b [%]	podíl na HDP – b. c. [%]
1982	21 984,4	+ 19,26	+ 8,96	2,50	0,86
1983	25 061,1	+ 13,90	+ 5,34	1,88	0,96
1984	27 248,6	+ 8,72	+ 2,23	1,89	0,98
1985	28 443,2	+ 4,35	- 1,65	1,84	0,92
1986	35 174,1	+ 23,71	+ 18,11	2,03	0,99
1987	36 168,4	+ 2,83	- 1,07	2,00	0,98
1988	43 820,4	+ 21,16	+ 17,04	2,29	1,08
1989	44 840,6	+ 2,33	- 2,57	2,19	1,02
1990	46 763,7	+ 4,29	- 0,81	2,11	0,99
1991	52 969,9	+ 13,34	+ 2,47		1,43
1992	63 049,4	+ 20,10	+ 4,32		1,20
1993 ^c	64 343,9	+ 2,05	+ 0,54		1,16

^a deflátor HDP vypočtený z pohybu tržních cen^b u všech států ES veřejné výdaje v pojetí "general government"^c návrh rozpočtu předložený Evropskému parlamentu

ku a růst podílu po roce 1986 zaznamenala regionální politika, jež reagovala na vstup Španělska a Portugalska do ES. Přijetí Sociální charty v roce 1989 urychlovalo vývoj sociálních nákladů. V kooperaci s třetími zeměmi participovaly země střední a východní Evropy na výdajích v roce 1992 již 41 %.

Dalším zajímavým poznatkem z analýzy výdajů společného rozpočtu ES je, že v důsledku uplatňování rozpočtového pravidla solidarity (zvláště v regionální politice) a také nestejného dopadu systému EAGGF na země s proexportní anebo proimportní orientací zemědělství a potravinářského průmyslu docházelo k nerovnoměrnému čerpání zdrojů ze společného rozpočtu jednotlivými členskými státy.

Následující *tabulka č. 5* uvádí údaje o podílu členských států na čerpání výdajů ze společného rozpočtu, a to v roce 1980 (tedy před vstupem Řecka, Španělska a Portugalska do ES) a v roce 1990 (kdy již všechny tyto země ve „dvanáctce“ byly). Údaje jsou konfrontovány s podílem jednotlivých států na celkovém obyvatelstvu Společenství.¹⁰

⁸ V současné době jsou podrobnější výdaje společného rozpočtu vykazovány v této základní struktuře:

A Administrativní výdaje

B1 EAGGF

B2 Strukturální operace (včetně Regionálního fondu a Kohezního fondu, rybářství apod.)

B3 Vzdělání, kultura, informace a další sociální operace

B4 Energie, Euratom, životní prostředí

B5 Ochrana spotřebitele, transevropské sítě

B6 Výzkum a technologický rozvoj

B7 Kooperace s třetími zeměmi

B0 Zpětné platby, rezervy

⁹ Vliv změn úrovně světových cen (růst v 90. letech) a změn kurzu ECU:USD ve prospěch USD na tento vývoj nebyl zkoumán.¹⁰ U všech tabulek nejsou uváděny prameny proto, že jde o propočty z více pramenů uváděných souhrnně vzadu.

TABULKA č. 4

položky výdajů	1982		1986	1988	1990		1992 ^a	
	[mil. ECU]	[%]	[%]	[%]	[mil. ECU]	[%]	[mil. ECU]	[%]
administrativní	1 103,3	5,1	4,5	4,6	1 529,7	3,3	2 927,4	4,6
EAGGF	13 671,3	62,5	64,7	63,9	26 452,0	56,5	38 561,3	61,2
zemědělské struktury	773,6	3,5	2,2	2,9	2 073,4	4,2		
rybářství	87,6	0,4	0,3	0,6	376,1	0,7		
regionální rozvoj a doprava	2 948,0	13,4	7,6	8,1	5 209,7	13,2	7 778,7	12,3
sociální politika	1 022,2	4,8	7,1	6,1	3 672,8	7,5	4 827,2	7,7
výzkum a rozvoj, energie apod. ^b	435,7	2,0	2,5	2,9	1 763,4	3,5	2 333,7	3,7
kooperace s třetími zeměmi	816,8	3,0	2,6	2,5	1 503,6	3,0	6 620,8 ^c	10,5
ostatní	1 125,9	5,3	8,5	8,4	4 183,0	8,2		
celkem	21 984,4	100,0	100,0	100,0	46 763,7	100,0	63 049,4	100,0

^a V metodice rozpočtu došlo po roce 1990 ke změnám, které neumožnily zachovat dosavadní členění položek.

