

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

Pedagogická fakulta

Katedra občanské výchovy a filosofie

Bakalářská práce

**Charakteristika rozpočtu Evropské  
unie pro rok 2010 a analýza aktuálních  
diskuzí o budoucí podobě rozpočtu**

Pavel Fridrich

Vedoucí bakalářské práce: PhDr. Milena Tichá, CSc

Praha 2010

## **Prohlášení**

„Prohlašuji, že jsem předkládanou bakalářskou práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“

V Praze dne 6. 4. 2010

Pavel Fridrich .....

# Obsah

OBSAH .....	4
ÚVOD.....	5
1 CHARAKTERISTIKA ROZPOČTU EU .....	7
1.1 ÚVOD DO ROZPOČTU EU PŘEDEVŠÍM JAKO SROVNÁNÍ S NÁRODNÍMI ROZPOČTY... 7	
1.2 ROZPOČTOVÉ PŘÍJMY .....	9
1.3 VÝDAJE ROZPOČTU A ROZPOČTOVÁ PROCEDURA .....	12
1.4 VÝDAJE ROZPOČTU OBECNĚ .....	13
1.4.1 Výdaje rozpočtu podle jednotlivých hlav .....	15
1.4.2 Udržitelný růst a zaměstnanost .....	15
1.4.3 Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi.....	20
1.4.4 Občanství, svoboda, bezpečnost a právo.....	21
1.4.5 EU jako globální hráč .....	21
1.4.6 Administrativa.....	22
1.4.7 Kompenzace .....	23
1.5 KONTROLNÍ MECHANISMY.....	23
1.5.1 Kontrolní mechanismy obecně.....	23
1.5.2 Výroční zpráva účetního dvora .....	24
1.6 ROZPOČTOVÉ BILANCE A KOREKCE .....	25
1.6.1 Britský rabat.....	27
1.7 Dílčí SHRNUÍ .....	28

2	ANALÝZA DISKUZÍ O ROZPOČTU.....	29
2.1	ÚVOD .....	29
2.2	PROZATÍMNÍ PRŮBĚH REFORMY .....	29
2.3	VELIKOST ROZPOČTU.....	30
2.4	STRUKTURA PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ .....	33
2.4.1	<i>Společná zemědělská politika .....</i>	<i>36</i>
2.4.2	<i>Strukturální politika .....</i>	<i>37</i>
2.5	FINANCOVÁNÍ ROZPOČTU.....	39
2.6	ROZPOČTOVÉ BILANCE.....	41
2.7	TRANSPARENTNOST A KONTROLNÍ MECHANISMY .....	42
2.7.1	<i>Zpráva Účetního dvora .....</i>	<i>45</i>
	ZÁVĚR.....	47
	POUŽITÁ LITERATURA.....	48
	SEZNAM GRAFŮ A TABULEK .....	51
	ANOTACE.....	52
	ANNOTATION .....	52
	SEZNAM PŘÍLOH .....	53
	PŘÍLOHY.....	54

## Úvod

Rozpočet Evropské unie jako nástroj, v němž se promítají téměř všechny činnosti EU, umožňuje jako předmět zkoumání velmi ucelený a především věcný pohled na postavení a činnost Evropské Unie v současné době. Provádění evropské integrace bylo vždy vystaveno silnému tlaku a kritice, přičemž způsob financování byl vždy jedno z hlavních témat. Debata o financování Evropské Unie se však jeví jako nejvěcnější mezi podobnými debatami např. o evropském právu, evropském občanství apod.

Cílem této práce je poukázat na problémy současného rozpočtu a podat zprávu a vyslovit vlastní stanovisko o probíhající diskuzi, která se týká možných změn v charakteru rozpočtu Evropské unie, a která má podle očekávání vyústit v jeho reformu. Pro naplnění tohoto cíle slouží cíl druhý, kterým je srozumitelnou formou popsat a vysvětlit účel, principy a především konkrétní náplň rozpočtu pro rok 2010 a to v kontextu současné doby a v kontextu finančního rámce pro roky 2007 až 2013.

Evropská Unie se v současnosti nachází v době, kdy při hodnocení úspěchů, či neúspěchů právě končící dlouhodobé strategie nazvané Lisabonská strategie, zaznívá silný hlas o nenaplnění cílů v ní daných. Lisabonskou strategii nahrazuje nový dlouhodobý plán vývoje, jehož cíle jsou podobně ambiciózní jako cíle plánu předešlého. Protože k vykonávání úkolů daných strategiemi je velmi důležitým prvkem právě způsob financování politik Evropské unie, stává se diskuze o podobě rozpočtu EU vysoce aktuálním a hodnotným tématem.

Rozpočet EU je velmi komplexní téma, které zahrnuje roviny ekonomickou, zahraničněpolitickou a historickou. Těžištěm této práce je převážně rovina ekonomická, ale protože o nastavení rozpočtu EU nerozhodují čistě ekonomické síly a rozhodnutí o podobě rozpočtu nakonec přísluší politikům, tak je i politická rovina neodmyslitelnou součástí této práce. Historická rovina rozpočtu EU je příliš svázána s vývojem institucí a celého evropského integračního procesu a je nemožné ji adekvátním způsobem obsáhnout v práci tohoto rozsahu a proto ji bude věnováno jenom tolik prostoru, kolik je považováno za nutné, aby se pochopil význam a

smysl současného stavu. Navíc toto téma bylo již dostatečným způsobem zpracováno, a to především v knize Petra Fialy a Markéty Pitrové nazvané *Evropská unie*.<sup>1</sup>

Práce je rozdělena do dvou hlavních částí, kterým odpovídají kapitoly jedna a dvě. V první části práce budeme prezentovat rozpočet takový, jaký momentálně je. V druhé části práce budeme analyzovat diskuzi posledních zhruba pěti let o změně podoby rozpočtu Evropské unie. Obě kapitoly jsou dále rozděleny podle tematických okruhů.

Jednotlivé kapitoly jsou prokládány grafy a tabulkami. Ty, které jsou považovány za nezbytné pro výklad, jsou obsaženy přímo v textu. Další grafické zobrazení je zařazeno do sekce příloh v samém závěru práce.

Vzhledem k aktuálnosti tématu byl hlavním zdrojem informací internet. V českém jazyce neexistuje kniha, která by se zabývala současným finančním rámcem pro roky 2007 až 2013. Nicméně pro popis hlavních principů rozpočtu byla velmi užitečná podrobná kniha *Rozpočet a politiky Evropské unie*,<sup>2</sup> přestože v některých ohledech již není aktuální. Pro informace týkající se jednání o současném finančním rámci byla diplomové práce Kateřiny Šimové<sup>3</sup> zabývající se právě tímto tématem velmi užitečným pramenem. Pro analýzu současné diskuze se vychází ze shrnutí příspěvků veřejné diskuze a z prací nezávislých expertních skupin. Tyto práce nejsou v českém jazyce. Nejužitečnějším internetovým zdrojem byly oficiální stránky Evropské komise a to především z hlediska důvěryhodnosti a aktuálnosti informací.

---

<sup>1</sup> FIALA, Petr; PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. Vyd. 1. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003. 743 s. ISBN 80-7325-015-2

<sup>2</sup> KÖNIG Petr, LACINA Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-846-0.

<sup>3</sup> ŠÍMOVÁ, Kateřina. *Finanční rámec EU na roky 2007–2013: rozpočet pro Unii 21. století?* [online]. Praha, 2008. 146 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd. Dostupné z WWW: <[http://digitool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object\\_id=53100&current\\_base=GEN01](http://digitool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object_id=53100&current_base=GEN01)>.

# 1 Charakteristika rozpočtu EU

## 1.1 Úvod do rozpočtu EU především jako srovnání s národními rozpočty

Rozpočet EU je finanční nástroj sloužící k provádění politik Unie a k zajištění fungování Evropských institucí a tedy Evropské unie jako takové. Rozpočet zároveň vyjadřuje její faktické, nikoli pouze deklarované priority a cíle.

Výše současného rozpočtu (rok 2010) činí 141,5 mld. EUR. Jakkoliv se tato částka může zdát vysoká, tvoří pouze 1,20 %<sup>4</sup> hrubého národního důchodu EU-27. Dlouhodobě se pohybuje okolo jednoho procenta. Pro srovnání, průměrné vládní výdaje států EU-27 v roce 2008 činili 46,8 % HND.<sup>5</sup> Z tohoto srovnání plyne, že Evropská unie prostřednictvím svého rozpočtu plní pouze doplňkovou roli k činnostem členských států. Rozdíl je dán především tím, že největší výdajové položky státních rozpočtů EU-27 jsou tvořeny výdaji na sociální zabezpečení občanů, přičemž tato oblast je mimo kompetence EU. Největší část rozpočtu zaujímají výdaje na související se zemědělstvím a politiky, jejímž deklarovaným cílem je zajištění trvale udržitelného růstu a zaměstnanosti pomocí zvyšování konkurenceschopnosti a soudružnosti. V rozpočtu pro rok 2010 výdaje na tyto dvě oblasti tvoří 87,5 % z celkové sumy přidělů na závazky, tedy z příslibených plateb z rozpočtu.

