

## Reforma výdavkovej strany rozpočtu Európskej únie

Kornélia BELIČKOVÁ – Marián KRISTEL\*

### The Reform of the EU Budget Expenditure Side

#### Abstract

*The paper focuses on the EU budget reform and defines structure and principles of the reformed expenditure side of the EU budget which supports political goals and priorities of the EU. It compares past reform proposals and up-to-date proposal of the multiannual financial framework published in June 2011. Based on the theory of fiscal federalism and Strategy Europe 2020 it is outlined what should be done in the future to meet the challenges of the new economic situation.*

**Keywords:** EU budget, EU budget expenditures, multiannual financial framework, redistribution, finance

**JEL Classification:** G38, H61, H72

#### Úvod

V máji 2006 sa Európsky parlament, Rada Európskej únie (ďalej len Rada) a Európska komisia (ďalej len Komisia) dohodli, že Komisia by mala uskutočniť dôkladné preskúmanie rozpočtu EÚ. Komisia bola vyzvaná, „aby uskutočnila úplné, širokospektrálne preskúmanie všetkých aspektov výdavkov EÚ, vrátane spoločnej poľnohospodárskej politiky, a zdrojov vrátane rabatu v prospech Spojeného kráľovstva a aby v roku 2008/9 podala správu” (EC, 2007). Politická agenda EÚ sa v súčasnosti od základu aktualizuje. Globalizácia so sebou prináša nové výzvy a stredobodom európskej diskusie sa stali témy, ako napríklad zmena klímy, energetika či migrácia. Inovácie, zručnosti a vhodné podnikateľské prostredie nadobúdajú v rámci stratégie rastu a zamestnanosti v porovnaní s minulosťou čoraz väčší význam. Nikdy si tak veľmi občania neželali vidieť európske záujmy a hodnoty vo svete zastúpené ako dnes. Rozšírením sa potreba podporovať sociálnu, hospodársku a územnú súdržnosť zintenzívnila.

\* Kornélia BELIČKOVÁ – Marián KRISTEL, Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra financií, Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava; e-mail: belickova@bestpartner.sk; majo.kristel@gmail.com

Rozpočet je dôležitou pákou, pomocou ktorej EÚ realizuje existujúce politické ciele, uskutočňuje zmeny a maximalizuje dlhodobý účinok konania EÚ. Po viac ako dvadsiatich rokoch, ktoré uplynuli od prvého finančného rámca, je čas na celoeurópsku úvahu, aby sa pripravila pôda na obnovený konsenzus o smerovaní takej výdavkovej politiky EÚ, ktorou sa bude môcť čeliť výzvam v nasledujúcom desaťročí a neskôr.

## 1. Vybrané návrhy zmien výdavkov rozpočtu Európskej únie

Základnými východiskami pri *reorientácii výdavkovej strany rozpočtu EÚ* by mali byť nasledujúce prístupy navrhnuté autorkou Filipou Figueirou (2007), s ktorými sa stotožňujeme:

1. *minimalistický prístup* – výška rozpočtu vo výške zhruba 1 % hrubého národného dôchodku EÚ;

2. *zmluvná zodpovednosť voči politikám EÚ* – vrátane spoločnej poľnohospodárskej politiky – postupné eliminovanie priamych platieb, ktoré pôsobia deformujúco;

3. *investície do európskych verejných statkov*: infraštruktúra a ostatné typy transeurópskych sietí, opatrenia proti zlyhaniu trhu, podpora konvergenencie a hospodárskeho rastu (prostredníctvom výskumu, vývoja a vzdelávania);

4. *ciele redistribúcie* medzi krajinami a sociálnymi skupinami: dosiahnutie zníženia vysokej miery redistribúcie súčasnej štruktúry výdavkov rozpočtu EÚ.

Navrhujeme tieto prístupy rozšíriť o ďalšie ciele, a to konkrétne o:

5. *nové politické a výdavkové ciele*: bezpečnosť, obrana, klimatické zmeny, energetické výzvy, životné prostredie, stabilizačná politika, policajná a súdna spolupráca.

V takto zostavenom rozpočte EÚ sú *zahrnuté mnohé nadnárodné prvky, čím zodpovedá teórii fiškálneho federalizmu*.

Odporúčame stanoviť *spodnú hranicu výšky rozpočtu EÚ na 1 % HND krajín EÚ*, avšak výrazné prekročenie tejto hranice nepredpokladáme. Tvrdíme, že hoci veľkosť výdavkov rozpočtu EÚ v makroekonomickom vyjadrení predstavuje len približne 1 % HND EÚ (čo je rovné približne 2 – 4 % veľkosti národných rozpočtov krajín EÚ), dôležitosť rozpočtu EÚ nie je vždy možné vyjadrovať a merať v ekonomických premenných.

V prípade, že stabilizačné schémy európskeho rozpočtu by v maximálnej miere vyrovnávali pôsobenie asymetrických šokov, na ich obsluhu by bolo potrebných 14 – 69 mld. eur (0,2 – 0,9 % HDP EÚ) v stálych cenách roku 2004. Obe tieto sumy sú výrazne vyššie ako napríklad rabat Veľkej Británie (stanovený vo výške približne 5 mld. eur). Znamená to, že politicky bude veľmi ťažko priechodné zakomponovať stabilizačný prvok do rozpočtu EÚ v maximálnej miere.