^b vč. Euratomu

^c včetně 1 mil. ECU na rezervy rozpočtu

TABULKA č. 5 Podíl členských států na čerpání výdajů ze společného rozpočtu (A) a jejich podíl na celkovém obyvatelstvu ES (B)

státy	1980		1990	
	A ^a	B ^b	A ^a	B ^c
SRN ^d	20,1	23,6	15,0	19,2
Belgie	4,6	3,7	2,3	3,0
Dánsko	4,6	1,9	3,6	1,5
Francie	23,0	20,7	20,2	17,4
Velká Británie a Severní Irsko	12,3	21,6	9,0	17,9
Irsko	5,6	1,3	4,1	1,0
Itálie	17,8	21,7	15,4	17,5
Lucembursko	0,1	0,1	0,0	0,1
Holandsko	11,3	5,4	8,5	4,5
Portugalsko	—	—	4,9	3,0
Španělsko	—	—	11,1	11,8
Řecko	—	—	5,3	3,1

^a Do 100 % je nutné připočíst 0,6 % nedělitelných položek.

^b celkový počet obyvatel 261 116 mil.

^c celkový počet obyvatel 327 907 mil.

^d jen staré země (bez NDR)

Z údajů vyplývá nepříznivý dopad znovurozdělovacích procesů zvláště na větší země s pasivní bilancí zahraničního obchodu se zemědělskými výrobky (především Velká Británie) a zřejmě pozitivní dopad na menší země s nedostatečně rozvinutou infrastrukturou (Portugalsko, Řecko). Menší země s vyspělou ekonomi-

kou, ale vyšším exportem zemědělských výrobků (Dánsko, Holandsko) vycházejí z propočtů rovněž pozitivně. Tyto propočty mají ovšem jen omezený vypovídací smysl, pokud nejsou doplněny o srovnání podílu členských států na příjmech společného rozpočtu, což bude předmětem výkladu další části.

Zvýhodnění podílu méně rozvinutých států na výdajích společného rozpočtu ES by mělo ovlivnit ustanovení summitu ES o zvýšení dotací na společnou regionální a strukturální politiku, a to od roku 1993 o cca 30 mld. ECU,¹¹ s cílem urychlit rozvoj méně rozvinutých regionů a vyrovnat jejich konkurenceschopnost na jednotném trhu a v celém Evropském hospodářském prostoru (European Economic Area) od 1. 1. 1994.

Návrhy společných rozpočtů ES do roku 1999 jsou co do velikosti fondů vynakládaných na regionální a strukturální politiku dosti determinovány. Rozšíření společenství o další země EFTA tuto situaci v zásadě nezkomplikuje, poněvadž jejich nároky na čerpání uvedených fondů je možné považovat za podprůměrné, a tedy plně kompenzované přírůstkem příjmů (což již neplatí pro EAGGF). Zcela jiná situace by vznikla v případě přijetí některého, resp. všech států „Visegradské čtyřky“; to by si vyžádalo zvýšení dotací právě do těchto fondů, a to nad úroveň očekávaného vzestupu příjmů do společného rozpočtu.¹² Evropská komise připravila v lednu 1994 studii zabývající se vývojem příjmů a výdajů společného rozpočtu po eventuálním vstupu států „Visegradské čtyřky“ do EU. Konstatuje v ní nebezpečí převisu návrhů na výdaje nad objemem nových příjmů, a tím i nutnost opatrného hodnocení přijetí každé z těchto zemí do EU, které by si v období před rokem 1999 vyžádalo zásadní změnu koncepce vývoje společného rozpočtu. V tomto směru se vstupu zemí CEFTA obávají hlavně méně rozvinuté členské státy EU, poněvadž jej spojují s nutností krátiť dosavadní vysoké dotace, plynoucí jen z regionálního a sociálního fondu.

Příjmy rozpočtu

Příjmy společného rozpočtu tvoří dva druhy příjmů:

- a) OR — „own resources“ —, tj. vlastní příjmy rozpočtu pramenící z uplatňování společné politiky (cla, vyrovnávání cen zemědělských výrobků a odvody z cukru a mléka);
- b) příspěvky členských států, které jsou od roku 1978 odvozovány od výnosu daně z přidané hodnoty (DPH) a od roku 1988 ještě od výše vytvořeného HNP (viz další text).

Tabulka č. 6 shrnuje výnos obou těchto skupin příjmů, v nichž převažují příspěvky členských států.

a) Vlastní příjmy

Vyrovnávání cen zemědělských výrobků spočívá v tom, že se do společného rozpočtu¹³ odvádí rozdíl mezi jejich nižší (světovou) dovozní cenou a vyšší tuzemskou cenou. Proto je výnos tohoto vyrovnávání vyšší u dovozních zemí typu Velká Británie než např. u Dánska (viz *tabulka č. 7*).

Do vlastních příjmů společného rozpočtu patří dále *odvody* z nadkvótových dodávek cukru a také mléka, másla a smetany na trh ES (tzv. mléčný feník v SRN).

¹¹ Způsob čerpání má být zpřesněn v ročních návrzích společného rozpočtu.