Další odlišnost od národních rozpočtů spočívá v jedné z devíti zásad provádění rozpočtu Evropské unie<sup>6</sup>. Tou je zásada vyrovnanosti. Příjmy a výdaje musí být v rovnováze. Unie není oprávněna půjčovat si prostředky na krytí deficitních rozpočtů. Rozpočet většinou končí přebytkem, který se převede jako

---

<sup>4</sup> Rozpočet 2010 v běžných cenách v prostředcích na závazky.

<sup>5</sup> Eurostat, Statistical Office of the European Communities. *Government finance statistics : Summary tables — 2/2009*. Luxemburg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. 38 s. ISSN 1725-9819. s. 4.

<sup>6</sup> KÖNIG Petr, LACINA Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-846-0. s. 10.  
2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství

příjem rozpočtu následujícího roku. V roce 2008, pouze v sedmi členských státech byly příjmy rozpočtu větší než výdaje.<sup>7</sup>

Charakterizovat rozpočet je možné na základě dalších zásad provádění rozpočtu. Zásada jednoty a zásada věrnosti zachycení znamená, že všechny příjmy a výdaje unie musí být zachyceny v jediném dokumentu pro účely kontroly. Tato zásada je však mnoha výjimkami porušována. Například Evropským rozvojovým fondem a činnostmi Evropské investiční banky, které stojí mimo rozpočet EU. Zásada každoročnosti znamená, že rozpočtové operace se vztahují k jednomu roku, který odpovídá roku kalendářnímu. Přesto jednotlivé roky spadají do tzv. finančního rámce, jehož délka je od roku 2000 stanovena na 7 let. V současnosti jsou tedy politiky Evropské unie financovány z rozpočtu pro rok 2010, který se pohybuje v rámci mezi stanovených finančním rámcem pro roky 2007 až 2013. Meze jsou určeny jak pro jednotlivé hlavy sdružující výdaje podobného charakteru, tak pro celkovou výši rozpočtu.

Zásada účetní jednotky znamená, že rozpočet je navrhován a prováděn v jednotce euro. Zásada nepřirazenosti vyžaduje, aby příjmy nebyly předem vyčleněny na hrazení určitých výdajů.

Nad těmito principy, které se tykají úzce rozpočtu, stojí principy týkající se úrovně, na níž se má provádět jakákoliv činnost Evropské unie. Jedná se o princip subsidiarity, který je úzce svázán s principem proporcionality. Oba jsou zakotvené v základních právech EU. Princip subsidiarity zhruba říká, že Evropská unie vyvíjí činnost pouze tam, kde je to účinnější než na úrovni členských států.

Další způsob jak charakterizovat rozpočet EU nabízí porovnání funkcí a rolí veřejných rozpočtů rozpočtu EU. Jednou z funkcí je spravedlnost, která má zajistit distribuci příjmů od bohatých obyvatel k chudým na principu progresivity. Princip progresivity na výdajové straně rozpočtu znamená, že úměrně s rostoucím relativním bohatstvím regionů klesá podpora a naopak. Přesun financí k potřebným regionům probíhá díky působnosti politik hospodářské a sociální soudružnosti. V hantýrce EU se někdy soubor podobných činností nazývá konvergence. Tato politika v současném finančním rámci tvoří (podobně jako v předchozím) 35,6 %,

---

<sup>7</sup> Eurostat, Statistical Office of the European Communities. *Government finance statistics : Summary tables — 2/2009*. Luxemburg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. 38 s. ISSN 1725-9819. s. 8-34.



takže se dá podle köeniga<sup>8</sup> hovořit jen o omezené distribuční roli rozpočtu ve smyslu přerozdělování od bohatých obyvatel k chudším.

Vzhledem ke své velikosti (omezené limitem) je nejvíce potlačena stabilizační funkce rozpočtu. Nemůže fungovat jako makroekonomický stabilizátor v případě výkyvů ekonomického růstu. Rozpočet není např. nástrojem, díky kterému by bylo jednorázově pomoheno Řecku v jeho současné krizi. Jedinou funkcí, kterou rozpočet EU plní podobně jako rozpočty národní, je funkce alokační<sup>9</sup>, a to především pomocí programů financujících takové činnosti, které v konečném důsledku mají zlepšit možnosti občanů EU na pracovním trhu. Jedná se o investice do oblasti lidských zdrojů, výzkumu a zlepšování podnikatelského prostředí.

Další rozdíly oproti národním rozpočtům spočívají ve struktuře příjmů a výdajů.

## 1.2 Rozpočtové příjmy

Pro vysvětlení procesů souvisejících s rozpočtovými příjmy se vychází z oficiálních dokumentů EU. Jedná se především o dokument vydaný Evropskou komisí nazvaný EU budget 2008 - Financial Report<sup>10</sup> ve kterém jsou kromě uvedení čísel pro daný rozpočtový rok popsány procesy vybírání.

Příjmy rozpočtu EU jsou tvořeny z tzv. vlastními zdroji a ostatními příjmy. Vlastní zdroje tvoří 99% všech příjmů a jsou tvořeny z následujících zdrojů: tradiční vlastní zdroje, zdroj založený na dani z přidané hodnoty (dále už jen DPH) a zdroj založený na hrubém národním důchodu (dále už jen HND)<sup>11</sup> všech členských zemí. Ostatní zdroje zahrnují např. přebytek rozpočtu z předchozího roku, pokuty a jiné sankce; úroky atd.

Termín vlastní zdroje v praxi znamená, že příjmy rozpočtu plynou automaticky na základě smluv a rozhodnutí a není nutné o ně žádat. Přesněji

---

<sup>8</sup> KÖNIG Petr, LACINA Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-846-0. s. 10.

<sup>9</sup> KÖNIG Petr, LACINA Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-846-0 s. 8

<sup>10</sup> Evropská komise. *European Commission* [online]. 2009 [cit. 2010-03-16]. *EU budget 2008 - Financial Report*. Dostupné z WWW:

<[http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin\\_reports/fin\\_report\\_08\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_08_en.pdf)>.

<sup>11</sup> Od roku 2002 je v souvislosti s rozpočtem používán místo ukazatele hrubý domácí důchod ukazatel hrubý národní důchod.

řečeno, jejich výše je nezávislá na momentální vůli vlád členských států. Tím se EU odlišuje od jiných mezinárodních organizací, které jsou závislé na výši příspěvků svých členů. Nicméně EU svým způsobem žádá členské státy každý měsíc, prostřednictvím výzvy Evropské komise, když je žádá o jednu dvanáctinu na základě smluv jim vyměřené částky představující příjmy ze zdroje HDP a HND. Za opravdu vlastní zdroje se dají považovat pouze tradiční vlastní zdroje, protože příjem z nich úzce vyplývá z činnosti EU. Základní pravidla systému vlastních zdrojů jsou obsažena v rozhodnutí rady č. 2007/436/ES, Euratom, ze dne 7. června 2007.

Celková výše vlastních zdrojů, která se má vybrat, je stejná jako částka, která představuje veškeré výdaje, jež mají reálně vyplaceny (příděly na platby)<sup>12</sup> v daném rozpočtovém roce, snížená o ostatní příjmy. Při sestavování výdajů rozpočtu se však počítá s limitem, který je uvalen na výši zdrojů. Výše vlastních zdrojů nesmí přesáhnout 1,24 % HND EU-27. Tohoto maxima však nebylo nikdy dosaženo. Limit je nastaven proto, že zdroje jsou kvůli příjmu z HND teoreticky omezené pouze samotnou výši HND. V prostředcích na platby je rozpočet na rok 2010 stanoven na 122,9 miliard EUR, tedy 1,04 % HND. To ponechává rezervu ve výši 11,7 miliard EUR, kterou EU může využít v případě neočekávaných výdajů.

Tradiční vlastní zdroje (dále jen TVZ) jsou, jak název napovídá, nejstaršími vlastními zdroji Společenství, potažmo Unie a zavedené byly roku 1971. Jsou jediným vlastním příjmem EU v pravém slova smyslu, protože vycházejí z činnosti EU, konkrétně celní unie a společné organizace trhu s cukrem a jsou tak nezávislé na odvodech z rozpočtů členských zemí. Zdroji těchto příjmů jsou cla, tedy poplatky ze zboží dovezené z třetích zemí a poplatky z cukru a glukózy, které však tvoří pouhé jedno procento TVZ. Ve své podstatě se jedná o dávky uplatňované v rámci společné zemědělské a obchodní politiky EU vůči třetím zemím. Nicméně EU vybírá tyto prostředky prostřednictvím členských států, které jsou za jejich výběr zodpovědné. Za administrativní náklady spojené s výběrem zůstává členskému státu 25 % vybrané částky.

---

<sup>12</sup> Příděly na platby je příbuzný pojmu příděly na závazky. Příděly na závazky zahrnují celkové náklady právních závazků vstupujících do rozpočtu příslušného finančního roku. Reprezentují operace trvající déle než jeden rok. Jedná se o jakýsi slib prostředků, které budou vypláceny v dalších letech prostřednictvím přídělů na platby.

