

Bankovní institut vysoká škola Praha

Institut pro evropskou integraci

**Vývoj zdrojů a výdajů rozpočtu EU a názorů na jeho
reformu**

Diplomová práce

Autor: **Bc. Hana Kadlecová**

Finance, Evropská unie

Vedoucí práce: **Doc. Ing. et Ing. Antonín Peltrám, CSc.**

Praha

Květen, 2009

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci zpracovala samostatně a s použitím uvedené literatury.

V Chrášťanech, dne 15.4.2009

Hana Kadlecová

Poděkování:

Při přípravě této práce mi pomáhalo několik lidí, z nichž bych ráda poděkovala především Doc. Ing. et Ing. Antonínu Peltrámovi, CSc. za cenné rady a připomínky. V neposlední řadě děkuji své rodině za trpělivost a podporu nejen při vypracování tohoto díla, ale i v průběhu dosavadních studií.

Anotace práce:

Svou diplomovou práci jsem věnovala problematice vývoje zdrojů a výdajů rozpočtu Evropské Unie (dále jen rozpočet EU). Při výběru tohoto tématu jsem vycházela z faktu, že v průběhu mého bádání bude dokončena reforma financování rozpočtu EU a bude tedy možné zhodnotit její výsledek, popř. se zamyslet nad jejími budoucími dopady. Vzhledem ke globální finanční krizi a přeskupení rozhodovacích priorit Evropské Unie (dále jen EU) však k jejímu vypracování dosud nedošlo, a proto se cílem mojí práce stalo zhodnocení předpokládaného budoucího vývoje evropského rozpočtu.

Annotation:

I devoted my thesis to the issue of revenue and expenditure of the EU budget. When choosing the topic I relied on the fact that in the course of my work the reform on EU budget financing will be finished and it will be possible to evaluate its results or eventually to think about its future impact. Due to a global financial crisis and change of priorities in EU deciding process the reform has not been finished yet and therefore the aim of my work was evaluation of the expected future EU budget development.

Obsah

<u>Obsah</u>	5
<u>Úvod</u>	7
<u>Tabulka zkratk</u>	8
<u>1 Rozpočet EU</u>	9
<u>1.1 Obecná charakteristika rozpočtu EU</u>	9
<u>1.2 Základní principy rozpočtu EU</u>	13
<u>1.3 Proces schvalování rozpočtu EU v detailu</u>	14
<u>1.3.1 Sestavení rozpočtu</u>	14
<u>1.3.2 Od 1. ke 2. čtení</u>	14
<u>1.3.3 Druhé čtení</u>	14
<u>1.3.4 Zamítnutí rozpočtu</u>	16
<u>1.3.5 Provádění rozpočtu</u>	16
<u>2 Vývoj zdrojů a výdajů rozpočtu EU</u>	18
<u>2.1 Vývoj zdrojů rozpočtu EU</u>	18
<u>2.2 Vývoj výdajů rozpočtu EU</u>	22
<u>2.3 Vývoj zdrojů a výdajů rozpočtu EU v přehledu</u>	26
<u>2.4 Čisté příspěvky podle členských států</u>	30

<u>3 Současné zdroje a výdaje rozpočtu EU</u>	33
3.1 <u>Příjmová stránka</u>	33
3.2 <u>Výdajová stránka</u>	35
<u>4 Reforma rozpočtu</u>	39
4.1 <u>Příčiny revize rozpočtu</u>	39
4.2 <u>Cíle revize rozpočtu</u>	40
4.3 <u>Vnitřní a vnější souvislosti přípravy revize rozpočtu</u>	40
4.4 <u>Harmonogram reformních příprav</u>	43
<u>5 Podklady pro konferenci „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“</u>	45
5.1 <u>Stanoviska přispěvatelů v rámci veřejné diskuze</u>	45
5.1.1 <u>Rozpočet jako nástroj pro změnu priorit</u>	46
5.1.2 <u>Přidaná hodnota výdajů EU</u>	46
5.1.3 <u>Reforma systému vlastních zdrojů</u>	48
5.2 <u>Stanovisko ČR k veřejné diskuzi</u>	49
5.3 <u>Výsledky odborných studií</u>	52
5.3.1 <u>Studie týkající se výdajové stránky rozpočtu</u>	52
5.3.2 <u>Studie týkající se příjmové stránky rozpočtu</u>	53
<u>6 Závěry konference a možné varianty vývoje rozpočtu EU</u>	55
<u>7 Zhodnocení současné ekonomické situace v Evropě</u>	59
<u>8 Závěr</u>	64
<u>Seznamy</u>	69

Úvod

Pro téma své diplomové práce jsem si vybrala dle svého studijního zaměření oblast EU. V konkrétní podobě pak rozpočet EU, vývoj jeho zdrojů a výdajů v historickém měřítku a zároveň reformu současné verze rozpočtu, která je aktuálně na pořadu dne. Předpokládaný termín pro rozřešení dalšího postupu v této otázce stanovily orgány EU již na přelom let 2008 a 2009. Z toho vyplývá, že v době, kdy jsem vybírala zadání své práce, jsem se domnívala, že cílem tohoto materiálu bude zhodnocení reformních kroků. Avšak vzhledem k přeskupení priorit EU, především v návaznosti na dopady globální finanční krize na vnitřní trh EU stejně jako na trhy jednotlivých členských států, jsem byla nucena cíl svého bádání v jistém slova smyslu přehodnotit.

Ráda bych se tedy pokusila o nástin aktuálně připravované reformy financí EU, jakým směrem by se mohla vyvíjet její podoba. Činím tak na základě výsledků veřejné debaty, která vyvrcholila na konferenci s názvem „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“ v listopadu roku 2008 a současně na základě studia historického vývoje příjmové a výdajové stránky rozpočtu. Podklady pro mé studium jsou obsahem následujících kapitol.

V první části práce shrnuji vývoj zdrojů a výdajů rozpočtu EU až do současnosti, v druhé části se zabírám problematikou aktuálních příprav revize rozpočtování a souhrnem podkladů a příspěvků, které byly vypracovány pro přípravu samotné reformy rozpočtu EU. V závěru se pokouším zhodnotit získaná data a nastínit vývoj v rámci této oblasti.

Součástí diplomové práce je tabulka, která sumarizuje a vysvětluje zkratky dále v textu uvedené.

Tabulka zkratek

Zkratka	Význam
CZK	ČESKÁ KORUNA
ČR	ČESKÁ REPUBLIKA
EHS	EVROPSÉ HOSPODÁŘSKÉ SPOLEČENSTVÍ
EK	EVROPSKÁ KOMISE
EP	EVROPSKÝ PARLAMENT
ER	EVROPSKÁ RADA
ERDF	EVROPSKÝ FOND REGIONÁLNÍHO ROZVOJE
ES	EVROPSKÁ SPOLEČENSTVÍ
ESF	EVROPSKÝ SOCIÁLNÍ FOND
ESUO	EVROPSKÉ SPOLEČENSTVÍ UHLÍ A OCELI
EUROATOM	EVROPSKÉ SPOLEČENSTVÍ PRO ATOMOVOU ENERGIÍ
EU	EVROPSKÁ UNIE
EUR	EURO
MIL	MILIÓN
MLD	MILIARDA
MMF	MEZINÁRODNÍ MĚNOVÝ FOND
OLAF	ÚŘAD EU PRO BOJ PROTI PODVODŮM
SZP	SPOLEČNÁ ZEMĚDĚLSKÁ POLITIKA

1 Rozpočet EU

1.1 Obecná charakteristika rozpočtu EU

Rozpočet EU je určen k financování jednotlivých politik EU a zároveň k zajištění fungování Unie samotné. Rozpočet je zároveň důležitým nástrojem EU k maximalizaci dlouhodobého dopadu její činnosti.

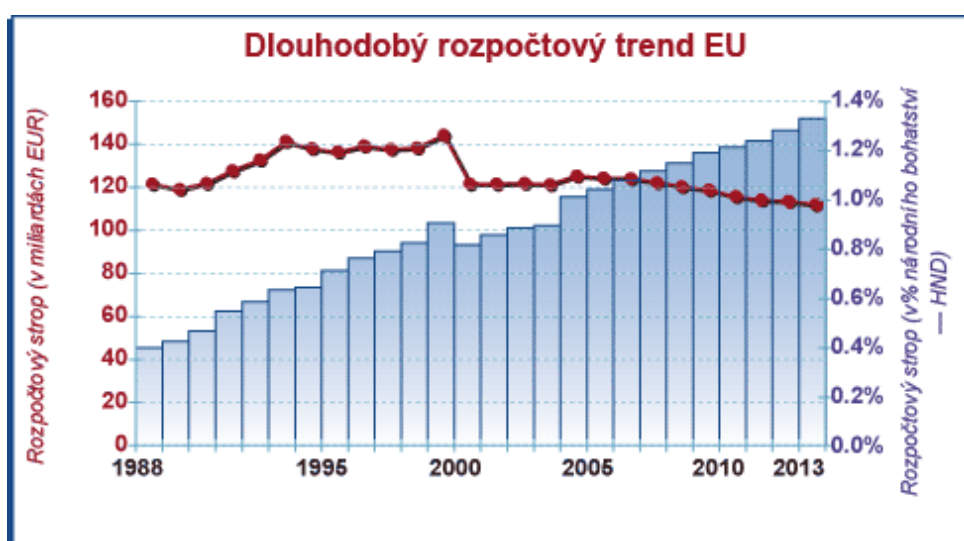
Výdaje EU jsou v současné době plánovány na sedmileté období v tzv. **Finanční perspektivě**¹, která je rozdělena do kapitol, které odrážejí politické priority EU. Finanční perspektiva je víceletý rámcový finanční plán, který vymezuje limity výdajů EU. Je závazná v tom smyslu, že při sestavování ročního rozpočtu musí být dodržen strop daný finanční perspektivou. Schvaluje ji Evropský parlament (dále jen EP nebo Parlament), Rada a Evropská komise (dále jen EK nebo Komise). V souladu se stropy² vlastních zdrojů Unie vytyčuje maximální částky pro jednotlivé kapitoly výdajů, které nesmí v daném období roční rozpočet překročit. Je peněžním vyjádřením priorit jednotlivých politik Unie a zároveň nástrojem rozpočtové disciplíny a plánování. Určuje limity financování rozpočtu EU. Hlavním účelem finanční perspektivy je udržení rozpočtové disciplíny, tj. zajistit

¹ Plánování ve Finančních perspektivách bylo zavedeno v roce 1988 na Evropské radě (dále jen ER) v Bruselu. Do té doby se jednalo o rozpočtování s jednoletým výhledem.

² Strop je maximální částka pro každou kapitolu pro jednotlivé roky a celkově. Finanční perspektiva se liší od směrného finančního plánování v tom, že stropy jsou pro všechny účastníky Interinstitucionální dohody závazné. Nelze ji však vnímat jako rozpočet na víceleté období. Každoroční rozpočtová procedura je nezbytná k určení skutečné úrovně výdajů do výše stanoveného stropu a především k alokování prostředků mezi jednotlivými kapitolami rozpočtu.

kontrolu vývoje výdajů. Mezi další účely lze zařadit: předvídatelnost evropských výdajů ve střednědobém horizontu, lepší spolupráce mezi institucemi při každoročním sestavování a schvalování rozpočtu. V 80. letech docházelo k postupnému zhoršování politické a institucionální rovnováhy v rámci finančního uspořádání společenství. Toto období se vyznačovalo rostoucími tlaky, které čím dál více ztěžovaly fungování rozpočtové procedury a využití zdrojů bylo čím dál méně v souladu s potřebami společenství. Po řadě sporů o rozpočet se instituce Společenství shodly na způsobu jak zlepšit fungování rozpočtové procedury a zároveň zajistit dodržování rozpočtové disciplíny.

Tabulka č. 1: Dlouhodobý rozpočtový trend EU



Zdroj: Euroskop : *EUROSKOP.CZ* [online]. [cit. 2009-01-31]. Dostupný z WWW: <
<http://www.euroskop.cz/684/sekce/rozpocet-eu> >

Evropský rozpočet je, jak již bylo výše zmíněno, výsledkem spolupráce tří hlavních institucí EU. Návrh rozpočtu sestavuje Komise, která ho poté předkládá Radě ministrů financí (dále jen ECOFIN), která může do návrhu vnést změny a následně ho předává k projednání EP. EP pak může návrh Rady přijmout, navrhnout další změny, nebo jako celek jej odmítnout. Rozhodování o rozpočtu je rozděleno mezi Radu a EP z důvodu dělení **výdajů na povinné a nepovinné**³. Povinné výdaje, které tvoří kolem poloviny výdajů rozpočtu, musí být do rozpočtu zahrnuty, protože jsou vytvářeny na základě smlouvy o Evropských společenstvích (dále jen ES)⁴ (patří sem většina výdajů na Společnou zemědělskou politiku, anebo výdaje na rozvojovou pomoc). U povinných výdajů může EP navrhnout pouze dílčí úpravy, definitivně rozhoduje Rada. Nepovinné výdaje (strukturální fondy, sociální programy, projekty na ochranu životního prostředí, kulturu aj.) jsou v rozhodovací pravomoci EP. Ve výjimečných případech může EP návrh rozpočtu odmítnout jako celek a vrátit ho k přepracování. Rozpočet je přijat s podpisem předsedy EP. Správu přijatého rozpočtu provádí Komise, kontrolu rozpočtového hospodaření provádí jak EP, tak i Evropský účetní dvůr. Rozpočet je schválen, pouze když většina členů Evropského parlamentu s celým rozpočtem v jeho konečné podobě souhlasí a když je rozpočet podpořen třemi pětinami odevzdaných hlasů. Ať již je jeho vznik provázen

³ Částky stanovené ve finanční perspektivě jsou zakotvené v dohodě institucí, tj. v Interinstitucionální dohodě Komise, Rady a Parlamentu. Nejsou uvedeny v existujících smlouvách.

⁴ Evropská společenství – tři společenství – Evropské hospodářské společenství, Evropské společenství uhlí a oceli (založené 1952 smlouvou podepsanou 1951; vypršela roku 2002 a její relevantní zbylá ustanovení přešla do smluv ES) a Evropské společenství pro atomovou energii (založené podepsáním druhé ze smluv v Římě roku 1957). Od roku 1965 byl běžně používán název Evropská společenství pro tato tři společenství dohromady.

jakýmkoli neshodami, je konečným výsledkem vyvážený rozpočet. Deficity jsou nepřipustné.

Rozpočet EU bývá mnohdy špatně chápán. V absolutních číslech je obrovský (přes 100 mld EUR na rok), pokud je však vyjádřený jako procento celkových veřejných výdajů EU, je poměrně malý (méně než 2,5%).

Rozpočet je ve veřejném povědomí chápán jako zdroj politických sporů, na druhé straně však lze konstatovat, že je garantem stability rozvoje EU.

Rozpočet má místo mezi řadou dalších dostupných nástrojů ke splnění evropské politické agendy, kterými jsou právní předpisy, odstraňování právních bariér, ovlivňování národních rozpočtů resp. jejich výdajů, koordinace politiky nebo politická debata. Jsou oblasti, ve kterých je použití finančních prostředků k dosažení cílů nezbytné, jsou naopak oblasti, ve kterých hraje příspěvek z rozpočtu jen vedlejší roli.⁵

Rozpočet odráží v neposlední řadě klíčové etapy evropské integrace. Profil výdajů i příspěvků se v průběhu času měnil. Jejich vývoj je obsahem dalších kapitol.

⁵ EK, která rozpočet spravuje, se zodpovídá EP za to, jak byly prostředky během každého roku vynaloženy. V rámci celého procesu existují četné kontrolní mechanismy. Výdaje jsou podrobovány internímu auditu; externímu vyhodnocování, aby se bylo možné poučit do budoucna z toho, jak bylo s prostředky v minulosti nakládáno; zprávám Evropského účetního dvora, nezávislého kontrolního orgánu EU; a pokud se přeci jen něco nezdaří, vyšetřování prováděnému nezávislým úřadem EU pro boj proti podvodům - OLAF. OLAF vyšetřuje případy, kdy jsou prostředky vynaloženy nepatřičným způsobem. Spolupracuje také se svými protějšky působícími v členských státech v rámci boje proti pašování na náklady rozpočtu EU. Pašování se vyhýbá dovoznímu clu, které představuje klíčovou součástí příjmu EU.