¹² Viz odhad pro ČR v závěru tohoto bodu.

¹³ Viz výklad systému EAGGF vpředu.

TABULKA č. 6 Struktura příjmů společného rozpočtu

položky	1990		1991	
	[mil. ECU]	[%]	[mil. ECU]	[%]
vlastní zdroje celkem	13 633,2	29,15	14 060,4	26,54
z toho cla	.	24,27	.	22,41
odvody z cukru ^a	.	2,66	.	2,06
vyrovnávání zemědělských cen	.	2,22	.	2,07
příspěvky členských států	28 526,5	61,00	37 802,4	71,37
z toho DPH ^b	28 431,9	60,80	29 782,2	56,23
na principu HNP	94,6	0,20	8 020,2	15,14
vyrovnání bilance předchozího roku	4 299,9	9,20	780,1	1,47
ostatní	304,1	0,65	327,0	0,62
celkem	46 763,7	100,00	52 969,9	100,00

^a Výrobci cukru a mléka mají stanovené kvóty a z dodávek nad jejich úroveň včetně izoglukózy (substituční tekutý cukr) platí odvody, pokud cukr nevyvezou do třetích zemí. Odvod vybírají celní úřady. Blíže viz text.

^b Odvod z výnosu DPH se stanovuje pro každý rok. Uplatněním stejné sazby je odvod vyšší u států s větším maloobchodním obrátem, resp. vyššími sazbami DPH. Blíže viz text a tabulka č. 7.

Odvod neplatí výrobci z horských a severních oblastí.¹⁴ Patří sem také *cla*, jejichž výnos je v rámci vlastních zdrojů nejvyšší (přes 20 % příjmů společného rozpočtu), zatímco předchozí 2 složky mají výnos podstatně nižší (kolem 5 % příjmů společného rozpočtu).

b) Příspěvky členských států

Odvod z *výnosu DPH* byl zaveden v roce 1978 a jeho podíl přesahuje pravidelně 50 % příjmů společného rozpočtu ES (výše odvodu je každoročně zpřesňována). Zátěž tohoto odvodu dopadá více na lidnaté státy s velkým odbytem zdaňovaných výrobků a služeb. Promítá se to do vyššího podílu příjmů z této daně od SRN (26,5 %), Francie (23,8 %) a Itálie (17,5 %). Tyto 3 země odvedly přes 2/3 příjmů plynoucích z DPH do společného rozpočtu ES, zatímco Lucembursko, Irsko a Portugalsko dohromady jen 2,3 % — viz tabulka č. 7 (rok 1991).

Příspěvek odvozovaný z výše HNP byl zaveden v roce 1988 a patří mezi dodatečné zdroje rozpočtu, jejichž výše se měnila (v letech 1988 do 1993) od 0,20 % do 21,8 % z celkových příjmů rozpočtu. V roce 1991 výnos činil 15,2 % příjmů a z toho opět 2/3 pramenily z uvedených tří velkých států.

Nerovnoměrná výše příspěvků plynoucích uvedenými kanály z jednotlivých států ES do společného rozpočtu vyvolává pochopitelné námitky ze strany těch z nich, kteří hodně platí a málo dostávají (viz tabulka č. 8).

První návrh revize rozpočtové politiky ES vzešel ze strany Spojeného království, a to s odůvodněním, že Spojené království jako výrazný dovozce potravin s relativně malou zemědělskou výrobou je postiženo nadprůměrnými odvody v rámci systému EAGGF a že bude postiženo nepříznivě i odvodem z HNP, ačkoli se v rámci tohoto ukazatele na obyvatele již od roku 1980 pohybuje pod průměrem členských států ES. Tehdejší premiérka Thatcherová uspěla v tom, že

¹⁴ Jedna z komplikací, které musely být řešeny při vstupu Rakouska a skandinávských zemí do EU.