Současnému rozpočtu TVZ přispějí částkou 14,2 mld. EUR, což tvoří 11,5 procenta celkových příjmů. Finanční význam těchto dávek klesá. To je způsobeno jednak větší soběstačností Unie, která je z velké části zapříčiněna rozšiřováním, tedy zahrnováním států které byli dovozci platící clo do celní unie. Další příčina je celosvětová snaha o liberalizaci obchodní výměny formou snižování a rušení cel a jiných překážek pohybu zboží. Vývoj zastoupení různých zdrojů na celkové výši rozpočtu je v příloze pojmenované příloha č. 1

Klesající podíl na celkových příjmech, ale i reálné zmenšování vybrané částky, zaznamenává příjem z daně z přidané hodnoty. Výpočet je zhruba následující: Odvádí se dávka 0,30 % z tzv. harmonizovaného základu DPH. Tento harmonizovaný základ je výsledkem komplexního statistického výpočtu, kterým se mají zohlednit disproporcionality v systémech uplatňování DPH v jednotlivých zemích. Jako základ pro výpočet harmonizovaného základu se počítají vnitrostátní příjmy z DPH.

Kromě zohlednění rozdílů systémů DPH pomocí harmonizovaného základu jsou využívány ještě další dvě zohlednění, která tentokrát mají vyrovnávat přílišné rozpočtové zatížení jednotlivých zemí. První z nich je strop pro výši harmonizovaného základu, který je stanoven na 50% z HND členského státu. Význam tohoto opatření vychází z předpokladu, že u chudších zemí se spotřeba podílí na HND větší měrou než u států bohatších, a jejich příspěvek do rozpočtu prostřednictvím této daně založené na spotřebě by neodpovídal jejich prosperitě.<sup>13</sup> Další korekcí je snížení výše zmíněné sazby 0,30 % z harmonizovaného základu DPH a to pro čtyři státy, které byli nadměrnými plátcí. Tato úprava rozpočtové bilance se týká pouze současného finančního rámce a týká se Rakouska, Německa, Holandska a Švédska.<sup>14</sup> Více v kapitole [1.6](#).

Od roku 1986 kdy podíl DPH na rozpočtu byl 67,7 %, finanční význam tohoto zdroje neustále klesá. V současném rozpočtu se podílí 11,35 %. Klesající podíl je umožněn, zavedením nového zdroje rozpočtu. Tím je od roku 1988 HND.

Příjmy z HND členských států jsou formálně považovány za dodatkový zdroj, přestože v roce 2010 tvoří 75,94 % všech příjmů. O doplňkový zdroj se však

---

<sup>13</sup> KÖNIG Petr, LACINA Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-846-0. s. 10.

<sup>14</sup> Sazba uplatňovaná na zdroj z DPH stanoví pro Rakousko na 0,225 %, pro Německo na 0,15 % a pro Nizozemsko a Švédsko na 0,10.

jedná v tom smyslu, že pokrývá tu část výdajů, kterou se nepodařilo zajistit jinými příjmy EU. S rostoucí velikostí rozpočtu v absolutních číslech<sup>15</sup> již nestačí ostatní zdroje sledovat je logické, že částka plynoucí z tohoto zdroje narůstá neúměrně k ostatním příjmům. Viz graf č. 3 a příloha č. 1. Zdroj byl zaveden také proto, aby se velikost plateb členských států více přiblížila jejich schopnosti platit. HND je totiž považován za nejlepší ukazatel této schopnosti.<sup>16</sup> Dalším ekonomickým argumentem podporujícím tento zdroj je spravedlnost rozložení daňového břemene mezi jednotlivce či skupiny a nízké administrativní náklady. Častou námitkou proti tomuto zdroji bývá, že se nejedná o pravé vlastní zdroje, ale spíše o příspěvky členských států. Dochází tak k popření snahy o autonomii rozpočtu, která v 70. letech 20. století vedla k zavedení systému vlastních zdrojů. Protože se jedná o příspěvek odváděný členskými státy z jejich rozpočtu, nedá se dále hovořit o žádném vztahu k politikám unie.<sup>17</sup>

Jednotná sazba, která se aplikuje na hrubý národní důchod každého státu pro výpočet zdroje z HND, se stanoví v rámci rozpočtového procesu.

### **1.3 Výdaje rozpočtu a rozpočtová procedura**

Pro pochopení výdajové strany rozpočtu je zapotřebí přiblížit proces schvalování rozpočtu. Téma schvalování rozpočtu spadá spíše do oblasti procesního práva, a proto mu není této práci věnována velká pozornost. Oblasti a výše finančních prostředků jsou předmětem diplomatických jednání mnoha stran. Hlavními silami jsou zde vize o směřování EU jako celku, zastupované Evropskou komisí, dále priority jednotlivých států zastoupených v Radě EU a v neposlední řadě je zde vůle občanů EU zastupována Parlamentem. Obecně platí, že Rada se snaží o snižování objemu rozpočtu navrhovaného Komisí a pozměňovaného Parlamentem. To je pochopitelné, uvážíme-li, že téměř celý objem příjmů rozpočtu EU je tvořen na úkor domácích rozpočtů především čistých plátců, kteří mají v radě silné zastoupení.

Na přípravě rozpočtu se tedy podílejí všechny unijní instituce, avšak Komise na rozdíl od Rady a Parlamentu nemůže rozpočet, poté co jej navrhla, již

---

<sup>15</sup> Jako podíl na HND velikost rozpočtu ve skutečnosti klesá.

<sup>16</sup> KÖNIG Petr, LACINA Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-846-0. s. 68.

<sup>17</sup> Tamtéž s. 69.

měnit. „Ačkoliv obě autority stále nemají naprosto stejné pravomoci, pozice parlamentu se v průběhu let podstatně zvýraznila.“<sup>18</sup> K zásadní změně došlo přijetím Lisabonské smlouvy, která vstoupila v platnost v prosinci roku 2009. Rozpočet pro letošní rok byl tak posledním, který se schvaloval podle starých pravidel. Na základě Lisabonské smlouvy dochází k zrovnoprávnění pozice Evropského parlamentu a Rady v roční rozpočtové proceduře. Prakticky to znamená, že Parlament díky zrušení rozdělení výdajů na povinné a nepovinné bude nyní moci rozhodovat i o Společné zemědělské politice či Politice soudržnosti, tedy největších položkách ročních rozpočtů. Právní rovnost Rady a Parlamentu však neznamená rovnost v politickém vyjednávání. Rada si bude stále držet faktickou moc minimálně do té doby, dokud odvozy z především z HND členských států bude tvořit většinu příjmů do rozpočtu.

Při rozhodování o výdajích, jak v současném finančním rámci, tak v rámci jednoho rozpočtového roku, by se instituce měly řídit dlouhodobou strategií rozvoje Unie. Strategií pro léta 2000 až 2010 je tzv. Lisabonská strategie následovaná strategií Evropa 2020. Na základě Lisabonské strategie se Unie se měla stát „nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou, schopnou udržitelného hospodářského růstu s více a lepšími pracovními místy a s větší sociální soudržností“. Dosažení těchto cílů se mělo uskutečnit investicemi do čtyř oblastí. První oblast, jako reakce na globalizaci, jsou investice do lidských zdrojů především prostřednictvím vzdělání. Další oblastí je výzkum a inovace. Třetí oblast je vytvoření příznivého podnikatelského prostředí pomocí odstranění byrokratických překážek. Čtvrtou oblastí je podpora produkce šetrné k životnímu prostředí jako odpověď na globální oteplování.<sup>19</sup> Hodnocení úspěchů, či neúspěchů této strategie je v druhé části této práce v kapitole [2.4](#).

## 1.4 Výdaje rozpočtu obecně

Struktura výdajů a jejich limity pro jednotlivé oblasti je v současnosti dána finančním rámcem 2007-13. Komise ve svém návrhu určila tři priority: trvale udržitelný rozvoj, naplnění evropského občanství konkrétním obsahem a EU jako

<sup>18</sup> KÖNIG Petr, LACINA Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-846-0. s.19.

<sup>19</sup> Evropská komise. *European Commission. Lisbon strategy for growth and jobs* [online]. 2010, 04/03/2010 [cit. 2010-04-02]. European Commission. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/growthandjobs/objectives/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/objectives/index_en.htm)>.

globální partner. Rámec je formálně rozdělen do šesti okruhů (hlav), přičemž čtyři z nich mají přímo sloužit k naplnění těchto priorit. K naplnění první priority Trvale udržitelný rozvoj slouží hlava I, II. Pro zbývající dvě priority hlavy III, IV ve stejném pořadí.

