

## Hlavní výzvy reformy rozpočtu EU: postoje členských států a institucí EU včetně pravděpodobných scénářů vývoje

---

### Abstrakt:

Článek se zaměřuje na hlavní výzvy reformy rozpočtu EU. Na základě analýzy doporučení v teoretické literatuře a postojů evropských institucí a skupin členských států dochází k závěru, že kompromis ohledně reformy rozpočtu se bude v dohledné době hledat těžko. Reforma rozpočtu by se měla ubírat směrem snížení, popř. zrušení neefektivních přímých podpor v zemědělství a omezení strukturálních podpor jen do nejchudších oblastí. Zároveň je zřejmé, že pokud chce EU posílit svou ekonomickou váhu, musí posílit financování produktivních výdajů, jako je věda a výzkum, vzdělání, budování transevropských sítí, boj proti environmentálním problémům, energetická bezpečnost i zahraniční politika, které jsou navíc schopny vytvářet veřejné statky a existují zde výnosy z rozsahu. Aby toho mohlo být docíleno, je třeba snížit výdaje v neproduktivních oblastech nebo zvýšit odvody států do rozpočtu, popř. vytvořit nový evropský zdroj, např. ve formě ekologických daní, spíše než harmonizovat velmi odlišné daňové základny a podmínky pro stávající daně v jednotlivých zemích. Všechna zmiňovaná témata jsou velmi kontroverzní. Pro reformu rozpočtu je klíčová zejména reforma zemědělské politiky. Určitým impulzem k reformě rozpočtu EU mohou být současné ekonomické problémy, které by mohly alespoň částečně stimulovat k úvahám o ráznějších změnách. Současná situace členských států ovšem vede k nárůstu deficitů jejich veřejných rozpočtů, a státy tak budou mít silný argument proti zvyšování jejich odvodů. Dostupné prostředky proto pravděpodobně zůstanou na současné relativně nízké úrovni. Vzhledem k prioritám členských států lze v příštím období očekávat určité navýšení prostředků na podporu konkurenceschopnosti Unie a boj se změnou klimatu. U „druhořadých“ priorit Unie, jako jsou např. činnosti spojené s migrační politikou EU a zahraniční a bezpečnostní politikou nelze očekávat výraznější nárůst unijního financování.

### Klíčová slova:

Rozpočet, Evropská unie, politiky, příjmy, pozice, instituce

---

**E**vropská Unie čelí v současnosti novým úkolům a problémům (změna klimatu, energetická bezpečnost, migrace, ale také případným dalším rozšířením<sup>1</sup> aj.), Evropský parlament, Rada EU a Evropská komise se proto v roce 2006 dohodly na zásadním přezkumu rozpočtu EU, který zajišťuje financování těchto aktivit. Evropská komise byla vyzvána k „provedení komplex-

---

<sup>1</sup> Perspektiva rozšiřování EU o Chorvatsko, příp. Turecko a později také o Makedonii (FYROM) a další státy západního Balkánu zásadně ovlivní diskuzi o tom, co a jakým způsobem má být financováno z rozpočtu EU. Zvláště rozšíření o Turecko by znamenalo šok, protože dvě objemově nejvýznamnější politiky EU, společná zemědělská politika (SZP) a politika hospodářské a sociální soudržnosti by v současné podobě nemohly fungovat.

ního 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“. Sestavení rozpočtu tak, aby mohl plnit výzvy příštích desetiletí, samozřejmě vyžaduje delší dobu, proto bylo rozhodnuto, že na období od roku 2014 nebude navržen nový, víceletý finanční rámec<sup>2</sup> a nebude ani stanovena celková výše a podrobné členění rozpočtu EU. Má být pouze stanovena struktura a zaměření budoucích priorit výdajů z pohledu jejich přidané hodnoty a efektivity výsledků.

Hlavní součástí práce Evropské komise byl přezkum jednotlivých politik EU, především zemědělské politiky a politiky soudržnosti. Vedle toho vedla Komise dialog s řadou renomovaných akademických pracovníků a zadala několik horizontálních a odvětvových studií, které měly doplnit výsledky konzultací. Podle Interinstitucionální dohody z května 2006,<sup>3</sup> která stanoví současný finanční rámec, se všech etap přezkumu účastnil také Evropský parlament.

Cílem článku je analyzovat problematiku reformy rozpočtu EU v ucelené podobě, tj. jak v teoretické literatuře, tak také v praxi – na úrovni institucí EU a členských států. Za tímto účelem byla využita především komparativní metoda a analýza teoretických studií a jednotlivých dokumentů EU a členských států. Práce nejprve analyzuje doporučení obsažená ve studiích, které zadala ke zpracování Evropská komise a které se týkají jak příjmové, tak výdajové stránky rozpočtu. Všímá si také některých dalších zajímavých studií, které vznikaly samovolně. Poté práce komparuje pozice institucí EU a nakonec se zaměřuje na pozice jednotlivých členských států. Tato kapitola je vzhledem k jejímu rozsahu členěna ještě na jednotlivé podkapitoly, které pojednávají o jednotlivých politikách, resp. kapitolách či podkapitolách rozpočtu a o rozpočtových příjmech. Jednotlivé podkapitoly se také snaží naznačit možné scénáře vývoje dané politiky, včetně jejich pravděpodobnosti. Na závěr jsou shrnuty poznatky dosažené v průběhu analýzy a formulována určitá doporučení.

Evropský rozpočet je hlavním finančním nástrojem EU a zahrnuje všechny příjmy a výdaje Unie. Jako takový je jedním z několika nástrojů, kterými EU disponuje při implementaci a koordinaci svých politik a realizaci svých cílů. Protože všechny oblasti činnosti EU nevyžadují příspěvky z rozpočtu a do pravomoci EU spadají pouze některé oblasti, rozpočet EU je v porovnání s národními rozpočty poměrně nízký (důvodem je ovšem v neposlední řadě také neochota členských států vyčlenit do rozpočtu EU více prostředků). Rozpočet se pohybuje obvykle na úrovni okolo 1 % HDP EU.<sup>4</sup> Největší část výdajů v rámci finančního rámce

---

<sup>2</sup> To bude úkol pro novou Komisi, prezentován by měl být nejpozději v první polovině roku 2011.

<sup>3</sup> Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení (2006/C 139/01).

<sup>4</sup> Santos, I., Neheider, S.: Reframing the EU Budget Decision-Making Process, Bruegel Working Paper, 2009/03, 03/2009, s. 3, [http://www.bruegel.org/uploads/tx\\_btbbreugel/wp\\_eubudget\\_300509.pdf](http://www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/wp_eubudget_300509.pdf)

2007–2013 byla vyčleněna pro kapitolu 1 „Udržitelný růst“ (433 mld. EUR), ta je ovšem těsně následovaná kapitolou 2 „Ochrana a správa přírodních zdrojů“ (418 mld. EUR), v níž jsou téměř čtyři pětiny výdajů směřovány na přímé platby v rámci zemědělské politiky (téměř celý zbytek je určen na rozvoj venkova, menší částky směřují také na podporu rybolovu a na ochranu životního prostředí). Přibližně čtyři pětiny výdajů kapitoly 1 „Udržitelný růst“ jsou určeny na podkapitolu 1b „soudržnost pro růst a zaměstnanost“ (konvergence, regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost, územní spolupráce), pouze necelá pětina výdajů pak na podkapitolu 1a „konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“, která zahrnuje výzkum, inovace, vzdělávání a transevropské sítě, a nejvíce tak přispívá k plnění Lisabonské strategie. Pozitivním trendem ovšem je, že objem výdajů v rámci podkapitoly 1a roste v průběhu období 2007–2013 o více než polovinu a zvyšuje se také jejich podíl na celkových výdajích kapitoly. Jako pozitivní je také možné vnímat postupný pokles tradičních výdajů společné zemědělské politiky (mimo rozvoje venkova), které by měly činit v roce 2013 již jen 32 % celkových výdajů, a nárůst výdajů na strukturální akce, jejichž podíl na celkových výdajích již převýšil podíl tradičních výdajů na společnou zemědělskou politiku a v roce 2013 již bude činit 35,7 %. Pro ostatní kapitoly byly vyčleněny podstatně menší částky. Na kapitolu 4 „EU jako globální hráč“ je určeno 56 mld. EUR, na kapitolu 5 „správné výdaje“ také 56 mld. EUR na kapitolu 3 „Občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost“ 12 mld. EUR a na „kompenzace pro nové členy“ (kapitola 6) 1 mld. EUR. Rozpočet EU je financován prostřednictvím tří hlavních zdrojů, tj. tradičních vlastních zdrojů (cla a zemědělské poplatky) a jiných menších zdrojů příjmů, jejichž podíl se snižuje (celkem tvoří okolo 16 %), ze zdroje z DPH (16 %) a především ze zdroje založeného na HDP, který zajišťuje vyrovnaný rozpočet a poskytuje okolo 67 % celkových zdrojů.<sup>5</sup>

## 1. Reforma rozpočtu v teoretické literatuře

Jedním z hlavních problémů vyjednávání o rozpočtu je obvykle konflikt mezi členskými státy, které jsou čistými přispěvateli a čistými příjemci prostředků z rozpočtu.<sup>6</sup> Právě neschopnost dohodnout se na vhodném složení rozpočtu vedla v minulosti k zavedení mnohých úprav jako je např. britský rabat a jiné kompenzace pro čisté přispěvatele, které jsou také ohniskem rozpočtových debat.<sup>7</sup> Diskutována je také příjmová strana rozpočtu – některé členské státy

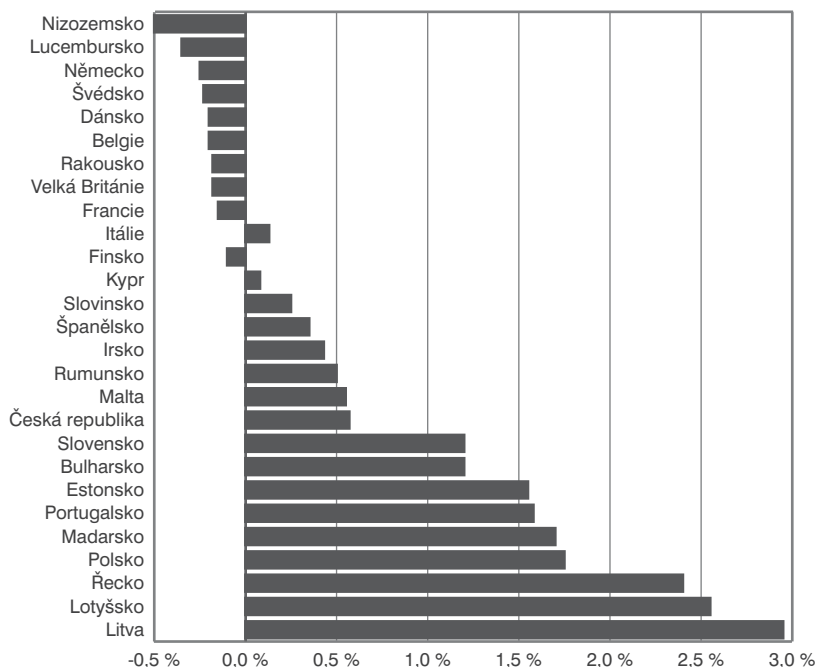
<sup>5</sup> Santos, I., Neheider, S.: Reframing the EU Budget Decision-Making Process, Bruegel Working Paper, 2009/03, 03/2009, s.4, 5, [http://www.bruegel.org/uploads/tx\\_btbbreugel/wp\\_eubudget\\_300509.pdf](http://www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/wp_eubudget_300509.pdf).

<sup>6</sup> Cipriani, Gabriele: Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reforms. Brussels, 2007.

<sup>7</sup> Núñez Ferrer, Jorge: The EU budget: The UK rebate and the CAP – Phasing them both out? Brussels: Centre for European Studies, 2007.

a instituce EU podporují zvýšení podílu HND a/nebo zavedení nového evropského zdroje (viz dále).

**Graf č. 1: Čisté pozice zemí EU (% HND, 2007)**



Pramen: European Commission (2008), EU Budget 2007. Financial Report.

Veškeré diskuze o rozpočtu se ovšem točí okolo dvou hlavních témat – jaký typ výdajů je vhodné financovat na úrovni EU a okolo čistých pozic. Čistými pozicemi je zde chápán fakt, že členské země se příliš soustředí na dosažení vyrovnaných pozic, tj. aby do EU nepřispívaly více prostředky, než z ní profitují, méně už je zajímavá, jestli jsou prostředky vynaloženy skutečně efektivně a na ty správné politiky. Většinou vládní shoda na tom, že EU by měla vydávat zdroje na oblasti, které přinášejí přidanou hodnotu, neexistuje ovšem konsensus na tom, které oblasti tuto hodnotu přinášejí. Dalším klíčovým problémem je, jak snížit nadměrné zaměření zemí na již zmiňované čisté pozice. Zároveň je ovšem třeba zdůraznit, že čisté pozice se u různých zemí s podobným objemem výstupu poměrně výrazně liší, jak je zřejmé z grafu 1. Tyto rozdíly mezi zeměmi s podobným stupněm roz-

voje obvykle znamenají, že dané země jsou kompenzovány jinde, např. Německo výhodami z integrace.<sup>8</sup> Pokud země podobnými výhodami nedisponuje, snaží se pak prosadit alternativní kompenzační mechanismy, jako jsou například existující rabaty pro Velkou Británii, Rakousko, Švédsko, Nizozemsko.<sup>9</sup> Čisté pozice jsou proto jasně politickým východiskem.