Po zverejnení konzultačného dokumentu Európskej komisie, v ktorom vyzývala odbornú aj laickú verejnosť k spolupráci, bolo jej doručených niekoľko desiatok reformných návrhov, pripomienok a postrehov. Momentálne žiadny z návrhov nebol schválený, čiže nami ďalej rozoberané hlavné návrhy sú stále aktuálne.

Pri úvahách o smere reformy výdavkov rozpočtu EÚ je nevyhnutné brať do úvahy *rozdielne podmienky medzi členskými štátmi EÚ*. Ak má byť reforma úspešná, musí byť vykonaná *komplexne*, musí však rešpektovať rozdielne sociálne a ekonomické podmienky v EÚ. Nevyhnutnosťou výdavkovej strany rozpočtu je aj podmienka *jednoznačného určenia cieľov EÚ*. Žiadnu rozpočtovú položku nemožno posudzovať samostatne, pretože politiky EÚ sú navzájom prepojené a prejavuje sa v nich interdependencia. Musí sa uplatňovať princíp *solidarity*. Nové zloženie rozpočtu EÚ musí byť výhodné pre všetkých členov EÚ, ale aj pre EÚ ako celok. Reforma by podľa nášho názoru mala reflektovať *prvky Lisabonskej zmluvy* (princíp zverenia, subsidiarity a proporcionality), ktorá vstúpila do platnosti 1. decembra 2009. Záverečnou podmienkou je, aby reforma rozpočtu EÚ vyústila do *reformy národných rozpočtov* v snahe dosiahnuť synergické efekty a vzájomnú kompatibilitu. Táto posledná podmienka je našim odporúčaním pre členské štáty EÚ a treba ho brať ako vysoko individuálne vzhľadom na skutočnosť jednotnej menovej a nejednotnej rozpočtovej politiky členských štátov EÚ. Poznávame, že pokiaľ by odborníci v danej oblasti boli predložili konkrétny a prijateľný obsah reformy národných rozpočtov vo vzájomnej kompatibilite s reformou rozpočtu EÚ, v súčasnosti by sa v krajinách EÚ neriešili také vážne otázky, ako nahradenie súčasného záchranného systému EFSF (*European Financial Stability Facility*) novým Európskym stabilizačným mechanizmom (ESM – *European Stability Mechanism*).

Dňa 29. júna 2011 Európska komisia formálne predložila návrh rozpočtu Európskej únie na sedemročné obdobie, tzv. finančnú perspektívu na roky 2014 – 2020. Predložený návrh pozostáva z dvoch častí a obsahuje okrem iného aj mnohé legislatívne návrhy.

Nový rozpočet ráta s nárastom svojho objemu zo súčasných 975,8 mld. eur (resp. 1,12EÚ HND) na 1,025 bil. eur. Ide o nárast o približne 4,8 %, čo prevyšuje aj 2 % mieru inflácie zaznamenanú v predchádzajúcom sedemročnom období. Súčasný návrh Komisie reflektuje rozsiahle diskusie v inštitúciách EÚ a stanovuje strategické smerovanie na nasledujúce rozpočtové obdobie. V súčasnosti sú v diskusiách o budúcnosti rozpočtu EÚ kľúčové nasledujúce oblasti:

- výška „príspevku“ členských štátov EÚ do spoločného rozpočtu a výška samotného rozpočtu EÚ;
- spôsob(y) výberu týchto príspevkov (s postupným nahradením súčasného systému postaveného na zdroji z DPH novým skutočným daňovým zdrojom);
- určenie výdavkových priorít rozpočtu.

### **Veľkosť rozpočtu**

Komisia navrhla celkové zvýšenie dlhodobého rozpočtu EÚ na 1,025 bil. eur z pohľadu záväzkov. V prípade, že ako meradlo použijeme podiel na HND Európskej únie, dochádza k miernemu poklesu: súčasná finančná perspektíva je vo výške 1,12 % HND EÚ, v prípade predloženého návrhu je to 1,05 % HND na roky 2014 – 2020. Treba však podotknúť, že predložený návrh sa pri záväzkoch rozpočtu veľakrát odvoláva na finančné inštrumenty, ktoré oficiálne figurujú mimo hlavnej finančnej perspektívy. Príkladom je vytvorenie nového finančného inštrumentu, ktorý má pomôcť lepšie odolávať prípadnej kríze v poľnohospodárstve, alebo *Európsky rozvojový fond*, ktorý sa vždy nachádzal mimo viacročnej finančnej perspektívy. Ak teda do celkových záväzkov zahrnieme aj tieto inštrumenty, celková výška rozpočtu narastie na 1,08 % HND EÚ.

#### **1.1. Zmena vo výdavkoch rozpočtu Európskej únie**

V teoretickej rovine sa predložený návrh finančnej perspektívy snaží o prepojenie so stratégiou Európa 2020,<sup>1</sup> v skutočnosti sa však podľa nás len veľmi ťažko budú presadzovať priority stratégie prostredníctvom predloženého rozpočtu. Tento rozpočet je v zásade opäť konzervatívny a prevažná časť výdavkov bude aj naďalej smerovať do tradičných oblastí: do poľnohospodárstva a regionálnej politiky. Podiel výdavkov do týchto dvoch oblastí teda zostáva takmer nezmenený. V jednom z pracovných materiálov Komisie dokonca padol návrh, podľa ktorého mali byť jednotlivé kapitoly finančnej perspektívy len premenované tak, aby reflektovali priority určené v stratégii Európa 2020 (EC, 2011). Nemalo by dôjsť k žiadnej (resp. len k nepatrnej) zmene v zadaní štruktúry výdavkov.