**Tabulka č. 1 Finanční rámec 2007 – 2013 revidovaný pro účely Plánu evropské hospodářské obnovy (stálé ceny roku 2004)**

(v mil. EUR – stálé ceny roku 2004)

Prostředky na závazky	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem 2007–2013
1. Udržitelný růst	50 865	53 262	55 883	54 860	55 400	56 866	58 256	385 392
1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	8 404	9 595	12 021	11 000	11 306	12 122	12 914	77 362
1b Soudržnost pro růst a zaměstnanost	42 461	43 667	43 862	43 860	44 094	44 744	45 342	308 030
2. Zachování a správa přírodních zdrojů	51 962	54 685	52 205	53 379	52 528	51 901	51 284	367 944
z toho výdaje související s trhem a přímé platby	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Občanství, svoboda, bezpečnost a právo	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988	10 770
3a Svoboda, bezpečnost a právo	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3b Občanství	599	568	590	593	595	597	598	4 140
4. EU jako globální hráč	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 463
5. Správa (1)	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610	49 800
6. Kompenzace u vyrovnávací platby	419	191	190					800
<b>Prostředky na závazky celkem</b>	<b>117 277</b>	<b>122 683</b>	<b>123 370</b>	<b>123 862</b>	<b>124 167</b>	<b>125 643</b>	<b>127 167</b>	<b>864 169</b>
jako procento HND	1,08 %	1,09 %	1,07 %	1,05 %	1,03 %	1,02 %	1,01 %	1,048 %
<b>Prostředky na platby celkem</b>	<b>115 142</b>	<b>119 805</b>	<b>110 439</b>	<b>119 126</b>	<b>116 552</b>	<b>120 145</b>	<b>119 391</b>	<b>820 600</b>
jako procento HND	1,06 %	1,06 %	0,96 %	1,01 %	0,97 %	0,98 %	0,95 %	1,00 %
Dostupná rezerva	0,18 %	0,18 %	0,28 %	0,23 %	0,27 %	0,26 %	0,29 %	0,24 %
Strop vlastních zdrojů jako procento HND	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

(1) Výdaje na důchody, které jsou zahrnuty do stropu tohoto okruhu, jsou vypočítány bez příspěvků do systému důchodového zabezpečení, do maximální výše 500 mil. EUR v cenách roku 2004 na období let 2007 až 2013.

Zdroj: Evropská komise (Úřední věstník L 132/8) <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:132:0008:0009:CS:PDF>>

V rámci každého okruhu jsou finanční prostředky z EU čerpány zejména prostřednictvím programů EU. Každý program má specifické cíle, dobu trvání a zdroje, které jsou uvedeny v legislativním textu. Programy dále mají své žadatele (např. region, stát, soukromá osoba, podnikatel, nezisková organizace apod.) a stanovují míru podílení příjemce. „*Je důležité si uvědomit, že význam politik není dán jejich finanční náročností, ale jejich příspěvkem k naplňování cílů integračního procesu.*“<sup>20</sup>

Pro ilustraci na které činnosti směřují evropské peníze, použiji současný rozpočet, který reprezentuje aktuální činnost Evropské unie vyjádřitelnou peněží. Rozpočet budu uvádět v kontext finančního rámce pro možnost sledování

<sup>20</sup> KÖNIG Petr, LACINA Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-846-099 s. 69.

dlouhodobějších trendů. Rozpočet pro rok 2010 je zaměřen na oživení růstu a zaměstnanosti.

### 1.4.1 Výdaje rozpočtu podle jednotlivých hlav

Tabulka č. 2 Rozpočet 2010 podle hlav finančního rámce

Heading	Rozpočet 2010		Rozdíl 2010/2009	
	Závazky	Platby	Závazky	Platby
<b>1. Udržitelný růst</b>				
- 1a Konkurenceschopnost	14 861 853 253	11 342 270 803	7,89%	9,39%
- 1b Soudržnost	49 387 592 092	36 384 885 000	1,98%	4,07%
<b>Celkem Heading 1</b>	<b>64 249 445 345</b>	<b>47 727 155 803</b>	<b>3,29%</b>	<b>5,28%</b>
<b>2. Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi</b>	59 498 833 302	58 135 640 809	5,62%	16,49%
<b>3. Občanství, svoboda, bezpečnost a právo</b>				
- 3a Svoboda, bezpečnost a právo	1 006 487 370	738 570 370	16,19%	19,62%
- 3b Občanství	668 000 000	659 387 500	2,62%	-2,88%
<b>Celkem Heading 3</b>	<b>1 674 487 370</b>	<b>1 397 957 870</b>	<b>10,37%</b>	<b>7,83%</b>
<b>4. EU jako globální partner</b>	8 141 006 470	7 787 695 183	0,46%	-3,62%
<b>5. Administrativa</b>	7 889 055 335	7 888 550 335	3,84%	3,83%
<b>Celkem</b>	<b>141 452 827 822</b>	<b>122 937 000 000</b>	<b>3,57%</b>	<b>8,76%</b>

Zdroj: Ministerstvo financí České republiky.

[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/rozpocet\\_eu\\_53527.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/rozpocet_eu_53527.html)

### 1.4.2 Udržitelný růst a zaměstnanost

První hlava se nazývá Udržitelný růst a je dále rozdělena na podokruh 1a Konkurenceschopnost pro hospodářský růst a zaměstnanost a podokruh 1b Soudružnost pro hospodářský růst a zaměstnanost. První hlava tvoří největší podíl ze současného rozpočtu (45,4%)<sup>21</sup> stejně jako v průměr této hlavy v rámci celé finanční perspektivy, kde zaujímá stále vzrůstající část rozpočtu. Přestože rozpočet pro rok 2010 deklaruje záměr oživit růst a zaměstnanost, tak i kvůli nastavení limitů ve finančním rámci zaznamenala nárůst pouze 3,3 % oproti minulému roku, což je druhý nejmenší nárůst po hlavě č. 4.

Udržitelný růst prostřednictvím konkurenceschopnosti (1a) se nejvíce podílí na plnění Lisabonské strategie. Jakkoliv je tato část rozpočtu pro rozvoj EU velmi

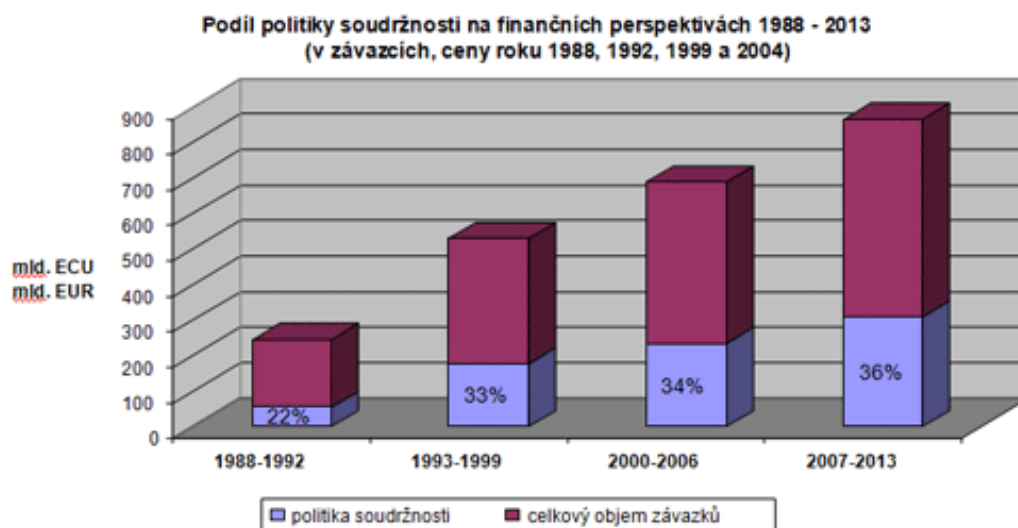
<sup>21</sup> European commission. Evropská komise. *General Budget of the European Union for the financial year 2010*. [online] 2010 [cit. 2010-03-14] Dostupné z WWW: [http://ec.europa.eu/budget/documents/2010\\_en.htm?submenuheader=2#table-1\\_0](http://ec.europa.eu/budget/documents/2010_en.htm?submenuheader=2#table-1_0) s 15.

důležitá, v současném rozpočtu má podíl 10,5 %. Nicméně chápání této výdajové položky jako důležité je parné z faktu, že byla navýšena o 195 miliónů EUR nad stanovený strop prostřednictvím nástroje pružnosti. Nejvíce prostředků je zde věnováno rámcovému programu pro výzkum 50,8 %. Další výrazný podíl prostředků je směřován na výstavbu energetických a dopravních sítí, na investice v oblasti energetiky a na programy celoživotního vzdělávání, v rámci kterého probíhá např. program Erasmus.