**Tab. č. 1: Finanční rámec 2007–2013 – podkapitola Koheze – opatření přijatá v poslední fázi jednání**

Členský stát	Dodatečná opatření (v mil. EUR)	Podíl celkových kohezních opatření pro členský stát
Rakousko	150	11,53 %
Česká republika	200	0,84 %
Estonsko	50	1,53 %
Francie	100	0,79 %
Německo	300	1,28 %
Maďarsko	140	0,62 %
Itálie	1400	5,46 %
Lotyšsko	80	1,94 %
Španělsko	2150	6,82 %
Švédsko	150	8,92 %

Pramen: Rada EU (2005): Financial Perspective 2007–2013, Brusel, 19. 12. 2005.

Současné rozhodování o rozpočtu je tak vedeno především snahou o dosažení čistých pozic a vede tak ke špatným rozhodnutím ohledně směřování výdajů. V teoretické literatuře existuje poměrně rozsáhlá shoda na tom, že současná finanční perspektiva poskytuje málo financí na oblasti, kde může EU poskytnout přidanou hodnotu.<sup>10</sup> Současný finanční rámec totiž zahrnuje mnohá

<sup>8</sup> Feld, Lars P.: Nettozahler Deutschland? Eine ehrliche Kosten-Nutzen Rechnung. In: Wessels, Wolfgang; Dietrichs, Udo (ed.): Die neue Europäische Union: Im vitalen Interesse Deutschlands? Studie zu Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland. Berlin, s. 93-113.

<sup>9</sup> Begg, I. A Heinemann, Friedrich: New Budget, Old Dilemmas. Centre for European Reform Briefing Note, 22nd February 2006.

<sup>10</sup> ECORYS Nederland BV, Netherland Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), Institute for Economic Research (IFO) 2008 A Study on EU Spending. Final Report, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/study\\_EUspending\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_EUspending_en.pdf).

opatření, která alokují zdroje členským státům mimo obecná alokační pravidla. To je především případ strukturální politiky. Konečná dohoda o rozpočtu obvykle zahrnuje dlouhý seznam dodatečných opatření, která poskytují dodatečné prostředky pro jednotlivé země či jejich skupiny (staré a nové, bohaté a chudé, malé a velké země).

Tato dodatečná opatření činila v letech 2007–2013 až 1,5 % z celkových prostředků určených pro kohezní politiku, ovšem s výrazně rozdílným dopadem pro jednotlivé země, jak je zřejmé z tabulky 2. Tato opatření jsou navíc svou povahou čistě selektivní a diskreční.

Struktura rozpočtu EU se navíc podle Santos a Neheider ukazuje být vysoce resistantní. Podíl zemědělských výdajů sice v průběhu času poklesl, na druhou stranu ale narostly strukturální výdaje. Dohromady tyto výdaje stále tvoří okolo 80 % celkových výdajů.<sup>11</sup> Přetrvávají také spory mezi jednotlivými zeměmi, především ohledně dalšího směřování zemědělské a kohezní politiky (viz dále). Spory existují také ohledně příjmové strany rozpočtu – většina států je pro zrušení zdroje z DPH, neexistuje ovšem shoda na tom, zda by měl být do budoucna zdroj z HND jediným zdrojem financování (vedle tradičních vlastních zdrojů) nebo by měl být doplněn ještě novým evropským zdrojem. Ještě menší shoda panuje ohledně formy případného nového zdroje financování.

Studie zadaná nizozemským Ministerstvem pro finance, ekonomické záležitosti a zemědělství a zpracovaná výzkumným centrem „Copenhagen Economics“ navrhuje na základě svého vyhodnocení tři kritéria. Za prvé, zda je veřejné financování lepší než ostatní možnosti regulace a zda je efektivní v praxi. Za druhé, zda by se mělo rozhodovat na úrovni EU nebo na národní či místní úrovni (fiskální federalismus) a za třetí, zda existuje plná nebo alespoň částečná politická vůle opustit regulaci této oblasti na národní úrovni. Po zvážení těchto kritérií pak navrhuje koncentraci prostředků na čtyři priority. První prioritou jsou strukturální fondy, ovšem jen do nejhudších regionů, jinde nevidí efektivní výsledky z přelévání (tzv. spillover efekt). Autoři přesto nevěří, že strukturální fondy jsou nejlepším způsobem snížení rozdílů, výsledky hodnocení totiž nepodporují očekávání – důležitější jsou reformy pracovních a produktových trhů v daných státech a regionech. Fondy mohou tento proces podpořit, ale ne nahradit. V podpoře regionů se středním a vyšším příjmem vidí autoři studie jen málo empirických efektů, státy mají v těchto případech dostatek vlastních nástrojů (řízení přírodních zdrojů, prorůstové politiky a vnitřní a vnější bezpečnost včetně „vnější pomoci“).

Také druhá priorita – řízení přírodních zdrojů – zahrnuje velmi rozdílné politiky. Zatímco pro přímé dotace farmářům slouží lépe národní nástroje, které

---

<sup>11</sup> Santos, I., Neheider, S.: Reframing the EU Budget Decision-Making Process, Bruegel Working Paper, 2009/03, březen 2009, s. 13, [http://www.bruegel.org/uploads/tx\\_btbbreugel/wp\\_eubudget\\_300509.pdf](http://www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/wp_eubudget_300509.pdf).

mohou být lépe zacíleny, a nejsou zde také žádné úspory z rozsahu ani efekty z přelévání, autoři jsou na druhou stranu přesvědčeni, že ze společného financování boje proti společným environmentálním problémům, jako je kvalita vody aj., mohou vzejít potenciální přínosy. Autoři proto nedoporučují tržní podpory a přímé platby farmářům, protože jejich hlavním efektem je, že zvyšují ceny zemědělských aktiv, především půdy. Podpora navíc zvyšuje finanční náklady a vystavuje mladé farmáře zvýšenému finančnímu riziku (vyšší kapitálové požadavky spojené s volatilitou na finančních trzích a tedy i vyšší riziko). Navíc, z každých 10 EUR těchto plateb se utratí přibližně 1 EUR za administrativu. Efektivita z hlediska pozitivních environmentálních efektů je také limitovaná. Mnohé z environmentálních přínosů z existujících opatření mohou být realizovány na místní a národní úrovni a nevyžadují tak akci ve formě zvláštních podpor nebo sankcí na úrovni EU. Navíc, pokud přínosy plynou ze snížení znečištění, je otázkou, zda by takové chování nemělo být adresováno jinými prostředky, např. daněmi za znečištění nebo přímou regulací.

Co se týká prorůstových politik, studie hodnotí pozitivně navýšení podpory pro programy jako je výzkum, vývoj a transevropské sítě, které dobře splňují kritérium efektů z přelévání a úspor z rozsahu. Zvláště u základního výzkumu se výsledky šíří i mimo geografickou oblast a instituce, kde byly dosaženy a jsou částečně sdíleny i těmi, kteří je nefinancují. Spoléhání se na financování výzkumu členskými státy by proto mohlo vyústit v příliš nízké investice v poměru k jejich ekonomickému potenciálu. Co se týká úspor z rozsahu, autoři silně argumentují pro koncentraci výdajů do několika výzkumných aktivit v limitovaném počtu spolupracujících institucí. Klasickým příkladem jsou rozsáhlá zařízení pro nukleární výzkum. Tato koncentrace ovšem nutně nevyžaduje financování ze strany EU – velmi často jde o výsledek práce daných institucí, které vyhledávají mezinárodní partnerství samy. Dosažení takové specializace a přeshraniční spolupráce, stejně jako zaměření na kvalitu, ovšem často vyžaduje reformy národních vlád v rámci vysokého vzdělávání a výzkumu. Argumenty pro poskytnutí podpory jiným prorůstovým politikám jako je mobilita v rámci vyššího vzdělávání, inovace v soukromém podnikání a přeshraniční infrastruktura jsou podle studie pozitivní, ačkoli poněkud slabší v porovnání se základním výzkumem. Přínosy ze skutečného přelévání mají u těchto aktivit jen velmi omezené výsledky. Členské státy mohou také dosáhnout některých výsledků v těchto oblastech prostřednictvím národních studijních grantů (např. podpora mobility studentů a vědeckých pracovníků). Co se týká efektivnosti, dochází studie k závěru, že výzkumné programy by mohly fungovat lépe, kdyby se zaměřily na snížení administrativních nákladů pro účastníky. U infrastrukturních projektů vidí autoři hlavní problém v tom, že ex-ante posouzení projektů bývá částečné či nekompletní.

Co se týká financování rozvojové pomoci, může být ospravedlněno jak úsporami z rozsahu, tak i jejich vahou. Jednotlivé členské země velmi často realizují

simultánní programy ve stejných zemích, které také často podporují stejné cíle (např. snížení chudoby). Společně financované a řízené programy by snížily administrativní náklady a zvýšily pákový efekt pro překonání bariér efektivity. Evropské financování rozvojové pomoci je ovšem teprve na svém začátku, takže distribuce pomoci do přijímajících zemí částečně odráží kompromisy mezi členskými zeměmi s tím, že některé země se zaměřují na země, se kterými mají historické vazby, zatímco jiné chtějí jasnější zaměření na snižování chudoby. Tento fakt zvyšuje riziko nízkého financování i neochotu zemí předat více pravomocí EU. EU také navýšila rozpočtové financování Společné obranné a bezpečnostní politiky, stejně jako řízení migračních toků, ačkoli z velmi nízkých úrovní. Tyto politiky jistě mohou vytvářet společné veřejné statky (statky kolektivní potřeby, z nichž profitují všichni zúčastnění a je efektivnější realizovat je na úrovni EU, protože jednotlivé státy by je nemohly vytvářet se stejnými výsledky nebo s tak nízkými náklady), zvláště bezpečnější EU pro občany. Obě oblasti politik jsou ovšem stále ovlivňovány neochotou zemí přenést politickou zodpovědnost na úroveň EU, protože i zde se jednotlivé národní pozice poměrně dost liší.<sup>12</sup>

Studie zadaná Evropskou komisí zaměřená na strukturu příjmů, kterou vypracoval tým vědců v čele s J. L. Chacheux navrhuje, aby se zdroj z DPH transformoval do zdroje z HND (pokud možno bezprostředně). Dále doporučuje přezkum, avšak zachování tradičních vlastních zdrojů. Podle studie by také měl být zaveden obecný korekční mechanismus nebo alternativní mechanismus pro systematické a všeobecné řešení čistých finančních pozic. Mezi kontroverznějšími návrhy studie zmiňuje zavedení nové daně nebo nedaňového zdroje pro posílení podílu skutečně vlastních zdrojů na alespoň 25 % z celkových zdrojů (letecká daň nebo poplatek z emisních povolenek) a zavedení určité progresivity zdroje z HND namísto kompenzací výdajových nerovností. Mezi návrhy pro dlouhé období se pak objevuje stanovení lhůty pro „phasing out“ (postupné snižování a odstranění) obecného korekčního mechanismu. Mezi návrhy, které jsou kontroverznější i z dlouhodobého hlediska a vyžadovaly by změnu Smluv, je zmíněno zavedení dodatečné daně EU, o které by rozhodoval Evropský parlament, poskytnutí monetárního příjmu ECB, který by byl reziduálním zdrojem pro rozpočet EU, systematická a všeobecná eliminace obecného korekčního mechanismu (s nutnými změnami na výdajové straně) a rozvoj nového vyrovnávacího systému.<sup>13</sup>

Studie zaměřená na výdajovou stranu rozpočtu, zadaná opět Evropskou komisí a vypracovaná nizozemským výzkumným centrem „Ecorys“, identifikuje tři oblasti, kam by měly do budoucna směřovat prostředky EU. První je kli-

<sup>12</sup> Copenhagen Economics: EU Budget Review: Options for change, June 2009, s. 13-17, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/focus/study\\_options\\_for\\_change\\_June09.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/focus/study_options_for_change_June09.pdf).