1.2 Základní principy rozpočtu EU

Rozpočet EU je sestavován na bázi osmi základních principů.

Tabulka č. 2: Základní principy rozpočtu EU

	Princip	Popis
1	Zásada jednotnosti a správnosti	Princip jednotnosti znamená, že rozpočet je nástroj, kterým se pro každý rok stanoví a schvalují veškeré výdaje a příjmy Společenství. Podle zásady správnosti žádný příjem ani výdaj nemůže být uskutečněn, aniž by byl zaznamenán v rozpočtové položce.
2	Zásada ročního rozpočtu	Podle tohoto principu se rozpočtové operace vztahují vždy k jednomu rozpočtovému roku. Z hlediska toho, zda jsou aktivity financovány během jednoho roku nebo během více let, jedná se o časově nerozlišené (u nichž se nerozlišují závazky a platby), resp. časově rozlišené prostředky rozpočtu.
3	Zásada vyrovnanosti	Rozpočet EU musí být vyrovnaný, příjmy se tedy rovnají výdajům. Zásada vyrovnaného rozpočtu se vztahuje na platby, tj. výše příjmů se musí rovnat výši výdajů vyjádřených v platbách.
4	Zásada zúčtovací jednotky	Od ledna 1999 se příjmy a výdaje rozpočtu vyjadřují v eurech.
5	Zásada univerzality	Princip univerzality je založen na dvou pravidlech: 1) „nepřřazení“, což znamená, že rozpočtový příjem není přiřazen jednotlivým výdajům, 2) brutto principu rozpočtu, který stanoví, že všechny příjmy a výdaje musí být zaneseny v rozpočtu v plné výši bez jakýchkoli vzájemných zápočtů.
6	Zásada specifikace	Každá výdajová položka musí mít určený účel a cíl z důvodu předcházení záměn prostředků.
7	Zásada řádného finančního řízení	Řízení finančních prostředků EU musí v souladu se zásadami hospodárnosti, účinnosti a efektivit.
8	Zásada průhlednosti	Řízení finančních prostředků EU musí být maximálně transparentní. Rozpočet, opravné rozpočty i roční účetní závěrky se zveřejňují v Úředním věstníku.

Zdroj: Euroskop : *EUROSKOP.CZ* [online]. [cit. 2009-01-31]. Dostupný z WWW: <
<http://www.euroskop.cz/684/sekce/rozpocet-eu> >

1.3 Proces schvalování rozpočtu EU v detailu

Pro strukturu rozpočtu je bezpochyby podstatný proces jeho schválení, proto se v této podkapitole tomuto tématu věnuji podrobněji.

1.3.1 Sestavení rozpočtu

Rozpočtový výbor zvolí dva vyjednavče. Jeden z nich je zodpovědný za rozpočet EK a druhý za administrativní rozpočet ostatních organizací včetně EP. Toto se děje v lednu roku předcházejícího rozpočtovému roku. Rozpočtové období se shoduje s kalendářním rokem.

Vyjednavč, který je zodpovědný za rozpočet ostatních institucí, má zodpovědnost za vedení odhadů EP, což se děje obvykle na květnovém plenárním zasedání. Každý orgán EU je povinen do 1. července vypracovat odhad svých výdajů. Úřad sestavuje první verzi rozpočtového plánu na další rok, známou jako "Předběžný návrh rozpočtu". Také rozhoduje, kdy by měly být odpovídající přísliby uvolněny.

Druhý vyjednavč se spojí s Prezidentem Rozpočtového výboru, aby vedl delegaci, která se setká s Evropskou radou (dále jen ER) na společném jednání, na kterém má být dosaženo shody co se týče povinných výdajů, které budou zahrnuty do rozpočtu.

Také se koná schůzka mezi EP, ER a Komisí, kde se diskutuje o rozpočtových prioritách ještě před tím, než Komise publikuje své plány.

EK obvykle prezentuje předběžný návrh EP v květnu nebo v červnu, oficiálně není povinna tak učinit až do července.

Návrh se skládá z konsolidovaných odhadů příjmů a výdajů všech institucí a je rozdělen do pěti sekcí:

- Parlament
- Rada s propojením na ekonomický a sociální výbor a výbor pro náboženství
- Komise
- Soudní dvůr a Dvůr první instance
- Auditorský dvůr

Role EK při přípravě předběžného návrhu má velký vliv na zbytek procesu, protože její rozpočet tvoří okolo 98% celého rozpočtu a je subjektem nejširší diskuse mezi EP a ER, sloužící jako odrazový bod pro zbytek procesu.

Nejpozději do 1. září předloží Komise předběžný návrh Radě, která ho musí schválit do 5. října. Obvykle to stihne ještě v červenci, ale např. v roce 1987 se jí to nepodařilo ani do 5. října. Nakonec ho schválila v únoru a EP s Komisí ji zažalovaly u Soudního dvoru. Jedinou sankcí bylo pro ER zaplacení soudních výdajů.

V den, kdy ER přijme návrh rozpočtu, se koná schůzka mezi delegací z Parlamentu a ministry zaměřená na první čtení rozpočtu. Poté, co skončí tato schůzka, ER pokračuje na uzavřeném jednání, přijímá návrh rozpočtu a předává ho Parlamentu. ER vidí svoji roli v redukování předběžného rozpočtu, který je předložen Komisí, na proporce, které jsou podle ní rozumnější.

Pokud ER neschválí návrh rozpočtu do konce července, platí neformální dohoda mezi ER a Parlamentem, že bude schválený návrh předán EP do konce srpna. EP má v souladu se smlouvou 45 dní na to odpovědět na první čtení Komise. Jedná se o období intenzivní aktivity, zejména pro Rozpočtový výbor, který koordinuje odezvu EP a funguje jako prostředník mezi různými názory v právě EP.

Pokud Parlament do 45 dnů vysloví s rozpočtem souhlas, je s konečnou platností schválen. Rozpočet se také považuje za schválený, pokud EP během této lhůty návrh

rozpočtu nedoplní ani v něm nenavrhne změny.

1.3.2 Od 1. ke 2. čtení

Velká pozornost před prvním čtením je věnována tomu, zda je přítomno dost členů EP, kteří jsou pro daný rozpočet tak, aby rozpočet získal potřebnou většinu. Jednotlivé strany mohou po volbě požádat o kontrolu toho, jak jejich jednotliví členové volili.

EP následně pošle schválenou verzi rozpočtu ER a ta má 15 dní na diskusi a reakci. Rada může kvalifikovanou většinou změnit kterýkoliv doplněk přijatý EP.

Změny, které navrhne Parlament a které vedou ke zvýšení celkové částky výdajů orgánů, může Rada kvalifikovanou většinou přijmout. Nebude-li takto přijat, je návrh změny zamítnut.

Změny, které nevedou ke zvýšení celkové částky výdajů orgánů, může Rada kvalifikovanou většinou zamítnout. Neučiní-li tak, je návrh změny přijat.

Jestliže Rada v patnáctidenní lhůtě nezmění žádný z doplňků navržených Parlamentem, je rozpočet s konečnou platností přijat. Pokud však změní některý z doplňků, předloží změněný návrh znovu Parlamentu.

Na konci tohoto období se koná schůzka na ministerské úrovni a ještě před touto schůzkou se koná další směřující schůzka s delegací z EP, která se dá přirovnat k té, která se konala na konci července ještě před prvním čtením.

1.3.3 Druhé čtení

EP může v patnáctidenní lhůtě po předložení návrhu rozpočtu doplnit nebo zamítnout většinou hlasů svých členů a třípětinovou většinou odevzdaných hlasů změny doplňků provedené Radou a schválit rozpočet. Jestliže EP v této lhůtě nepřijme žádné usnesení, považuje se rozpočet s konečnou platností za schválený. Poté předseda EP prohlásí rozpočet s konečnou platností za schválený.

1.3.4 Zamítnutí rozpočtu

Pokud parlament rozpočet zamítne, celý proces sestavování rozpočtu probíhá znovu. K tomu došlo v roce 1979 po přímých volbách do EP a v roce 1984 po dalších přímých volbách. Pokud se nepodaří schválit rozpočet do konce roku, pokračuje se od ledna podle rozpočtového provizória. EK smí měsíčně utratit 1/12 toho, co utratila předcházející rok, nebo 1/12 předběžného rozpočtu, který byl zamítnut, podle toho, co je nižší. Pokud hodlá Komise tuto sumu překročit, musí dostat souhlas od Rady, a ta, pokud se jedná o neobligatorní výdaje, musí do třiceti dnů požádat EP o stanovisko.

1.3.5 Provádění rozpočtu

Za provádění rozpočtu je zodpovědná EK, která jej musí provádět tak, jak byl schválen. Nejprve musí EK přijít za Rozpočtovým úřadem s jakýmkoliv požadavkem na transfer výdajů z rezerv. Pokud EK cítí, že je nerovnováha mezi běžnými výdaji rozpočtu v důsledku změn priorit, pak může opět přijít za Rozpočtovým úřadem se žádostí o transfer.

Také EP sleduje provádění výdajů s velkým zájmem. Za tímto účelem byla vytvořena zvláštní procedura. Komise je pozvána, aby komentovala na úrovni provádění výdaje navržené v rozpočtu, a to na podzim rozpočtového období. To pomáhá Parlamentu v diskusi na návrh příslibů na následující rok.

2 Vývoj zdrojů a výdajů rozpočtu EU

Rozpočet EU se v historii vyvíjel a to jak z pohledu své příjmové, tak i výdajové stránky. Změny ve struktuře rozpočtu EU byly způsobené ekonomickými, politickými a integračními vlivy. Podrobněji se k jednotlivým krokům vyjadřují v následujících podkapitolách.

2.1 Vývoj zdrojů rozpočtu EU

Počátky rozpočtu EU spadají do období **50. let**, kdy byly podepsány **Pařížská a Římská smlouva**. Podstatnými kroky bylo založení Evropského společenství pro atomovou energii (dále jen Euratom) a Evropského hospodářského společenství (dále jen EHS). Tyto dvě instituce byly spolu se Společenstvím uhlí a oceli (dále jen ESUO) sloučeny **v roce 1965** do **Evropských společenství** (dále jen ES) Rozpočet byl do roku 1970 financován pouze příspěvky jednotlivých členů ES. Na začátku integračního procesu mělo každé ze tří evropských společenství svůj zvláštní rozpočet.

V roce 1970 došlo v důsledku zvýšení váhy nadnárodní role Společenství k uskutečnění zásadního rozhodnutí pro historii rozpočtu, jež bylo zakotveno v tzv. **Lucemburských dohodách**. Finanční příspěvky jednotlivých členských států byly nahrazeny vlastními zdroji z rozpočtu, které zahrnovaly zemědělské daně a cla, a současně bylo započato

s výběrem poměrné části daně z přidané hodnoty (max.1%)⁶. Tímto krokem získal rozpočet na svém významu.

System byl v dalším vývoji měněn postupnými úpravami vlastních zdrojů. Maximální výše příjmů z daně z přidané hodnoty (dále jen DPH) vzrostla na 1,4%⁷. V roce 1984 byl na zasedání ER ve Fontainebleau představen opravný mechanismus ve prospěch Velké Británie. Tzv. **Britský rabat**⁸ vrací Velké Británii 66% rozdílu mezi jejím příspěvkem z DPH a částkou, kterou získává z rozpočtu EU. Náklady na financování rabatu byly rozděleny mezi ostatní členské státy, a to podle výše jejich platby z DPH.

Reforma financí ES z roku 1988, tzv. **Bruselská dohoda (Delors I)**, měla zvláštní význam. Zavedla tzv. **čtvrtý zdroj**, který je roven procentnímu podílu HNP každé jednotlivé členské země. Čtvrtý zdroj dorovnával množství vybraných prostředků výdajovým potřebám rozpočtu, a to stejným procentem HNP každého členského státu.

⁶ The Institute for the study of civil society, EU Facts : CIVITAS [online]. [cit. 2008-12-01]. Dostupný z WWW: < <http://www.civitas.org.uk/eufacts/OS/SF1.htm> >

⁷ Evropská komise : EC.EUROPA [online]. [cit. 2009-01-20]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/orig_develop_en.htm >

⁸ Britský rabat získala pro svou zemi její předsedkyně Margaret Thatcherová. Její výstup na summitu v Dublinu je novináři a historiky přezdíván jako „kabelková diplomacie“ nebo také „bušení kabelkou do stolu“. Tyto výrazy odrážejí její zarytou odhodlanost získat pro svou zemi výhodnou pozici právě v rámci rozpočtu. Základní principy příjmů a výdajů rozpočtu EU byly přijaty ještě před přistoupením Velké Británie v roce 1973. Velká Británie tedy v porovnání s ostatními členskými státy financovala neúměrně vysoký podíl rozpočtu, tj. více přispívala, než získávala a tím se dostala do pozice významného čistého plátce.

V této souvislosti se poukazovalo na to, že příspěvek z HNP přesně odráží různou schopnost členských států platit do rozpočtu⁹. Čtvrtý zdroj byl nastaven ve výši 1,20% z HNP a **Edinburskými dohodami (Delors II) v roce 1992** upraven na 1,27% (platné od 1995) a 1,335% (platné od 1999).

Koncem 90. let dochází k tlaku na změnu rozpočtování ze strany členských zemí, jako jsou Rakousko, Německo, Nizozemí a Švédsko, které byly značně znepokojeny nerovnováhou ve struktuře příjmů a zdrojů ve vztahu k jednotlivým členům (viz Britský rabat). Rozhodnutí o úpravách vlastních zdrojů se stalo tedy nevyhnutelným. **Berlínský summit** v roce **1999** přináší **Revizi financování Evropské unie – Agenda 2000** (platná od 2002). Tento dokument potvrzuje Britský rabat, avšak zároveň snižuje podíl na jeho financování ve prospěch „nespokojených“ států. Strop pro příjmy z DPH byl snížen na 0,75% (platné od 2002) a na 0,50% (platné od 2003). Současně byla potvrzena maximální výše zdroje z HNP na 1,27%. Agenda 2000 měla sloužit pro silnější a širší Unii, která se zaobírá reformou společné zemědělské politiky, budoucí ekonomickou a sociální soudržnou politikou, vytvořením předvstupní strategie, následky budoucího rozšíření a financováním Společenství.

Výše uvedený dokument dále rozšiřuje dokument z roku **1995 - Evropský systém účtování** (dále jen ESA 95) – v němž byl nově nahrazen zdroj z HNP zdrojem z hrubého národního důchodu (dále jen HND).

⁹ KOENIG, P.; LACINA, L. a kol. Rozpočet a politiky Evropské unie. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2006. 369 s. ISBN 80-7179-846-0.S.54.

V tomto období Komise prezentovala také posudek na implementaci a aktualizaci **interinstitucionální dohody z 29.10.1993**. Komise konstatovala, že tato dohoda vedla k lepší spolupráci mezi institucemi během rozpočtového procesu. Komise doplnila sérii dokumentů **Agendy 2000** prezentací zprávy o fungování systému vlastních zdrojů. Hlavní části Agendy 2000 byly schváleny ER v březnu 1999. Dále pak v květnu téhož roku, po delších vyjednáváních, schválil EP interinstitucionální dohodu, která obsahuje finanční výhled na roky 2000-2006. Tento finanční plán ukazuje, že je možné navrhnout další vývoj politik Společenství a vstup nových zemí do EU beze změny stropu vlastních zdrojů. Interinstitucionální dohoda obsahuje:

- rozšíření směřující procedury z roku 1993 tak, aby byly pokryty všechny výdaje a celé trvání rozpočtového procesu.
- byl uveden instrument, díky kterému bude možno financovat každý rok jednu mimorozpočtovou aktivitu. Maximální částka však nesmí přesáhnout 200 miliónů EUR a nepotřebovaná částka se bude moci použít během dalších dvou let.