Dôležitou pozitívnu zmenou tohto návrhu finančnej perspektívy na roky 2014 – 2020 je snaha spojiť programy EÚ na podporu výskumu, vývoja a inovácií pod nový program – *Spoločný strategický rámec pre výskum a inovácie* (*Common Strategic Framework for Research and Innovations*). Vo finančnej perspektíve na roky 2007 – 2013 je európsky výskum a vývoj financovaný prostredníctvom štyroch nástrojov (FP7, Rámcový program pre konkurencieschopnosť a inovácie, Európsky inovačný a technologický inštitút, štrukturálne fondy na podporu výskumu a vývoja), vo financovaní a v stanovovaní priorít dochádzalo teda k pomerne veľkej roztrieštenosti. Navyše, podľa teórie fiškálneho federalizmu je zabezpečovanie výskumu na celoeurópskej úrovni vysoko efektívne, a to z toho dôvodu, že vznikajú pozitívne externality a úžitok z výskumu majú všetci

---

<sup>1</sup> *Európa 2020* je 10-ročnou stratégiou EÚ na oživenie európskeho hospodárstva s víziou „inteligentného, udržateľného, začleňujúceho“ rastu založeného na väčšej koordinácii vnútroštátnych a európskych politík.

obyvatelia EÚ (prostredníctvom zvýšeného ekonomického rastu). Nevzniká tu problém heterogenity, úspory z rozsahu sú vysoké.

Spoločná poľnohospodárska politika (SPP) (372 mld. eur) ostáva aj naďalej veľmi významnou výdavkovou oblasťou, hoci celkovým objemom je menšia ako kohézna politika (376 mld. eur). Spoločná poľnohospodárska politika je neefektívna, nedosahuje stanovené ciele, jej výsledky sú ťažko merateľné a kvantifikovateľné, je jedným z hlavných zdrojov neustálych sporov o čistých rozpočtových pozíciách členských štátov Európskej únie (Gros, 2008). Z uvedeného vyplýva, že SPP vo väčšine aspektov zlyhala a nepodarilo sa jej naplniť stanovené ciele účinne a s primeranými nákladmi.

V tabuľke 1 je stručne naznačené porovnanie cieľov SPP a ich dosahovanie, výkonnosť poľnohospodárskej politiky.

T a b u ľ k a 1

**Vzťah medzi cieľmi SPP a ich plnením**

Cieľ	Kvalita intervencie SPP
Zvýšiť produkciu v poľnohospodárstve	<i>Veľmi neefektívne:</i> SPP bola úspešná pri zvyšovaní poľnohospodárskej produkcie, nie však produktivity výrobných faktorov. Výrobné náklady vzrástli (podporované priamymi platbami a cenovou podporou).
Zabezpečiť prijateľnú životnú úroveň pre poľnohospodárov	<i>Veľmi neefektívne:</i> Financovanie prostredníctvom SPP bolo zamerané predovšetkým na cenovú podporu na trhoch, veľká časť platieb pripadla veľkým, komerčne pôsobiacim farmám. Malé rodinné farmy primárne závislé na poľnohospodárstve (v stagnujúcich regiónoch) profitovali najmenej.
Stabilizovať trhy	<i>Funkčné pôsobenie s rozsiahlymi externalitami:</i> Ceny v Európe sa podarilo stabilizovať, avšak s deformáciami cien na ostatných trhoch a destabilizáciou svetových trhov.
Zabezpečiť dostatočnú ponuku potravín	<i>Neprimerané pôsobenie/neúsporné riešenie:</i> Dostatočná ponuka potravín sa dosiahla pomerne skoro, potom bola prekročená (sú známe prípady ničenia poľnohospodárskych plodín).
Primerané ceny pre konečných spotrebiteľov	<i>Zlyhanie:</i> Ceny pre konečných spotrebiteľov sú vysoké.

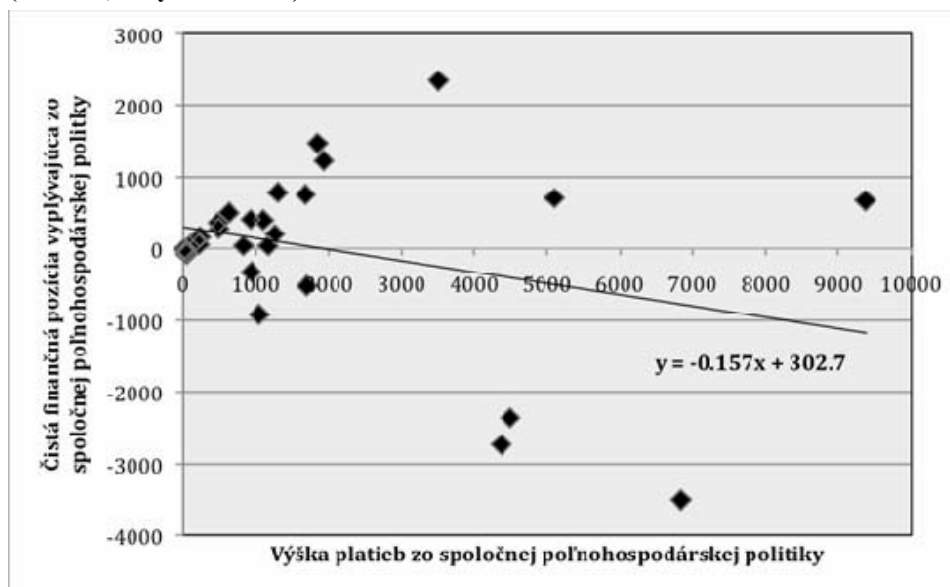
Prameň: Wynn a Ferrer (2007); vlastné úpravy.