<sup>13</sup> Chacheux, Le. Jacques a kol.: Financing of the European Union Budget – study for European Commission, April 2008, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/study\\_financingEU\\_de\\_en\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_financingEU_de_en_fr.pdf).



matická změna a energetika (zmírňování globálního oteplení a přizpůsobování se přímým a nepřímým důsledkům), což je zdůvodňováno efektem z přelévání a možným podfinancováním těchto oblastí, druhou oblastí je energetická bezpečnost (efekt z přelévání, efekt z rozsahu propojení, „princip černého pasažéra“) a poslední oblasti jsou zdroje, znalosti a inovace (podpora vzdělání, flexibility práce, produktových trhů, rozvoj high-tech produktů a inovačních sítí, ekonomická integrace v rámci EU a podpora mobility, což je vysvětlováno efekty z přelévání) a Politika sousedství a Společná bezpečnostní a zahraniční politika (z důvodů narůstajícího napětí, vzácnosti zdrojů, zvýšené mobility, kriminality a stárnutí populace). Autoři odhadují, že pro realizaci jejich ambiciózních návrhů by bylo potřeba 50 % prostředků současného rozpočtu, zároveň by ovšem nemuselo dojít k čistému navýšení, nýbrž také k přesunu z oblasti kohezní politiky (podpora pro regiony v bohatších státech) a agrární politiky (přímé podpory a rozvoj venkova). Autoři si ovšem zároveň uvědomují, že vzhledem k zájmům některých členských zemí je možný jen postupný „phasing out“ výdajů na zemědělskou politiku, přijetí Turecka do EU by ale podle nich mohlo vůli k reformě zvýšit. Výdaje na zemědělskou a kohezní politiku by se pak podle autorů staly pro rozpočet méně významné.<sup>14</sup>

Meta-studie Evropské komise pak zdůrazňuje především význam výzkumu a technologického vývoje jako tvůrce evropské přidané hodnoty a strukturálního efektu i přes jeho malý podíl na celkových výdajích. Jako relevantní hodnotí také politiku zaměstnanosti (s výjimkou boje proti sociálnímu vyloučení a překlenutí genderové propasti, kterou hodnotí jako nedostatečnou). Kohezní fond je rovněž hodnocen jako relevantní a efektivní nástroj, který pomohl dosáhnout urychlení budování infrastruktury v přijímajících zemích. Programy regionálního rozvoje jsou také hodnoceny jako relevantní, ačkoli mnozí hodnotitelé zmiňovali konkrétní potřeby rozvoje, které vyžadují větší důraz, zvláště ve spojení s udržitelným rozvojem, méně pak s lisabonskými cíli. Zároveň také připomněli fakt, že rychlou konvergenci některých členských zemí je nutné připisovat jiným příčinám (vnitřní trh, efektivní národní politiky). Zemědělská politika je hodnocena jako uspokojivá z hlediska zajištění stabilního příjmu zemědělců, důležité nedostatky jsou ovšem spatřovány v tržních nerovnováhách a zvýšených produkčních nákladech. Z hlediska efektivity je proto hodnocení spíše velmi negativní (v mnohých případech jde především o překompenzaci). Rozvoj venkova generuje podle hodnocení větší přínosy ze zlepšení kvality produktů a marketingových cest a z hlediska otevření nových perspektiv pro lokální správu ve venkovských oblastech. Dopady většího rozsahu jsou ovšem limitované skutečností, že politika v podporovaných teritoriích často nedosahuje kritického objemu. Smíšené je také hodnocení spo-

<sup>14</sup> ECORYS Netherland BV: A study on EU Spending, Rotterdam, June 2008, s. 162-175, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/study\\_EUspending\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_EUspending_en.pdf).

lupráce se třetími zeměmi. Všichni dárci včetně Komise a členských zemí se zavázali ke zlepšení koordinace svých aktivit s přijímajícími zeměmi a mezi sebou, ale hodnocení koherence zůstává smíšené. Vedle specifických úspěchů a nedostatků je také obvyklé, že efektivita projektů a programů silně závisí na pokroku politických reforem na odvětvové úrovni.<sup>15</sup>

Již více autorů<sup>16</sup> si uvědomilo rozdílnost povahy výdajů EU na veřejné statky a na čistou redistribuci a navrhovali jejich oddělení. Samozřejmě, že zařazení politik do těchto skupin se může měnit v čase v závislosti na měnících se podmínkách. Zemědělská politika byla původně financovaná jako veřejný statek, zatímco v průběhu času začala být financovaná stále více způsobem ad-hoc. Všichni výše zmiňovaní autoři se zaměřovali na spravedlnost čistých pozic a výslednou distribuci výdajů EU a navrhovali nějakou verzi obecného korekčního mechanismu inspirovaného návrhem Komise (veřejné statky přitom vynechávali z kalkulace čistých pozic pro korekční platby). Všeobecný korekční mechanismus ovšem nemění nic na chybějících incentivech pro zvyšování výdajů na veřejné statky EU a může dokonce vést k alternativním kompenzacím a vyrovnávacím platbám na úkor výdajů na veřejné statky. Stručně vyjádřeno, všeobecný korekční mechanismus neposkytuje nutné incentive ke změně složení výdajů. V tomto ohledu je zajímavá studie I. Santos a S. Neheider, kteří navrhuji zaměřit se na proces rozhodování. Konkrétně požadují oddělit výdaje na tzv. veřejné statky od zbytku rozpočtu a ponechat toto rozhodnutí vyjednávacímu procesu. Politiky, které získají jednomyslnou podporu členských států a jsou tak výdaji podpořenými společným zájmem, mají být považovány za veřejné statky EU. Veřejné statky by měly být financovány proporčně k podílu HDP. Všechny ostatní politiky mají být zařazeny do druhé kategorie, kde jsou vyjednávány čisté pozice (rozpočtové stropy a čisté pozice členských států přitom mohou být zachovány na stejné úrovni jako dosud). Tento krok má oddělit diskuzi o politikách od diskuze o procedurách. Každá nová politika přidaná do výdajových programů má být z definice jednomyslně schválena a jít do kategorie veřejných statků. Autoři návrhu jsou přesvědčeni, že přestože tento krok nepovede k drastické změně struktury výdajů, vyjasní debatu tím, že učiní „trade off“ mezi alokací a redistribucí explicitní. Zvýšením transparentnosti povahy výdajů EU se vytvoří také incentive k přesunutím do kategorie veřejných statků. Stane se totiž složitějším obhájit jiné výdaje, které jsou hlavně redistributivní a nejsou přijaté všemi členskými zeměmi. Pod-

<sup>15</sup> European Commission: Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the Review of EU spending, January 2008, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/study\\_meta\\_evaluation\\_long\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_meta_evaluation_long_en.pdf).

<sup>16</sup> Sapir, A. a kol.: An agenda for a growing Europe. Making the EU Economic System deliver: Report of an Independent High-Level study Group established on the initiative of the President of the European Commission. 2003. Heinemann, Friedrich a kol: Reform Options for the EU Own Resources System, Heidelberg: Physika-verlag. 2008. Iozzo, Alfonso a kol.: A new budget for the European Union? CEPS policy Brief No. 159, 2008.

le autorů studie by do veřejných statků měly patřit všechny kapitoly kromě zemědělské politiky, uvědomují si ale, že vzhledem k pozicím členských států by se jen málo výdajů (např. administrativní výdaje a zahraniční politika) dostalo do kategorie veřejných statků a jiné výdaje by se tam dostaly pouze zčásti (např. strukturální politika, kde by se do veřejných statků mohl dostat cíl územní spolupráce).<sup>17</sup>

## 2. Postoje institucí EU

### 2.1 Postoje Evropské komise

Postoje jednotlivých institucí EU se v některých otázkách rozpočtu poměrně liší, protože každá instituce má jiné zaměření a pravomoci. Právě od tohoto faktu se odvíjí rozdíly v akcentu na jednotlivé oblasti rozpočtu. Evropská komise zveřejnila 12. září 2007 Sdělení „Reformovat rozpočet, změnit Evropu: Dokument o veřejné konzultaci v souvislosti s přezkumem rozpočtu na období 2008/2009“. Jde o dokument obecného charakteru, jenž měl stimulovat veřejnou debatu o dlouhodobých prioritách, budoucím směřování politik a jejich financování. Tato debata byla otevřena všem subjektům se zájmem o účast (občanům EU, nevládním organizacím, akademické sféře, místním a regionálním sdružením). Ve svém Sdělení Komise uvádí politiky, které by mohly mít výrazný dopad na to, jakým směrem se bude Unie v budoucnu ubírat. Patří mezi ně politiky na podporu konkurenceschopnosti, inovací, vědomostí a mobility, vhodná řešení na podporu demografické obnovy,<sup>18</sup> politika hospodářské a sociální soudržnosti, boj proti změnám klimatu a vyrovnání se s jejich důsledky, reforma zemědělské politiky a politiky rozvoje venkova, spolehlivé a udržitelné zásobování energiemi, zajištění bezpečnosti hranic v kombinaci s inovačním způsobem řízení migrace a s úsilím vyřešit původní příčiny migrace, boj proti kriminalitě, terorismu a jiným rizikům a snaha o účinnou prezentaci Evropy ve světě.<sup>19</sup>

Komise ve svém Sdělení dále navrhuje zvážit zaměření na nižší počet cílů. Navrhuje také posílit zdroje financování EU o nové nástroje (Evropská investiční banka, veřejné výdaje na národní, regionální, místní úrovni, pří-

<sup>17</sup> Santos, I., Neheider, S.: Reframing the EU Budget Decision-Making Process, Bruegel Working Paper, 2009/03, březen 2009, s. 22, [http://www.bruegel.org/uploads/tx\\_btbbreugel/wp\\_eubudget\\_300509.pdf](http://www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/wp_eubudget_300509.pdf).

<sup>18</sup> Především opatření pro delší a kvalitější aktivní život, podpora péče o děti pracujících rodičů, integrace přistěhovalců a opatření pro udržitelnost veřejných financí).

<sup>19</sup> Především prostřednictvím stabilní, fungující politiky sousedství, podpory dodržování lidských práv, ale také prostřednictvím zásadních průřezových politik.

spěvky soukromého sektoru) a zvážit využití výkonných agentur, kterým jsou svěřeny některé úkoly spojené s řízením prostředků spravovaných přímo Komisí. Co se týká financování rozpočtu, Evropská komise upozorňuje, že dva největší zdroje příjmů (vycházející z daně z přidané hodnoty (DPH) a hrubého národního důchodu (HND)) mají mnoho rysů národních příspěvků a členské státy tak mají tendenci posuzovat politiky a iniciativy EU spíše z pohledu návratnosti jejich příspěvků, než aby sledovaly celkový přínos podpor určitých politik na evropské úrovni. Omezení příjmů z HND a DPH by ovšem znamenalo nutnost zavedení nového náhradního zdroje financování. V rámci přezkumu také Evropská komise navrhuje zvážit, do jaké míry jsou ještě oprávněné různé opravné mechanismy,<sup>20</sup> které snižují jednoduchost a transparentnost systému.

Veřejná debata k přezkumu rozpočtu skončila 15. června 2008. 12. listopadu 2008 vydala Evropská komise Zprávu o výsledcích konzultace,<sup>21</sup> přičemž hlavní závěry z konzultace představila komisařka pro finanční programování a rozpočet Dalia Grybauskaitė na konferenci „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“ konané 12. 11. 2008.<sup>22</sup> Hlavním obecným zjištěním z konzultace podle komisařky je, že debata potvrdila „obecně sdílenou touhu po změně struktury rozpočtu“,<sup>23</sup> všechny příspěvky se také vyslovily pro modernizaci rozpočtu tak, aby byla Unie schopna čelit novým rizikům a výzvám a většina příspěvků údajně také vyjádřila podobné obavy a podobné unijní priority jako Komise. Jako klíčové kritérium pro směřování výdajů na úrovni EU je široce vnímána „evropská přidaná hodnota“.<sup>24</sup> Existuje také shoda na tom, že princip „juste retour“<sup>25</sup> narušuje správné fungování rozpočtu a měl by být opuštěn. Zpráva Komise o výsledcích konzultace uvádí, že významný počet příspěvatelů kritizoval přístup, kdy geografické alokace rozpočtu EU determinují výdajové politiky, což je vnímáno jako hlavní překážka zvyšování kvality výdajů (rozpočet je spíše výsledkem politických dohod

---

<sup>20</sup> Náhrada 66 % rozdílu mezi příspěvky Spojeného království z HND a DPH do rozpočtu a jeho příjmy, paušální platby ve prospěch Nizozemska a Švédska, snížená sazba DPH pro Nizozemsko, Švédsko, Německo a Rakousko a ponechání paušální částky ve výši 25 % tradičních vlastních zdrojů členskými státy.

<sup>21</sup> Commission of the European Communities: Consultation Report: Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions, 3.11.2008, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_p](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_p) [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/study\\_EUspending\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_EUspending_en.pdf)

<sup>22</sup> Results of the Public Consultation, Conference „Reforming the Budget, Changing Europe“, Brussels, 12 November 2008, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/study\\_EUspending\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_EUspending_en.pdf).

<sup>23</sup> Pouze menšina respondentů byla plně spokojená se současnou strukturou rozpočtu.

<sup>24</sup> Jako „evropské veřejné statky“ jsou vnímány především investice do přeshraniční infrastruktury, ochrana životního prostředí, zajištění bezpečnosti potravin, posilování evropské identity (např. programy mobility ve vzdělávání), vyrovnání ekonomický a sociální vývoj nebo ochrana vnějších hranic.