Soudružnost pro hospodářský růst a zaměstnanost je název druhého podokruhu, který zastřešuje jednu ze základních, tradičních a finančně nejnáročnějších politik Evropské unie. Tou je regionální politika, někdy také nazývána politika hospodářské a sociální soudružnosti (dále jen HSS). Cílem této politiky je přispět ke zmírnování výrazných regionální nerovností dosud přetrvávajících mezi státy EU. Nerovnosti totiž negativně ovlivňují výkonnost celé ekonomiky společenství a též i jeho politickou soudržnost. Především tato politika zajišťují distributivní funkci rozpočtu. Podíl strukturálních opatření na celkovém objemu výdajů se zvyšuje již od počátku 90. let, kdy byl v rámci snah o dobudování vnitřního trhu výrazně posílen důraz na dosažení hospodářské a sociální koheze.



graf č. 1 Podíl politiky soudružnosti na celkovém objemu rozpočtu



Zdroj: Euroskop. <<http://www.euroskop.cz/675/782/clanek/politika-hospodarske-a-socialni-soudruznosti-hss/>>

Význam se dále zvýšil po rozšíření o 12 nových členských států, v jehož důsledku došlo k prohloubení rozdílů mezi jednotlivými členskými státy a jejich regiony.<sup>22</sup> Systém je v současnosti nastaven tak, že v období 2007-2013 EU-12<sup>23</sup> tvoří 51 % ze všech prostředků na tuto politiku.<sup>24</sup>

Politika HSS v období 2007- 2013 sleduje tři cíle. Těmi jsou konvergence, regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a evropská územní spolupráce. Nástroji k jejich naplňování jsou strukturální fondy a fondy soudružnosti (někdy také Kohezní fond). Strukturální fondy (dále jen SF) jsou určeny pro chudší nebo jinak znevýhodněné regiony (např. venkovské a problémové městské oblasti, upadající průmyslové oblasti atd.). Existují dva strukturální fondy. Evropský fond pro regionální rozvoj (dále jen ERDF) a Evropský sociální fond (dále jen ESF)<sup>25</sup>

Z ERDF jsou podporovány investiční (infrastrukturní) projekty, jako např. výstavba silnic a železnic, odstraňování ekologických zátěží, podpora inovačního

<sup>22</sup> ŠÍMOVÁ, Kateřina. Euroskop [online]. 2010 [cit. 2010-03-22]. *Výdaje rozpočtu EU*. Dostupné z WWW: <<http://www.euroskop.cz/8879/sekce/vydaje-rozpocet-eu/>>.

<sup>23</sup> EU-12 znamená 12 států, které do EU přistoupily od roku 2004

<sup>24</sup> JURIČKOVÁ, Eva. *Příjmy a výdaje rozpočtu Evropské unie* [online]. Praha, 2007. 55 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Dostupné z WWW: <[http://digitool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object\\_id=43512&current\\_base=GEN01](http://digitool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object_id=43512&current_base=GEN01)>. s. 36.

<sup>25</sup> Fondy Evropské unie [online]. 2010 [cit. 2010-03-23]. *Regionální politika EU*. Dostupné z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU/Regionalni-politika-EU#cile>>.

potenciálu podnikatelů, podpora začínajícím podnikatelům, rozvoj a obnova sportovních areálů využitelných pro cestovní ruch, rekonstrukce kulturních památek, využívání obnovitelných zdrojů energie a mnoho dalších podobných oblastí.

Z ESF jsou podporovány neinvestiční (neinfrastrukturní) projekty, jako např. rekvalifikace nezaměstnaných, speciální programy pro osoby se zdravotním postižením, děti, mládež etnické menšiny a další znevýhodněné skupiny obyvatel apod.

FS je na rozdíl od strukturálních fondů určený na podporu rozvoje chudších států, nikoli regionů. Podobně jako u ERDF jsou z tohoto fondu podporovány investiční (infrastrukturní) projekty, avšak jen se zaměřením na dopravní infrastrukturu většího rozsahu (dálnice a silnice I. třídy, železnice, vodní doprava, řízení silniční, železniční, říční, námořní a letecké dopravy) a na ochranu životního prostředí.

Pro vysvětlení mechanismů čerpání prostředků je použito příkladu České republiky. V období 2007–2013 se České republice nabízí z evropských fondů 26,69 miliardy eur. Pro úspěšné čerpání musí náš stát přidat navíc přibližně čtyři miliardy eur, jelikož Evropská unie financuje maximálně 85 procent výdajů z aktivit uskutečněných v rámci regionální politiky. Ke dni 3. 3. 2010 se České republice podařilo vyčerpat téměř 13 % z určené částky. Z důvodů zpětného proplácení projektů je však více určující podíl již schválených projektů. Ty před polovinou času vymezeného finančním rámcem tvoří 39 %, což údajně svědčí o kvalitě předložených projektů.<sup>26</sup>

Jak již bylo řečeno, v období 2007 až 2013 sleduje regionální politika tři cíle. Nejdůležitější je cíl tzv. Konvergence, tedy podpora rozvoje zaostávajících regionů prostřednictvím ERDF, ESF a FS. Způsobilé čerpat tyto prostředky jsou v ČR všechny takzvané regiony soudružnosti (NUTS II), známé jako euroregiony, (s výjimkou Hl. m. Prahy), protože jejich HDP na obyvatele je nižší než 75 % průměru tohoto ukazatele pro celou Evropskou unii.

---

<sup>26</sup> Fondy Evropské unie [online]. 2010 [cit. 2010-03-23]. *Měsíční monitorovací zpráva*. Dostupné z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Stav-cerpani/Mesicni-monitorovaci-zprava>>.

**Tabulka č. 3 Rozložení prostředků podle cílů regionální politiky a pozice ČR**

Cíl	Fondy pro EU27		Fondy pro ČR	
	2007-2013	2014-2020	2007-2013	2014-2020
<b>Konvergence</b>	283 mld. € (cca 7 082,80 mld. Kč)	81,54%	25,88 mld. € (cca 730,00 mld. Kč)	96,98%
<b>Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost</b>	54,96 mld. € (cca 1 385 ,40 mld. Kč)	15,95%	419,09 mil. € (cca 11, 73 mld. Kč)	1,56%
<b>Evropská územní spolupráce</b>	8,72 mld. € (cca 218,55 mld. Kč)	2,52%	389,05 mil. € (cca 10,97 mld. Kč)	1,46%
<b>Celkem</b>	<b>347 mld. €</b>	<b>100,00%</b>	<b>26,69 mld. € (cca 752,70 mld. Kč)</b>	<b>100,00%</b>

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj <http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU/Regionalni-politika-EU#cile>

Cíl regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost znamená podporu regionů, které přesahují limitní ukazatele pro zařazení do cíle Konvergence. Tento cíl je financovaný z ERDF a ESF a v České republice pod něj spadá Hl. m. Praha.

Cíl Evropská územní spolupráce zajišťuje podporu přeshraniční spolupráce regionů na úrovni našich krajů (NUTS III). Dále je podporována meziregionální a nadnárodní spolupráce regionů. Tento cíl je financovaný z ERDF a v České republice pod něj spadají všechny regiony.

Žádat o podporu může např. podnikatel, obec, nezisková organizace, státní správa tím, že vypracuje projekt, který dá k posouzení správci tzv. operačního programu (dále jen OP). OP jsou vypracovány v souladu se strategickými cíly Národního rozvojového plánu a dalších nadřazených dokumentů vydaných Evropskou unií. OP je v současnosti 24. Nejvíce peněz je možné čerpat z Operačního programu doprava. Připadá na něj 5,8 mld. EUR, tj. zhruba 22 % ze všech prostředků pro ČR z fondů EU pro období 2007-2013 přičemž prioritu má železniční doprava. Druhý největší český OP je Operační program životní prostředí s 18,4 % všech prostředků určených z fondů EU pro ČR. Prioritní osou je zlepšování vodohospodářské infrastruktury a snižování rizika povodní.

### 1.4.3 Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi

Druhým okruhem je Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi, v jehož rámci je financována společná zemědělská politika (dále jen SZP) a částečně i ochrana životního prostředí. Tato politika byla zavedena Římskou smlouvou (Smlouva o EHS) z roku 1957. Jejím cíli bylo zaručit dostupnost dodávek za rozumné ceny pro spotřebitele, zajistit odpovídající životní úroveň zemědělců, zvýšit produktivitu zemědělství a stabilizovat zemědělské trhy. „V zásadě byla založena na principu intervenčních nákupů produktů zemědělské výroby v okamžiku, kdy tržní ceny klesly pod dohodnutou úroveň.“<sup>27</sup> První zásadní reforma proběhla v průběhu 90. let a jejím výsledkem bylo nasměrování SZP k principům volného trhu a kvalitě životního prostředí. Důležitým krokem v letech 2002 a 2003 bylo prolomení vazby mezi produkcí a dotacemi (tzv. decoupling). V dnešní době je drtivá většina vyplácených podpor vyplácena nezávisle na objemu zemědělské výroby. Větší důraz je kladen na rozvoj venkova a zachování a řízení přírodních zdrojů – dochází tak k posunu chápání zemědělství, které nemá jen produkční funkci, ale týká se i jiných oblastí (udržitelný rozvoj venkova, agroturistika, ochrana životního prostředí atd.)<sup>28</sup>

V zásadě bylo reformami dosaženo toho, že zemědělství se začalo více řídit tržními principy, což je směr, kterým by se zemědělství mělo ubírat i do budoucna. Žádná z dosavadních reforem však nedokázala zásadním způsobem zredukovat finanční náročnost této politiky. Reforma SZP tak zdaleka nekončí. Více v druhé části práce v kapitole [2.4.1](#).