V roce 2005 bylo na Evropském summitu rozhodnuto o změně současného systému vlastních zdrojů (platné od 2007). Hlavní změny se týkaly:

- změna současného neprůhledného systému výpočtu příjmu z DPH. Byla zavedena pevná sazba a to 0,3% z plánovaného základu DPH každého členského státu.
- pro období 2007 – 2013 byla pro vybrané členské země zavedena snížená sazba příjmu z DPH, pro Rakousko byla zafixována na hodnotě 0,225%, pro Německo na 0,15% a pro Nizozemí a Švédsko na 0,10%.
- pro období 2007 – 2013 bylo zavedeno snížení příspěvků z HND pro Nizozemí ve výši 605 mil EUR a pro Švédsko v celkové výši 150 mil. EUR (vyjádřeno v cenách roku 2004).
- trvalá úprava Britského rabatu ve smyslu vyjmutí nezemědělských výdajů z jeho výpočtu a to u členských států, které

přistoupí k EU od roku 2004. Celkové příjmy pro Velkou Británii vyvolané touto změnou pak nesmí překročit částku 10,5 bil. EUR (vyjádřeno v cenách roku 2004) a to v letech 2007 – 2013.

Aktuální kroky týkající se reformy rozpočtu jsou obsahem dalších kapitol.

2.2 Vývoj výdajů rozpočtu EU

První rozpočet EU z roku 1958 byl velmi nízký a pokrýval výhradně administrativní náklady.

V dalších letech se do rozpočtu začaly promítat politické závazky, které byly realizovány např. prostřednictvím **Evropského sociálního fondu** (dále také ESF). Další z fondů - **Evropský zemědělský podpůrný a garanční fond** - byl založen v roce 1962 a záhy se zemědělské výdaje staly většinou položkou výdajů rozpočtu EU.

V **80. letech** vzrostly výdaje především na financování **Společné zemědělské politiky** (dále také SZP) a dále k posílení stávajících politik jako byly zejména **Evropský sociální fond** a **Evropský fond regionálního rozvoje** (dále také ERDF). Finance v neposlední řadě posloužily k uvedení nových politik jako např. **Společné rybolovné politiky** nebo podpůrných programů jako např. programu na podporu oblasti Středozemního moře a první rámcový program na podporu výzkumu.

První finanční perspektiva¹⁰ pro roky 1988-1992 měla snahu omezit růst zemědělských výdajů, zatímco podstatně narůstaly výdaje na **Politiku soudržnosti**.

Maastrichtská dohoda¹¹ představila řadu nových oblastí politik jako např. **Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku**. Zároveň byl vytvořen **Kohezní fond**, který měl za cíl investice v oblasti infrastruktury v nejméně rozvinutých členských státech. Co se týká výdajové stránky rozpočtu, výrazně vrostly náklady na politiky strukturální akce a politiky vnitřní. Prostředky na politiku vnějších vztahů vzrostly dvojnásobně.

Počínaje rokem 2000 se dostává do popředí otázka podpory pro státy ucházející se o členství v EU tzv. **předvstupní pomoc**. Většina vlád je plně zaměstnaná stabilizací veřejných výdajů především z důvodů splnění kritérií¹², které souvisí s přijetím společné měny. Zemědělské výdaje jsou drženy víceméně na stejné úrovni a kohezní výdaje jsou omezovány ve prospěch oblastí s nejvyšší prioritou.

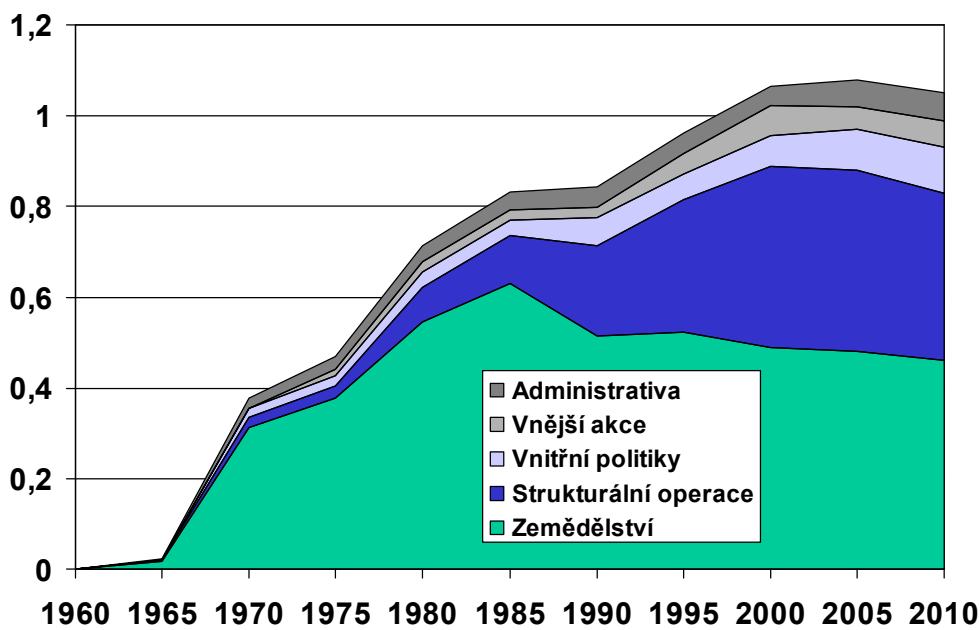
¹⁰ Finanční perspektiva je víceletý rámcový finanční plán, který vymezuje limity výdajů Evropské unie. Finanční perspektivu schvaluje EP, Rada a Komise. Účelem je zajistit kontrolu vývoje výdajů. Finanční perspektiva je nedílnou součástí dohody mezi Komisí, Evropským parlamentem a Radou.

¹¹ Smlouva o Evropské unii, která byla podepsána v Maastrichtu 7. února 1992 a vstoupila v platnost 1. listopadu 1993. Maastrichtská smlouva změnila název Evropského společenství na „Evropskou unii“. Zavedla rovněž nové formy spolupráce vlád členských zemí - například v oblasti obrany a v oblasti „spravedlnosti a vnitřních věcí“. Přidáním této mezivládní spolupráce ke stávajícímu „systému Společenství“ vytvořila Maastrichtská smlouva novou politickou a zároveň hospodářskou strukturu sestávající z tzv. „tří pilířů“ – Evropskou unii (EU).

¹² Maastrichtská kritéria (známá jako konvergenční kritéria) jsou parametry pro členské státy EU pro vstup do Evropské hospodářské a měnové unie a pro zavedení společné měny – eura. Čtyři hlavní kritéria jsou založena na článku 121(1) Smlouvy o založení ES.

Současná finanční perspektiva pro období 2007 – 2013 se zaměřuje na **politiku konkurenceschopnosti** a dále **politiku soudržnosti**, zatímco výdaje na zemědělství mají být v průběhu tohoto období redukovány.

Graf č.1: Historie výdajů rozpočtu EU v 1960-2010, (%HDP Společenství)



Zdroj: Veřejná debata „Reforma rozpočtu EU“, 30. říjen, 2008 [online]. Praha : EUROSKOP, [2008] [cit.2008-12-20]. Dostupný z WWW: < www.euroskop.cz/gallery/35/10583-30_10_2008_reforma_rozpocetu.ppt

Pro přehlednost uvádím i vývoj výdajů v aktuálním období finanční perspektivy tj. mezi lety 2007 a 2013. Tabulka zachycuje zřetelný nárůst výdajů na politiku konkurenceschopnosti, politiku občanství, bezpečnosti a spravedlnosti a zároveň markantní vzestup výdajů týkajících se svobody, bezpečnosti a spravedlnosti občanů EU. Naopak pokles v oblasti zemědělské politiky, jak bude i dále v textu opakovaně zdůrazňováno, je zřetelný.

Tabulka č. 3: Přehled výdajů rozpočtu EU v letech 2007 – 2013

Vývoj výdajů mezi 2007 a 2013	Nárůst 2013/2007
1. Udržitelný růst	13,6%
1a Konkurenceschopnost	53,7%
1b Soudržnost	5,8%
2. Zemědělství	-4,3%
z toho: tržní opatření a přímé platby	-5,7%
3. Občanství, bezpečnost a spravedlnost	65,8%
3a Svoboda, bezpečnost a spravedlnost	131,7%
3b Občanství	-0,2%
4. Vnější vztahy	29,5%
5. Administrativa	14,7%
6. Kompenzace	
Celkem	6,6%

Zdroj: Veřejná debata „Reforma rozpočtu EU“, 30. říjen, 2008 [online]. Praha : EUROSKOP, [2008] [cit.2008– 12-20]. Dostupný z WWW: < www.euroskop.cz/gallery/35/10583-30_10_2008_reforma_rozpocetu.ppt >

2.3 Vývoj zdrojů a výdajů rozpočtu EU v přehledu

Níže uvedený přehled sumarizuje fakta uvedená v podkapitolách 2.1 a 2.2. Tabulka zachycuje vývoj zdrojů a výdajů rozpočtu EU v čase. V rámci jednotlivých období uvádí významné změny v oblasti zdrojů a výdajů, data a události, se kterými jsou tyto změny spojovány.

Tabulka č. 4: Vývoj zdrojů a výdajů rozpočtu EU v jednotlivých historických obdobích

Období/ datum	Zdroje	Výdaje	Událost	Členové
1958 - 1970				
	příspěvky členských států	administrativní výdaje, Evropský sociální fond, Evropský zemědělský podpůrný a garanční fond (62)	Pařížská a Římská smlouva, založení ES (65)	Belgie, Německo, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemí
1971 - 1975				
	vlastní zdroje (zemědělské daně, cla, zdroj z DPH – max. % nahrazují příspěvky členských států)	Evropský sociální fond, Společná celní politika, Společná zemědělská politika	Lucemburské dohody (70)	Dánsko, Irsko, Velká Británie (73)
1975 - 1987				
	maximální výše příjmu z DPH vzrostla na 1,4%	Evropský fond regionálního rozvoje, Společná rybolovná politika, programy na podporu oblasti Středozemního moře a první rámcový program na podporu výzkumu		Řecko (81)
	zaveden Britský rabat		Dohoda z Fontainebleau (85)	Španělsko, Portugalsko (86)
1988 - 1992				
	zaveden strop pro jednotlivé oblasti výdajů	počátky omezování výdajů na zemědělskou politiku, zvyšování výdajů na politiky soudržnosti	První finanční perspektiva (88 - 92)	
	zaveden čtvrtý vlastní zdroj		Edinburghské dohody (92)	
1993 - 1999				
		představení nových politických oblastí jako Společná zahraniční a bezpečnostní politika a je vytvořen Kohezní fond	Maastrichtská smlouva (93)	Rakousko, Finsko, Švédsko (95)
	potvrzena maximální výše zdroje z HNP na 1,27%		Dohoda z Berlína (99) - Agenda 2000	
2000 - 2007				
	pevná sazba příjmu z DPH na 0,3%	politika předvstupní pomoci		
	přechodné snížené sazby příjmu z DPH pro Rakousko (0,225%), Německo (0,15%), Nizozemí a Švédsko (0,10%)		Summit EU v roce 2005	Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovenská republika, Slovinsko (04), Bulharsko, Rumunsko (07)
	přechodné snížení příspěvků z HND pro Nizozemí a Švédsko			
	trvalá úprava Britského rabatu			

Je zjevné, že jak skladba rozpočtu stejně tak i jeho rozsah se postupně vyvíjely. Dokument o veřejné konzultaci v souvislosti s přezkumem rozpočtu zachytil vývoj jeho výdajů následovně¹³:

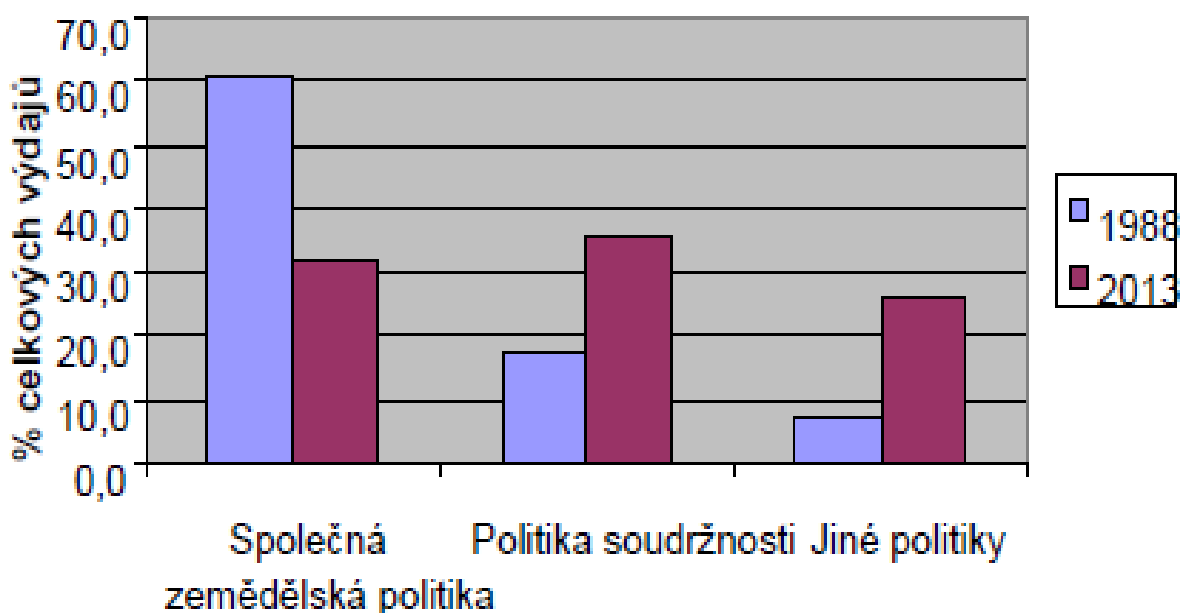
- první rozpočet EHS byl velmi nízký a zahrnoval výlučně správní výdaje. Souhrnný rozpočet pro rok 2007 je především provozním rozpočtem se schválenými položkami plateb ve výši 115,5 mld EUR na udržitelný růst, zachování přírodních zdrojů, občanství, právo, svobodu a bezpečnost a na opatření v oblasti vnějších vztahů Unie.
- v roce 1965 představovaly platby v rámci **Společné zemědělské politiky** 35,7% rozpočtu a v roce 1985 vzrostly na 70,8%. V prvním roce finančního rámce na období 1988 – 1992 tvořily výdaje na SZP stále 60,7% rozpočtu. Do roku 2013 bude podíl tradičních zdrojů výdajů SZP kromě rozvoje venkova po reálném snížení v současném období financování téměř poloviční (32%).
- v roce 1965 bylo na **oblast soudržnosti** vydáno pouze 6% evropského rozpočtu, což je podíl, který se až do osmdesátých let zvýšil jen nepatrně (10,8% v roce 1985). Jednotný evropský akt kladl nový důraz na **hospodářskou a sociální soudržnost** a byl provázen výrazným zvýšením

¹³ *Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“*, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : Evropská komise, [2008] [cit.2009-01-21]. Dostupný z WWW: <
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_cs.pdf >

výdajů v této oblasti. Do roku 1988 se částky vyčleněné na strukturální akce zvýšily již na 17,2% a v roce 2013 budou představovat 35,7% rozpočtu EU s nejméně dvěma třetinami na **konkurenceschopnost, růst a zaměstnanost**.

- Financování dalších politik, souvisejících především s konkurenceschopností, vnějšími vztahy a rozvojem venkova, bylo původně velmi omezené. V prvním finančním rámci bylo na tyto oblasti politik vyčleněno pouze 7,3% rozpočtu. Nový důraz na hospodářský rozvoj a konkurenceschopnost bude znamenat navýšení podílu těchto politik na 26% v roce 2013, z toho 10,2% je vyčleněno na konkurenceschopnost, 6,3% na vnější vztahy a 7,3% na rozvoj venkova.