<sup>25</sup> Tzn. že v mezinárodní výzvě/programu/schématu je předem zaručeno, že účastníci z té které země mohou a musí dostat přesně tolik, kolik jejich mateřská země do výzvy/programu/schématu vložila.

a kompromisů jednotlivých států namísto odůvodněných příspěvků na podporu evropských cílů). Většina příspěvů souhlasila s tím, že rozpočet by měl být více orientovaný na politiky a založen na správné analýze přidané hodnoty výdajů k těmto politikám.

Podle Komise je tedy široce sdílen jí navržený přístup,<sup>26</sup> který spočívá v identifikaci oblastí, kde by limitované dostupné finanční zdroje přinesly největší efekt, jejich rozdělení podle tohoto principu a navrzení finančního systému, který by zajistil adekvátní financování a sloužil cílům EU.

Co se týká konkrétních výzev, podle výsledků veřejné konzultace dvě třetiny respondentů považují za velkou výzvu EU do budoucna klimatické změny a každý druhý respondent považuje za hlavní výzvu konkurenceschopnost (růst)<sup>27</sup> a bezpečnost energetických dodávek. Jako další vážné výzvy byly zmiňovány nerovnosti, demografické trendy, vnější napětí, bezpečnostní hrozby a migrace.

Komisařka Grybauskaitė přitom vyzdvihla, že „politiky zaměřené na růst a ekonomický pokrok jsou na vrcholu výdajových priorit“. Poučením z konzultace by podle ní mělo být větší zaměření na konkurenceschopnost, životní prostředí a energetiku a osvobození rozpočtu od rigidních kapitol. Komise konkrétně zdůraznila podporu zvýšení výdajů na výzkum, technologický rozvoj a inovace v průmyslu a obchodu (s důrazem na podporu environmentálních cílů) a zaměření ostatních politik na zvyšování konkurenceschopnosti. V oblasti životního prostředí a klimatických změn vyzdvihla podporu zvýšení přímých výdajů na tuto oblast, zvýšení výdajů na výzkum a vývoj podporující environmentální cíle a zaměření ostatních politik na environmentální cíle. V oblasti energetiky zmínila podporu zlepšení energetické bezpečnosti prostřednictvím energetického propojení, koncentraci výzkumného úsilí na energetickou úspornost, investování do energeticky účinných technologií a zvýšení přímých investic na rozvoj obnovitelných zdrojů.

Zemědělství se podle očekávání stalo jedním z nejožehavějších témat konzultace. Závěrem konzultace podle komisařky je, že výdaje na zemědělskou politiku je nutno reformovat. Zemědělská politika by měla být zachována jako politika, měla by se ovšem zaměřit na nové cíle. Postupně by měly být eliminovány přímé platby (tzv. první pilíř zemědělské politiky) a měl by být posílen 2. pilíř (rozvoj venkova). První pilíř by měl být zároveň kofinancován. Rozvoj venkova by zároveň měl být zařazen pod kohezní politiku. Ve Zprávě o výsledcích konzultace lze skutečně zaznamenat široký konsensus ohledně nutnosti reformy zemědělské politiky, názory ohledně jejího rozsahu se ovšem liší. Zemědělství

<sup>26</sup> Sdělení „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“: Dokument o veřejné konzultaci v souvislosti s přezkoumáním rozpočtu na období 2008/2009“, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/study\\_EUspending\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_EUspending_en.pdf).

<sup>27</sup> Příspěvatelé ze soukromého sektoru upřednostňují zaměření na ekonomickou efektivnost, jiní (zvláště neziskové organizace) na udržitelný rozvoj (sociální začlenění, udržitelnost sociálního modelu).

zůstává pro mnohé strategickou oblastí, většina respondentů ovšem prosazovala modernizaci zemědělské politiky. Většina příspěvků navrhovala omezení výdajů na zemědělství, jiné navrhovaly pokračovat v reformě v souladu s „Health Check“ (již probíhající reformou zemědělství) a dřívějšími reformami. Mnohé návrhy také zmiňovaly přesun prostředků z prvního do druhého pilíře. Většina farmářů ovšem samozřejmě zdůrazňovala i význam prvního pilíře. Omezení výdajů na zemědělství získalo širokou podporu, velká většina respondentů ovšem nepodporovala celkovou renacionalizaci zemědělské politiky. Některé návrhy explicitně podpořily i kofinancování 1. pilíře.

Výdaje na kohezní politiku jsou podle komisařky obecně podporovány, požadovány jsou ovšem změny této politiky. Jasná většina přispěvatelů podpořila větší koncentraci prostředků do méně vyspělých zemí. Jinak se ovšem názory na reformu politiky soudržnosti lišily, jak je také zřejmé ze Zprávy o výsledcích konzultace.<sup>28</sup> Mnozí přispěvatelé byli přesvědčeni, že kohezní politika by měla výrazněji přispívat ke zvýšení konkurenceschopnosti, jiní varovali před rizikem přetížení politiky příliš mnoha cíli a požadovali, aby se politika soudržnosti zaměřila na své původní omezené cíle (ekonomická konvergence), čímž by se zvýšila její efektivita a usnadnilo hodnocení dopadů. Názory na referenční kritéria pro rozhodování o kvalifikovanosti k podporám se také liší (HND nebo jiná kritéria, např. specifické potřeby regionů).<sup>29</sup>

Systém příjmů rozpočtu potřebuje podle komisařky radikální změny směrem k větší jasnosti, jednoduchosti a transparentnosti. Závěrem konzultace v této oblasti je, že tradiční vlastní zdroje mají širokou podporu, velká část přispěvatelů je také spokojena s fungováním zdroje založeném na HND a je pro jeho rozšíření (většinou na úkor zdroje z DPH)<sup>30</sup> a jasná většina států (i množství jiných subjektů) je pro eliminaci zdroje založeného na DPH pro zjednodušení a větší transparentnost systému. Zároveň bylo možné ve všech kategoriích přispěvatelů vysledovat silnou opozici proti netransparentnímu systému korekcí a jasná většina proto byla pro jejich zrušení. V oblasti nových vlastních zdrojů dospívá komisařka k názoru, že by „měly být prozkoumány nové možnosti“. Rozvoj nových vlastních zdrojů je sice podle Zprávy o výsledcích konzultace velmi podporovanou součástí reformy finančního systému u všech kategorií přispěvatelů, ovšem s výjimkou členských států (pouze některé státy jsou otevřené diskusi),

<sup>28</sup> Někteří požadují omezení prostředků pro bohatší země, jiní se vyslovili pro to, aby přístup k strukturálním fondům měly všechny regiony.

<sup>29</sup> Commission of the European Communities: Consultation Report: Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions, 3. 11. 2008.

<sup>30</sup> Největší podporu získaly dva modely: první podporoval směřování k systému založenému zcela na tradičních vlastních zdrojích a na hrubém národním příjmu, eliminaci zdroje založeném na DPH a eliminaci všech korekcí (podpora většiny zemí), druhý by znamenal odklon od systému založeném na příspěvcích k systému založeném na nových vlastních zdrojích a zároveň odstranění korekcí (podpora menšiny zemí).

což je klíčové. Názory, jaké nové zdroje by byly vhodné, se také liší.<sup>31</sup> Množství respondentů, zvláště mezi členskými státy, explicitně odmítá myšlenku zavedení evropské daně. Alternativní zdroje, tedy různé zdroje nezaložené na dani, byly na druhou stranu odmítány méně, ani zde ovšem neexistuje shoda na konkrétní formě žádoucího zdroje.<sup>32</sup>

Po opakovaném odkládání data pro zahájení diskusí o revizi rozpočtu, které ukazovalo na vysokou citlivost debaty o této problematice, bylo na začátku října 2009 stanoveno první pevné datum pro zveřejnění návrhu Komise na 24. listopad 2009. V průběhu října se však na veřejnost dostala pracovní verze připravovaného návrhu Evropské komise<sup>33</sup> a znovu se potvrdila citlivost agendy revize rozpočtu EU, neboť po kritických reakcích některých institucí a členských států Evropská komise původně ohlášený listopadový termín zrušila. Španělsko navíc nemá revizi rozpočtu EU mezi hlavními prioritami svého půlročního předsednictví, nebude proto vyvíjet iniciativu pro dřívější zahájení diskusí. Je proto otázkou, zda debata o revizi rozpočtu nepřejde plynule do jednání o příští finanční perspektivě, která mají být zahájena na jaře 2011. To by mohlo vést k tomu, že by žádná zásadnější reforma evropského rozpočtu provedena nebyla a rozsah financování jednotlivých politik by zůstal v podstatě zachován.<sup>34</sup>

## 2.2 Pozice Evropského parlamentu

Jedním z nejvýznamnějších příspěvků Evropského parlamentu k reformě rozpočtu je zpráva předsedy Výboru pro rozpočet a Zpravodaje pro finanční perspektivu 2007–2013 Reimera Bögeho,<sup>35</sup> kterou adresoval Výboru pro rozpočet. Zpráva navrhuje, aby revize rozpočtu EU byla založena na třech pilířích. Za prvé by měly být dořešeny zbývající problémy, které nebylo možné vyřešit při vyjednávání o současné finanční perspektivě (podfinancování kapitoly 1a (především výzkum) a 4 (humanitární pomoc), případně i 3b (občanství EU)). Za druhé, v polovině období by mělo být vyhodnoceno více než 50 nových ročních programů s evropskou přidanou hodnotou jako jsou například programy v oblas-

<sup>31</sup> Nejčastěji byly zmiňovány nové zdroje vztahující se k životnímu prostředí, konkrétněji odvod části nebo celého příjmu z emisních povolenek, zdanění CO<sub>2</sub> nebo uhlíku, energie, benzínu (paliva), letecké poplatky (daně), zdanění námořní přepravy a dopravních prostředků. Zmiňovány byly také zdroje založené na DPH a zdanění finančních transakcí.

<sup>32</sup> Commission of the European Communities: Consultation Report: Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions, 3. 11. 2008, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/study\\_EUspending\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_EUspending_en.pdf).

<sup>33</sup> Srov. Brussels plans „major review“ of EU spending priorities. Dostupné z <http://www.euractiv.com/en/priorities/brussels-plans-major-review-eu-spending-priorities/article-186753>. (8. 1. 2010).

<sup>34</sup> Scheu, H.Ch., Částeck, M.: Aktuální otázky migrační politiky Evropské Unie, Praha: Eupress 2010.

<sup>35</sup> Evropský parlament: Pracovní dokument o přezkumu víceletého finančního rámce na období 2007 – 2010: první poznámky, 31. 8. 2007.

ti vzdělávání a celoživotního učení a měla by být provedena analýza využívání prostředků EU v souladu s požadavkem efektivnějšího plnění a zvýšení kvality. Nástroje flexibility (do výše 5 % prostředků určených na programy, případně i více pružnosti v rámci jednotlivých okruhů a mezi nimi), stejně jako Fond solidarity EU, Evropský zemědělský záruční fond, rezerva na pomoc při mimořádných událostech a finanční nástroje ve spolupráci s EIB by měly být součástí střednědobého hodnocení.<sup>36</sup> Za třetí, měl by být připraven nový finanční rámec pro období po roce 2013 a prodloužena platnost současné finanční perspektivy do roku 2015 tak, aby odpovídala funkčnímu období současné Komise a legislativnímu období Evropského parlamentu a aby byl vytvořen delší časový rámec pro vyhodnocení.<sup>37</sup>

Zpráva zpochybňuje rozumnost zahajování politických úvah o ambiciózním projektu, o kterém budou muset rozhodnout nové subjekty a zpochybňuje také zralost situace pro zahájení těchto diskusí. Zpráva se dále odkazuje k „Usnesení Evropského parlamentu k budoucnosti vlastních zdrojů Evropské Unie“ z 27. března 2007 (tzv. Lamassourova zpráva), kde se v první fázi navrhuje zdokonalení současného systému národních příspěvků (zrušení všech korekcí a rabatů), což má zajistit rovnost všech států, zjednodušit systém pro občana a vytvořit vazbu na reformu výdajů (včetně možného postupného zavedení povinného spolufinancování společné zemědělské politiky). V druhé fázi pak zpráva navrhuje vytvoření zcela vlastních zdrojů EU, které by měly nahradit existující mechanismy a které by mohly být založené na dani z přidané hodnoty (DPH), dani právnických osob, spotřebních daních aj.<sup>38</sup>

Druhá Bögeho Zpráva o střednědobém přezkumu finančního rámce 2007–2013 z 2. 2. 2009<sup>39</sup> pak opět zdůrazňuje, že i přes pokrok v modernizaci rozpočtu a snahy o soulad politických priorit a finančních potřeb a zlepšení kvality implementace rozpočtu EU,<sup>40</sup> zůstává nedořešeno mnoho problémů. Zdůrazňuje především nutnost dodatečného financování politických priorit EU (zvláště programu Galileo, Evropského institutu pro inovace a technologie (EIT) a potravinové pomoci, na něž již v rámci současného finančního rámce musely

<sup>36</sup> Druhý pilíř by zahnoval úpravy nutné pro financování nových politik (soudní spolupráce, veřejné zdraví apod.), pokud by nová Smlouva vstoupila v platnost.