TABULKA č. 7 Příjmy společného rozpočtu podle druhů zdrojů a zemi jejich původu

země	1982		1986		1988		1990		1991	
	[mil. ECU]	[%]	[mil. ECU]	[%]	[mil. ECU]	[%]	[mil. ECU]	[%]	[mil. ECU]	[%]
Belgie celkem	1 148,3	5,4	1 446,8	4,3	1 833,5	4,5	1 726,7	4,1	2 200,5	4,2
vlastní příjmy	686,7	7,6	706,2	6,8	769,6	6,5	814,0	6,0	927,1	6,6
DPH	461,6	3,8	736,6	3,2	850,1	3,5	910,4	3,2	1 022,6	3,4
HNP	—	—	—	—	213,8	4,8	2,3	2,5	250,8	3,1
Dánsko celkem	402,2	1,9	788,0	2,4	955,7	2,3	855,8	2,0	1 034,3	2,0
vlastní příjmy	175,4	1,9	275,1	2,6	249,6	2,1	269,9	2,0	255,6	1,8
DPH	226,8	—	512,9	2,2	559,6	2,3	581,0	2,0	608,9	2,0
HNP	—	—	—	—	146,5	3,3	4,9	5,2	169,8	2,1
SRN celkem	5 698,5	26,9	8 756,1	26,1	11 534,9	28,2	10 949,2	26,0	13 703,0	26,4
vlastní příjmy	2 358,5	26,1	2 839,8	27,3	3 173,0	26,6	3 651,0	26,7	3 846,9	27,3
DPH	3 340,0	27,6	5 916,3	25,9	6 900,8	28,1	7 298,2	25,7	7 879,8	26,5
HNP	—	—	—	—	1 461,1	32,8	—	—	1 976,3	24,7
Řecko celkem	381,5	1,8	631,7	1,9	429,9	1,1	551,3	1,3	772,2	1,5
vlastní příjmy	185,2	2,0	124,8	1,2	131,6	1,1	177,4	1,3	205,1	1,4
DPH	196,3	1,6	506,9	2,2	227,7	0,9	271,3	1,3	469,5	1,6
HNP	—	—	—	—	70,6	1,6	1,6	1,7	97,6	1,2
Španělsko celkem	×	×	2 320,6	7,0	2 676,0	6,6	3 334,5	8,0	4 323,0	8,3
vlastní příjmy	—	—	216,5	2,1	638,5	5,4	746,5	5,5	697,5	5,0
DPH	—	—	2 104,1	9,2	2 039,5	8,3	2 618,0	9,2	2 978,0	10,0
HNP	—	—	—	—	—	—	—	—	647,5	8,1
Francie celkem	4 225,9	20,0	6 859,8	20,6	9 095,5	22,2	8 368,8	19,9	10 650,4	20,6
vlastní příjmy	1 353,1	15,0	1 612,0	15,5	1 727,9	14,5	2 012,5	14,8	2 034,2	14,5
DPH	2 872,8	23,7	5 247,8	23,0	6 150,1	25,1	6 356,3	22,4	7 085,5	23,8
HNP	—	—	—	—	1 217,5	27,4	—	—	1 530,7	19,1
Irsko celkem	208,4	1,0	342,9	1,0	328,2	0,8	363,6	0,9	471,9	0,9
vlastní příjmy	100,8	1,1	129,8	1,2	138,2	1,2	159,0	1,2	192,5	1,4
DPH	107,6	0,9	213,1	0,9	154,4	0,6	204,6	0,7	231,3	0,8
HNP	—	—	—	—	35,6	0,8	—	—	48,1	0,6
Itálie celkem	2 487,1	11,8	4 714,4	14,2	5 426,8	13,2	6 338,7	15,8	8 368,1	16,1
vlastní příjmy	1 029,4	11,4	1 195,8	11,5	1 396,4	11,7	1 527,9	11,2	1 588,0	11,3
DPH	1 457,7	12,0	3 518,6	15,4	4 030,4	16,4	4 725,0	16,6	5 215,0	17,5
HNP	—	—	—	—	—	—	85,8	90,8	1 565,1	19,5
Lucembursko celkem	30,1	0,1	65,9	0,2	81,6	0,2	68,4	0,2	93,3	0,2
vlastní příjmy	4,4	0,1	6,7	0,1	7,4	0,1	9,1	0,1	10,1	0,1
DPH	25,7	0,2	59,2	0,3	62,3	0,3	59,3	0,2	68,9	0,2
HNP	—	—	—	—	11,9	0,3	—	—	14,3	0,2
Holandsko celkem	1 466,4	6,9	2 225,9	6,7	2 795,5	6,8	2 652,1	6,3	3 219,1	6,2
vlastní příjmy	816,6	9,0	995,9	9,6	1 050,0	8,8	1 186,8	8,7	1 248,3	8,9
DPH	649,8	5,4	1 230,0	5,4	1 441,6	5,9	1 465,3	5,2	1 608,8	5,4
HNP	—	—	—	—	303,9	6,8	—	—	362,0	4,5
Portugalsko celkem	×	×	278,7	0,8	399,9	1,0	499,2	1,2	711,0	1,4
vlastní příjmy	—	—	68,6	0,7	132,1	1,1	167,0	1,2	237,2	1,7
DPH	—	—	210,1	0,9	214,9	0,9	332,2	1,2	392,3	1,3
HNP	—	—	—	—	52,9	1,2	—	—	81,5	1,0
Spojené království Velké Británie a Severního Irsku celkem	5 115,5	24,2	4 821,5	14,6	5 323,9	13,0	6 421,4	15,2	6 316,0	12,2
vlastní příjmy	2 332,8	25,7	2 220,4	21,4	2 500,7	20,9	2 912,1	21,3	2 817,9	20,0
DPH	2 782,7	23,0	2 601,1	11,4	1 891,2	7,7	3 509,3	12,3	2 221,6	7,5
HNP	—	—	—	—	932,0	21,0	—	—	1 276,5	15,9
celkem ^a	—	100,0	—	100,0	40 881,4	100,0	42 159,7	100,0	51 862,8	100,0
vlastní příjmy	—	100,0	—	100,0	11 915,0	100,0	13 633,2	100,0	14 060,4	100,0
DPH	—	100,0	—	100,0	24 522,6	100,0	28 431,9	100,0	29 782,2	100,0
HNP	—	—	—	—	4 443,8	100,0	94,6	100,0	8 020,2	100,0