Záporný sklon regresnej priamky nám naznačuje, že čistý efekt výdavkov spoločnej poľnohospodárskej politiky je redistributívny. Dôvodom je to, že relatívne čisté rozpočtové pozície plynúce zo spoločnej poľnohospodárskej politiky sú v priemere pozitívne v chudobnejších členských štátoch a negatívne v bohatších členských štátoch. Sklon regresnej priamky, ktorý nazývame *koeficient redistribúcie*, je 0,00157.

Dalo by sa povedať, že je zložité argumentovať v prospech zachovania spoločnej poľnohospodárskej politiky v jej súčasnej podobe (týka sa to aj jej výkonu a financovania). Spoločná poľnohospodárska politika nepodporuje kohéziu, vzhľadom na to, že prevažná časť podpory smeruje k bohatším (efektívnejším) poľnohospodárom v bohatších členských štátoch EÚ.

Graf 1

Platby zo SPP a čistá finančná pozícia z SPP v EÚ 27 v rokoch 2007 – 2013  
(mil. eur, ceny roku 2004)



Prameň: Eurostat (2010); vlastné výpočty.

Dva piliere spoločnej poľnohospodárskej politiky zostali zachované a základná štruktúra SPP ostala nezmenená, hoci formálne jej hlavné ciele jasne reflektujú stratégiu *Európa 2020*. Dôležitou zmenou je ekologickejší prvý pilier. V budúcnosti bude teda 30 % priamych platieb spätých s opatreniami na ochranu životného prostredia (znižovanie emisií CO<sub>2</sub>, nízka spotreba energie).<sup>2</sup>

Spoločná poľnohospodárska politika prešla od svojho vzniku rozsiahlymi reformami v roku 2003 a v roku 2008. V súčasnosti, s perspektívou jej ďalšej reformy v roku 2013, treba brať do úvahy skutočnosť, že EÚ netvorí EÚ 12, ani EÚ 15, ale bohatstvo a rozmanitosť poľnohospodárstva EÚ predstavuje 27 členských štátov. Pre radikálnu reformu to znamená, v záujme jej zefektívnenia, orientácie na splnenie stanovených cieľov – tie prioritne stanoviť ako reálne na danom území s danou klímou (podnebím), vo vzťahu k danému životnému prostrediu a zamestnanosti – nepresadzovať stratégiu politickú, ale poľnohospodársku. To znamená, že skutočnú reformu, výdavkovú oblasť Spoločnej poľnohospodárskej politiky (*Common Agricultural Policy*) treba premenovať na *spoločné poľnohospodárstvo (Common Agricultural)*, kde by sa osobitný dôraz kládol na vysokú úroveň a rozvoj poľnohospodárstva, rozvoj a zveľadenie vidieka, produkciu zdravých potravín a ochranu vody, pôdy a ovzdušia. Aby spoločné

<sup>2</sup> Blížšie informácie v návrhu finančnej perspektívy na roky 2014 – 2020 neboli zverejnené.

poľnohospodárstvo EÚ nezlyhalo, žiada sa znížiť, resp. odstrániť byrokraciu, brať zreteľ na malých a mladých poľnohospodárov, podporovať vedu a výskum v danej oblasti a vzhľadom na historické súvislosti jasne a zreteľne definovať výšku platieb a podpory do spoločného poľnohospodárstva.

## 1.2. Zameranie na európsku pridanú hodnotu

Európska únia zavádza nové rozmery návrhom, ktorý by sa dal nazvať „delegovanie právomocí smerom nahor“. Základom je určenie, za akých okolností a podmienok európska vládna úroveň prináša pridanú hodnotu. Salmon (2000) však tvrdí, že prístup tradičného fiškálneho federalizmu má slabé stránky pri analýze samotnej Európskej únie, a to z toho dôvodu, že zdôrazňuje nesprávne aspekty fiškálnej konkurencie.

*Pridaná hodnota výdavkov Európskej únie* definuje, ktoré výdavky sa majú vykladať na nadnárodnej úrovni a ktoré nie. Činnosti financované prostredníctvom európskeho rozpočtu by mali vytvárať pridanú hodnotu. V ekonomickom vyjadrení to znamená, že ekonomický prínos pre príjemcu investícií zo strany EÚ je vyšší ako bez investície. Toto kritérium nevyžaduje, aby celkový prospech na celoeurópskej úrovni bol vyšší po uskutočnení transferu. Na určenie, či výdavky EÚ úspešne prešli testom pridanej hodnoty, slúžia rôzne kritériá. Výdavky majú politickú povahu – napríklad vyjadrenie solidarity, zvýšenie viditeľnosti, a predovšetkým podpora kľúčových politických cieľov Únie. Musia byť schopné ponúknuť na európskej úrovni návratnosť, ktorú nie je možné dosiahnuť výdavkami na vnútroštátnej, ani na miestnej úrovni. Musia byť zorganizované takým spôsobom, aby splňali ciele, na ktoré boli určené.