<sup>37</sup> Důvodem je snaha zabránit opakování situace, která nastala posledně, když došlo k zpochybnění „legitimity“ Prodiho balíčku, který připravila jeho odcházející Komise a podpořila Komise Barrosova, aniž po volbách do Evropského parlamentu přizpůsobila priority.

<sup>38</sup> Zhruba 85 % příjmů EU (příjmy založené na HND a DPH) jsou totiž podle zprávy vnímány spíše jako „národní zdroje“, což vede k zaměření států na čisté příspěvky, přičemž obecné přínosy EU jsou přehlíženy. (Entschliessung der Europäischen Parlaments vom 29. März 2007 zur Zukunft der Eigenmittel der europäischen Union (2006/2205(INI)).

<sup>39</sup> Draft Report on the Mid-Term Review of the 2007–2013 Financial Framework, 2. 2. 2009, Working Document on the Mid-Term Review of the Multi-Annual Financial Framework – State of Play and Perspectives, 20. 1. 2009.

<sup>40</sup> Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and sound financial management (par.1).



být poskytnuty dodatečné prostředky) a nutnost dalších úprav finančního rámce a Interinstitucionální dohody. V případě vstupu Lisabonské smlouvy v platnost - k čemuž mezitím došlo - by měly být zajištěny také zdroje na financování nových politik v rámci kapitol 1a (energetika a výzkum), 3a (soudní spolupráce), 3b (veřejné zdraví a sport), 4 (humanitární pomoc a Evropská služba vnější akce).<sup>41</sup>

Zpráva také zdůrazňuje, že by měla být odlišována revize určitých programů v rámci současného finančního rámce, založená na střednědobém přezkumu legislativy (2010–2011) a spojená s novými výzvami v souvislosti s novými kompetencemi poskytnutými Lisabonskou smlouvou (energetika, klimatické změny), a příprava nového finančního rámce. Zdůrazňuje dále nejistotu spojenou s koncem mandátu Evropského parlamentu, evropskými volbami a sestavováním nové Komise a současnou ekonomickou situací, která podle něj v nejbližších měsících neumožňuje přijetí detailních pozic ohledně ambiciózního přezkumu. Realistický střednědobý přezkum by měl zahrnovat tři kroky. Prvním je vyřešení zbývajících deficitů a nedodělků v rámci ročních rozpočtových procedur, pokud možno prostřednictvím vyšší flexibility a pokud to bude nutné, využitím marginů pod stropy vlastních zdrojů.

Dále by měl být vyhodnocen střednědobý přezkum, možné úpravy a prodloužení současných programů, jak je zakotveno v legislativě (2010–2011), a prodlouženo trvání určitých programů do roku 2015 tak, aby byl zajištěn soulad s mandátem Parlamentu a Komise. Třetím krokem by měla být příprava nového víceletého finančního rámce po roce 2013 (2015), což již bude odpovědnost nového parlamentu. Výdaje EU by se měly koncentrovat na politiky s jasnou evropskou přidanou hodnotou, plně v souladu s principy subsidiarity a proporcionality.

Z výše uvedeného je zřejmé, že ačkoli existují záležitosti, na kterých se obě instituce EU shodnou (např. evropská přidaná hodnota), Evropský parlament upřednostňuje poněkud jiné oblasti než Komise, tj. kromě výzkumu a energetiky také vzdělání a veřejné zdraví, kde má tradičně silnější (spolurozhodovací) pravomoc. Dále také prosazuje vyšší koncentraci prostředků zejména na spolupráci se třetími zeměmi (humanitární pomoc), soudní záležitosti a systém příjmů, což vyplývá z jeho posílených pravomocí, které v těchto oblastech získává ratifikací Lisabonské smlouvy a kde proto může výrazněji ovlivnit rozhodování. V případě systému příjmů jde zřejmě také o to, že některé scénáře počítají v budoucnosti se zavedením nového evropského zdroje, o kterém by rozhodoval Evropský parlament.

---

<sup>41</sup> Pokud budou země trvat na omezení vlastních zdrojů ve výši 1 % HND, nebude jiná možnost než přispět na financování nových priorit z dvou hlavních politik (1b – kohezní politika, 2 – zemědělská politika).

### **3. Hlavní výzvy reformy rozpočtu EU – pozice členských států a pravděpodobné scénáře vývoje**

#### 3.1 Podpora výzkumu a vývoje, transevropské sítě a vzdělávání

Kapitola 1 zahrnuje jednak finance na podporu výzkumu a technologického rozvoje, transevropské sítě, vzdělávání a profesní školení (podkapitola 1a), jednak také politiku soudržnosti (1b). V podkapitole 1a „Konkurenceschopnost“ se projevují nejprogresivnější prvky, co se týká příspěvku k plnění lisabonských cílů.<sup>42</sup> Porovnáme-li ovšem její objem s celkovým objemem prostředků na kapitole 1 „Udržitelný růst“ (zhruba pětina celkových prostředků), ukazuje se, že prolomení konzervativních názorů na podobu rozpočtu EU bude zjevně složitou a dlouhotrvající záležitostí. Na druhou stranu je nadějně, že tato částka v jednotlivých letech poměrně výrazně narůstá (v závěru období se oproti jeho počátku zvyšuje o přibližně 50 %). Právě v rámci této kapitoly existuje výrazný prostor pro prosazení nových lisabonských cílů a tím také podporu konkurenceschopnosti na jednotném trhu. Prioritními oblastmi zde bude zejména další rozvíjení transevropských dopravních sítí a podpora výzkumných projektů (i mimo oblast strukturálních fondů).

Významnou iniciativou v této oblasti je „Rámcový program pro výzkum a vývoj“, který se soustředí především na podporu spolupráce přesahující hranice a možnosti jednotlivých členských států ve vybraných perspektivních oblastech výzkumu (např. zdraví, nanotechnologie, energie, informační technologie apod.), na podporu kariérního rozvoje a mobility vědeckých pracovníků a na investice do infrastruktury pro výzkum. Ke zvýšení konkurenceschopnosti a k tržní aplikaci výstupů rámcového programu pro výzkum a vývoj by měl také přispět Rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (CIP), zaměřený především na inovativní podnikání malých a středních podniků a zlepšení jejich přístupu k financování. Členské státy EU se většinou shodnou na nutnosti podporovat investice do výzkumu, vývoje a inovací, které vnímají jako významný faktor přispívající k hospodářskému růstu a zaměstnanosti, tedy k plnění lisabonských cílů. V diskuzích mezi jednotlivými členskými státy se ovšem střetává princip excelence, podle kterého je třeba podporovat jen skutečně špičkové výzkumné projekty, a princip rovného přístupu, jenž by zajistil rovnoměrnější rozdělení prostředků

---

<sup>42</sup> V roce 2000 si Unie v reakci na svůj neuspokojivý hospodářský vývoj v porovnání s hlavními světovými konkurenty stanovila v rámci Lisabonské strategie ambiciózní cíl stát se do roku 2010 „nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou na světě, schopnou udržitelného hospodářského růstu, s větším počtem lepších pracovních míst a s větší sociální soudržností“. Po pěti letech směřování k tomuto cíli bylo možné konstatovat pouze omezený pokrok. Na základě tohoto hodnocení bylo na Evropské radě v březnu 2005 rozhodnuto o zásadním přehodnocení Lisabonské strategie spočívajícím v zaměření na dva prioritní cíle – růst a zaměstnanost.

určených na podporu výzkumu, které by umožnilo dosáhnout rovnoměrnějšího rozmístění výzkumných infrastruktur a postupného vyrovnávání úrovně mezi jednotlivými členskými státy a regiony. Tento přístup podporují především země, které nemají příliš špičkových výzkumných projektů, tj. především menší a méně rozvinuté členské země.

Lze také očekávat spor ohledně dalšího navyšování příspěvku Společenství na vzdělávání (v současnosti podporované v rámci programu Celoživotní učení), které je podle některých států výhradně národní kompetencí.

Jedním z nejspornějších témat jsou ovšem transevropské sítě. Na jedné straně stojí skupina států zdůrazňující ztráty plynoucí z nepropojenosti dopravních sítí a volající po výraznějším navýšení podpor (Rakousko, Lotyšsko, Bulharsko, Řecko), druhá skupina států naproti tomu zdůrazňuje, že financování dopravní infrastruktury je odpovědností členských států a Společenství by mělo podporovat nanejvýš výstavbu přeshraničních úseků.

Sporným tématem byl v minulém programovacím období také návrh na zřízení Evropského fondu pro přizpůsobení se globalizaci,<sup>43</sup> který byl prosazen i přes počáteční odpor některých států, které zdůrazňovaly, že boj s nezaměstnaností je výlučně odpovědností členských států a jediným dlouhodobým řešením je reforma trhu práce. Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci poskytuje prostředky na rekvalifikaci a pomoc při hledání práce nezaměstnaným, kteří ztratili práci v důsledku významných strukturálních změn ve světovém obchodě. Podmínky čerpání jsou ovšem nastaveny tak, že převážná část prostředků plyne do států s rigidním trhem práce a možnost využití prostředků Fondu tak bude tyto členské státy od provedení nezbytných reforem spíše odrazovat, než motivovat k jejich zahájení. Tím je ohrožen jeden z hlavních cílů Lisabonské strategie, tj. zvyšování zaměstnanosti.

### 3.2 Politika soudržnosti

Politika soudržnosti (podkapitola 1b) prošla od doby svého vzniku výrazným vývojem, zásadních změn doznala především v průběhu projednávání finančního rámce na období 2007–2013. Významnou novinkou bylo vyčlenění politiky na rozvoj venkova a na podporu rybářského sektoru, včetně finančních prostředků,

<sup>43</sup> Sdělení Komise nazvané „Evropské hodnoty v globalizovaném světě“ z roku 2005 zdůraznilo přínosy otevření trhů a větší mezinárodní konkurence, avšak současně připomnělo potřebu pomáhat pracovníkům, jejichž pracovní místa zaniknou, rychle najít místa nová. Předseda Komise Barroso navrhl zřídit Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci (EGF) jakožto evropský nástroj pomoci pracovníkům vyrovnávajícím se s důsledky globalizace. Jedná se o výraz solidarity většiny, která má z liberalizace prospěch, s nepočtenou menšinou, která čelí náhlé ztrátě zaměstnání. Vedoucí představitelé EU se na založení fondu dohodli v prosinci 2005. V průběhu roku 2006 byl koncept projednán a dopracován v Radě a v Evropském parlamentu, které jej přijaly 20. prosince 2006.

z politiky soudržnosti a jejich převod pod hlavičku Společné zemědělské politiky. Byly koncipovány 3 nové cíle a byly zrušeny dosavadní iniciativy Společenství. Cíle politiky soudržnosti pro období 2007–2013 jsou konvergence (pomoc méně vyspělým členským státům a méně vyspělým regionům – 81,54 % prostředků politiky soudržnosti, které jsou financovány z Evropského fondu pro regionální rozvoj (ERDF), Evropského sociálního fondu (ESF) a Fondu soudržnosti), regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost (zaměřený na ostatní regiony – 15,95 % – financován z ERDF a ESF) a Evropská územní spolupráce (2,52 %, z ERDF), podporující přeshraniční nadnárodní a meziregionální spolupráci s novým institutem Evropským seskupením pro územní spolupráci.<sup>44</sup>

Současná podoba politiky soudržnosti byla významným způsobem ovlivněna vstupem 12 nových členských států. Vzhledem k tomu, že by některé státy EU-15 a jejich regiony ztratily nárok na čerpání prostředků (mj. v důsledku tzv. statistického efektu), byly vytvořeny zvláštní přechodné režimy podpory (phasing-out a phasing-in) se snižující se intenzitou podpory, které mají zabránit náhlému poklesu prostředků v porovnání s předcházejícím programovým obdobím.

Dalším faktorem, který změnil podobu politiky soudržnosti, byla snaha o zvýraznění příspěvku politiky soudržnosti k plnění tzv. lisabonských cílů. Byl nastolen nový institut, tzv. earmarking, v jehož rámci se členské státy zavázaly vynakládat určité procento z přidělených prostředků na plnění lisabonských cílů. Pro nové členské státy není plnění stanovených cílů povinné, všechny k němu ale dobrovolně přistoupily. Pro regiony cíle „Konvergence“ (méně vyspělé regiony) činí závazek 60 %, pro regiony cíle „Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“ 75 %. Současně došlo k úpravě implementačních pravidel. Pro méně vyspělé členské státy byly zmírněny některé požadavky (snížení míry kofinancování z národních rozpočtů na 15 %, uznatelnost nevratné DPH, za určitých podmínek i uznatelnost výdajů na oblast bydlení). Zaměření na plnění Lisabonských cílů se může stát nástrojem k dosažení vyšší konkurenceschopnosti a vyšší ekonomické úrovně zaostávajících regionů EU a tím i urychlení jejich reálné konvergence. Nezbytným předpokladem, aby tohoto cíle bylo dosaženo, je však účinné cílení intervencí do potřebných regionů. Pokud nejsou investice správně zacíleny, jejich dopad na jednotlivé regiony může být výrazně nerovnoměrný a ve svém důsledku může vést až k vyšší hospodářské divergenci regionů.