Jak v rámci současné finanční perspektivy, tak v současném rozpočtu tvoří druhá hlava 42 % všech výdajů. V letech 1970 však náklady na SZP tvořily okolo 93% rozpočtu. Od té doby má klesající tendenci. Do roku 2013 má klesnout na 40,3 procenta. 73,7 % výdajů této hlavy tvoří výdaje související s trhem a přímé platby, zbytek (24, 1%) je určen na rozvoj venkova, pouhých půl procenta je určeno přímo na ochranu životního prostředí. Výdaje související s trhem a přímé platby mají jako

<sup>27</sup> Euroskop [online]. 2008 [cit. 2010-03-15]. *Zemědělská politika*. Dostupné z WWW: <<http://www.euroskop.cz/687/sekce/zemedelska-politika/>>.

<sup>28</sup> ŠIMOVÁ, Kateřina. *Finanční rámec EU na roky 2007–2013: rozpočet pro Unii 21. století?* [online]. Praha, 2008. 146 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd. Dostupné z WWW: <[http://digitool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object\\_id=53100&current\\_base=GEN01](http://digitool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object_id=53100&current_base=GEN01)>. s. 24.

cíl zajistit kvalitní potraviny odpovídající skutečné poptávce na trhu a je s nimi spojený zvýšený dozor. Když uvážíme, že podíl zemědělské produkce je na HND EU je okolo tří procent a stále se snižuje, nastává otázka, zda cena za dosažení tohoto cíle není příliš vysoká.

#### **1.4.4 Občanství, svoboda, bezpečnost a právo**

Různé politiky (svoboda, bezpečnost a právo, kultura, zdraví a ochrana spotřebitele, zaměstnanost a sociální věci) někdy nazývané vnitřními jsou sloučeny do třetí hlavy, která se dále dělí na podokruh 3a Svoboda, bezpečnost a právo a 3b Občanství. Do ratifikace Lisabonské smlouvy tyto politiky tvořili tzv. třetí pilíř podle Maastrichtské smlouvy. Mezi léty 2007 až 2013 zaznamenává největší procentuální nárůst ze všech hlav. Zůstává však zdaleka nejméně finančně náročnou oblastí s podílem okolo jednoho procenta. Největší podíl 3a tvoří okruh, který se jmenuje solidarita a řízení migračních toků. (51,4 %). Prioritou 3b vyjádřenou třetinou výdajů je podpora evropské kultury a rozmanitosti. V rámci tohoto podokruhu se financuje tzv. Evropský fond solidarity. Vznikl v důsledku ničivých záplav, které postihly střední Evropu v roce 2002.

#### **1.4.5 EU jako globální hráč**

Čtvrtá hlava má za úkol zajistit jednotné vystupování EU navenek. Smysl soudržných vnějších vztahů vychází z předpokladu, že takové jednání může členskými státy zajistit mnohem větší vliv, než by měly, kdyby jednaly odděleně.<sup>29</sup> Financuje se tedy činnost na posílení totožnosti Evropské unie na mezinárodní úrovni. EU prostřednictvím těchto financí dále podporuje kandidátské země, sousedské země a poskytuje podporu zemím v Jižní Africe a 47 rozvojovým zemím Latinské Ameriky, Asie, Střední Asie a Blízkého východu. Peníze jsou pomocí nástroje flexibility vyčleněny pro poskytnutí humanitární pomoci obětem konfliktů nebo přírodních katastrof ve třetích zemích.

Tematicky příbuzný je Evropský rozvojový fond, podporující hospodářský, kulturní a sociální rozvoj afrických, karibských a tichomořských států. Není zahrnut do finančního rámce nebo ročních rozpočtů, protože je financován přímo členskými

<sup>29</sup> ŠÍMOVÁ, Kateřina. *Finanční rámec EU na roky 2007–2013: rozpočet pro Unii 21. století?* [online]. Praha, 2008. 146 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd. Dostupné z WWW: [http://digitoool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object\\_id=53100&current\\_base=GEN01](http://digitoool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object_id=53100&current_base=GEN01) s. 46.

státy EU, i když jej spravuje Evropská komise. Jeho výše na období 2008-2013 je 22,7 mld. EUR.

Výdaje na tuto hlavu tvoří v současnosti 5,7 % rozpočtu. Ze všech hlav tato zaznamenala nejmenší nárůst oproti minulému roku a to 0,5 %

Jak tato hlava, tak hlava třetí je úžeji spojena s nadnárodní činností unie. Jak v reálných peněžních hodnotách, tak v konkrétních dopadech nepřináší členským zemím zdaleka tolik užitku jako první dvě oblasti. Jsou to tedy oblasti, ve kterých členské státy při jednání o současném finančním rámci nebojovaly tvrdě o své vlastní výhody, a proto bylo nejsnazší provést zde škrty. Oproti původnímu návrhu Komise výrazné snížení prostředků (o přibližně 40 %, resp. 50 %).<sup>30</sup>

### 1.4.6 Administrativa

Velikost nákladů je jedním z největších mýtů okolo Evropské unie. Potvrzuje to výzkum Barometru, ve kterém bylo zjištěno, že 26 % obyvatel EU si myslí, že největší podíl na výdajích rozpočtu tvoří náklady na správu.<sup>31</sup> Ve skutečnosti tyto náklady zaujímají podíl 5,6 %. Míra okolo pěti procent zůstává dlouhodobě nezměněna. Část nákladů na provádění politik je však skrytá v rozpočtech jednotlivých států členských států, konkrétně pak v rozpočtech jejich ministerstev zahraničí. Dále je mnoho nákladů přeneseno do rozpočtů orgánů regionální samosprávy, která nejčastěji vykonává strukturální politiky.<sup>32</sup>

Administrativně nejnáročnější činnost provádí Komise, která potřebuje 45,7 procent všech nákladů na administrativu, což je víc než všechny zbylé instituce (37,1%). Mezi náklady institucí se nepočítají důchody vyplácené bývalým zaměstnancům všech institucí (15, 2 %). Zbytek tvoří náklady na financování „evropských škol“ pro děti zaměstnanců institucí.

---

<sup>30</sup> ŠÍMOVÁ, Kateřina. *Finanční rámec EU na roky 2007–2013: rozpočet pro Unii 21. století?* [online]. Praha, 2008. 146 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd. Dostupné z WWW: <[http://digitoool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object\\_id=53100&current\\_base=GEN01](http://digitoool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object_id=53100&current_base=GEN01)>. s. 98.

<sup>31</sup> Evropská komise. European Commission [online]. 2008 [cit. 2010-03-29]. *Standard Eurobarometer 70*. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb70/eb70\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_first_en.pdf)>. s. 67-70.

<sup>32</sup> KÖNIG Petr, LACINA Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-846-0. s. 262.

## 1.4.7 Kompenzace

Kompenzace se v současném rozpočtovém roce poprvé nevyplácejí, přesto je důležité se o nich zmínit. Kompenzace je pouze dočasné opatření, které má zajistit, aby si nové členské státy udržely pozitivní rozpočtovou bilanci. Bilance může být v prvních letech po přistoupení negativní, protože zatímco peníze do rozpočtu jsou odváděny již od přistoupení, peníze z rozpočtu se na národních účtech objeví často i s tříletým zpožděním z důvodu zpětného vyplácení peněz z programů. Zatímco v ještě v roce 2006 byly kompenzace vypláceny deseti novým členskými státy, v letech 2007 až 2009 kompenzace pobíralo už jen Rumunsko a Bulharsko.

## 1.5 Kontrolní mechanismy

### 1.5.1 Kontrolní mechanismy obecně

Kontrola hospodaření se dá rozdělit podle Königa<sup>33</sup> na vnitřní a vnější. Vnitřní kontrolu provádějí ex-post přímo instituce. Zodpovědnost za výběr a kontrolu příjmů z rozpočtu mají členské státy. Přesto komise prostřednictvím svých úředníků provádí kontroly přímo v členských státech. Vnější kontrolu zajišťuje především Evropský účetní dvůr (dále EÚD), avšak pravomocí udělovat sankce za porušení pravidel nedisponuje. EÚD má při své činnosti právo kontroly až do úrovně konečného uživatele finančních prostředků EU. Může tedy kontrolovat např. drobného podnikatele přijímajícího dotaci ze strukturálních fondů, farmáře inkasujícího podporu na plochu způsobilých pozemků, apod., v kterémkoliv státě EU.<sup>34</sup> EÚD zpracovává každoroční zprávu, kterou předkládá Evropskému parlamentu ke schválení. Po prostudování zpráv EÚD a odpovědí vyžádaných od komise, případně dalších institucí, Parlament buď udělí, odročí, nebo odmítne vydat takzvané absolutorium, kterým se uzavírá rozpočtový proces.

---

<sup>33</sup> KÖNIG Petr, LACINA Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-846-0. s. 30.

<sup>34</sup> Businessinfo.cz [online]. 2009 [cit. 2010-03-24]. *Audit hospodaření EU za rok 2008*. Dostupné z WWW: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/aktuality-z-eu-prosinec-2009/audit-hospodareni-eu-za-rok-2008/1001858/55559/>>.