^a bez vyrovnání bilance předchozího roku a ostatních příjmů (viz tabulka č. 6)

TABULKA č. 8 Podíl členských států na příjmech (A) a výdáních (B) společného rozpočtu^a

	A	B
Belgie	4,2	2,3
Dánsko	2,0	3,6
SRN	26,4 ^b	15,0
Řecko	1,5	5,3
Španělsko	8,3	11,1
Francie	20,6	20,2
Irsko	0,9	4,0
Itálie	16,1	15,4
Lucembursko	0,2	0,0
Holandsko	6,2	8,5
Portugalsko	1,4	4,9
SK Velké Británie a Severního Irska	12,2	9,0

^a Srovnání je provedeno z údajů předchozích tabulek, tj. pro rok 1991 u příjmů a 1990 výdajů. Menší nesoulad v období příjmů a výdajů nemá vliv na výsledek a je vyváženo podrobností předchozích tabulek.

^b Vpředu jsou uvedena data pro rok 1993, kde pro SRN vychází vysoký podíl 28,5 %.

Spojenému království se budou od roku 1985 vracet 2/3 převisu jeho plateb do společného rozpočtu nad čerpáním zdrojů z tohoto rozpočtu, což je patrné na výrazném poklesu příjmů proudících do společného rozpočtu ze Společného království v rozmezí let 1982 a 1986, uváděných v tabulce č. 7. Vzhledem k tomu, že tato srážka byla Spojenému království přiznána do roku 1999, dostala se tato země do relativně výhodné situace zvláště oproti SRN, která obdobně ztrácí na systému EAGGF a po spojení s NDR klesla v úrovni HDP na 1 obyvatele z prvního asi na páté místo.

Návrh revize rozpočtu však SRN argumentuje jiným způsobem:

- a) Konstatuje, že stejná sazba odvodu z výnosu VAT do společného rozpočtu postihuje státy s vyšším obratem a že vyšší odvodu ovlivňuje rozdílná úroveň sazeb DPH v členských státech, které se zatím nepodařilo harmonizovat.¹⁵ V roce 1993 činila standardní sazba DPH v Itálii 19 %, v Belgii 19,5 %, v Portugalsku 17 %, v Irsku 21 %, v Spojeném království 15 %, v Nizozemí 18,5 %, v Řecku 18 %, ve Francii 18,6 %, v Dánsku 22 %, v Lucembursku 12 %, v SRN 15 % a ve Španělsku 12 %. V situaci, kdy standardní sazba DPH je ve velké většině ostatních členských zemí ES vyšší než v SRN, navrhuje SRN vybírat odvod DPH ze vzájemného obchodu členských zemí na úrovni vývozců, tak aby do vzájemné soutěže vstoupila i úroveň sazby DPH, což by zvýhodnilo vývozce ze SRN.
- b) Navrhuje zohlednit pokles úrovně ukazatele HDP na 1 obyvatele v SRN do výše jeho odvodu z HNP.

Návrh revize společného rozpočtu podaný SRN nenašel obecně příznivou odezvu v orgánech EU, a proto se bude muset projednat na mezivládní konferenci EU v roce 1996, která se má zabývat zásadními otázkami dalšího vývoje EU. Do nich patří především úsilí zdynamizovat rozvoj ekonomik EU, čímž by se usnadnilo řešení finančních problémů.

Zvýšení příspěvků do společného rozpočtu v roce 1988 vycházelo ze situace, kdy v druhé polovině osmdesátých let se průměrný reálný přírůstek HDP u členských států ES pohyboval nad 3 % (v běžných cenách nad 8 %). Po roce 1990 klesl

¹⁵ V červnu 1992 vydala Rada ministrů doporučení stanovit v členských zemích standardní sazbu v rozmezí 15 až 19 %.

reálný meziroční přírůstek HDP v celém Společenství z 1,4 % (1991) na 0,7 % (1993), což zvýšilo citlivost zvláště států s minusovým růstem (SRN - 1,5 % v roce 1993) a růstem státního dluhu (hrubé zadlužení SRN 1993 = 43 % HDP, čisté 31 % HDP).