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o provedení revize rozpočtu bylo motivováno snahou zásadněji modernizovat rozpočet EU, tedy přesunout prostředky z tradičních politik k podpoře konkurenceschopnosti, v průběhu diskuzí o podobě rozpočtu po roce 2013 nelze očekávat tendence k navyšování výdajů na politiku soudržnosti, spíše naopak (naznačuje to i pracovní dokument, který unikl z Komise, ale od nějž se Komise distancovala). Čistí plátcí budou nadále vyžado-

---

<sup>44</sup> Evropská unie: Regionální politika, 6. 4. 2010, [http://europa.eu/pol/reg/index\\_cs.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_cs.htm).

vat rozpočtovou disciplínu a mohou zpochybňovat regionální politiku ve vyspělých a případně i středně rozvinutých členských státech. Současný významný příjemce prostředků politiky soudržnosti – Španělsko – se navíc stane počátkem příštího desetiletí čistým přispěvatelem do rozpočtu EU, a „advokátem“ chudších členských zemí tak zůstane z větších členských států pouze Polsko. Lze tedy očekávat, že země, které budou mít nárok na čerpání prostředků politiky soudržnosti, budou mít pouze omezenou vyjednávací sílu při jednáních o budoucí podobě této politiky.

S ohledem na vysokou míru nesrovnalostí ve výdajích na politiku soudržnosti lze do budoucna předpokládat také zvýšenou snahu o zlepšení finančního řízení strukturálních operací. Zároveň je ale možné očekávat i protichůdné tendence: tlak na přitvrzení některých implementačních pravidel, zpřísnění finanční disciplíny, dohledu a sankcí z jedné strany bude zřejmě konfrontován s požadavky na zjednodušení implementačních pravidel. Otázkou také je, zda budou zmírněná pravidla, přijatá v tomto období pro méně vyspělé země ukončena nebo budou tyto výjimky prodlouženy.

Existuje několik možných scénářů dalšího vývoje politiky soudržnosti. První možností je, že dojde pouze ke kosmetickým úpravám některých parametrů Berlínské metodiky, podle které jsou vypočteny alokace pro jednotlivé členské státy, případně k úpravě absorpčního limitu. Hlavním a jediným kritériem by se tak například mohlo stát bohatství regionu a nikoliv příslušného členského státu. Základní principy rozdělení prostředků, počet a zaměření cílů a nástrojů a kritéria způsobilosti by se však nezměnily. To by znamenalo zachování stávajícího přístupu, kdy z prostředků na politiku soudržnosti čerpají všechny státy.

Druhým scénářem, který je velice pravděpodobný, by byl posun od tradičních strukturálních (konvergenčních) investic k „lisabonským“ investicím na podporu zaměstnanosti, růstu, vědy, výzkumu a inovační činnosti (tzv. lisabonizace politiky soudržnosti). S tím by souvisela také změna kritérií pro způsobilost členských států/regionů, která by více reflektovala kvalitativní ukazatele (dostupnost, zaměstnanost, inovační činnosti – množství patentů apod.)

S ohledem na rozpočtová omezení jednotlivých členských států – zejména nyní v době ekonomické krize – se dá očekávat snaha tzv. čistých plátců koncentrovat prostředky v maximální míře do chudých regionů pouze v méně vyspělých členských státech. Problémy znevýhodněných regionů ve vyspělejších členských státech by pak řešila národní regionální politika daného státu, ne politika soudržnosti EU (tzv. částečná renacionalizace). To je samozřejmě cílem méně vyspělých členských zemí jako je Slovensko, Lotyšsko, Litva, Estonsko, Bulharsko, Rumunsko, ale také např. Portugalsko. Zmíněné země jsou většinou také proti tomu, aby lisabonské cíle a nové výzvy zastíňovaly primární cíl politiky soudržnosti či aby byla politika soudržnosti zužována na pouhý nástroj dosahování lisabonských cílů. Částečná renacionalizace má zároveň podporu u některých zemí,

kteří nemají chudé regiony, a proto nemají zájem podporovat regiony v jiných vyspělých státech (Dánsko, Švédsko, Nizozemsko).

V souvislosti s ratifikací Lisabonské smlouvy byl do politiky soudržnosti vedle její hospodářské a sociální dimenze formálně začleněn také její třetí pilíř – územní soudržnost – na základě které by měl být podporován rozvoj regionů se „specifickými územními rysy“.<sup>45</sup> Proto lze očekávat tlak některých členských států na to, aby v pravidlech a finančních alokacích politiky soudržnosti byly zohledněny také specifické územní rysy. Jedná se například o venkovské oblasti, oblasti postižené průmyslovým poklesem a regiony, které čelí nepříznivým a stálým přírodním nebo demografickým znevýhodněním jako jsou severské oblasti s nízkou hustotou zalidnění a ostrovy, příhraniční a horské regiony nebo odlehlejší regiony. V současné době jsou diskutovány různé definice tohoto pojmu. Politiku územní soudržnosti prosazovaly nejvíce země jako Řecko a Francie, kterým z důvodů jejich vyspělosti hrozí ztráta prostředků z evropských fondů. V souvislosti s novými výzvami lze také očekávat, že se v průběhu diskuse o budoucnosti politiky soudržnosti projeví snahy o zahrnutí nástrojů k řešení tzv. nových výzev do politiky soudržnosti, což může být také zdůvodňováno zakotvením územní soudržnosti do zakládajících smluv.

### 3.3 Společná zemědělská politika

Hlavní výdajovou položkou, na kterou se upírá pozornost proreformních států, je společná zemědělská politika EU (SZP – kapitola 2), jejíž další reforma je nezbytným předpokladem pro skutečné změny v zaměření rozpočtových priorit. Ve světle důrazu na plnění lisabonských cílů a s ohledem na malý a klesající podíl zemědělství na tvorbě HDP i na zaměstnanosti nepřekvapuje, že hlasy volající po reformě zemědělské politiky sílí. Pro reformu SZP hovoří také vnější faktory, zejména tlak WTO a situace na světovém zemědělském trhu.

Hlavním propagátorem změn SZP je Velká Británie, o větší liberalizaci usiluje také Nizozemsko, Švédsko, Dánsko a některé pobaltské státy. Na druhé straně stojí členské státy, které profitují z podpor zemědělství, tj. zejména Francie, Španělsko, Řecko, Itálie, Irsko aj.

V rámci reformy SZP se hovoří zejména o budoucnosti přímých plateb, návrhy se pohybují od jejich postupného zrušení až po jejich ponechání na snížené úrovni, vyvolané například modulací. Pokud jde o výši přímých plateb, pro některé „liberálnější“ země (například Česká republika, Litva, Rakousko, Dánsko) bude hlavním cílem snížit objem prostředků vyplácený na přímé platby (a obecně na první pilíř SZP). K tomu může vést snížení jejich výše, příp. zrušení některých

---

<sup>45</sup> Úřad vlády: Lisabonská smlouva. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2008.

druhů dotací, zavedení degresivity přímých plateb a minimálních stropů, odvod části prostředků do 2. pilíře, tj. na rozvoj venkova (tzv. modulace), nebo zavedení národního spolufinancování přímých plateb. Pro národní spolufinancování se staví Nizozemsko, Švédsko a Itálie, Česká republika je ovšem proti, neboť národní spolufinancování vnímá jako přesun finančního břemene na členské státy bez změny obsahové stránky SZP. Tento postoj sdílí také například Polsko, Rumunsko a Estonsko.

Pokud budou přímé platby zachovány i po roce 2013, mnoho států se pravděpodobně vysloví pro úplné oddělení plateb od produkce, tj. pro plný decoupling. Diskutuje se však jejich vázanost na farmu či na plochu a na různá referenční období, která mohou zachovávat regionální nevyváženost podpor.

Stanovení limitu výše přímých plateb na farmu (capping) jako nástroj řešení problému koncentrace prostředků SZP na velké podniky nenašel dostatečnou podporu (proti byla i Česká republika) a dle současného stavu diskuse se předpokládá opuštění myšlenky horního stropu a pozornost se zaměřuje spíše na možnost snižování plateb v rámci tzv. degresivity, tj. zavedení progresivního snižování plateb dle výše objemu přijatých prostředků na farmu, či progresivní modulace.

Vzhledem k tomu, že již návrh současného rámce počítal s posílením výdajů na rozvoj venkova (v závěru se ovšem neprosadil), lze očekávat, že v diskuzi o budoucnosti zemědělské politiky již tendence k posílení podpory 2. pilíře převáží. Podporuje jej také velká část zemí. Předmětem diskuzí může být konkrétně zvýšení dosavadního procenta povinné modulace, větší rozšíření dobrovolné modulace, příp. úprava prahu příjmů na farmu, od které se začíná modulace uplatňovat. Nelze také vyloučit snahy o navrácení politiky na podporu rozvoje venkova pod hlavičku politiky soudržnosti, ani návrhy na vytvoření samostatné stojící politiky rozvoje venkova.

Podle některých členských států by výsledky probíhající prověrky funkčnosti zemědělské politiky (tzv. „health check“) neměly předjímat závěry revize rozpočtu EU. Některé státy, včetně České republiky, se již vyjádřily, že nechtějí znovu přistoupit na model uplatněný při přípravě finanční perspektivy na období 2007–2013, kdy reforma SZP byla dohodnuta samostatně a v průběhu negociací již toto téma nebylo – s odvoláním na dohodu dosaženou v roce 2003 – téměř vůbec diskutováno.<sup>46</sup>

Kapitola 2 zahrnuje také ochranu životního prostředí (program LIFE+), která ovšem není sporným tématem. Členské státy jsou si většinou vědomy toho, že životní prostředí nelze omezovat na území regionů či států a některé jeho aspekty proto nelze řešit na národní úrovni.

---

<sup>46</sup> Ministerstvo financí: Východiska pozice České republiky pro jednání o reformě rozpočtu EU, červen 2008.

### 3.4 Občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost

Oblast spravedlnosti a vnitra se stala prioritou současného a budoucího vývoje. Výdaje na tuto oblast rostou v období 2007–2013 nejrychleji ze všech kapitol finanční perspektivy (objem prostředků se navýší o 130 %). Lisabonská smlouva přináší další významné změny v této oblasti, především sloučení prvního a třetího pilíře EU. Oblast soudní spolupráce v trestních věcech a oblast policejní spolupráce (tzv. třetí pilíř) tak bude komunitarizována a sloučena s ostatními politikami justice a vnitra.<sup>47</sup> Ke změnám dojde i v oblasti azylu a migrace a byly také položeny základy pro zřízení nových institucí, např. Evropského veřejného žalobce.<sup>48</sup>

Do budoucna bude kladen důraz na boj proti terorismu a různé formy spolupráce v jednotlivých oblastech, včetně výměny a sdílení informací prostřednictvím informačních systémů. Příkladem projektů částečně financovaných z rozpočtu EU bude kromě informačních systémů SIS II a VIS také připravovaný projekt portálu e-Justice, který kromě obecných informací a možnosti komunikace s justičními orgány nabídne možnost přístupu do elektronických rejstříků vedených v jednotlivých členských státech. V budoucnu bude také nadále posilován společný přístup k migraci a azylu, ochrana hranic a Schengenský prostor.

Z hlediska rozpočtového dopadu jsou podstatné rozvíjející se úvahy o vzniku společné azylové agentury. Zvyšují se také požadavky na financování Agentury pro ochranu vnějších hranic (FRONTEX). Na základě rozhodnutí přijatého Radou ztrácí navíc EUROPOL charakter mezivládní instituce s formou mezivládního financování a stává se unijní agenturou, která je financována výlučně z rozpočtu EU. V současnosti je také vedena diskuse o posilování pravomocí EUROJUSTu. Je tedy zřejmé, že do budoucna lze očekávat nárůst počtu společných programů a institucí v této oblasti a tím také zvýšení požadavků na financování z rozpočtu EU.

S cílem zdůraznit zaměření na občana a na společné evropské hodnoty byla pro období 2007–2013 vytvořena samostatná podkapitola 3b s názvem Občanství, která zahrnuje programy od spolupráce v oblasti kultury přes aktivity evropské mládeže, ochranu spotřebitele a zdraví občanů až po prevenci přírodních katastrof a řešení jejich následků. Jedná se o politiky s převažující kompetencí národních států, Evropská unie se zaměřuje především na aktivity povahou přesahující národní hranice a na spolupráci mezi členskými státy. Pod kapito-

---

<sup>47</sup> Amsterodamská smlouva zakotvila, že otázky víz, azylu, imigrace a dalších oblastí spojených s volným pohybem osob se budou řešit „komunitární metodou“. Policejní spolupráce a soudní spolupráce v trestních věcech ovšem zůstala v třetím pilíři. Ustanovení Smlouvy byla nejprve rozpracována v prvním pracovním programu, tzv. Tamperském programu, na který navázal v roce 2004 tzv. Haagský program, který definuje cíle v této oblasti pro období 2005–2010.