Pri optimalizácii výdavkov EÚ preto ide o výber a o sústredenie zdrojov tam, kde prinášajú najväčší ošoh. Preskúmanie rozpočtu Európskej únie by malo pri tomto výbere a pri určení výdavkových priorít pomôcť: môžu existovať oblasti politiky, v ktorých už nie je potrebné financovanie z prostriedkov EÚ, alebo kde je návratnosť obmedzená; na druhej strane môžu existovať nové a prierezové politické priority, ktoré si vyžadujú nové zdroje. Zároveň sa bude musieť zohľadniť potreba dokončiť prebiehajúce aktivity a pokračovať vo financovaní politík, ktoré prinášajú dobré výsledky.

## 2. Možné smery reformy rozpočtu Európskej únie reflektujúce teóriu fiškálneho federalizmu

Pre odbornú i laickú verejnosť rozpočet EÚ len veľmi ťažko zodpovedá záverom plynúcim z teórie fiškálneho federalizmu. Rozpočet EÚ je svojou relatívnou veľkosťou neadekvátne nízky v pomere k novej fáze ekonomickej a politickej

integrácie Únie, rovnako nedostačujúci je aj pri zabezpečovaní nových politických a ekonomických priorít. Zmena štruktúry a princípov rozpočtu EÚ od základov je z nášho pohľadu politicky neprierodná.

Návrhy zmien, ďalej uvedené, sú v súlade s tromi funkciami verejných financií, ktoré definoval Musgrave (1959): *alokačnou, redistribučnou a stabilizačnou*.

## **2.1. Alokačná funkcia**

### *Nové typy európskych verejných statkov*

V ekonómii platia pri definovaní verejných statkov presné pravidlá. Pri európskych verejných statkoch zatiaľ jednotná definícia neexistuje, tam je podstatná vyššia efektivita ich zabezpečovania na celoeurópskej úrovni a len v tom prípade budú tieto statky zabezpečené pre členské štáty a obyvateľov EÚ.

Obrana, vnútorná bezpečnosť a vonkajšie vzťahy sa budú musieť zabezpečovať na najvyššej európskej úrovni. Ochrana pred organizovaným zločinom a terorizmom, hraničné kontroly, imigračná politika a pomoc tretím krajinám sú charakteristické vysokými úsporami z rozsahu a externalitami, relatívne homogénnymi preferenciami a snahou dosiahnuť minimálny rozsah a riziko “čierneho pasažiera” (Buti a Nava, 2008). Niektorí autori, napríklad Tabellini (2003) a Berglöf et al. (2003), považujú v prípade týchto politik koordináciu na národnej úrovni za nedostačujúcu, a to aj z toho dôvodu, že spomenutých oblastí sa týka výkonná moc v štáte a vykonáva ich špecifická administratíva, navyše, v prípade centralizácie na celoeurópskej úrovni by došlo k posilneniu vnímania EÚ ako globálneho partnera.

V prípade mnohých statkov, ktoré by mali byť zabezpečované na centrálnej vládnej úrovni EÚ a financované z rozpočtu EÚ, možno očakávať búrlivú diskusiu a protichodné názory členských štátov Únie. Ale ak EÚ smeruje k politickej únii, je najvyšší čas na otvorený dialóg a začať napríklad s menej kontroverznými aspektmi tej-ktorej novej politiky v rozpočte EÚ (napr. pri obrane najskôr spoločne financovať jednotky rýchleho nasadenia) a odlúčiť priame zapojenie od financovania (financovanie by prebiehalo cez rozpočet EÚ, avšak krajiny, ktoré by politicky nesúhlasili, by neboli priamo angažované vo vykonávaní rozhodnutí).

### *Výdavky stimulujúce rast*

Liberalizačné snahy EÚ v ostatnej dekáde sa neprejavili vo vyššom ekonomickom raste. Lisabonskou stratégiou, uvedenou zasadnutím Európskej rady na jar roku 2000 v Portugalsku, si členské štáty dali záväzok premeniť EÚ do roku 2010 na najdynamickejšiu a najkonkurencieschopnejšiu svetovú ekonomiku založenú na znalostiach, princípoch trvalo udržateľného rozvoja a sociálnej súdržnosti.



Cieľom bolo pretransformovať statické výhody jednotného trhu na dynamické výhody. Mnohé zo zložiek Lisabonskej stratégie nemajú rozpočtové efekty, a v prípade, ak ich majú, vykonávajú sa na národnej úrovni. Podľa nášho názoru však mnohé politiky, ktoré podporujú rast v EÚ a produkujú externality, by sa mali vykonávať na úrovni EÚ. Typickými príkladmi sú hlavný výskum a vývoj, zavádzanie inovácií a transeurópske siete (predovšetkým os východ – západ).

### ***Ostatné vnútorné politiky***

Väčšia heterogenita preferencií v rozšírenej EÚ má za následok, že by sa mal uplatňovať tzv. *test subsidiarity* (Buti a Nava, 2008). Budúce aktivity EÚ by mali byť zamerané na podporu a rozvoj Európy pre jej obyvateľov, nevyhnutnou podmienkou je zvýšenie mobility medzi krajinami (podporené určením cieľov v oblasti vzdelávania a znalosti cudzích jazykov), ktorá je prepojená s financovaním minimálnych štandardov prostredníctvom rozpočtu EÚ (Von Hagen, 2002).