Nepříznivý vývoj hospodářství motivovalo SRN k podání zmíněného návrhu revize rozpočtové politiky EU. Může však vyvolat obecnější nechuť členských zemí přijímat do EU státy CEFTA, které rozšíří počet uchazečů o dotace z regionálního a sociálního fondu, a to při podprůměrné úrovni zdrojů odváděných do příjmů společného rozpočtu. Omezíme-li se jen na situaci ČR, pak můžeme vyjít z propočtu O. Klokočnika [1993]¹⁶, který pro rok 1991 uvádí zhruba stejnou úroveň HDP na obyvatele v ČR jako v Řecku, jež má kromě toho přibližně stejné množství obyvatel. Vypočítat příjmy spjaté se systémem EAGGF pro ČR není bez speciálního rozboru možné, a tak pro rámcovou orientaci můžeme vyvodit z přibližné shody 70 % odvodů do příjmů společného rozpočtu EU (DPH + HNP) analogickou velikost podílu ČR na příjmech společného rozpočtu (1,5 %) a předpokládat, že by se i náš podíl na výdajích rozpočtu pohyboval kolem 5 % jako u Řecka. Tento hrubý odhad vychází pro ČR příznivě. Pochopitelně však může vzbudit obavy chudších zemí, že dotace plynoucí do ČR vyvolají tlak na krácení jejich podílů na výdajích a obavy bohatších zemí z tlaku na růst jejich odvodů do společného rozpočtu.

Budoucí vývoj Evropské unie bude bezpochyby probíhat v širokém kontextu působení mnoha politických a ekonomických faktorů, jejichž reálné ocenění bude mít rozhodující význam i pro posuzování přihlášek nových členů do EU. V této práci se bez tohoto širšího kontextu uvádí pouze jeden z potenciálních faktorů, jehož význam nemůže být přeceňován, ale také ne zanedbán.

Vztah společného rozpočtu k veřejným rozpočtům členských států

V rozpočtových pravidlech Společenství se uplatňuje důležitý princip „no mail“, vyjadřující nepřipustnost přímých dotací veřejných rozpočtů členských států ze společného rozpočtu. To ovšem současně neznamená, že vývoj obou těchto druhů rozpočtů se navzájem neovlivňuje. Při zodpovězení této otázky je nutné vzít v úvahu, že:

- a) vlastní příjmy společného rozpočtu ve většině případů krátí příjmy, které by vcházely do veřejných rozpočtů (cla a různé druhy odvodů např. z cukru); složitější je to u systémů vyrovnávání úrovně vnitřních a světových cen zemědělských výrobků (EAGGF), který vyvolává složité přerozdělovací procesy;
- b) odvod části výnosu DPH krátí celkový výnos této daně vstupující do veřejných rozpočtů členských států;
- c) odvod příspěvků odvozený z HNP vlastně znamená odvod veřejných rozpočtů do společného rozpočtu čili položku jejich výdajů;
- d) některé programy, zvláště regionálního rozvoje, se zčásti financují ze společného rozpočtu a zčásti (ve vzájemné koordinaci) z veřejných rozpočtů zainteresovaných zemí.

Úsilí EU urychlit ekonomické vyrovnání zaostalejších regionů a splnit program obsažený v Sociální chartě vytváří tlak na růst investic do infrastruktury, energetiky, vzdělávacího a rekvalifikačního procesu, a to v situaci, kdy se ve veřejných rozpočtech členských států vlastně již od počátku sedmdesátých let rostoucí deficit¹⁷ a úroveň státního zadlužení (v pojetí „general government“) ve

¹⁶ Pro rok 1992 vychází pro ČR nižší údaj než pro Řecko.

většině z nich se pohybuje kolem 60 % HDP. Vysoké státní zadlužení vyvolává nebezpečí růstu inflačních tlaků a neúměrného růstu podílu nákladů obsluhy dluhu ve výdajích veřejných rozpočtů, a to při zpomaleném růstu příjmů, ovlivněném recesí.

Rozpočtová politika zůstává i po přijetí Maastrichtských dohod nadále plně v kompetenci vlád členských států, které se při jejím provádění musejí řídit zákonnými normami svých parlamentů. Neuspokojivý vývoj veřejných rozpočtů členských států vedl Evropskou komisi k tomu, aby průběžně *monitorovala* výsledky jejich hospodaření a zjišťovala, zda:

- a) se dodržují rozpočtová pravidla uvedená v článku 104c hlavy VI Smlouvy,
- b) se dodržují doporučené limity podílu deficitu státního rozpočtu na HDP a podílu státního dluhu na HDP, které jsou v Protokolu o proceduře nadměrného dluhu (součást Maastrichtských dohod) uváděny ve výši 3 % u deficitu a 60 % u státního dluhu v relaci k výši HDP. Protokol současně ukládá vládám povinnost informovat Komisi o svých plánovaných a skutečných deficitech a o úrovni svých dluhů.