Graf č. 2: Struktura výdajů (v období 1988 – 2013)

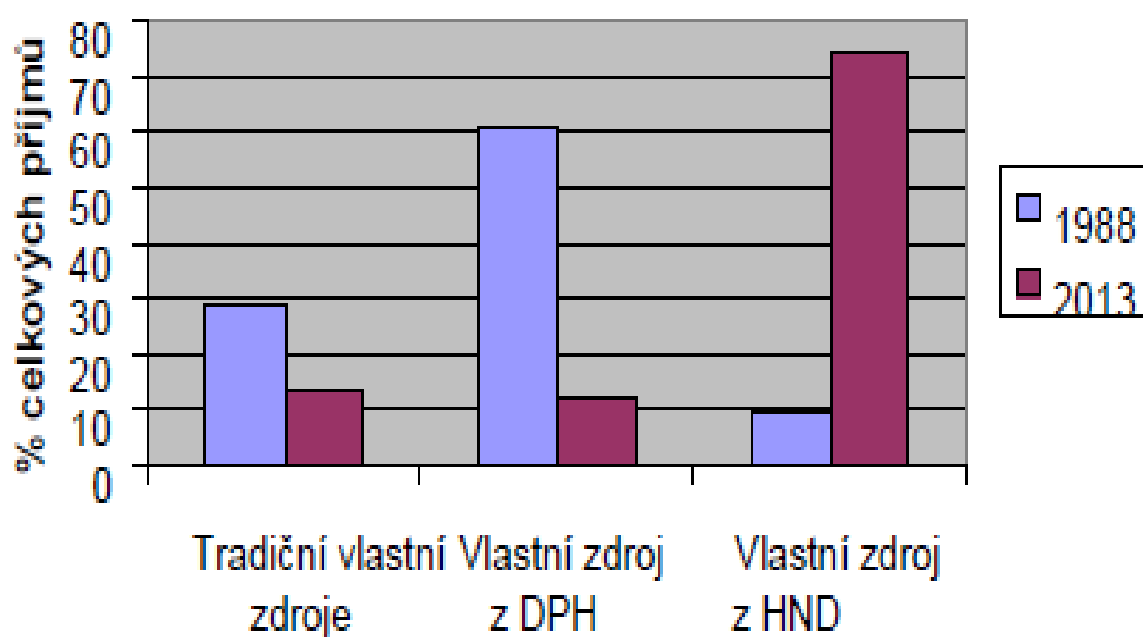


Zdroj: Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : Evropská komise, [2008] [cit. 2008-12-20]. Dostupný z WWW: <
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_cs.pdf >

Komise ve stejném dokumentu hodnotí i historický vývoj systému financování rozpočtu. Hlavním zdrojem financování je v současné době zdroj založený na příspěvku z HND členských států. V průběhu času tento zdroj neustále rostl a převýšil ostatní

tradiční vlastní zdroje, jako cla a zemědělské dávky, a zdroj vycházející ze základu DPH. Lze konstatovat, že skladba vlastních zdrojů vykonala od začátku prvního rámce v roce 1988 poměrně členitou cestu. V roce 1988 představoval zdroj z HND méně než 11% financování EU v poměru k 28% pocházejícím ze cla a zemědělských dávek a 57%, které tvořil zdroj z DPH. V roce 2013 bude zdroj z HND představovat 74% financování EU oproti 13% pocházejícím ze cla a zemědělských dávek a 12% ze zdroje zaleženého na DPH.

Graf č. 3: Struktura příjmů (v období 1988 – 2013)



Zdroj: Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : Evropská komise, [2008] [cit. 2008-12-20]. Dostupný z WWW: <
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_cs.pdf >

2.4 Čisté příspěvky podle členských států

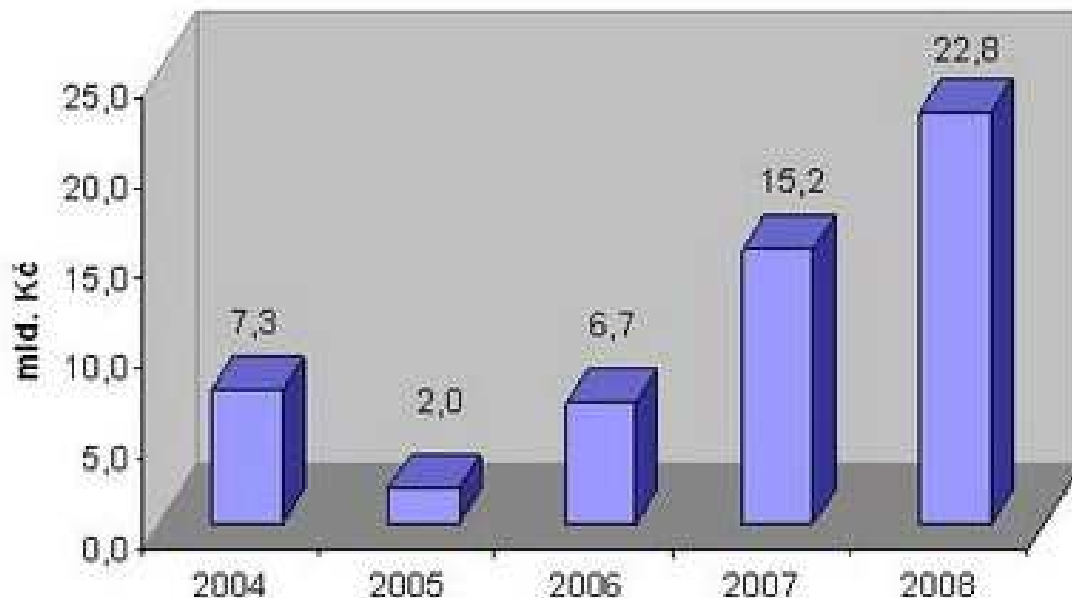
Rozpočet EU umožňuje přerozdělit prostředky ve prospěch méně vyspělých zemí nebo regionů EU. Tento princip solidarity bohatších zemí s chudšími vede k tomu, že lze rozlišit dvě skupiny zemí.

Příspěvky a odvody jednotlivých členských států a jejich porovnání ukazuje, zda je ta či ona členská země **čistým plátcem** nebo **čistým příjemcem**. Tzv. čistí plátcí jsou ti, kteří přispívají do rozpočtu více, než z něj získávají - jedná se především o Německo, Itálii, Velkou Británii a Francii; na druhé straně v případě tzv. čistých příjemců se jedná o země, které z rozpočtu více získávají, než kolik do něj přispívají - jedná se o méně vyspělé země, jako např. Španělsko, Řecko, Portugalsko a členské země, které do EU vstoupily v r. 2004.

V současné době je celková suma čistých plateb menší než celkový rozpočet, z čehož vyplývá, že většina plateb do unijního rozpočtu více méně zůstává v každém ze členských států.

Co se týká **České republiky** (dále jen ČR), v roce 2008 dosáhla naše čistá pozice vůči rozpočtu EU nejlepšího výsledku od vstupu do EU. Česká republika obdržela z rozpočtu EU více, než do něj odvedla. Stejně jako v předchozích letech tak ČR zůstala na pozici čistého příjemce z rozpočtu EU. Rozdíl mezi příjmy a odvody za rok 2008 dosáhl 22,8 mld. CZK.

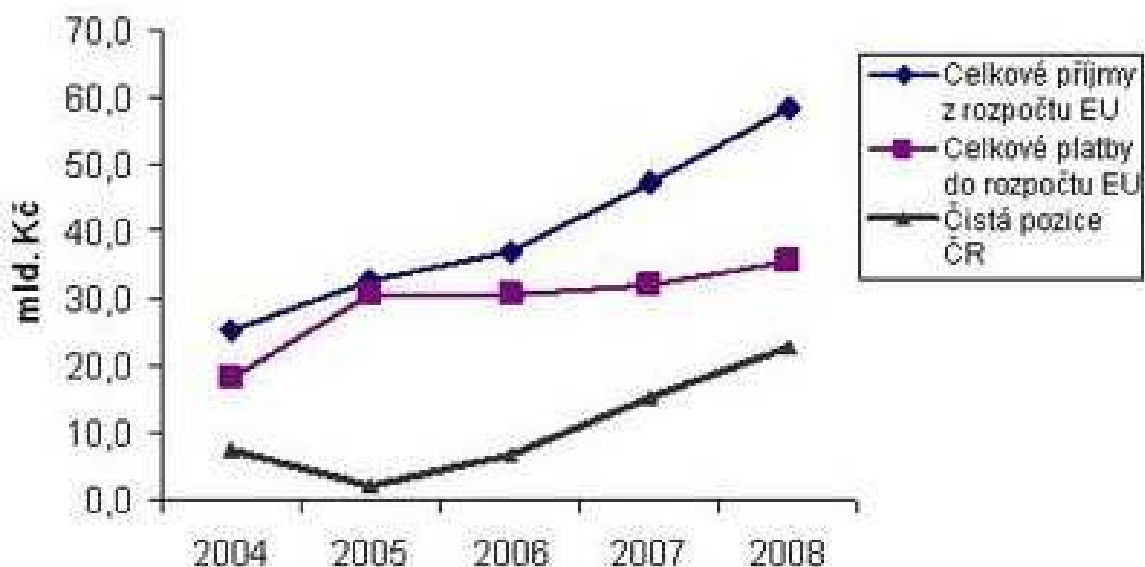
Graf č. 4: Vývoj čisté pozice ČR vůči rozpočtu EU v letech 2004 – 2008 (v mld EUR)



*Zdroj: Ministerstvo financí ČR : MFCR [online]. [cit. 2009-04-10]. Dostupný z WWW:<
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/tiskove_zpravy_45297.html?year=2009 >*

V roce 2008 obdržela ČR z rozpočtu EU celkem 58,3 mld. CZK a odvedla do něj 35,4 mld. CZK. Výsledná čistá pozice ČR za rok 2008 je také podstatně vyšší, než byla čistá bilance za rok 2007, která dosáhla výše 15,2 mld. CZK.

Graf č. 5: Vývoj příjmů z rozpočtu EU a vývoj plateb do rozpočtu EU v letech 2004 – 2008 (v mld EUR)



Zdroj: Ministerstvo financí ČR : MFCR [online]. [cit. 2009-04-10]. Dostupný z WWW:<
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/tiskove_zpravy_45297.html?year=2009 >

Celkově ČR, od roku 2004, kdy přistoupila do EU, až do konce roku 2008, do rozpočtu EU zaplatila 146,6 mld. CZK a získala 200,6 mld. CZK. Za výrazným nárůstem čisté pozice ČR k evropskému rozpočtu v posledních letech stojí zejména dynamicky rostoucí příjmy ČR z rozpočtu EU, odvody ČR do evropského rozpočtu se zvyšují mírným tempem.

3 Současné zdroje a výdaje rozpočtu EU

3.1 Příjmová stránka

Převažující část příjmů rozpočtu EU tvoří vlastní zdroje ES, které jsou doplněny zdroji dalšími. Mezi vlastní zdroje zahrnujeme¹⁴:

- tradiční vlastní zdroje (cca 14,9 % celkových příjmů v roce 2007):
- cla z obchodu se třetími zeměmi vybraná podle společného celního tarifu¹⁵
- dávky (cla) uvalené na dovoz zemědělských produktů a dávky uvalené na cukr a izoglukózu¹⁶.
- zdroj z daně DPH podle jednotné sazby aplikované na sjednocený základ (cca 15,3% celkových příjmů v roce 2007).

¹⁴ *Evropská komise* : EC.EUROPA [online]. [cit. 2009-01-09]. Dostupný z WWW:

<http://ec.europa.eu/ceskarepublika/abc/budget/index_cs.htm#4>

¹⁵ Cla z obchodu se třetími zeměmi jsou vybírána podle společného celního tarifu. Jsou vybírána příslušnými celními orgány jednotlivých členských států (odpočet 10% na úhradu administrativních nákladů).

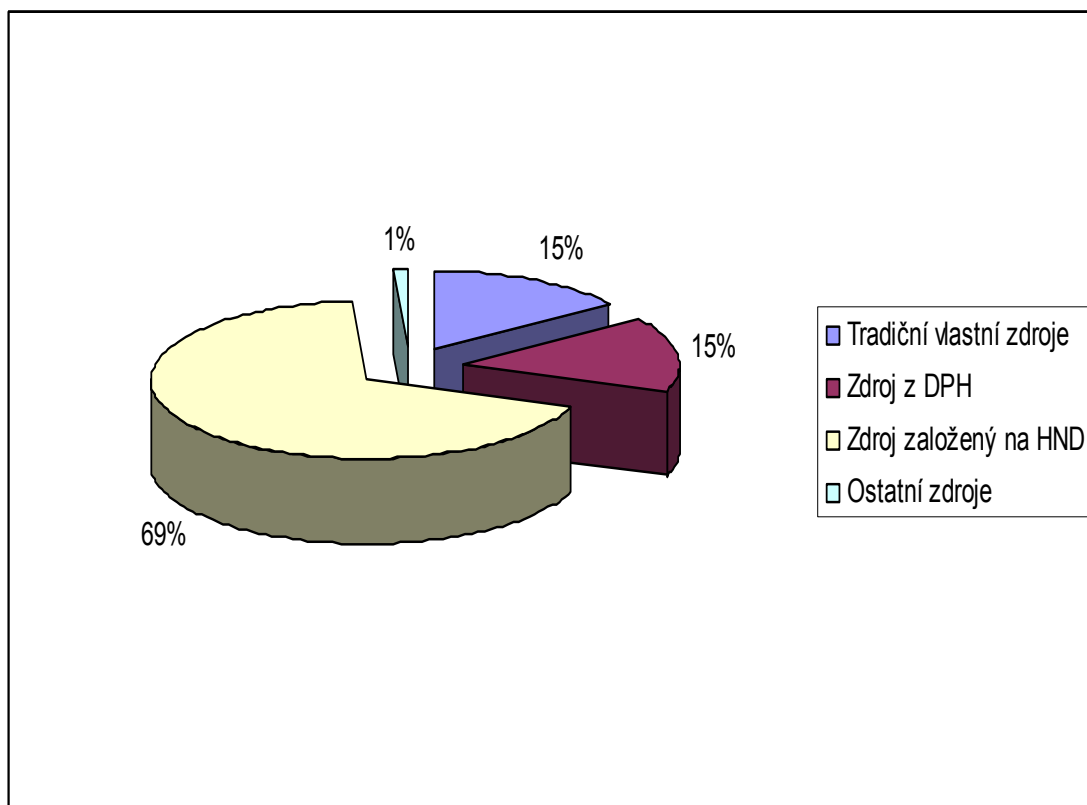
¹⁶ Vyrovnávací dávky vyplývají ze Společné zemědělské politiky a obchodu s nečlenskými státy se zemědělskými produkty. Jsou stanoveny jako pevné celní ekvivalenty celním sazebníkem ES. Jejich rozsah v rámci vlastních zdrojů rozpočtu EU činí méně než 1 %.

- zdroj založený na HND členských států (cca 68,7% celkových příjmů v roce 2007).

Mezi další zdroje lze počítat:

- přebytky z předcházejícího roku
- příjmy z administrativních operací institucí
- úroky z opožděných splátek
- sankce, apod.