### ***Spoločná poľnohospodárska politika***

Zníženie výdavkov na spoločnú poľnohospodársku politiku je veľmi významným prvkom pri zvýšení výdavkov v iných, produktívnejších oblastiach. Spoločná poľnohospodárska politika zďaleka nie je v súlade s funkciami verejných financií na viacerých úrovniach, charakterizovaných v predošlom texte. Spoločná poľnohospodárska politika zohráva kontroverznú úlohu v rámci redistribúcie zdrojov prostredníctvom rozpočtu EÚ. Odklon od priamych platieb poľnohospodárom by mal aj naďalej pokračovať. Potreba reformy poľnohospodárskej politiky EÚ bola v odborných kruhoch rozpoznaná dávnejšie (napr. Padoa-Schioppa, 1987). Potrebnou sa javí aj radikálna reforma SPP spolu s opätovným čiastočným navrátením niektorých nástrojov národnej vládnej úrovni (malo by ísť prinajmenšom o priamu pomoc poľnohospodárom).

## **2.2. Redistribučná funkcia**

Teória fiškálneho federalizmu tvrdí, že príjmová redistribúcia by sa mala uskutočniť na dostatočne vysokej vládnej úrovni. V prípade EÚ môže ísť o redistribúciu medzi obyvateľmi členských štátov a redistribúciu medzi jednotlivými členskými štátmi navzájom. Doteraz sa v prípade EÚ uskutočňovali viac v prípade redistribúcie medzi jednotlivými členskými štátmi. Druhá úroveň bola doteraz, aj s dôrazom na európsky sociálny model a teóriu štátu blahobytu, ponechaná na vládne úrovne jednotlivých členských štátov Únie. Boli publikované niektoré zaujímavé návrhy celoeurópskej redistribučnej politiky pre jednotlivcov, z politického hľadiska sú však nepriechodné, a teda redistribučná funkcia sa

EÚ ponechá len pri regionálnej a národnej konvergencii. Je to zároveň v súlade s teóriou fiškálneho federalizmu. Európska únia ako celok „nie je vhodná na vykonávanie redistribučnej politiky na úrovni jednotlivcov alebo malých podnikateľov. Efektívna redistribúcia príjmov vyžaduje detailnú administratívu na úrovni jednotlivcov a spojitosť s daňovým systémom a systémom sociálneho zabezpečenia. Spoločenstvo to nedokáže zabezpečiť” (Padoa-Schioppa, 1987).

Súčasný systém kohéznej politiky EÚ implikuje jej prílišnú roztrieštenosť. Všetky členské štáty EÚ sú prijímateľom kohéznej pomoci, iba Luxembursko a Dánsko nemajú aspoň jeden región, ktorý je príjemcom pomoci z tzv. Cieľa 1. Aby kohézna politika bola efektívnejšia, núkajú sa viaceré riešenia. Predovšetkým by sa mal klásť dôraz: a) na podporu a zvyšovanie konvergencie v chudobnejších regiónoch a b) na znižovanie sociálnych nákladov zmeny alokácie zdrojov.

Nový návrh na kohéznu politiku a štrukturálne fondy by mohol podľa nášho názoru obsahovať dve charakteristiky: po prvé, geografický faktor a, po druhé, účelné vynakladanie zdrojov.

Sme zástancami alokovania zdrojov na kohéznu a štrukturálnu politiku zo štátnej úrovne. Podľa nášho názoru tým, že sa zmení geografická alokácia zdrojov, dôjde k efektívnejšiemu využitiu daných zdrojov, krajina dokáže lepšie určiť, ktoré regióny potrebujú pomoc (zachovanie princípu subsidiarity). Ďalším argumentom je, že štrukturálne fondy a Kohézny fond sú len určitou časťou regionálnej politiky vykonávanej na celoštátnej úrovni, čiže do tejto politiky vstúpajú aj domáce zdroje. Samozrejme, manažment a implementácia by mali byť ponechané na regionálnej úrovni.

Druhá charakteristika, účelné vynakladanie zdrojov, má zmysel len vtedy, ak nadnárodná vládna úroveň dokáže ohodnotiť účel, na ktorý boli prostriedky vynaložené, a zároveň kontrolovať daný výstup. Nevyhnutnou podmienkou je teda vybudovanie kvalitného právneho a administratívneho systému EÚ (súčasný systém funguje pomerne dobre).