<sup>48</sup> Úřad vlády: Lisabonská smlouva. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2008.



lu 3b spadá také Fond solidarity sloužící k řešení následků přírodních katastrof velkého rozsahu. Z rozpočtového pohledu jde o specifický nástroj, protože jeho prostředky se nezapočítávají do stropů finanční perspektivy. Objem prostředků v období do roku 2013 zůstává poměrně skromný (0,5% podíl na celkové perspektivě) a výrazněji neroste (nárůst o 12 %).<sup>49</sup>

Přijetím obnovené Lisabonské strategie byly sice za hlavní priority EU označeny hospodářský růst a tvorba pracovních míst, snaha o naplnění hesla „Unie občanů“ a důraz, který těmto politikám již delší dobu připisuje Evropský parlament, by ovšem mohly vést i k mírnému posilování významu těchto politik.

### 3.5 EU jako globální hráč

V průběhu debat o finančním rámci 2007–2013 se podařilo výrazným způsobem snížit počet nástrojů sloužících k prosazování vnější politiky EU. Dosud samostatně stojící nástroje na podporu států připravujících se na členství v EU byly sloučeny do Nástroje předvstupní spolupráce (IPA), zaměřujícího se na kandidátské a potenciální kandidátské země. Byl také vytvořen jeden souhrnný nástroj podpory Evropské politiky sousedství (ENPI), zahrnující jižní a východní státy sousedící s EU a další nástroj k podpoře spolupráce s rozvojovými zeměmi (DCI). Z důvodu tradičních vazeb některých států na konkrétní geografické oblasti byly v rámci zmíněných instrumentů vytvořeny ještě geografické obálky stanovující orientační výši výdajů pro jednotlivé regiony či země. Unie musí také stále častěji reagovat na nepředvídatelné události (politické, humanitární krize, přírodní katastrofy), musí proto ve finančním rámci počítat s dostatečnou rezervou pro rychlou a flexibilní reakci.

Mnohé intervence v krizových oblastech jsou řešeny v rámci 2. pilíře, tedy v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky a nepochybnou tendencí bude snaha značné části členských zemí dále posílit prostředky na tuto oblast. S ohledem na omezené pravomoci v této oblasti je však třeba počítat s rezervovaným až odmítavým postojem Evropského parlamentu. Je také zřejmé, že v období po roce 2013 bude nedílnou součástí rozpočtu EU také financování Evropské služby vnější akce (ESVA). ESVA má pomáhat Vysokému představiteli (nově zavedenému Lisabonskou smlouvou) v plnění jeho úkolů a spolupracovat s diplomatickými službami členských států. V návrhu finančního rámce 2007–2013 Evropská komise počítala se zahrnutím Evropského rozvojového fondu (EDF), sloužícího k podpoře rozvoje rozvojových zemí v africko-karibsko-tichomořské oblasti, do rozpočtu EU, návrh se ovšem nesetkal s podporou členských států a tak také 10. EDF přijatý na období 2008–2013 zůstává mimo rozpočet EU.

<sup>49</sup> Ministerstvo financí: Východiska pozice České republiky pro jednání o reformě rozpočtu EU, červen 2008.

### 3.6 Správní výdaje

Podíl administrativních výdajů na celkových výdajích v období 2007–2013 činí 5,75 % a postupně narůstá. Vzhledem k tomu, že mnoho členských států je nuceno přistupovat k restriktivním opatřením s ohledem na jejich veřejné rozpočty, zrcadlově se snaží podobný přístup prosazovat také vůči evropskému rozpočtu. V posledních letech Komise stále více využívá tzv. outsourcingu, tzn. že některé své činnosti převádí na zvláštní orgány vytvořené k administraci určitých programů (tzv. výkonné agentury) či k plnění jiných úkolů (decentralizované agentury). Přestože podstatnou část výdajů agentur lze klasifikovat jako výdaje administrativní, jsou financovány z jiných kapitol a vypovídací hodnota údaje o podílu kapitoly 5 na celkových výdajích EU pak výrazně klesá, neboť zdaleka nezohledňuje všechny administrativní výdaje. Výkonné agentury jsou financovány z prostředků určených na příslušný program nebo programy, čímž de facto ubírají z prostředků, které mohou být použity na operativní výdaje daného programu. Nutnou podmínkou založení každé agentury je předcházející analýza nákladů a přínosů, vytváření agentur bude ovšem efektivní jen tehdy, pokud předpoklady analýz budou uplatněny i v praxi. Především by nemělo docházet k celkovému zvyšování počtu pracovních míst a vytvoření nových pracovních míst v agentuře by mělo být kompenzováno úměrným snížením počtu pracovníků v Komisi.

Jednou z hlavních položek kapitoly 5 jsou platy zaměstnanců. V roce 2007 činil jejich počet více než 42,5 tisíc, z toho 60 % připadá na Komisi. K výraznému nárůstu došlo v souvislosti s rozšířením z let 2004 a 2007. Vytvoření dalších nových pracovních míst než míst přidělených v souvislosti s rozšířením se nepředpokládá (nové priority budou pokryty prostřednictvím přesunů pracovníků).<sup>50</sup>

### 3.7 Příjmy rozpočtu

Původní systém financování z čistě tradičních vlastních zdrojů z roku 1971 byl v roce 1979 rozšířen o zdroj založený na DPH. Příjmy z tradičních vlastních zdrojů se ovšem v souvislosti s vývojem obchodní politiky EU snižovaly a zdroj z DPH byl postupně snižován dohodou členských států (snižování sazby odvodu, zavedení limitu),<sup>51</sup> aby byla omezena jeho regresivita. Podíl vybrané DPH na HND je totiž vyšší u relativně chudších států. V důsledku výše zmíněných změn pak existující zdroje nezajišťovaly dostatek financí. Proto musel být systém roku

---

<sup>50</sup> Ministerstvo financí: Východiska pozice České republiky pro jednání o reformě rozpočtu EU, červen 2008.

<sup>51</sup> Limit, který má zajistit, aby základna tohoto zdroje nebyla vyšší než 50 % HND.

1988 doplněn o čtvrtý „doplňkový“ zdroj založený na HND. V současnosti je rozpočet financován ze 75 % „doplňkovým“ zdrojem založeným na HND. V současnosti je systém poměrně stabilní a spravedlivý k členským státům a zajišťuje spolehlivé financování rozpočtu EU, výraznou komplikaci systému ovšem představují korekce rozpočtových nevyvážeností, a to především korekce Velké Británie, ale také korekce dalších států (Švédsko, Rakousko, Nizozemsko, Německo). Zvláště korekce pro Velkou Británii postupně ztrácí své opodstatnění s tím, jak roste relativní vyspělost Velké Británie v porovnání s průměrem EU a jak klesá podíl zemědělských výdajů na celkovém objemu rozpočtu.

Poslední reforma systému vlastních zdrojů, která proběhla v rámci jednání o finanční perspektivě 2007–2013, systém téměř nezměnila. Zjednodušila pouze výpočet zdroje z DPH zavedením fixní sazby jeho odvodu (0,3), výrazně ale zkomplikovala celý systém, co se týká korekcí rozpočtových nevyvážeností. Zavedla nová pravidla výpočtu korekce pro Velkou Británii se snahou tuto korekci omezit a více zapojit Velkou Británii do financování výdajů pro nové členské státy, ale jen do určitého limitu (dodatečný příspěvek nesmí přesáhnout 10,5 mld. EUR). Byly ale zachovány snížené podíly na financování korekce Velké Británie některými státy<sup>52</sup> a současně zavedeny zcela nové korekce (snížení sazby odvodu zdroje z DPH pro některé státy,<sup>53</sup> snížení odvodu zdroje z HND<sup>54</sup>). Navíc v podstatě existují korekce pro tyto členské státy i na výdajové straně rozpočtu v kapitole 1b finanční perspektivy Soudržnost pro růst a zaměstnanost (speciální alokace pro specifické regiony).

Vzhledem k tomu, že poslední jednání nepřineslo žádné významnější změny, lze očekávat, že v rámci jednání o reformě financování rozpočtu bude pravděpodobně opět diskutován limit pro vlastní zdroje, složení vlastních zdrojů i vyrovnání rozpočtových nevyvážeností.

Limit pro vlastní zdroje se od jeho zavedení v roce 1988 postupně zvyšoval z 1,15 % HNP na 1,2 % v roce 1992, v roce 1993 byl navýšen na 1,27 % HNP. Tento limit přepočítaný na 1,24 % HND je od té doby respektován. V rámci jednání o reformě může být diskutována nejen výše tohoto limitu, ale i to, zda má být vůbec zachován limit pro vlastní zdroje, zda má být nastaven jako procento HND či ve vztahu k jiným veličinám nebo případně absolutní hodnotou.<sup>55</sup>

Stále se také objevují návrhy na zavedení nového skutečně vlastního zdroje EU, protože současný systém je zhruba z 85 % financován příspěvkem členských států. Častými argumenty pro hledání nových vlastních zdrojů je snaha zvýšit povědomí a zájem občanů o fungování EU a snaha snížit zaměření členských stá-

<sup>52</sup> Německo, Rakousko, Nizozemsko a Švédsko hradí pouze 25 % svého podílu na korekci Velké Británie.

<sup>53</sup> Nizozemsko a Švédsko 0,1 %, Německo 0,15 %, Rakousko 0,225 %.

<sup>54</sup> 605 mil. EUR pro Nizozemsko a 150 mil. EUR pro Švédsko.

<sup>55</sup> Ministerstvo financí: Východiska pozice České republiky pro jednání o reformě rozpočtu EU, červen 2008.

tů na posuzování svých čistých pozic. Nové zdroje by podle Komise mohly být jak daňové (část existujících daní nebo nová daň by byly odváděny přímo do rozpočtu EU), tak i nedaňové (seignorace Evropské centrální banky – ECB).<sup>56</sup>

Žádný z těchto potenciálních nových nástrojů ovšem nemá sladěnou základnu ve všech členských státech a/nebo nesplňuje všechna hlavní kritéria, podle kterých jsou posuzovány. Jako nejvhodnější nástroje ovšem Komise navrhla odvod části DPH, daň z pohonných hmot a daň z příjmů právnických osob. Některé země jako Itálie, Polsko, Rakousko, Francie a Lucembursko se nebrání zavedení nového autonomního evropského zdroje. Portugalsko a Maďarsko připouští možnost diskuse o autonomním zdroji v dlouhodobé perspektivě, Španělsko jen po důkladném prověření<sup>57</sup> a Dánsko je ochotno uvažovat o systému založeném na jiných zdrojích než HND a DPH, ne však o evropské dani. Většina států včetně České republiky je ovšem proti zavedení nového autonomního evropského zdroje. Na druhou stranu, většina států včetně České republiky (Maďarsko, Litva, Rakousko, Nizozemsko, Slovensko, Portugalsko, Finsko, Estonsko, Řecko, Lucembursko, Rumunsko, Francie, Kypr, Španělsko) souhlasí s odstraněním zdroje z DPH.

Co se týká korekce, Komise pro jednání o současné finanční perspektivě navrhovala nahrazení korekce Velké Británie všeobecným korekčním mechanismem, který by byl aplikován na všechny členské státy, které by splňovaly podmínky předem přesně definovaného „nadměrného rozpočtového zatížení v porovnání se svou relativní prosperitou“.

Zavedení všeobecného korekčního mechanismu by vyžadovalo stanovit dohodu o koncepci výpočtu čisté pozice, nastavit práh „únosného rozpočtového zatížení“, nad kterým by byl aktivován všeobecný korekční mechanismus (jako procento HND daného členského státu), nastavit podíl „nadměrného zatížení“, který by byl korigován, absolutní celkovou hodnotu korekce, která by se rozdělovala mezi členské státy a způsob financování korekcí. Většina zemí (Litva, Lotyšsko, Portugalsko, Slovensko, Maďarsko, Bulharsko, Dánsko, Finsko, Estonsko, Řecko, Lucembursko, Rumunsko, Kypr, Španělsko) včetně České republiky je spíše pro úplné odstranění korekčních mechanismů. Ohledně všeobecného korekčního mechanismu, který navrhla Evropská komise a pro který se vyslovuje například Německo, se shoda hledá mnohem obtížněji. Evropská komise se proto v rámci revize rozpočtu pravděpodobně pokusí spíše zmírnit zaměření členských států na měření svých čistých rozpočtových pozic zavedením nového vlastního zdroje.

---

<sup>56</sup> Jedná se o jakýsi zisk centrální banky vyplývající z jejího monopolního postavení při vydávání oběživa a tedy tvorbě monopolní báze.

<sup>57</sup> Z hlediska rovnosti, transparentnosti, zjednodušení a rozpočtové neutrality.