Graf č. 6: Struktura příjmů rozpočtu EU v roce 2007



3.2 Výdajová stránka

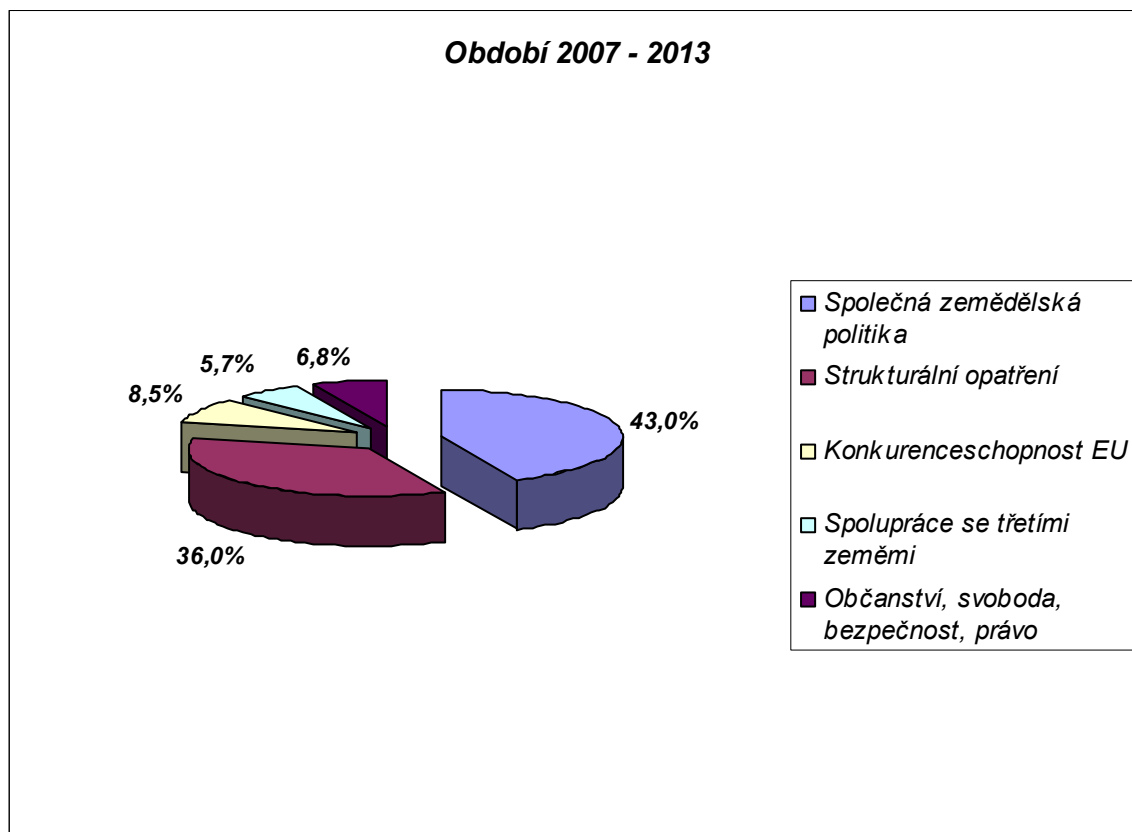
V celkových výdajích rozpočtu EU jsou obsaženy výdaje všech evropských institucí. Zdaleka největší část představují výdaje Komise, neboť ty zahrnují nad rámec administrativních výdajů Komise také všechny výdaje na politiky EU - např. na zemědělství a rozvoj venkova, politiku soudržnosti, vnější vztahy, výzkum, životní prostředí, a další. Pro období 2007 – 2013 je struktura výdajů popsána dále¹⁷:

- Společná zemědělská politika – je zaměřena na zemědělský sektor. Je povinnou složkou rozpočtu a i přes historické snižování tohoto trendu, i nadále představuje největší rozpočtovou položku. Na výdajích rozpočtu EU se v tomto období v průměru podílí 43 %. Většina (34 %) zemědělských výdajů směřuje na tzv. přímé platby zemědělcům a na opatření na zemědělských trzích (intervence apod.). Zbytek (9 %) je určen na podporu rozvoje venkova.
- Strukturální opatření – se týkají výdajů na strukturální fondy a tvoří druhou nejvýznamnější výdajovou položku rozpočtu EU (cca 36 % rozpočtových výdajů). Finance jsou určeny na výdaje související s Evropským fondem regionálního rozvoje, Evropským sociálním fondem a Fondem soudržnosti.

¹⁷ *Evropská komise* : EC.EUROPA [online]. [cit. 2009-04-10]. Dostupný z WWW:
<http://ec.europa.eu/ceskarepublika/abc/budget/index_cs.htm#4 >

- Výdaje na posílení konkurenceschopnosti EU – tato část výdajů představuje cca 8,5 % rozpočtových výdajů. Zahrnuje především výdaje na výzkum a technologický rozvoj, transevropské dopravní a energetické sítě, vzdělávací programy, podporu podnikání a další politiky.
- Spolupráce se třetími zeměmi - cca 5,7 % výdajů rozpočtu poplyne na rozvoj spolupráce s třetími zeměmi, jedná se především o spolupráci s rozvojovými zeměmi. Velká část bude vynaložena i na předvstupní pomoc a pomoc v rámci tzv. sousedské politiky.
- Občanství, svoboda, bezpečnost a právo - výdaje určené na řízení migrace, boj proti terorismu, ochranu základních lidských práv a na soudní spolupráci. Do této kategorie spadají i programy na podporu kultury, ochranu spotřebitele či evropské audiovizuální produkce.

Graf č. 7: Struktura výdajů rozpočtu EU (v období 2007 – 2013)



Finanční perspektiva pro roky 2007 – 2013 dokresluje strukturu výdajů následujícím způsobem.

Tabulka č. 5: Struktura finanční perspektivy pro období 2007 – 2013 (mld EUR, ceny roku 2004)

příděly na závazky	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007 - 2013
Kapitola 1: Udržitelný růst	51,09	52,15	53,33	54	54,95	56,38	57,84	379,7
- 1 a. konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	8,25	8,86	9,51	10,20	10,95	11,75	12,60	72,12
- 1 b. soudržnost pro růst a zaměstnanost	42,84	43,29	43,82	43,80	44,00	44,63	45,24	307,6
Kapitola 2: Ochrana a správa přírodních zdrojů	54,97	54,31	53,65	53,02	52,39	51,76	51,15	371,2
- z toho zemědělství - výdaje související s trhem a přímé platby	43,12	42,70	42,28	41,86	41,45	41,05	40,65	293,1
Kapitola 3: Občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost	1,12	1,21	1,31	1,43	1,57	1,72	1,91	10,27
- 3 a. svoboda, bezpečnost, spravedlnost	0,60	0,69	0,79	0,91	1,05	1,20	1,39	6,63
- 3 b. občanství	0,52	0,52	0,52	0,52	0,52	0,52	0,52	3,64
Kapitola 4: EU jako globální hráč	6,28	6,55	6,83	7,12	7,42	7,74	8,07	50,01
Kapitola 5: Správní výdaje	6,72	6,90	7,05	7,18	7,32	7,45	7,68	50,30
<i>Kompenzace</i>	<i>0,42</i>	<i>0,19</i>	<i>0,19</i>	-	-	-	-	-
Celková rozpočtovaná částka /	120,6	121,3	122,3	122,7	123,6	125,0	126,6	862,3
% HND EU	1,10	1,08	1,06	1,04	1,03	1,02	1,00	1,045

Zdroj: Ministerstvo financí ČR : MFCR [online]. [cit. 2009-04-10]. Dostupný z WWW:<
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/eu_financni_perspektiva.html>

4 Reforma rozpočtu

Schválení finanční perspektivy pro roky 2007 – 2013 předcházela dlouhá náročná jednání. Původní britský návrh zahrnující především výrazné snížení výdajů společného rozpočtu byl většinou zemí odmítnut. Současná finanční perspektiva byla přijata pouze s příslibem, že dojde k úplné a rozsáhlé revizi rozpočtu EU.

ER v **prosinci 2005** o této revizi rozhodla. Předmětem přehodnocení měla být jak výdajová stránka rozpočtu, tak i stránka příjmová. V květnu 2006 se EP, Rada a Komise dohodly, že by Komise měla přezkoumat rozpočet EU¹⁸. Komise byla vyzvána „*k provedení komplexního hloubkového přezkumu zaměřeného na všechny aspekty výdajů EU včetně společné zemědělské politiky, a zdrojů, včetně úlevy pro Spojené království, a k následnému podání zprávy v letech 2008/2009.*“¹⁹

4.1 Příčiny revize rozpočtu

Především v důsledku globalizace byla EU nucena změnit své priority ve smyslu hlavních úkolů. Mezi ně se nově přiřadily výzvy jako změna klimatu, inovace, strategie růstu a

¹⁸ Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : EK, [2008] [cit. 2008-12-20]. Dostupný z WWW: <
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consulation_doc_final_cs.pdf>

¹⁹ Prohlášení č. 3 k interinstitucionální dohodě mezi EP, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádnému finančnímu řízení ze dne 17. května 2006. Úřední věstník C139, 14.6.2006. S. 1.

zaměstnanosti. EU si byla vědoma, že pokud nevyjde vstříc svým občanům a neumožní jim vidět skutečné prosazování evropských zájmů a hodnot na celém světě, mohla by být její existence ohrožena. Změny si vyžádalo i rozšíření Unie a s ním i potřeba podporovat sociální, hospodářskou a teritoriální soudržnost.

4.2 Cíle revize rozpočtu

Cílem revize bylo především zhodnotit, zda současná struktura rozpočtu odráží aktuální politické priority a cíle EU. Dalším z cílů bylo definovat, jaké aktivity by měly z rozpočtu být financovány, které aktivity je třeba finančně posílit a které výdaje naopak omezit. Třetím z cílů byla potřeba stanovit střednědobé výdajové priority a základní principy pro nastavení rozpočtu, bez ohledu na jednání na konkrétní výši jednotlivých výdajových oblastí²⁰.

4.3 Vnitřní a vnější souvislosti přípravy revize rozpočtu

Přípravy revize rozpočtu byly vypracovány na základě analýzy aktuální situace. Východiska, která je potřeba brát v potaz pro vytvoření nové struktury rozpočtu, následují:

- Lisabonská smlouva - ER v prosinci 2007 schválila text nové smlouvy o EU, jenž by mohl vstoupit v platnost po ratifikaci všemi členskými státy.

²⁰ *Veřejná debata „Reforma rozpočtu EU“*, 30. říjen, 2008 [online]. Praha : EUROSOP, [2008] [cit. 2008-11-15]. Dostupný z WWW: < www.euroskop.cz/gallery/35/10583-30_10_2008_reforma_rozpocetu.ppt >

V referendu v Irsku však byla Lisabonská smlouva odmítnuta. V tuto chvíli není zřejmé, jaký dopad bude mít tato skutečnost na termín zahájení diskuze o revizi rozpočtu. Zároveň se stále čeká na vyjádření se ČR k Lisabonské smlouvě. Lisabonská smlouva přináší významné změny, které se zásadně dotýkají také rozpočtové oblasti. Lisabonská smlouva zřizuje nové instituce jako např. stálého předsedu ER nebo Evropskou službu vnější akce, jejichž fungování bude zajištěno financováním z rozpočtu EU. Dále Smlouva zakládá nové unijní kompetence, které samy o sobě nemusí mít přímý rozpočtový dopad, ale jejich zajištění může způsobit navýšení administrativy. V oblasti rozpočtu Lisabonská smlouva přináší nové aspekty spolupráce mezi Radou a EP. Klíčovou změnou je úprava právního rámce a procedurálních pravidel. Lisabonská smlouva institucionalizuje finanční perspektivu, která dosud byla sjednávána ve formě politické dohody mezi EP, Radou EU a EK. Finanční perspektiva, by měla po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost formu nařízení, které by Rada přijímala jednomyslně po vyslovení souhlasu ze strany EP. Pokud jde o roční rozpočet EU, Lisabonskou smlouvou se ruší rozdělení na povinné a nepovinné výdaje a zavádí se rozpočtová procedura složená pouze z jednoho čtení, a to jak v Radě, tak v EP.

- Změna institucí – dalším důležitým faktorem, který bezesporu ovlivní přípravu revize rozpočtu EU, je konec mandátu stávajícího kolegia komisařů a skutečnost, že v červnu roku 2009 se budou konat volby do Evropského parlamentu. To znamená, že přibližně od dubna bude EP dá se říci nefunkční. Je otázkou, do jaké míry tyto dva aspekty celý proces urychlí či zbrzdí.
- Prověрка funkčnosti SZP - hlavní výdajovou položkou, na kterou se upírá pozornost proreformních států, je bezesporu SZP, jejíž další reforma je nezbytným předpokladem pro skutečné změny v zaměření rozpočtových priorit.
- Nové výzvy - EU a její členské státy stojí před novými výzvami, které souvisejí s globálním prostředím 21. století: globalizací a z ní plynoucí potřeby podpory znalostí, mobility, inovací a konkurenceschopnosti EU;

stárnutím evropské populace; změnou klimatu a růstem cen energií; migrací a různorodými bezpečnostními hrozbami. Pro většinu z nich přitom platí, že předpokladem k přeměně těchto výzev v příležitosti k dalšímu rozvoji bude především provedení strukturálních reforem ze strany členských států. Bez reforem trhů práce, vzdělávacích, sociálních, zdravotních a penzijních systémů nebude snaha čelit těmto výzvám úspěšná. Primární odpovědnost musí nést členské státy, svou úlohu však bude hrát i Unie sama. Předmětem revize bude určit, do jaké míry je zásah EU nezbytný a efektivní a jaké nástroje povedou k nejlepšímu výsledku.

- Tlak na rozpočtovou disciplínu - pakt stability a růstu vyžaduje, aby veřejné rozpočty členských států byly ve střednědobém horizontu vyrovnané nebo v přebytku a roční deficit veřejných rozpočtů nepřesáhl 3 % HDP daného státu. Současně musí provádět strukturální změny, které by měly ve střednědobém až dlouhodobém horizontu snížit potřeby výdajů z veřejných rozpočtů, v přechodném období však mohou způsobovat další tlak na veřejné finance. Nutnost dodržování přísné rozpočtové disciplíny může mít značný vliv na průběh a výsledek revize rozpočtu. Již při vyjednávání o rozpočtovém rámci pro léta 2007-2013 byl opakován argument, že pokud členské státy musí provádět úsporná opatření na národní úrovni, nemohou být tlačeny do vyšších příspěvků do rozpočtu EU.
- Další rozšíření EU - perspektiva rozšiřování EU o Chorvatsko, příp. Turecko a později též o Makedonii a další státy západního Balkánu zásadně ovlivní diskuzi o tom, co a jakým způsobem má být financováno z rozpočtu EU. Přitom zejména rozšíření EU o Turecko by při zachování stávajících parametrů způsobilo tak výrazný šok, že by v současné podobě nemohly fungovat dvě objemově nejvýznamnější politiky EU – SZP a politika hospodářské a sociální soudržnosti, což může být využito jako argument pro provedení zásadnějších reforem obou politik.

4.4 Harmonogram reformních příprav

V roce 2007 zveřejnila Komise sdělení „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, tzv. Issues Paper²¹, čímž byla zahájena veřejná debata o budoucích prioritách EU a jejich financování, která byla ukončena v červnu 2008. Příspěvky od občanů, akademické sféry, neziskových organizací, regionů a měst a zároveň od většiny členských států, byly zesumarizovány a předneseny na **konferenci se stejným názvem tedy „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“**, která se konala **v listopadu roku 2008 v Bruselu**. Závěry této konference daly podnět ke konkrétní politické debatě o revizi, která bude zahájena po předložení tzv. Bílé knihy. Původně plánovaný termín pro její zveřejnění měl být přelom roku 2008 a 2009, avšak především vzhledem ke globální finanční krizi a jejím dopadům, byla zákonitě věnována přední pozornost aktuální hospodářské situaci a skutečný termín pro dokončení reformy zůstává otevřený. Na základě výsledků konference a současně na základě dokumentů jejích přispěvatelů lze některé další kroky pouze odhadovat.

Závěry revize by měly být zohledněny v návrhu příští finanční perspektivy pro období po roce 2013. Na období od roku 2014 nebude tedy navržen nový, víceletý finanční rámec, což bude úkol pro novou Komisi, nebude však stanovena ani celková výše a podrobné

²¹ Dne 12. září 2007 Komise zveřejnila sdělení *Reformovat Unii, změnit Evropu* (tzv. Issues Paper). Jedná se o dokument obecného charakteru, jenž má stimulovat diskuzi o budoucím směřování politik a jejich financování. Sdělení klade obecné otázky směřující k dlouhodobým prioritám EU a základním principům obsahu a sestavování rozpočtu. Cílem Komise bylo nejprve vést politickou debatu o obsahu politik a směřování Unie.

členění rozpočtu EU, bude spíše dána struktura se zaměřením budoucích priorit výdajů z pohledu přidané hodnoty a co nejefektivnějších výsledků²².