### **2.3. Stabilizačná funkcia**

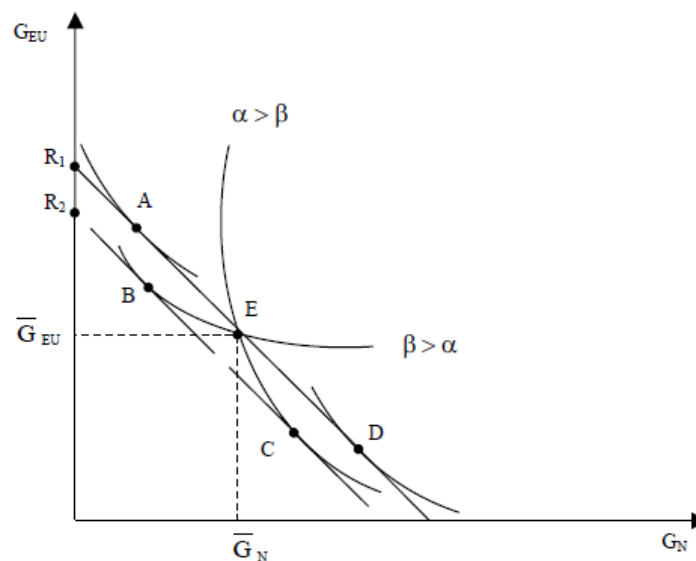
Federácie zvyčajne majú rozsiahly centrálny rozpočet, a takisto aj stabilizátory, ktoré automaticky pôsobia voči typickým šokom v ekonomike. Rozpočet EÚ podobné mechanizmy zabudované nemá, stabilizačná politika sa vykonáva na úrovni rozpočtov členských štátov: národné rozpočty by sa mali približovať k vyrovnanému hospodáreniu, resp. k prebytku, aby boli schopné zmierňovať negatívne šoky bez porušenia zásady 3 %-ného limitu deficitu HDP. Hoci zmierňovanie šokov prostredníctvom národných rozpočtov ostane v Európskej menovej únii kľúčové, otázkou ostáva riešenie vzniknutých rozsiahlych „svojrážnych“ šokov. Zavedenie automatických stabilizátorov na úrovni EÚ, ako aj možnosť

vykazovať deficit (resp. prebytok) rozpočtu EÚ sú politicky neakceptovateľné. Sú možné dve riešenia: jednak vytvoriť poisťovací nástroj, ktorý sa spustí v prípade vzniku asymetrických porúch, jednak možnosť získať väčšie množstvo zdrojov na centrálnej úrovni EÚ a presunúť ich do členského štátu zasiahnutého asymetrickým šokom.

Prvé riešenie sa mohlo zabezpečiť vytvorením tzv. univerzálneho rezervného fondu, ktorý by sa využíval na stabilizačné, ako aj iné účely (Buti a Nava, 2008). Stabilizačná politika na centrálnej úrovni, ako druhé riešenie, by teda mala za cieľ intervencie len v prípade vzniku asymetrických šokov, keď by dochádzalo k uvoľňovaniu prostriedkov na podporu investícií a podporu nezamestnaných pri hľadaní nového pracovného miesta (König, 2009). Avšak z politického hľadiska nemožno predpokladať zavedenie stabilizačnej funkcie do rozpočtu EÚ v dohľadnom čase.

G r a f 2

**Zmeny v poskytovaní výdavkov jednotlivých vládnych úrovní**



Prameň: Buti a Nava (2008).

Vzťah medzi národnými rozpočtami a rozpočtom EÚ je znázornený v grafe 2. Ide o určenie najefektívnejšieho zabezpečovania verejných statkov na národnej a nadnárodnej úrovni s minimalizovaním celkových výdavkov na oboch vládnych úrovniach. Pokiaľ by boli efektívnejšie výdavky na nadnárodnej vládnej úrovni, produkčná krivka by prechádzala cez BE, v prípade vyššej efektívnosti národných výdavkov by krivka prechádzala bodmi EC. Z analýzy v predchádzajúcej časti vyplýva, že napríklad spoločná poľnohospodárska politika by sa mala

presunúť z bodu E do bodu C, z čoho vyplýva jej postupné odovzdávanie opäť do pôsobnosti národných vlád. Vonkajšia pomoc, obrana, vnútorné politiky by mali byť presunuté pozdĺž priamky AE, čo reprezentuje presun k financovaniu zo zdrojov EÚ namiesto národného financovania; okrem iného to značí aj zvýšenie vynaložených výdavkov. V súlade s Lisabonskou stratégiou by sa výskum a vývoj, transeurópske siete, programy zlepšovania vzdelávania a odbornej prípravy, ako aj dôležité inovatívne programy mali presunúť z bodu E smerom k B alebo A. Nie veľmi dôležité ostatné vnútorné politiky pravdepodobne budú musieť byť takisto zmenené a ich financovanie presunuté prevažne na národné rozpočty; znamenalo by to posun z bodu E do bodov D, resp. C. Rozsah financovania zo strany EÚ, a teda výška rozpočtového obmedzenia R (R1 alebo R2) je otázka politická.

## Záver

Reforma rozpočtu EÚ ponúka príležitosť na jeho dôkladnú zmenu, ktorá by sa mala týkať príjmov, výdavkov i celkovej výšky rozpočtu. Zmeny v rozložení rozpočtovej záťaže jednotlivých členských štátov by priniesli reformné návrhy, ktoré sme skúmali v záverečnej časti článku. Rozpočet EÚ by tak zaznamenal výrazné zníženie podpory menej efektívneho sektora poľnohospodárstva, rovnako tak sú diskutované a vyčíslené efekty zmeny v poskytovaní štrukturálnej pomoci.