V případě, že členský stát překročí úroveň limitu, vypracuje Komise své stanovisko k tomuto případu a předloží jej Radě spolu s návrhem dalšího postupu. Rada na tomto základě přijme doporučení a předá jej příslušné vládě.

Pokud se doporučení neplní, může Rada rozhodnout o *penalizaci* členského státu, a to prostřednictvím jednoho nebo více z těchto opatření:

- pozdržení emise obligací po dobu stanovenou Radou, během které si Rada opatří další potřebné informace,
- doporučení EIB, aby přehodnotila svoji úvěrovou politiku vůči danému státu,
- požadavek, aby vláda členského státu uložila u Společenství bezúročný vklad ve stanovené výši, a to po dobu trvání nadlimitního deficitu rozpočtu,
- uložení pořádkové pokuty.

Tato rámcová pravidla, obsažená v Dohodách, mají být konkretizována Evropskou komisí, která je předloží k projednání Evropskému parlamentu a po doplnění připomínek předá Radě ke schválení. Vzhledem k tomu, že tato pravidla mají platit od roku 1994, nejsou zatím žádné zkušenosti z jejich uplatňování. Výsledky za rok 1993 však ukazují, že by co do velikosti:

- deficitu veřejných rozpočtů muselo být penalizováno 11 států (všichni členové kromě Lucemburska),
- státního dluhu muselo být penalizováno 7 ze 12 členů (limit splňují Lucembursko, Dánsko, Spojené království, Francie, Španělsko).

Z tohoto důvodu pověřil červnový summit ES v Kodani 1993 Evropskou komisi vypracováním programu oživení hospodářství států ES. Komise expertů EK v čele s J. Delorsem vypracovala tento program, který byl — po určitých změnách¹⁷ — pod názvem *Bílá kniha* přijat na summitu EU v prosinci téhož roku v Bruselu. Jde o téměř 200stránkový dokument neokynesiánského zaměření, který slibuje zrychlení ekonomického růstu prostřednictvím „finanční injekce“ do západoevropské infrastruktury (modernizace dopravní, telekomunikační a informační sítě, energetiky a ochrany životního prostředí), jež tvoří značnou část veřejného sektoru.

¹⁷ Jde o pravidelně se opakující deficity s výjimkou Lucemburska do roku 1991, Spojeného království v letech 1988 až 1990 (výnosy z privatizace), Francie a Dánska v letech 1970 až 1974 (u Dánska ještě 1986 až 1988) a SRN 1970 a 1973.

¹⁸ Týkaly se hlavně zamítnutí financování části programu ve výši 8 mld. ECU prostřednictvím emise návratných obligací EU.

EU chce do těchto investic vynaložit do roku 2000 120 mld. ECU¹⁹, tj. 20 mld. ročně, z kterých by 5 mld. šlo ze společného rozpočtu EU, 7 mld. ze zdrojů EIB a 8 mld. (které původně měly být kryty obligacemi EU) mají uhradit ministři financí a hospodářství členských států ze zatím neidentifikovaných zdrojů. Podle Bílé knihy se očekává, že finanční injekce 120 mld. ECU vyvolá odvozené investice v celkové výši 574 mld. ECU, čímž by se stimulovala tvorba nových pracovních míst, zvýšila míra růstu do tří let na průměrnou úroveň 3,5 %. To by — mimo jiné — zajistilo potřebný nárůst příjmů do veřejných rozpočtů, a tím i do společného rozpočtu; tím by se vytvořily předpoklady pro snížení podílu eventuálních deficitů státních rozpočtů a podílů státních dluhů na HDP na limit stanovený Smlouvou.²⁰

Finanční injekce do ekonomik EU a následný investiční boom by měl kladně ovlivnit ekonomický růst ČR a vývoj příjmů veřejných rozpočtů. ČR ovšem již v roce 1993 splnila — vedle Lucemburska — fiskální kritéria Maastrichtské smlouvy, poněvadž dosáhla rozpočtový přebytek a podíl vnitřního dluhu na HDP činil 3 % HDP (čistý dluh u bankovní soustavy a z vydaných obligací), resp. 12 % HDP (hrubý dluh).

Závěr

V Evropě se prosazuje zesílení integračních snah, které — jak už bylo konstatováno v úvodu — má u některých subjektů tendenci zastavit se na hranici plně liberalizovaného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu, zatímco u většiny ostatních si klade za cíl hlouběji propojit hospodářský vývoj Evropy. Do první skupiny patří bezesporu Švýcarsko a inklinovalo k ní např. i Spojené království a skandinávské státy. Avšak zájem zajistit v Evropě stabilizovaný pořádek a bezpečnost ve vztahu k okolnímu světu posiluje důvěru v budoucí vývoj Evropské unie směrem k postupné federalizaci anebo alespoň konfederalizaci Evropy probíhající na principech liberalizace a demokracie a bez nadměrné centrální regulace rozvoje jednotlivých regionů.