²² *Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“*, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : EK, [2008] [cit. 2009-01-12]. Dostupný z WWW: <
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_cs.pdf>

5 Podklady pro konferenci „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“

Základem pro přípravy a konání se konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“ byly jak příspěvky široké veřejnosti, tak i příspěvky většiny členských zemí. Účelem bylo iniciovat otevřenou diskusi o financích EU na úrovni místní, regionální, národní i evropské. Komise zadala mimo jiné vypracování tří nezávislých studií. Na základě studia jednotlivých dokumentů, které byly zveřejněny právě v souvislosti s touto konferencí, jsem se pokusila zachytit nejdůležitější informace, které by mohly být vodítkem pro budoucnost rozpočtu EU. Tyto jsou uvedeny v dále v navazujících podkapitolách.

5.1 Stanoviska přispěvatelů v rámci veřejné diskuze

Komise obdržela od veřejnosti téměř 300 příspěvků. Přispěvatelé pocházejí z řad veřejnosti, odborníků a akademické sféry. Mezi respondenty se také zařadila většina členských států EU. Tyto příspěvky posloužily jako základ pro konferenci týkající se reformního úsilí financí EU. Následující řádky vycházejí z Konzultační zprávy Komise Evropských společenství, která shrnuje názory jednotlivých přispěvatelů. Dokument v zásadě shrnuje nejdůležitější a opakující se příspěvky, které sloužily pro přípravu základních dokumentů konference. Hlavní podněty k diskusi byly tyto²³:

²³ *Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“*, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : Evropská komise, [2008] [cit. 2009-01-23]. Dostupný z WWW: <
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_cs.pdf>

5.1.1 Rozpočet jako nástroj pro změnu priorit

- Schopnost reagovat na měnící se potřeby – většina přispěvatelů není spokojena se současnou strukturou rozpočtu. Rozpočet je podle nich strnulý ve finančních rámcích a není schopen se flexibilně přizpůsobovat prioritám EU. Kritice dále podléhá fakt, že existuje obecné povědomí o tom, že výdajová politika je ovlivňována velikostí a zeměpisným rozložením, a dále, že výdaje podléhají politickým dohodám, namísto aby byly určeny tam, kde je po nich reálná potřeba.
- Rovnováha mezi stabilitou a flexibilitou ve víceletých finančních rámcích – obecně lze říci, že většina přispěvatelů souhlasí s pokračováním víceletých finančních rámců. Rozdílnost názorů se odráží v délce těchto rámců. Pro zkrácení časového rámce (nejčastěji uváděno období pěti let) hovoří **rozpočtová flexibilita**, což by bylo možné řešit např. tím, že by se provázala funkční období EP a EK s obdobím víceletých rámců, což by v zásadě mohlo vést k větší zodpovědnosti orgánů EU za dodržování finančních plánů. Dalším řešením by mohla být střednědobá hodnocení určitých programů, která by byla založená na vysoce efektivním systému hodnocení a změn rozpočtu. Naopak pro prodloužení finančního rámce hovoří realizace politik, které vyžadují dlouhodobé plánování (např. vesmírné programy).

5.1.2 Přidaná hodnota výdajů EU

- Hlavní politické úkoly – hlavním faktorem, který stojí za úkoly, které Evropa bude muset v následujících letech a desetiletích řešit, je globalizace. Od tohoto jevu se odvíjejí všechny úkoly, které většina z přispěvatelů uvádí jako prioritní pro občany EU. Těmi jsou v první řadě **udržování a zlepšování konkurenceschopnosti Evropy a boj proti klimatickým změnám**. Evropa by měla dále přijímat větší zodpovědnost za vyrovnávání se s vnějšími tlaky, zajištění dodávek energie, podpora transformace evropské ekonomiky na ekonomiku znalostí a služeb, přizpůsobení se demografickým trendům, řízení

migrace, snížení nerovnováh a rozdílů a řešení bezpečnostních hrozeb.

- Hlavní principy – výdaje EU musí zajišťovat občanům EU nepopiratelné výhody, jichž nemůže být docíleno financováním na jiných úrovních včetně sektoru soukromého. Jako úskalí je zmiňována přesná definice pojmu „**přidaná evropská hodnota**“, na jehož popisu se jednotliví přispěvatelé neshodují, tedy v případě, pokud jsou schopni jej definovat. Někteří přispěvatelé tvrdí, že „přidané evropské hodnoty“ nemusí být dosaženo pouze prostřednictvím rozpočtu. V této souvislosti je uváděn potenciál úvěrových programů a programů úvěrových záruk.
- Priority a změny, které je třeba realizovat – většina příspěvků má společného jmenovatele, kterým je potřeba odrážet současné politické úkoly právě v rozpočtu. Prioritní pozornost je věnována změně klimatu a zvyšování evropské konkurenceschopnosti. Dále existuje obecný souhlas se **zvýšením výdajů v oblasti výzkumu, technologického vývoje a inovace, stejně tak jako podpora programů mobility ve školství**. Dalším diskutovaným bodem je snížení regionálních rozdílů a i tady většina příspěvků je souhlasná s výraznější podporou méně rozvinutých členských států a regionů. Snad nejdiskutovanější politikou je SZP, kde neexistuje jednoznačnost názorů týkající se snížení či zvýšení výdajů v této oblasti. Kde dochází ke shodě, je fakt, že je potřeba politiku reformovat. Avšak opětná neshoda ohledně tohoto tématu se týká budoucnosti přímých plateb. V neposlední řadě panuje většinový souhlasný názor ohledně potřeby posílit roli Unie v oblasti migrace a bezpečnosti. Vzhledem k rostoucí závislosti blahobytu Evropanů na vývoji za hranicemi EU je proto kladen důraz na vnější politiky a politiku evropského sousedství.
- Plnění rozpočtu – bezpochyby existuje prostor pro další zlepšování v účinnosti a účelnosti plnění rozpočtu. Dále je zdůrazňována potřeba jasných zodpovědností a integrovaného kontrolního rámce. Při poskytování prostředků z rozpočtu je kladen důraz na výsledky a výkonnost, tj. je důležité systematické vyhodnocování politik a silnější propojení se sestavováním

rozpočtu. Víceméně rozpačité reakce souvisí s existencí výkonných agentur, ty by měly být zřizovány pouze tehdy, pokud zajistí jasné úspory z rozsahu nebo reálné výhody daného oboru. Za poslední je v rámci tohoto bodu zmiňována flexibilita, tj. rozpočet by měl obsahovat dostatečnou rezervu. Pro hovoří fakt, že flexibilnější nástroje poskytnou možnost rychlejšího rozhodování. Proti pak možnost ohrožení stability finančního rámce, zejména pak možnost zneužití a upřednostnění krátkodobých faktorů.

- Časový horizont pro změnu orientace – v tomto ohledu neexistuje jednota, nejvíce se respondenti přibližují termínu po roce 2013 s tím, že zásadní změny by probíhaly na základě přechodných mechanismů.

5.1.3 Reforma systému vlastních zdrojů

- Reforma systému vlastních zdrojů – z hlediska posouzení stávajících složek vlastních zdrojů panují následující názory. Ohledně **tradičních vlastních zdrojů** existuje víceméně shoda v pozitivním slova smyslu, tyto zdroje jsou účelné a měly by být zachovány. Naprostá většina vlád členských států, ale i poměrně vysoké procento respondentů by bylo pro reformu **zdrojů založených na DPH**. Některé názory dokonce připouští ukončení tohoto zdroje. Naopak **zdroj založený na HND** vychází dle statistiky jako spravedlivý, transparentní a jednoduchý. V některých případech se mluví o jeho rozšíření třeba i na úkor zdroje z DPH. Vývoj **nových vlastních zdrojů** je předmětem diskuze a nejvíce upřednostňovaným přístupem k reformě finančního systému. Názory na podstatu tohoto zdroje jsou však odlišné. Možnostmi jsou vytvoření určité daně EU nebo alternativní vlastní zdroje jako např. zdroje vztahující se k životnímu prostředí (části příjmů z obchodování s emisemi; daň z vypouštění CO₂; uhlíková daň; daň z energií; daň z benzínu, paliva či kerosínu; platby za leteckou dopravu apod.). Nejen z výše uvedeného plynou dvě hlavní podoby systému financování budoucích potřeb EU a to buď

- **system založený výlučně na tradičních vlastních zdrojích a zdrojích založených na HND, nebo system založený pouze na nových vlastních zdrojích.**
- Korekce – valná většina přispěvatelů se kloní k názoru, že korekce, kompenzace nebo jakékoliv výjimky musí být odstraněny z důvodu spravedlivosti a průhlednosti rozpočtu EU.
- Budoucí model financování – nejatraktivnější mezi členskými státy je model založený na HND, zrušení zdrojů z DPH a korekcí. Mezi nevládními organizacemi, v akademickém prostředí a mezi ostatními respondenty z oblasti veřejnosti panuje soulad s modelem, který upřednostňuje alternativní finanční zdroje a také ruší veškeré korekce.

5.2 Stanovisko ČR k veřejné diskuzi

Na základě příspěvku ČR do debaty o revizi rozpočtu EU z června roku 2008 lze obecně konstatovat, že dle ČR by hlavním cílem revize měl být přesun výdajových priorit na takové politiky, které mají pro dosažení strategických cílů EU největší potenciál. Jednotlivé body jsou v souhrnu uvedeny v následujícím textu²⁴:

²⁴ *Ministerstvo financí ČR* : MFCR [online]. [cit. 2009-04-10]. Dostupný z WWW: <
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/eu_financni_perspektiva_40730.html >

- Hlavní principy revize – rámec revize by měl být vypracován v souladu se základními principy jako jsou **přidaná hodnota; proporcionalita; subsidiarita²⁵; respektování základních principů EU**, kterými jsou solidarita, spravedlnost a rovné zacházení; a **řádné finanční řízení**. EU by se v kostce měla angažovat pouze tam, kde je unijní řešení efektivnější než řešení na úrovni členských států nebo vybraných regionů²⁶. Dále ČR upozorňuje na to, že výdaje z rozpočtu jsou pouze jeden z nástrojů a že mnohé úspěchy Unie byly dosaženy jen s minimem výdajů a to za pomoci regulace, legislativních úprav nebo koordinace národních politik (viz měnová unie nebo vnitřní trh). Panuje zároveň obecné přesvědčení, že není nutno navyšovat objem rozpočtu nad současnou úroveň.
- Výdajová stránka rozpočtu - mezi strategické cíle rozpočtu by mělo patřit **dosažení udržitelného a vyváženého růstu Unie a posílení její globální konkurenceschopnosti** při zajišťování její vnitřní soudržnosti. Mezi prioritní nástroje zahrnuje ČR **politiku hospodářské, sociální a územní soudržnosti**,

²⁵ Subsidiarita (z lat. subsidiaris – pomocný, podpůrný od subsidium – pomoc, podpora) dnes obvykle znamená princip subsidiarity, politickou zásadu, podle níž se rozhodování a zodpovědnost ve veřejných záležitostech má odehrávat na tom nejnižším stupni veřejné správy, který je nejbližší občanům. Vyšší úrovně správy mají rozhodovat jen tam, kde si to povaha věci vyžaduje. Princip subsidiarity je tak prohloubením myšlenky demokracie, je opakem centralismu a zdůrazňuje decentralizaci a úlohu samospráv.

²⁶ *Veřejná debata „Reforma rozpočtu EU“*, 30. říjen, 2008 [online]. Praha : EUROSOP, [2008] [cit. 2008-11_23]. Dostupný z WWW: <www.euroskop.cz/gallery/35/10583-30_10_2008_reforma_rozpoctu.ppt >

kde ČR prosazuje větší koncentraci finanční podpory na méně vyspělé členské státy a jejich zaostávající regiony, a **politiku pro růst a konkurenceschopnost**, v rámci níž by měl být kladen důraz na dobudování vnitřního trhu; podporu špičkového výzkumu a snížení technologických mezer mezi jednotlivými státy resp. regiony; realizace transevropských sítí a podpora celoživotního učení vč. podpory mobility studentů. V oblasti **zemědělské politiky** ČR zásadně apeluje na snížení výdajů na SZP, zejména pak na přímé platby a tržní opatření a naopak je větší důraz položen na rozvoj venkova. Dalšími prioritami jsou spolupráce v oblasti justice, migrační a azylová politika nebo podpora kandidátských států.

- Příjmová strana rozpočtu – by měla být reformována v souladu s principy zjednodušení, efektivity a transparentnosti. Podstatné je zrušit veškeré korekce a již žádné nové nevytvářet. ČR dále doporučuje zrušit zdroj založený na DPH a zároveň nedoporučuje zavádět nové daňové zdroje jako např. evropskou daň. Tj. jinými slovy říká, ponechat pouze příspěvek z HND a tradiční vlastní zdroje.

ČR se dále podrobněji vyjádřila k problematice úprav SZP a jejich implementace do rozpočtu EU. ČR souhlasí s postupným snižováním podílu SZP na výdajové straně rozpočtu. ČR by z obecného pohledu uvítala možnost snížení objemu přímých plateb ve prospěch rozvoje venkova. Současně bude ČR v souvislosti s revizí rozpočtu EU usilovat o nastavení rovných podmínek financování SZP pro všechny členské státy, neboť jen nediskriminační přístup chápe jako skutečně liberální. ČR nebude dogmaticky hájit stávající strukturu evropského rozpočtu, přičemž podporuje snižování výdajů na SZP, bude-li však rozloženo rovnoměrně a spravedlivě mezi všechny členské státy. Pokud by však návrhy na snížení objemu výdajů na SZP odpovídaly pouze opatřením navrhovaným v rámci Health Check, jakými jsou degresivita (jedná se o opatření redukující přímé platby na základě velikostní struktury podniků) plateb či capping, pravděpodobně by ČR toto neakceptovala. Opatření typu degresivity by totiž mělo selektivní dopad pouze na některé členské státy, a tím by negativně ovlivnilo udržení konkurenceschopnosti agrárního sektoru v zemích jako je ČR (předpokládaný dopad degresivity pro ČR by odpovídal téměř

40 % dotčených přímých plateb, ve srovnání např. s Francií, u které činí odhad cca 6,5 %, či Rakouskem – cca 2,5 %).

5.3 Výsledky odborných studií

Paralelně s veřejnou diskuzí poptala Komise zpracování nezávislých odborných studií týkajících se daného tématu.

5.3.1 Studie týkající se výdajové stránky rozpočtu

Na základě zhodnocení současného stavu rozpočtu EU a v návaznosti na posouzení trendů pro následujících dvacet až třicet let dochází studie k výsledku, který hodnotí stávající politiky, označuje oblasti, které je třeba revidovat, a současně nabízí tři možnosti reform, tzv. balíčky²⁷. Těmi jsou: 1/ **Klimatické změny a energetické zdroje**, 2/ **Znalosti a inovace**, 3/ **Společné bezpečnostní a zahraniční záležitosti**. Dokument navrhuje v rámci těchto oblastí zásadní odklon od běžného vývoje. Doporučuje až 50% navýšení rozpočtu v rámci každého jednotlivého balíčku. Což však nemusí nutně znamenat zvýšení celkového rozpočtu. V návaznosti na reformu se stanou v budoucnu některé další politiky méně podstatné, tedy nebude potřeba do nich v takové míře „investovat“.

Studie uvádí dvě oblasti, které by měly podlehnout reformě. První ze dvou navrhovaných politik je **Společná zemědělská politika** resp. její část - přímé platby a rozvoj venkova.

²⁷ *Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“*, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : Evropská komise, [2008] [cit. 2009-01-23]. Dostupný z WWW: http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_EUspending_en.pdf

Argumenty pro její udržení jsou čím dál tím slabší. Avšak je potřeba její význam oslabovat postupně. Problémem blízké budoucnosti by mohlo být přistoupení vysoce zemědělského Turecka, a proto by bylo z tohoto pohledu rozumné, uskutečnit reformu za přítomnosti pouze stávajících členů EU. Druhou politikou s příležitostí aplikace změn je **politika soudržnosti** – především pak její části týkající se regionální zaměstnanosti a konkurenceschopnosti. Dobrými příklady pro snížení nákladů do této oblasti jsou Irsko a Španělsko. V Irsku byly již tyto fondy eliminovány z důvodu jejich nulové potřeby. Vzhledem k vzrůstající tendenci politické integrace se lze domnívat, že i přes omezování dotací v rámci slabších regionů, avšak v relativně bohatých státech, bude postupně docházet k oslabování politického odporu, který by s touto změnou mohl souviset.