## 1.5.2 Výroční zpráva účetního dvora

V listopadu roku 2009 vydal účetní dvůr výroční zprávu za rok 2008. Účetní dvůr dospěl k závěru, že „roční účetní závěrka Evropských společenství za rok 2008 ve všech významných ohledech věrně zobrazuje finanční situaci Evropských společenství a výsledky jejich operací a peněžní toky“.<sup>35</sup> Zlepšení, jehož bylo v roce 2008 dosaženo, vyplývá především z lepších výsledků u SZP, která tvoří téměř polovinu rozpočtu EU. U této skupiny politik Účetní dvůr vůbec poprvé nevydává záporný výrok, nýbrž výrok s výhradou.<sup>36</sup> „Soudržnost“, která je druhou nejrozsáhlejší skupinou politik a představuje téměř třetinu rozpočtu, zůstává jakožto oblast, v níž se vyskytuje nejvíce chyb, problematickou. Účetní dvůr odhaduje, že nejméně 11 % z celkové částky uhrazených nákladů v této skupině proplaceno být nemělo. Účetní dvůr dále vydává záporný výrok o legalitě a správnosti ke skupině politik „výzkum, energie a doprava“ a „vnější pomoc, rozvoj a rozšíření“.

„Celkově se míra nesprávností díky lepšímu rozpočtovému řízení snižuje, právní rámec však zůstává složitý a u některých kontrolních systémů přetrvávají problémy.“<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Evropský účetní dvůr [online]. 2009 [cit. 2010-04-02]. *Výroční zpráva Evropského účetního dvora o plnění rozpočtu EU za rok 2008*. Dostupné z WWW:

<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/3260298.PDF>.

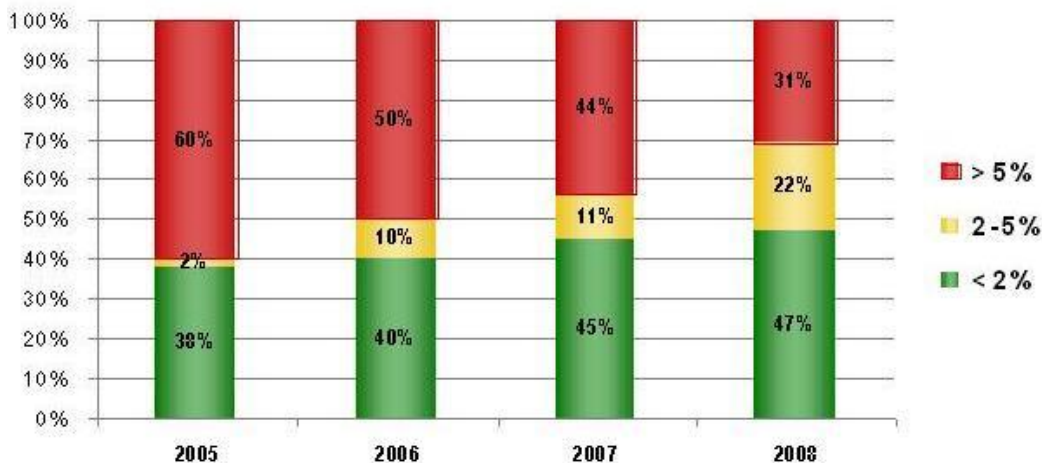
<sup>36</sup> Při určitém zjednodušení lze říci, že EÚD vydá výrok s výhradou k dané rozpočtové oblasti, pokud se odhadnutá míra chybovosti, tj. extrapolovaná míra chyb zjištěná na přiměřeně velkém, ale náhodně vybraném, vzorku transakcí, pohybuje v rozmezí 2 -5 % finančního objemu. Míra chyb, která je mimo toto rozmezí určí výrok jako kladný (<2 %) nebo záporný (>5 %)

<sup>37</sup> Evropský účetní dvůr [online]. 2009 [cit. 2010-04-02]. *Výroční zpráva Evropského účetního dvora o plnění rozpočtu EU za rok 2008*. Dostupné z WWW:

<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/3260298.PDF>. s. 2.



graf č. 2 Meziroční srovnání podílu oblastí s různými mírami chybovosti



Zdroj: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/aktuality-z-eu-prosinec-2009/audit-hospodareni-eu-za-rok-2008/1001858/55559/>>

## 1.6 Rozpočtové bilance a korekce

Evropská unie je založena na solidaritě mezi svými členy, a tak relativně bohatší státy platí do rozpočtu více než chudší země a to především díky zdroji HND, který odráží schopnost jednotlivých států platit do rozpočtu. Protože ale z rozpočtu čerpá každý stát jiný objem financí (nejvíce dostávají země, jejichž HDP je pod průměrem EU, a státy, které těží ze společné zemědělské politiky), objevují se často rozdíly v čistých rozpočtových bilancích<sup>38</sup> i u země, jejichž prosperita je srovnatelná.<sup>39</sup> Ukazatelem relativního zatížení jednotlivých států je podíl odvodů respektive příjmů do/z rozpočtu na HND. Tabulka nazvaná Tabulka č. 4 Vysvětlující odůvodnění nároku na korekce ukazuje údaje za rok 2008, bez započítání dopadů vyplývajících z rozhodnutí rady (2007/436/ES,Euratom), které provádí korekce na příjmové straně rozpočtu.

<sup>38</sup> Představuje rozdíl mezi každoročními příjmy a výdaji z/do rozpočtu EU.

<sup>39</sup> ŠÍMOVÁ, Kateřina. *Finanční rámec EU na roky 2007–2013: rozpočet pro Unii 21. století?* [online]. Praha, 2008. 146 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd. Dostupné z WWW: <[http://digitool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object\\_id=53100&current\\_base=GEN01](http://digitool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object_id=53100&current_base=GEN01)>. s 67.

Tabulka č. 4 Vysvětlující odůvodnění nároku na korekce

Tab. A: Pořadí států podle velikosti poměru odvodů/příjmů do/z rozpočtu k jejich HND											
1	NL	-0,45%	8	FI	-0,17%	15	IE	+0,36%	22	EE	+1,52%
2	SE	-0,44%	9	AT	-0,13%	16	MT	+0,55%	23	PT	+1,69%
3	DE	-0,35%	10	CY	-0,11%	17	CZ	+0,85%	24	LV	+1,80%
4	IT	-0,26%	11	LU	-0,08%	18	SK	+1,15%	25	BG	+1,99%
5	DK	-0,23%	12	UK	-0,05%	19	HU	+1,15%	26	EL	+2,68%
6	BE	-0,21%	13	ES	+0,26%	20	RO	+1,20%	27	LT	+2,69%
7	FR	-0,20%	14	SI	+0,31%	21	PL	+1,27%			
Tab. B: Pořadí států podle výše HND											
1	DE	2 528,6	8	BE (2)	346,1	15	IE	157,5	22	LT	31,3
2	FR	1 961,9	9	SE (7)	335,7	16	CZ	138,2	23	LU (12)	29,0
3	UK	1 851,4	10	AT	278,0	17	RO	131,3	24	LV	22,6
4	IT	1 548,1	11	DK (6)	237,7	18	HU	96,7	25	CY (15)	15,7
5	ES	1 065,9	12	EL	234,2	19	SK	63,3	26	EE	14,9
6	NL (5)	589,6	13	FI (5)	184,9	20	SI	36,3	27	MT	5,5
7	PL	348,8	14	PT	159,6	21	BG	33,6			
Vysvětlivky:			Státy, jejichž výše odvodu (relativní k HND) je vyšší než jejich HND v porovnání s ostatními státy.								
		Kód státu ( číslo )	Rozdíl v pořadí velikosti poměru odvodu do rozpočtu k jejich HND (tab. A) a pořadí podle výše HND								

40

Zdroj: Autor na základě dat v dokumentu Evropské komise: *EU budget 2008 - Financial Report*

System vlastních zdrojů by se podle usnesení Rady v prosinci roku 2005 však měl řídit obecnou zásadou spravedlnosti, která by měla zajistit, aby žádný členský stát nenesl rozpočtové zatížení, které by bylo nadměrné v poměru k jeho relativní prosperitě. Rozhodnutí Rady ze dne 7. června 2007 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (2007/436/ES, Euratom) proto stanovuje několik korekcí, které by měly rozpočtové bilance upravit tak, aby byly spravedlivé. Jedná se především o úpravy již vysvětlené v kapitole příjmů – zdroj DPH. Dále pak rozhodnutí stanoví, že pouze pro období 2007–2013 využívá Nizozemsko hrubého snížení svých ročních příspěvků založených na HND ve výši 605 milionů EUR a Švédsko využívá hrubého snížení ročních příspěvků založených na HND ve výši 150 milionů EUR, obojí vyjádřeno v cenách roku 2004. V příloze nazvané Příloha č. 3 Rozpočtové bilance roku 2008 - Porovnání vlivu rozhodnutí rady

<sup>40</sup> Vysvětlivky jsou v příloze nazvané Příloha č. 2 Kódy zemí EU.

(2007/436/ES,Euratom) je tabulka, která srovnává bilance před a po zavedení rozhodnutí.