## Závěr

Většina autorů se shoduje v názoru, že mezivládní rozhodovací postup při vyjednávání o reformě rozpočtu ještě posílí již dominující uvažování v kategoriích národních čistých pozic. Tento druh uvažování ovšem vyhovuje stále méně požadavkům, které stojí před Evropskou unií v příštích letech. Bylo by tak zpochybněno zaměření rozpočtu EU na společné evropské cíle a financování společných veřejných statků. Z hlediska výdajové strany převládá širší konsensus o tom, že posílené financování politických oblastí orientovaných na konkurenceschopnost a růst, které jsou spojeny s Lisabonskou strategií, by měly stát v centru zájmu EU, na druhou stranu se ale státy nejsou schopny shodnout na žádoucí podobě reforem kohezní a zemědělské politiky, které jsou klíčem ke změně struktury výdajů. Debata o reformách na příjmové straně je určována především otázkou evropské daně. Zde neexistuje shoda ani mezi teoretiky. F. Heinemann a jeho kolegové z Centra pro evropský hospodářský výzkum ve své studii odmítají evropskou daň, která by údajně jen posílila tendence k prosazování národních a regionálních zájmů proti zájmům Společenství. Další navrhované možnosti – zdanění CO<sub>2</sub>, spotřební daně a daně z příjmu mají podle Heinemanna také regresivní charakter – jižní chudší státy a státy s rozvinutým průmyslem by totiž byly díky vyššímu podílu spotřeby zatíženy více, navíc neexistuje harmonizovaná základna pro vyměřování těchto daní a existují také národní rozdíly ve způsobu zdanění a v administrativní efektivnosti jejich výběru. Vedle toho Heinemann navrhuje posílení zdroje z HND a zavedení účasti regionů na financování, což by údajně zvýšilo efektivnost a transparentnost příspěvků z rozpočtu. Jacques Le Cacheux<sup>58</sup> naopak argumentuje pro postupné zavedení daně EU, která podle něj zajistí co největší propojení mezi občany a politikami EU, a podpoří také vysokou prioritu větších investic do evropských veřejných statků.<sup>59</sup> Jak ovšem argumentuje Heinemann, vlastní zájmy při posilování vlastního vlivu hrají u států i u orgánů EU (Komise a EP) stále důležitější roli než blaho společenství, proto je těžké i některé dobré plány přes tyto zájmy prosadit. Možným prvním krokem k řešení by mohl být již výše zmíněný návrh, se kterým přišel Santos a Heideman, tj. oddělit výdaje na tzv. veřejné statky od zbytku rozpočtu a ponechat toto rozhodnutí vyjednávacímu procesu. Tento návrh sice – alespoň zpočátku – nepovede k drastické změně struktury výdajů, vyjasnil by ovšem debatu tím, že by učinil „trade off“ mezi alokací a redistribucí explicitní. Zvýšením transpa-

<sup>58</sup> Chacheux, Le. Jacques a kol.: Financing of the European Union Budget – study for European Commission, April 2008, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/study\\_financingEU\\_de\\_en\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_financingEU_de_en_fr.pdf).

<sup>59</sup> Becker, Peter a Primova, Radostina: Die Reform des EU-Budgets zwischen Modernisierung und Pfadabhängigkeit, únor 2009, [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=5776](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5776)

rentnosti povahy výdajů EU by se vytvořily také incentivy k přesunům politik do kategorie veřejných statků – stalo by se totiž složitějším obhájit jiné výdaje, které jsou hlavně redistributivní a nebyly přijaty všemi členskými zeměmi. Právě tento přechod politik do kategorie veřejných statků je ovšem u tohoto návrhu poněkud problematický. Lze očekávat, že země by se jednomyslně dohodly jen na velmi omezeném okruhu politik, které by se staly veřejným statkem. Pokud by jinak nemohla být žádná politika přijata, mohlo by to také znamenat, že se sice zabrání zvyšování neproduktivních výdajů, ale zároveň také těch produktivních a téměř žádná politika nebude v budoucnu přijata, čímž bude vývoj EU výrazně stagnovat. Je sice pravdou, že na vzniku nových politik se musí dohodnout všechny státy i nyní, pokud jde o změnu Smluv, současný rámec ovšem dovoluje poměrně velkou míru flexibility (pokud se podaří najít pro politiku existující základ ve Smlouvách nebo přímo využití nástroje flexibility). Kompromisy také usnadňuje právě fakt, že si země v současnosti mohou vydobýt určité kompenzace za své ústupky.

Reforma rozpočtu by se měla ubírat směrem snížení, popř. zrušení neefektivních přímých podpor v zemědělství a omezení strukturálních podpor jen do nejchudších oblastí. Zároveň je zřejmé, že pokud chce EU posílit svou ekonomickou váhu, musí posílit financování produktivních výdajů, jako je věda a výzkum, vzdělání, budování transevropských sítí, boj proti environmentálním problémům, energetická bezpečnost i zahraniční politika, které jsou navíc schopny vytvářet veřejné statky a existují zde výnosy z rozsahu. Aby toho mohlo být docíleno, je třeba snížit výdaje v neproduktivních oblastech nebo zvýšit odvody států do rozpočtu, popř. vytvořit nový evropský zdroj, např. ve formě ekologických daní, které by zároveň mohly snížit výdaje na životní prostředí. Jak je ovšem zřejmé z předchozího, ve všech zmiňovaných oblastech se bude kompromis hledat dosti těžko.

Určitým impulzem k reformě rozpočtu EU mohou být současné ekonomické problémy, které by mohly alespoň částečně stimulovat k úvahám o ráznějších změnách. Zřejmé je to již v diskuzích o budoucnosti hospodářské a měnové unie. Vyhledky výraznější reformy rozpočtu EU ovšem zůstávají stále dosti chmurné – současná neutěšená ekonomická situace členských států vede k nárůstu deficitů jejich veřejných rozpočtů a členské státy proto budou mít silný argument proti zvyšování jejich odvodů do evropského rozpočtu. Rozpočet Unie proto pravděpodobně zůstane zachován na současné relativně nízké úrovni – přibližně 1 % HDP Evropské unie (v období 2007–2013 dosahuje přibližně 1,04 % HDP Unie). Celkový objem prostředků evropského rozpočtu tak v období po roce 2013 vzroste jen mírně v závislosti na růstu unijního HDP a neumožní proto zásadnější nárůst výdajů na jednotlivé politiky. Výše nárůstu prostředků na budoucí priority EU bude proto podmíněna zejména tím, zda se členské státy, Komise a Parlament společně shodnou na provedení hlubší reformy společné zemědělské politiky EU

a změnách v kohezní politice. Na základě těchto reforem by se v budoucnu mohly uvolnit evropské prostředky na financování klíčových priorit Unie. Vzhledem k tomu, že členské státy a Komise považují za nejdůležitější priority EU podporu konkurenceschopnosti Unie a boj se změnou klimatu<sup>60</sup>, budou tyto politiky s vysokou pravděpodobností dominovat mezi oblastmi, na které se prostředky z evropského rozpočtu po roce 2013 případně navýší. U „druhořadých“ priorit Unie, jako jsou např. činnosti spojené s migrační politikou EU a zahraniční a bezpečnostní politikou nelze očekávat výraznější nárůst unijního financování.

---

<sup>60</sup> Srov. Consultation Report, op. cit. SEK (2008) 2739, s. 5.

## Literatura:

- 1) Becker, Peter a Primova, Radostina: Die Reform des EU-Budgets zwischen Modernisierung und Pfadabhängigkeit, únor 2009, [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=5776](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5776).
- 2) Begg, I. A Heinemann, Friedrich: New Budget, Old Dilemmas. Centre for European Reform Briefing Note, 22nd February 2006.
- 3) Brussels plans ‚major review‘ of EU spending priorities, cit. 8. 1. 2010, <http://www.euractiv.com/en/priorities/brussels-plans-major-review-eu-spending-priorities/article-186753>.
- 4) Commission of the European Communities: Consultation Report: Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions, 3. 11. 2008, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/study\\_EUspending\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_EUspending_en.pdf)Sdělení „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“: Dokument o veřejné konzultaci v souvislosti s přezkumem rozpočtu na období 2008/2009“, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/study\\_EUspending\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_EUspending_en.pdf).
- 5) Copenhagen Economics: EU Budget Review: Options for change, June 2009, cit. 5. 3. 2010, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/focus/study\\_options\\_for\\_change\\_June09.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/focus/study_options_for_change_June09.pdf).
- 6) ECORYS Nederland BV, Netherland Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), Institute for Economic Research (IFO): A Study on EU Spending. Final Report, 2008, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/study\\_EUspending\\_en](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_EUspending_en).
- 7) Entschliessung der Europäischen Parlaments vom 29. März 2007 zur Zukunft der Eigenmittel der europäischen Union (2006/2205(INI)).
- 8) European Commission: Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the Review of EU spending, January 2008, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/study\\_meta\\_evaluation\\_long\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_meta_evaluation_long_en.pdf).
- 9) European Parliament: Draft Report on the Mid-Term Review of the 2007 – 2013 Financial Framework, 2. 2. 2009, cit. 15. 3. 2010, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=INI/2008/2055>.
- 10) European Parliament: Working Document on the Mid-Term Review of the Multi-Annual Financial Framework – State of Play and Perspectives, 20. 1. 2009, cit. 14. 3. 2010, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-418.263+01+DOC+WORD+Vo//EN&language=EN>.
- 11) Evropská unie: Regionální politika, 6. 4. 2010, [http://europa.eu/pol/reg/index\\_cs.htm](http://europa.eu/pol/reg/index_cs.htm).



- 12) Evropský parlament: Pracovní dokument o přezkumu víceletého finančního rámce na období 2007–2010: první poznámky, 31. 8. 2007.
- 13) Feld, Lars P.: Nettozahler Deutschland? Eine ehrliche Kosten-Nutzen Rechnung. In.: Wessels, Wolfgang; Dietrichs, Udo (ed.): Die neue Europäische Union: Im vitalen Interesse Deutschlands? Studie zu Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
- 14) Heinemann, Friedrich a kol.: Reform Options for the EU Own Resources System. Heidelberg: Physika-verlag. 2008.
- 15) Chacheux, Le. Jacques a kol.: Financing of the European Union Budget – study for European Commission, April 2008, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/study\\_financingEU\\_de\\_en\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_financingEU_de_en_fr.pdf).
- 16) Chacheux, Le. Jacques a kol.: Financing of the European Union Budget – study for European Commission, April 2008, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/study\\_financingEU\\_de\\_en\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_financingEU_de_en_fr.pdf).
- 17) Iozzo, Alfonso a kol.: A new budget for the European Union? CEPS policy Brief No. 159, 2008.
- 18) Ministerstvo financí: Východiska pozice České republiky pro jednání o reformě rozpočtu EU, červen 2008.
- 19) Núñez Ferrer, Jorge: The EU budget: The UK rebate and the CAP – Phasing them both out? Brussels: Centre for European Studies, 2007.
- 20) Santos, I., Neheider, S.: Reframing the EU Budget Decision-Making Process. Bruegel Working Paper, 2009/03, březen 2009, cit. 10. 3. 2010, [http://www.bruegel.org/uploads/tx\\_btbbreugel/wp\\_eubudget\\_300509.pdf](http://www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/wp_eubudget_300509.pdf)Cipriani, Gabriele: Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reforms. Brussels, 2007.
- 21) Sapir, A. a kol.: An agenda for a growing Europe. Making the EU Economic System deliver: Report of an Independent High-Level study Group established on the initiative of the President of the European Commission. 2003.
- 22) Scheu, H.Ch., Částek, M. a kol.: Aktuální otázky migrační politiky Evropské Unie, Praha: Eupress 2010.
- 23) Úřad vlády: Lisabonská smlouva. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2008.

**Summary:**

**Main challenges of EU budget reform – positions of member states and EU institutions including probable scenarios of development**

Study concentrates on the main challenges of EU budget reform. On the basis of analysis of teoretical literature and positions of member states and EU institutions, it comes to the conclusion that compromise on the reform of EU budget would be very difficult in the near future. Reform of EU budget should include reduction or cancellation of inefficient direct subvention in the agriculture and limitation of structural funds only to the poorest regions. To strenghten its economic position, EU should increase financing of productive costs in the field of science, research, education, enviroment, energy security and foreign policy. To achieve it, it is necessary to decrease innefficient expenditures or increase contributions of individual states, eventually introduce new EU source, e.g. ecological tax, rather than harmonize very different tax bases and conditions of existing taxes in different member countries. All these topics are very controversial. The key for EU budget reform consists in the reform of agriculture policy, especially. Contemporary economic problems of the EU could constitute certain stimulus for discussion about necessary changes, as it already is in the case of monetary union. But the contemporary situation of public finances in member states is very serious and states will be very probably against increasing of their contribution to the EU budget. Therefore, the amout of available recourses will very probably remain the same. It can be expected certain increase of expenditure in the field of competiveness of the EU and on the solution of climatic change which are the priorities of member states. Other fields can not expect any increase of recourses.

**Keywords:**

Budget, European Union, policy, incomes, positions, institutions