5.3.2 Studie týkající se příjmové stránky rozpočtu

Podle studie zaměřující se na hodnocení zdrojů rozpočtu EU²⁸ neexistuje ideální návod pro financování a nelze se domnívat, že bude nalezeno jedno řešení, které by uspokojilo všechny ekonomické a politické požadavky. Současný rozpočet je v mnoha ohledech v pořádku především s ohledem na zajišťování uspokojivé výše příjmů a zároveň v souvislosti se spravedlivým rozdělením zátěže jednotlivých zemí. Kritickým momentem je, že rozpočet zaostává v návaznosti na **princip rozhodování, zodpovědnosti a průhlednosti**. Dokument obhájí financování zdroji, které jsou přímo navázány na cíle či

²⁸ *Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“*, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : EK, [2008] [cit. 2008-12-10]. Dostupný z WWW: <
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_financingEU_de_en_fr.pdf>

politiky Společenství a jsou dostatečně průhledné pro obyvatele Unie. Dalším argumentem je fakt, že v dobře nastaveném a fungujícím rozpočtu nemůže být prostor pro jakékoliv **opravné mechanismy**.

Nový systém rozpočtu by měl redukovat národní příspěvky o 50% a více a být založen na **novém systému vlastních zdrojů**. Konkrétním příkladem je **daň z letecké dopravy**, která by mohla společně s celkovými vlastními zdroji navýšit příjmy do rozpočtu o **30%**. Alternativní dodatečné vlastní zdroje by mohly být vytěženy z prodeje emisních povolenek a z daní z vypouštění CO₂ stejně jako z daně z benzínu. Spolu těmito zdroji by mohly celkové příjmy **vzrůst až o 50%**.

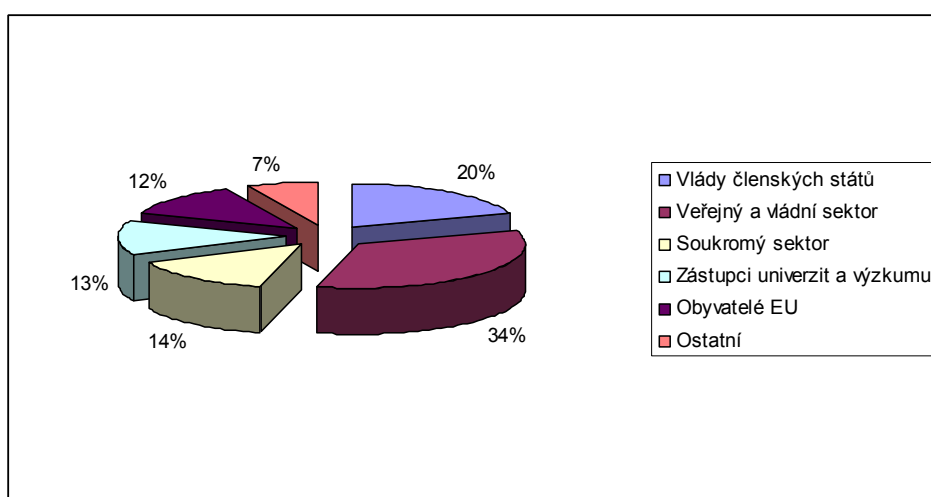
V případě, že rozpočet EU bude vyžadovat podstatné navýšení financování, měl by být zvolen jiný přístup vyhledávání zdrojů. Princip harmonizace daní pomocí zavedení **jednotné evropské úrovně daně z příjmu** ideálně v plném, ale i v prvotní fázi přijatelném částečném provedení. To by však předpokládalo perfektní fungování vnitřního trhu EU. V tomto případě, pokud se ukáže, že je nevyhnutelné z politických důvodů zachovat korekce v jakémkoliv slova smyslu, studie doporučuje jednotná pravidla pro všechny členské státy. Zdroj založený na HND by měl být v této fázi zachován.

Ve smyslu dvou výše nastíněných scénářů, doporučený postup je implementovat tyto dva „scénáře založené na vlastních zdrojích“ ve dvou stupních. Problémem v blízké budoucnosti bude velice pravděpodobně otázka jednotného zdanění. Pro jakékoliv další kroky je podstatné prohloubení evropské integrace.

6 Závěry konference a možné varianty vývoje rozpočtu EU

Do veřejné diskuze se zapojily všechny členské státy, bylo přijato 300 příspěvků, na 2000 lidí z 20 zemí přímo přispělo do debaty o reformě rozpočtu. Všechny komentáře mají společného jmenovatele a tím je potřeba změnit strukturu rozpočtu EU, tak aby byl schopen čelit výzvám a nástrahám, které EU ve svém vývoji podstupuje. Základním parametrem pro jeho tvorbu by měla být evropská přidaná hodnota.

Graf č. 8: Graf znázorňující jednotlivá skupiny přispěvatelů



Zdroj: Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : Evropská komise, [2008] [cit. 2009-01-23]. Dost. z WWW:<http://ec.europa.eu/budget/reform/library/conference/intro_grybauskaitė.pdf

Mezi hlavní body, na které je potřeba se během následujícího vývoje EU zaměřit, patří²⁹:

- Změna klimatu – 2/3 respondentů považují tuto výzvu jako jeden z nejdůležitějších testů pro budoucí fungování EU.
- Konkurenceschopnost EU v globální ekonomice – jeden ze dvou respondentů dává růst ekonomiky EU ve světovém měřítku na první pozici.
- Energetické zásobování – většina příspěvků se týká energetické dostatečnosti a bezpečnosti.

Mezi další úkoly, které se v diskuzích opakovaly, spadají: potřeba vyrovnat nejednotnosti mezi jednotlivými členskými státy a jejich regiony; důraz na demografické trendy jako je stárnutí populace apod.; potřeba vyrovnat se s vnějšími tlaky jako je bezpečnost občanů EU nebo migrace.

Z výše uvedených otázek vyplývají jednoznačné **úkoly v oblasti výdajových politik**, kterými jsou:

- Hospodářský růst a ekonomický rozvoj EU patří mezi budoucí nejdůležitější výdajové politiky EU.

²⁹ *Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“*, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : Evropská komise, [2008] [cit. 2009-01-23]. Dostupný z WWW: <
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/conference/intro_grybauskaite.pdf >

- Konkurenceschopnost, výzkum a inovace – důraz by měl být kladen na podporu výzkumu a zajištění větších investic do této oblasti; větší finanční podpora inovací v oblasti průmyslu a podnikání; důraz na politiky podporující konkurenceschopnost EU.
- Životní prostředí a změna klimatu – důraz je kladen na zvýšení výdajů plynoucích přímo do této oblasti; více investic do oblasti výzkumu s cílem podpořit právě úkoly spojené s ochranou životního prostředí a změny klimatu; přizpůsobit všechny ostatní politiky EU potřebám ochrany životního prostředí.
- Energie a energetická bezpečnost – mezi nejpodstatnější úkoly patří nutnost zajištění energetické bezpečnosti; koncentrace výzkumu na otázky efektivního využití energetických zdrojů; investice do energeticky efektivních technologií; nárůst finančních prostředků na vývoj obnovitelných nethetických zdrojů.
- Politika soudržnosti – je potřeba zachovat tuto výdajovou oblast, ale ukázalo se, že je potřeba pozměnit její strukturu. Je nutné soustředit se na méně rozvinuté státy a regiony EU; zaměřit se na politiku hospodářské konvergence; pozměnit strukturu ve smyslu schopnosti čelit globálním výzvám.
- Společná zemědělská politika – výsledky jasně ukazují, že je nutné omezit význam SZP a že reforma SZP je již v danou chvíli nedoložitelná. Mezi hlavní úkoly patří omezení přímých plateb a zároveň přesunutí oblasti rozvoje venkova do oblasti politiky soudržnosti.

Celkový systém zdrojů rozpočtu EU potřebuje výraznou změnu ve smyslu **přehlednosti, zjednodušení a transparentnosti**. Oblast příjmů tedy zaznamenala také mnoho podnětů pro změnu, ty nejdůležitější jsou uvedeny dále:

- Tradiční vlastní zdroje - zůstávají i nadále silně podporovány.
- Zdroje založené na HND – v minulosti vykázaly svou úspěšnost a efektivnost, především ve smyslu spravedlivosti

celkové zátěže jednotlivých přispěvatelů. Má tedy význam v nich pokračovat a posílit jejich význam.

- Zdroj založený na DPH – tlak na zjednodušení systému v budoucnosti právě odstraněním tohoto typu zdroje.
- Korekce – téměř absolutní souhlas jednotlivých respondentů s nutností odstranit tuto nepřehlednou výdajovou položku a do budoucnosti nepřipustit žádné rozpočtové výjimky.
- Alternativní vlastní zdroje – dostávají zelenou a je doporučeno v některé navrhované zdroje vyzkoušet s důrazem na soulad s jednotlivými politikami EU.

7 Zhodnocení současné ekonomické situace v Evropě

Jak již bylo výše zmíněno, současná nepříznivá situace na globálních finančních trzích má bezesporu výrazný dopad na ekonomické a politické dění v Evropě. Málokdo dokáže s jistotou předvídat, jakým směrem se ekonomiky jednotlivých zemí a tedy i EU budou v nejbližších dnech a týdnech ubírat. Cílem každého členského státu je zachránit svou ekonomiku, což, pokud dojde k bezchybnému postupu, v důsledku pozitivně ovlivní i vývoj EU jako celku. Je ale potřeba klást důraz na to, aby opatření přijatá na úrovni členských států obsahovala státní pomoc, která je v souladu se Smlouvou o ES, protože taková opatření by mohla narušit společný trh a konkurenci. Proto tyto státní akty podléhají oznámení Komisi a jejímu schválení. Spolupráce členských zemí a Komise přispívá tedy k zavedení mechanismů, jejichž cílem je překonat problémy spojené s finanční krizí bez narušení hospodářské soutěže.

Od podzimu loňského roku bylo přijato více než 50 rozhodnutí, která pomohla udržet finanční stabilitu a navrátit důvěru ve finanční sektor i hospodářství jako celek. Do 31.3.2009 přijala Komise 23 schémat předložených 18 členskými státy: 12 záručních schémat, 6 schémat rekapitalizace, 5 schémat kombinujících několik opatření a jedno k financování akvizice kapitálových aktiv. Navíc k obecným schématům 10 států přijalo ad hoc jednotlivé zásady ve prospěch jednotlivých finančních institucí. Schémata a ad hoc opatření schválená podle současných výjimečných okolností vyžadují speciální následný postup členských států a Komise k ujištění, že skončí, jakmile to hospodářská situace dovolí. Jako všeobecné pravidlo musejí členské státy provést hodnocení nejméně jedenkrát za šest měsíců a podat zprávu Komisi. Hodnocení se také bude týkat plánů restrukturalizace, dohodnuté s členskými státy k předložení v jednotlivých případech k jednotlivým finančním institucím. Bude hodnocena každá banka, která dostane státní pomoc a bude v budoucnu životaschopná, protože je v zásadě zdravá, nebo se životaschopnou v budoucnu stane, protože projde restrukturalizací. V příštích měsících Komise posoudí každý příklad podrobně podle jednotlivých zásluh.

Celková maximální částka krizových opatření určených např. na podporu

finančním institucím, která byla schválena Komisí, činí 3000 miliard EUR. Toto číslo představuje celkovou maximální částku záručních režimů (ve výši 2300 miliard EUR), rekapitalizačních režimů (téměř 300 miliard EUR) a záchranných a restrukturalizačních opatření ad hoc určených individuálním bankám a finančním institucím (okolo 400 miliard EUR). Reálný objem státní pomoci bude výrazně nižší, zejména proto, že prvek pomoci u státních záruk představuje normálně pouze malou část zaručených částek. Skutečný rozpočtový výdaj nastává pouze ve chvíli, kdy je státní záruka čerpána.

Výše uvedená opatření napomohla udržet finanční stabilitu a navrátit důvěru ve finanční sektor a hospodářství jako celek a zároveň umožnilo zachovat do budoucna podněty pro přiměřené podstupování rizika a soutěž. **Kontrola státní podpory** zásadním způsobem přispěla k tomu, aby se předešlo nezdravému soutěžení v oblasti dotací a aby se uvnitř jednotného trhu udržely rovné podmínky pro všechny podniky. Byly zachovány zájmy významných finančních institucí, které jsou schopny provozu bez státní podpory.

Od začátku října 2008 měly Komisi řízené činnosti, které mají pomoci bojovat s finanční krizí, jasný politický rámec. Komise přijala v těsné spolupráci s členskými státy v období mezi říjnem 2008 a únorem 2009 tři sdělení: sdělení k bankovníctví ze dne 13. října 2008, sdělení o rekapitalizaci a sdělení o znehodnocených aktivech.

Komisařka pro hospodářskou soutěž Neelie Kroesová k tomuto tématu řekla³⁰:⁴⁴ Posledních šest měsíců ukázalo, že kontrola státní pomoci hraje klíčovou úlohu při koordinovaném celoevropském řešení problémů, které přináší hospodářská krize. Pravidla státní pomoci vyzkoušená a testovaná Evropskou unií byla a jsou nedílnou součástí řešení.

³⁰ Zpravodaj BIVŠ z Evropské unie, MEMO/09/160.

Náš zásah a někdy i přísné podmínky zamezily tomu, aby se členské státy chytily do pastí protekcionismu a přenášely své problémy na jiné členské státy, a zároveň umožnily členským státům předejít finančnímu zhroutil. Nyní je odpovědností finančního sektoru očistit své účty a restrukturovat se, aby byla zajištěna životaschopná budoucnost.“

Některé země EU jsou však finanční krizí natolik zasažené, že se spekuluje o možnosti státního bankrotu. Mezi ně patří např. Lotyšsko, Maďarsko nebo Rumunsko. Jednoznačně jedním z hlavních důvodů toho, že se tyto země dostaly do „problémů“, je jejich vysoká míra zadluženosti. Do této kritické doby by mohla fungovat záchrana „problémových“ ekonomik tak, že by Mezinárodní měnový fond (dále jen MMF)³¹ poskytl dané zemi překlenovací půjčku proto, aby byla schopna splácet své závazky jak vůči svým občanům, tak i vůči zahraničí. MMF pak stanovil jasné podmínky, jak a kdy peníze musí dlužník vrátit. Za standardní situace by toto bylo pravděpodobně dobrým řešením současné krize, avšak je potřeba brát v úvahu, že i rozpočet MMF je omezený, a tedy, pokud by se krize rozšířila, nebude schopen tento fond poskytnout dostatek podpůrných financí. Maďarsko již například čerpalo 15 mld EUR, Rumunsko žádá o 10 mld.

³¹ Mezinárodní měnový fond (*International Monetary Fund*, zkratka *IMF*; v češtině se však běžně používá zkratka z domácího názvu MMF) je mezinárodní organizace přidružená k OSN, jež si klade za cíl usnadňovat mezinárodní měnovou spolupráci, podporovat stabilitu směnných kurzů a prostřednictvím půjček podporovat státy, jež zažívají hospodářské potíže. Byl založen v červenci 1944 a má v současnosti 185 členských států (z členů OSN do něj z různých důvodů nepatří jen Andorra, Kuba, Lichtenštejnsko, Monako, Nauru, Severní Korea a Tuvalu). Hlavní sídlo MMF se nachází ve Washingtonu D.C..

V další fázi by tedy mohl pomoci rozpočet EU, avšak i tady je zádrhel. EU nemůže vydávat obligace a jedním z hlavních principů rozpočtu je jeho vyrovnanost. Peníze, které jsou tedy v tuto chvíli určeny např. na strukturální fondy nebo zemědělské dotace se přirozeně EK nechtějí používat jiným způsobem, protože by tímto krokem potlačila jeden ze základních principů EU – vyrovnávání rozdílů mezi chudými a bohatými regiony.

Kdo by tedy mohl pomoci tonoucím státům? Mohly by to být jednotlivé silné státy EU, které mohou vydávat obligace jako je třeba Německo nebo Francie. Nebo by EU poprvé mohla vydat evropské obligace tzv. eurobondy.