V této práci byl zachycen transformační proces EU na počátku 2. stadia plnění Maastrichtských dohod, kdy se na jedné straně projevil kritický skepticizmus spjatý s neschopností většiny členů dvanáctky dodržet v Dohodách vytyčená kritéria měnové a fiskální politiky, ale současně se projevil i stoupající zájem dalších zemí o připojení k EU, která se přes své potíže růstu stává atraktivní formou společenské organizace většiny evropských národů.

Z výzkumu rozpočtové politiky v EU a v jejích členských státech vyplývá složitost společného financování záměrů různých politik v situaci rozdílných hospodářských, geografických, vzdělanostních a dalších podmínek, ale také relativní úspěšnost úsilí překonávat řadu s tím spjatých problémů na principech solidarity a prospěchu celku. Z tohoto úsilí pramení stimulace celkového optimismu o budoucím vývoji EU, který spolu s hypotetickými scénáři možného ohrožení Evropy z různých stran převažuje nad skepticizmem odvozeným z dílčích neúspěchů a komplikací. Jako hlavní problém budoucího vývoje EU vyvstává způsob sladění nastoupené cesty prohlubování integrace s prosazující se tendencí k rozšiřování integračního seskupení, která logicky působí retardačním směrem anebo alespoň jako zpomalující faktor prohlubování integrace.

¹⁹ Z toho 1 mld. ECU je určena na dostavbu dálnice Norimberk — Praha.

²⁰ Problémem vztahu míry růstu a vývoje, fiskálních limitů Smlouvy se zabývá B. S. Sergi např. ve studii 'Has the Czech Republic its own 1996 and 2000', která má širší zaměření než na ČR — viz literatura.

- Accounting Standards Setting in EC Member States. Luxembourg, OFOP (Office for Official Publications) 1993.
- Accounting Standards Setting. Luxembourg, OFOP of the EC 1993.
- Agreement on the European Economic Area. Commission of the EC 1992.
- The Agricultural Situation in the Community, 1991. Report OFOP, Luxembourg 1992.
- Annual Report 1992. Luxembourg, OFOP 1993.
- The Citizens and the Single Market. Luxembourg, OFOP 1993.
- The Community Budget: the fact in figures. Third edition Situation 1990, 1991. Luxembourg, OFOP.
- Community Social Policy. Luxembourg, OFOP 1993.
- Court of auditors report, 1991.
- Economic and Financial Outlook, October 1993. Deutsche Bank Research.
- The European Community and the Third World. Luxembourg, OFOP 1992.
- European Economy. Commission of the EC, Annual Economic Report for 1003, No. 51 1003, No. 55 1003.
- European Electoral System. Selected research papers, 1991, č. 1.
- European Insight, Economic and Financial Trends. Daiwa, Institute of Research, November 1993.
- Eurostatistik, EUROSTAT, 1993, č. 11.
- The Finance of Europe. Luxembourg, OFOP 1992.
- General budget of the EC 1991, 1992.
- KLOKOČNÍK, O.: Mezinárodní hospodářská stabilita 1973—92. Praha, Národní informační středisko ČR 1993.
- Maastrichtská smlouva — smlouva o Evropské unii. Rada Evropských společenství — Komise evropských společenství. Překlad: Ústav mezinárodních vztahů, Praha 1992.
- MERVART, J.: Charakteristika daňové soustavy SRN vytvářené v rámci ES, El 33. Praha, Ústřední ústav národohospodářského výzkumu 1990.
- MERVART, J.: Státní dluh: fiskální a měnové aspekty. ČNB, Institut ekonomie 1993.
- The New Treaties 1993. European Parliament Proposal, Commission of the EC 1991.
- Population Projections 1950—2150, UN, New York 1992.
- Preliminary draft General Budget of the EC for the financial year 1993.
- Overview. EC Commission for budgetary matters, 1992.
- Regional Development Studies, Luxembourg 1993.
- SERGI, B. S.: Has the Czech Republic its own 1996 and 2000? A Comparative Analysis with EMS and some EFTA countries. Dpt of Economics, Birkbeck College, London 1993.
- Statistisches Jahrbuch für die BRD, 1990, 1991, 1992, 1993.

SUMMARY

General Budget of European Union (EC)

Josef MERVART, Institute of Economics of the Czech National Bank, Prague

The article explains the history of budgeting in the Westeurope integration and focuses on 4 problems:

1. The rules and the procedure of the EC General budget's arrangement.
2. The special analysis of the general buget's expenditures and revenues in detailed description of their structure and development in the period 1982—1992 (1993). The development of the main items is explained in connection with the common policy targets.
3. The identification of the member countries' shares on the general budget's expenditures and revenues and the explanation of the differences.
4. The appreciation of the Czech's republic position in the general budget in the case of membership in the EU.