Bude zaujímavé sledovať rýchlosť a rozsah zmien v rozpočte EÚ. Rozhodujúce budú vyjednávania medzi členskými štátmi EÚ v rokoch 2012 a 2013 o podobe novej finančnej perspektívy, ktorá sa začne rokom 2014. Vzhľadom na mnohé vyhlásenia predstaviteľov členských štátov nie je možné očakávať výrazné zmeny vo veľkosti rozpočtu, ani na jeho príjmovej strane. Môžeme však očakávať zmeny v oblasti výdavkov. Stimulujúcim faktorom k tomuto kroku môže byť aj možné rozšírenie EÚ o ďalších členov, čím by získali nárok na čerpanie významnej podpory zo spoločnej poľnohospodárskej politiky, štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu v prípade, že by sa reforma na strane výdavkov neuskutočnila.

## Literatúra

- ALVES, R. H. – ALFONSO, O. (2008): Reforming the EU Budget: How to Increase Financial Autonomy? Porto: CEMPRE. Cit. 06. 10. 2009. Dostupné na: <[http://www.uaces.org/pdf/papers/0801/2008\\_Alves\\_Afonso.pdf](http://www.uaces.org/pdf/papers/0801/2008_Alves_Afonso.pdf)>.
- BEGG, I. (2007): The 2008/9 EU Budget Review. [EU-Consent EU-Budget Working Paper, No. 3, March 2007.] EU-CONSENT. Cit. 02. 05. 2008. Dostupné na: <[http://www.eu-consent.net/library/papers/EU-Budget\\_wp3.pdf](http://www.eu-consent.net/library/papers/EU-Budget_wp3.pdf)>.

- BERGLÖF, E. et al. (2007): Widening and Deepening: Reforming the European Union. Dostupné na: <<http://www.ebrd.com/about/structure/profiles/bergref.pdf>>.
- BUTI, M. – NAVA, M. (2008a): European Economy. Constrained Flexibility as a Tool to Facilitate Reform of the EU Budget. [Economic Papers, 326, June.] Brussels: European Communities. ISBN 978-92-79-08251-1.
- BUTI, M. – NAVA, M. (2008b): Towards a European Budgetary System. [RSC, No. 2003/08.] Florence: European University Institute.
- EC (2004): Financing the European Union. Commission Report on the Operation of the Own Resources System, COM (2004) 505. Cit. 11. 11. 2009. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/budget/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/index_en.htm)>.
- EC (2007): Dokument o verejnej konzultácii v súvislosti s preskúmaním rozpočtu 2008/2009. Brusel: Komisia Európskych spoločností. Cit. 02. 02. 2009. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/consultation\\_paper\\_sk.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_sk.pdf)>.
- EC (2011) A Budget for Europe 2020. [Commission Staff Working Paper on The Added Value of the EU Budget, Accompanying the document – Commission Communication. SEC(2011)867.] Brussels: European Commission.
- FERRER, J. N. (2007): EU Budget and Policy Reforms to Promote Economic Growth. (Online.) [ITPS Working Paper, No. 15.] Cit. 11. 09. 2009. Dostupné na: <<http://www.rotman.utoronto.ca/riib/details.aspx?ContentID=266>>.
- FIGUEIRA, F. (2007): The EU Budget – Is this the Moment for Reform? CEPS Commentary, October. Cit. 12. 12. 2008. Dostupné na: <<http://www.ceps.eu/node/1379>>.
- GELAUFF, G. – STOLWIJK, H. – VEENENDAAL, P. (2005): Europe's Financial Perspective in Perspective. [CPB Document, No 101.] Den Haag: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, November. Cit. 08. 01. 2009. Dostupné na: <<http://ideas.repec.org/p/cpb/docmnt/101.html>>.
- GROS, D. (2008): How to Achieve a Better Budget for the European Union. [Conference on Public Finances in the EU, BEPA April 3 – 4.] Brussels: European Commission. Cit. 07. 07. 2009. Dostupné na: <[http://ec.europa.eu/dgs/policy\\_advisers/conference\\_docs/gros\\_bepa\\_conference\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/conference_docs/gros_bepa_conference_final.pdf)>.
- KÖNIG, P. a kol. (2009): Rozpočet a politiky Evropské unie. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 630 s. ISBN 978-80-7400-011-9.
- MUSGRAVE, R. A. (1959): The Theory of Public Finance. 1st Edition. New York: McGraw-Hill, 628 s. ASIN B0006AVID2.
- OATES, W.-E. (1968): The Theory of Public Finance in a Federal System. The Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne d'Economie, 1, č. 1. s. 37 – 54.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (1987): Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community: A Report. Oxford: Oxford University Press.
- PIETRAS, J. (2008): The Future of the EU Budget. In Search of Coherence of Objectives, Policies and Finance of the Union. Warsaw: demosEuropa, 68 s.
- RADAELLI, C.-M. (2003): The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union? Stockholm: SIEPS. ISBN 91-85129-00-3.
- RICHTER, S. (2008): Facing the Monster, Juster Retour<sup>6</sup>. [Research Report.] Vienna: Wiiw.
- TABELLINI, G. (2003): Principles of Policymaking in the European Union: An Economic Perspective. CESifo Economic Studies, 49, č. 1, s. 75 – 102.
- VON HAGEN, J. (2002): Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance. The Economic and Social Review, Economic and Social Studies, 33, č. 3, s. 263 – 284.
- WYNN, T. – FERRER, J. N. (2007): The EU Budget. The UK Rebate and the CAP – Phasing them Both Out? Brussels: CEPS. Cit. 12. 12. 2007. Dostupné na: <<http://www.ceps.eu/node/1383>>.