V hodině dvanácté přispěla na pomoc skupina států G20³², které se na svém zatím posledním dubnovém summitu v Londýně dohodla, že poskytne přes jeden bilion dolarů z kapes svých daňových poplatníků. Pět set miliard z celkové sumy půjde na pomoc státům v hospodářských problémech a to prostřednictvím MMF. Ten dále obdrží dvě stě padesát miliard na program zvláštních práv čerpání, což znamená další přísun pro potřebné země. Zbytek z celkového objemu jednoho bilionu poputuje na podporu globálního obchodu a jako podpora pro nejchudší rozvojové státy.

Základní pravidla a principy rozpočtu EU zůstávají v tuto chvíli nedotčena. Otázkou zůstává, co by se stalo, kdyby skutečně některá ze zemí EU došla do státního bankrotu. Pak by byla pravděpodobně ohrožena stávající struktura nejen rozpočtu ale i celé EU. V tomto

³² Jako G20 se označuje neformální seskupení bohatých a rozvojových států, které se pravidelně scházejí od konce 90. let. Členové se podílejí na světovém produktu z devadesáti procent, na globálním obchodu z osmdesáti procent, a zároveň v nich žijí dvě třetiny obyvatel planety.

okamžiku by mohla Evropa doplatit na poměrně nízký stupeň integrace. Touto úvahou se dále vzhledem ke konkrétnímu zadání své práce věnovat nebudu.

8 Závěr

Na základě výše uvedených informací, tj. na základě prozkoumání vývoje zdrojů a výdajů rozpočtu EU v historickém měřítku, ale i v návaznosti na výsledky konference týkající se změny rozpočtu EU, jsem došla k následujícímu závěru, jakým směrem by se mohl rozpočet, resp. jeho struktura, v dalších letech a desetiletích ubírat.

V první řadě bych ráda předeslala, že v otázce jakýchkoliv zásadních změn nejsem příliš velkým optimistou. Mé přesvědčení ostatně potvrzuje i fakt, že přípravy týkající se změny rozpočtu byly poměrně monstrózní. Avšak podstatné je, že příspěvky jednotlivých členských států, protože o ty nám pro úspěšnost vyjednávání jde především, se v detailu někdy i poměrně významně liší. I když, připouštím, že se někomu na první pohled mohou zdát poměrně jednotné, zvláště vycházíme-li ze sumarizujících dokumentů, které zveřejnila kancelář Komise EU.

Na druhou stranu si uvědomuji, že změnou rozpočet bude muset v každém případě projít, avšak je otázkou, o jaké úpravy se bude jednat - zda o změny významné či pouze kosmetické.

Z mého pohledu přichází v úvahu následující směr, kterým by se strukturální úpravy rozpočtu mohly odvíjet. Především, že to není z mého pohledu optimální řešení, ale řešení, které by mohlo takto nebo v určité obměně být úspěšné nebo jinak - celoevropsky obhajitelné tak, aby byla zachována účelnost a podstata rozpočtu EU. Tak tedy, jedná se o systém založený na pouze **vlastních zdrojích** a na **zdroji z HND**. Tyto příspěvky jsou transparentní a odrážejí míru zátěže, který každý jednotlivý stát nese a zároveň odpovídá možnostem jednotlivých členů. Výjimky nebo korekce bych doporučila pouze v omezené míře, ideálně bych je do rozpočtu vůbec nezahrnula. Jsou totiž symbolem nevyrovnaných pozic jednotlivých členů EU. **Výdajová stránka** by pak měla odrážet především ekonomický růst EU a podporu konkurenceschopnosti EU v globálním světě. Ostatní politiky by tomuto cíli měly být podřízeny. Protože pokud nebude Evropa fungovat jako jednotný ekonomický subjekt, nemůže na mezinárodních trzích obstát.

Proč si tedy netroufám nenabídnout řešení optimální? Odpověď naleznete v následujícím

odstavci, kde shrnuji z mého pohledu kritické momenty reformního procesu.

- Mocenská převaha zakládajících členů EU je prokazatelnou, i když ne oficiální, skutečností. Naproti tomu jsou zde relativně noví členové jako např. pobaltské státy, mezi nimiž a právě těmi „silnými“ státy vzniká čím dál tím větší propast v oblasti ekonomické, ale i politické. Závěry konference sice hovoří o přesunu investic směrem k méně rozvinutým státům a regionům, ale otázkou je, jaká bude skutečná ochota pomoci. Vždy bude muset být někde a někomu ubráno.
- Korekce budou dalším kritickým momentem. Valná většina respondentů navrhuje zrušit jakékoliv výjimky, tedy nejen Britský rabat, ale i přechodné výhody pro země jako jsou Rakousko, Německo, Švédsko či Nizozemí. Domnívám se však, že tyto členové mají v EU takový politický a mocenský vliv, že právě jednání o zrušení tzv. výhod, budou problematickým článkem celého procesu.
- Se silou vlivu některých členů souvisí i můj další argument, a to změna strategie SZP. Francie je v EU tak silným hráčem, že velice pravděpodobně dojde k úpravám v této oblasti, ba dokonce k ponížení celkových výdajů na SZP, ale příjmy do zemědělství získá Francie jiným způsobem. Jak také mimo jiné naznačují výsledky konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, např. výdajová položka na podporu rozvoje venkova bude zachována, avšak takticky přesunuta pod politiku soudržnosti. Konference zároveň potvrzuje, že výdaje na SZP a politiku soudržnosti budou i nadále nejsilnějšími politikami EU a jejich výdaje budou tvořit až 2/3 výdajů celkových. Což Francii dává do ruky poměrně silný vyjednávací argument.

- Další případné rozšíření EU o nové členy, především o Turecko, by mohlo být další patovou situací v dějinách integrace Unie. Pokud se stane Turecko členem EU, pak může nastat vážná hrozba přerozdělení vlivu v EU, a s tím i odklon od původních politik a cílů. Pokud by se Turecko skutečně stalo členem EU, pak by bylo dobré, aby struktura financování byla změněna již se vstupem této země a zároveň byl rozpočet již této skutečnosti rozšíření přizpůsoben. S Tureckem, jako novým členským státem však samozřejmě souvisí i mnoho jiných politických oblastí jako je změna rozhodovacích procesů v EU aj., avšak tyto problematiky nejsou obsahem mé práce, proto se jim nebudu dále věnovat.
- V neposlední řadě je potřeba brát v potaz současnou finanční krizi, v mnohých zemích se již přelévající do recese. V zájmu každého jednotlivého státu je a bude podpořit ekonomický blahobyt a zachovat „klid“ v zemi. Tato situace je novou zatěžkávací zkouškou v dějinách EU, a proto důvěra v navrhovaná řešení na nadnárodní úrovni by nemusela být stran jednotlivých členských států vysoká. Situace v některých zemích je natolik vážná, že se lze domnívat, že národní vlády „sáhnou“ v první řadě po řešeních, která budou v souladu s podporou jejich domácích ekonomik a udělají vše proto, aby se situace zlepšila v dané zemi. Zájmy EU půjdou do pozadí, přestože by to mohlo a pravděpodobně bude krátkozraké řešení. V zájmu politiků jednotlivých členských států bude udržet si svou moc tím, že se budou snažit za každou cenu chránit zájmy svých občanů; protože pokud by v dané chvíli ztratili svou moc, mohli by být do budoucna spojováni s krizí a mohlo by jim

to do daleké budoucnosti omezit možnost vstupu do vlády. S tímto bodem souvisí i můj poslední, avšak dle mého názoru nejsilnější argument.

Nejdůležitějším argumentem pro mé závěry je tedy skutečnost, že v současné době bude výsledek jednání o změně financování EU silně ovlivněn národními zájmy jednotlivých států, které jistě převáží nadnárodní cíle EU. Do té doby, dokud nebude EU celistvějším (např. jak někteří odborníci navrhuji – federativním³³) útvarem, pak nejenom s ohledem na reformu rozpočtu, bude mít v určitém slova smyslu svázané ruce. Netroufám si tady na tomto místě tvrdit, že federativní uspořádání Evropy by bylo ideálním řešením pro její budoucnost, avšak také nevyklučuji, že pokud by si chtěla Evropa zachovat a rozšířit své významné postavení ve světě, a to především v ekonomickém a politickém slova smyslu a „ustát“ vnější tlaky, pak bude potřeba udělat v její integraci zásadnější krok než pouze upravit nebo změnit systém rozpočtování.

Závěrem bych tedy shrnula výše uvedené. Ke změnám rozpočtu jistojistě dojde, ale s velkou pravděpodobností se bude jednat o změny dílčí, které budou pozbývat hlubšího rámce. Ještě jedno úskalí je potřeba zmínit a to je časový horizont uplatnění případných

³³ Federace (z latinského *fœdus*, „smlouva“) je typem státního zřízení, kdy jde o složený stát, skládající se ze států - členů federace s různým označením (státy, země, republiky, kantony, provincie). Ve federacích je svéprávné postavení jednotlivých členských států zajištěno ústavou nebo smluvně a nemůže být měněno jednostranným rozhodnutím centrální vlády (např. Švýcarsko, do značné míry i USA). Státní moc je ve federaci rozložena mezi federální orgány a orgány členských států. Právním základem federace je ústava (u konfederace mezinárodní smlouva), je zde dvojí občanství (subjektu federace a federace jako celku) a právní akty federace jsou přímo závazné pro osoby (u konfederace jen pro členské státy).

změn. Komise deklaruje zakotvení změn již do dalšího finančního rámce, tj. od roku 2014, avšak mohlo by se stát, že vzhledem k právě probíhající finanční krizi a celkovému přeskupení priorit EU, např. v důsledku potřeby řešit energetickou vybavenost Evropy, bude zásadní rozhodnutí ve smyslu změn financování učiněno o něco později. Úplným závěrem bych ráda konstatovala, že motto příprav nové reformy rozpočtu „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“ je z mého pohledu velice ambiciózní, avšak troufla bych si tvrdit, že jeho význam velmi pravděpodobně předčí realitu.

Seznamy

Seznam použitých webových stránek:

Veřejná debata „Reforma rozpočtu EU“, 30. říjen, 2008 [online]. Praha : EUROSKOP, [2008]. Dostupný z WWW: <www.euroskop.cz/gallery/35/10583-0_10_2008_reforma_rozpocetu.ppt>

Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : Evropská komise, [2008]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_cs.pdf>

Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : Evropská komise, [2008]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_cs.pdf>

Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : Evropská komise, [2008]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_EUspending_en.pdf>

Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : Evropská komise, [2008]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_financingEU_de_en_fr.pdf>

Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : Evropská komise, [2008]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_meta_evaluation_short_en.pdf>

Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : Evropská komise, [2008]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_cs.pdf>

EUROSKOP.CZ : EUROSKOP [online]. Dostupný z WWW:

<<http://www.euroskop.cz/684/sekce/rozpocet-eu>>

The Institute for the study of civil society, EU Facts : CIVITAS [online]. Dostupný z WWW:

<<http://www.civitas.org.uk/eufacts/OS/SF1.htm>>

Evropská komise : EC.EUROPA [online]. Dostupný z WWW:

<http://ec.europa.eu/budget/reform/history/history1957_en.htm>

Evropská komise : EC.EUROPA [online]. Dostupný z WWW:

<http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/orig_develop_en.htm>

Evropská komise : EC.EUROPA [online]. Dostupný z WWW:

<http://ec.europa.eu/ceskarepublika/abc/budget/index_cs.htm#4>

Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : Evropská komise, [2008]. Dostupný z WWW:

<http://ec.europa.eu/budget/reform/library/conference/intro_grybauskaite.pdf>

Ministerstvo financí ČR : MFCR [online]. Dostupný z WWW:

<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/eu_financni_perspektiva_40730.html>

Ministerstvo financí ČR : MFCR [online]. Dostupný z WWW:

<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/tiskove_zpravy_45297.html?year=2009>

Ministerstvo financí ČR : MFCR [online]. Dostupný z

WWW:<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/eu_financni_perspektiva.html>

Seznam použité literatury:

BALDWIN, R. ; WYPLOSZ, Ch. *Ekonomie evropské integrace*. 2.vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2008. 475 s. ISBN 978-80-247-1807-1

JAKŠ, J. *Quo vadis Evropská unie*. 1.vyd. Praha: ETC Publishing, 1998. 236 s. ISBN 80-86006-57-3

KOENIG, P.; LACINA, L. a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2006. 369 s. ISBN 80-7179-846-0.

ORT, A. *Češi a Evropa*. 2. vyd. Klatovy: Typos, a.s., 2008. 51 s. ISBN 80-87018-02-8

PELTRÁM, A. a kol. *Evropská integrace a Česká republika*. 1.vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2009. 144 s. ISBN 978-80-247-2849-0

Prohlášení č. 3 k interinstitucionální dohodě mezi EP, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádnému finančnímu řízení ze dne 17. května 2006. Úřední věstník C139, 14.6.2006

Seznam použitých tabulek:

Tabulka č. 1: Dlouhodobý trend rozpočtu EU

(zdroj: Euroskop : EUROSKOP.CZ [online]. [cit. 2009-01-31]. Dostupný z WWW:
<<http://www.euroskop.cz/684/sekce/rozpocet-eu>>)

Tabulka č. 2: Základní principy rozpočtu EU

(zdroj: Euroskop : EUROSKOP.CZ [online]. [cit. 2009-01-31]. Dostupný z WWW:
<<http://www.euroskop.cz/684/sekce/rozpocet-eu>>)

Tabulka č. 3: Přehled výdajů rozpočtu EU v letech 2007 – 2013

(zdroj: Veřejná debata „Reforma rozpočtu EU“, 30. říjen, 2008 [online]. Praha : EUROSKOP, [2008]
[cit.2008– 12-20]. Dostupný z WWW:
<www.euroskop.cz/gallery/35/1058330_10_2008_reforma_rozpocetu.ppt>)

Tabulka č. 4: Vývoj zdrojů a výdajů rozpočtu EU v jednotlivých historických obdobích

Tabulka č. 5: Struktura finanční perspektivy pro období 2007 – 2013

(zdroj: Ministerstvo financí ČR : MFCR [online]. [cit. 2009-04-10]. Dost.
WWW:<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/eu_financni_perspektiva.html>)

Seznam použitých grafů:

Graf č.1: Historie výdajů rozpočtu EU v 1960-2010

(zdroj: Veřejná debata „Reforma rozpočtu EU“, 30. říjen, 2008 [online]. Praha : EUROSKOP, [2008] [cit.2008-12-20]. Dostupný z WWW: <www.euroskop.cz/gallery/35/10583-30_10_2008_reforma_rozpocetu.ppt>)

Graf č.2: Struktura výdajů v období 1988 – 2013

(zdroj: Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : Evropská komise, [2008] [cit. 2008-12-20]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_cs.pdf>)

Graf č. 3: Struktura příjmů v období 1988 – 2013

(zdroj: Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : Evropská komise, [2008] [cit. 2008-12-20]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_cs.pdf>)

Graf č. 4: Vývoj čisté pozice ČR vůči rozpočtu EU v letech 2004 –2008

(zdroj: Ministerstvo financí ČR : MFCR [online]. [cit. 2009-04-10]. Dostupný z WWW:<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/tiskove_zpravy_45297.html?year=2009>)

Graf č. 5: Vývoj příjmů z rozpočtu EU a vývoj plateb do rozpočtu EU v letech 2004 – 2008

(zdroj: Ministerstvo financí ČR : MFCR [online]. [cit. 2009-04-10]. Dostupný z WWW:<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/tiskove_zpravy_45297.html?year=2009>)

Graf č. 6: Struktura příjmů rozpočtu EU v roce 2007

Graf č. 7: Struktura výdajů rozpočtu EU v období 2007 - 2013

Graf č. 8: Graf znázorňující jednotlivé skupiny přispěvatelů

(zdroj: Konference „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“, 12. listopad, 2008 [online]. J. Barroso, předseda EK. Brusel : Evropská komise, [2008] [cit. 2009-01-23]. Dostupný z WWW: <http://ec.europa.eu/budget/reform/library/conference/intro_grybauskaite.pdf>)