### 1.6.1 Britský rabat

Rozpočtové bilance se dostaly do popředí zájmů po přistoupení Velké Británie v roce 1973. Jeden ze závěrů summitu Rady ve Fontainebleau v roce 1984 hovoří o tom, že případy rozpočtové nerovnováhy se mají řešit pomocí výdajové politiky. Na základě tohoto závěru vydala Rada rozhodnutí, že kterýkoliv stát, jenž je neúměrně ke své prosperitě zatížen odvody do rozpočtu, je oprávněn k uplatnění rozpočtové korekce. Prvním státem (a na dlouhou dobu posledním), který korekci ihned uplatnil, (přestože na příjmové straně rozpočtu) byla právě Velká Británie. Důvody pro nerovnováhu spočívaly v tom, že Británie využívala svého potenciálu obchodování se třetími zeměmi a zároveň měla velmi malý zemědělský sektor. Na clech proto odváděla do rozpočtu EU nepoměrně mnoho, zatímco mohla jen velmi málo těžit ze společné zemědělské politiky. Využila svého práva veta a souhlasila se zvýšením příjmové strany rozpočtu z 1 % na 1,4 % DPH výměnou za návrat 66 % čistého britského příspěvku. Znamenalo to, že od britského příspěvku do pokladny ES byly odečteny 2/3, které byly navraceny zpět do Británie prostřednictvím strukturálních fondů.<sup>41</sup>

Pro ostatní členské státy to znamená, že musejí podílet na doplacení britské korekce většími odvody vycházejícími z jejich HND. Rakousko, Německo, Nizozemí a Švédsko platí pouze ¼ svého podílu na korekci UK s tím, že zbývající ¾ podílu každé z těchto zemí jsou hrazeny ostatními členskými státy podle podílu jejich HND na HND EU jako celku.<sup>42</sup>

Přetrvávání britského rabatu i v současnosti se může zdát nespravedlivé zejména státům, které jsou chudší (z hlediska HDP přepočteného na obyvatele) a přesto odvádějí do rozpočtu (v roce 2008) větší část svého bohatství vyjádřeného v procentu HND než Británie. Takové státy jsou Německo, Francie, Itálie.

*„Je velmi důležité uvědomit si, že pro Británii dnes není její sleva do rozpočtu EU příliš významná z ekonomického hlediska, hraje ale nezastupitelnou roli v politické rovině. Zvyšuje totiž vyjednávací potenciál Spojeného království,*

<sup>41</sup> FIALA, Petr; PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. Vyd. 1. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003. 743 s. ISBN 80-7325-015-2. s. 654–655.

<sup>42</sup> Ministerstvo financí České republiky [online]. 2009 [cit. 2010-03-28]. *Vlastní zdroje*. Dostupné z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/eu\\_rozpocet\\_vlastni\\_zdroje.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/eu_rozpocet_vlastni_zdroje.html)>.

*kteřé jí používá jako pohrůžku pro dosažení svých cílů a následně jí pak po neúspěšných jednáních nabídne jako ústupek za změny v jiné oblasti.*<sup>43</sup>

## **1.7 Dílčí shrnutí**

Rozpočet Evropské Unie je velmi složitý mechanismus, ve kterém jsou zachyceny téměř všechny činnosti Unie. Unie je průsečíkem vůle byrokratů vyjádřené komisí, která v ideálním případě vyjadřuje vůli celé Evropy, a vůle členských států. Podobně i rozpočet EU hraje dvojí roli. Na jedné straně je to nástroj pro zajištění celoevropských cílů, na straně druhé umožňuje státům financovat vlastní projekty, které se svým obsahem pouze musí překrývat s poměrně volnými záměry EU. Postupem času, jak narůstal objem strukturální politiky, a nedocházelo k zásadnímu zmenšení prostředků na Společnou zemědělskou politiku, se rozpočet dostal do fáze, kdy jednoznačně převažuje role jakéhosi prodlouženého rozpočtu členských států. Vystává pak nutně pochybnost, zda má takováto podoba celoevropského rozpočtu ještě smysl. Nejen tato pochybnost o smyslu současných funkcí rozpočtu je vyjádřena v jednáních o podobě rozpočtu popsanych v druhé části práce.

---

<sup>43</sup> ŠÍMOVÁ, Kateřina. *Finanční rámec EU na roky 2007–2013: rozpočet pro Unii 21. století?* [online]. Praha, 2008. 146 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd. Dostupné z WWW: [http://digitoool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object\\_id=53100&current\\_base=GEN01](http://digitoool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object_id=53100&current_base=GEN01) s. 75.

## **2 Analýza diskuzí o rozpočtu**

### **2.1 úvod**

Evropská integrace a spolu s tím i koncept a provedení rozpočtu se neustále vyvíjí a nyní dospěl do fáze pochyb o jeho správnosti a smyslu. Druhá kapitola tedy zasazuje popsaný stav v první kapitole do kontextu jednání o možných podobách rozpočtu. Na jedné straně práce mapuje některé návrhy, které byly aktuální především při úvahách o současném finančním rámci. Na druhé straně práce sleduje současnou diskuzi o reformě rozpočtu, jejíž výsledky by se měly projevit v jednání o příštím finančním rámci. Analýza bude tematicky zaměřená a bude sledovat jednotlivě ty aspekty rozpočtu, které nedávno byly, jsou a velmi pravděpodobně budou předmětem formální politické diskuze.

### **2.2 Prozatímní průběh reformy**

Již při jednání o současné perspektivě vyvstal požadavek na provedení revize. Současně se schválením finančního rámce roky 2007-13, v prosinci roku 2005, vydala Evropská rada rozhodnutí o provedení „úplné a rozsáhlé revize“.

Cílem revize má být zhodnotit, zda současná struktura rozpočtu odráží politické priority a cíle EU, definovat, jaké aktivity by měly být financovány z rozpočtu EU, na co je třeba vydávat více, které výdaje je naopak třeba omezit. Dále pak stanovit základní principy pro nastavení rozpočtu. Nejedná se tedy o jednání o konkrétní výši výdajů. Druhá kapitola této práce se z převážné části kryje s těmito cíly.

Reakcí komise na zprávu Evropské rady bylo v září roku 2007 zveřejnění sdělení „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“ (tzv. Issues paper), čímž byla zahájena veřejná debata (dále jen VD) o budoucích prioritách EU a jejich financování. VD (příspěvky od občanů, akademické sféry, neziskových organizací, regionů a měst EU, evropských institucí a většiny členských států včetně ČR) byla ukončena v červnu 2008. Tím unijní činnost přímo se týkající se reformy zatím skončila. Pokračovat by měla až po vydání tzv. Bílé knihy, jejíž vydání se i v důsledku ekonomické krize odložilo na neurčito.

Reformou rozpočtu se však mezitím zabývají i nezávislé expertní skupiny, např.: vědecký institut CEPS, Centre for European Policy Studies (dále CEPS) a skupina kodaňských ekonomů (dále SKE).

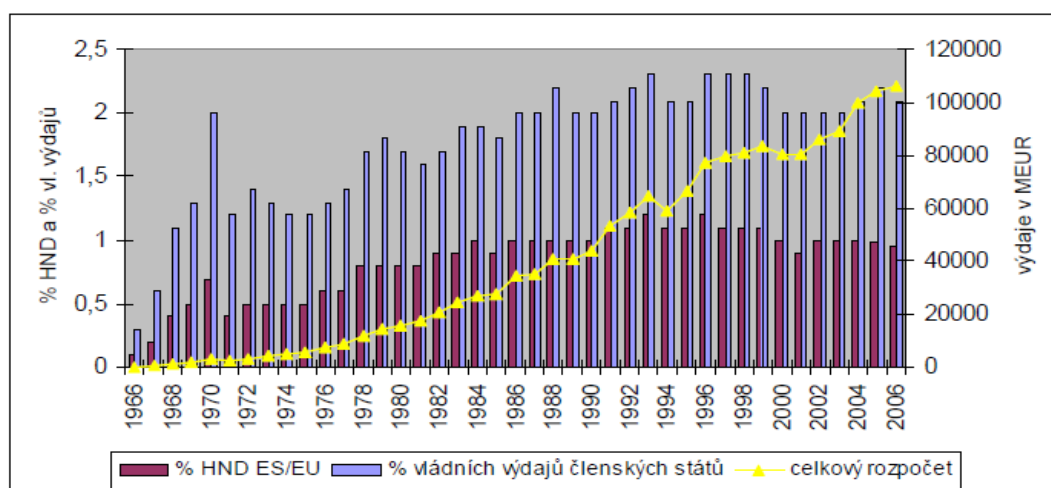
Nutnost reformy dále vidí Účetní dvůr. Dosažené závěry obsažené jak v nezávislých pracích, a hlavně Bílé knize a ve veřejné diskuzi by se měly promítnout do formálně politického jednání o nové finanční perspektivě po roce 2013.

### **2.3 Velikost rozpočtu**

Při diskuzi o podobě rozpočtu je tím nejjobecnějším, a zároveň velmi zásadním tématem velikost rozpočtu, které v sobě nese další téma a tím je míra vlivu a pravomocí, který by měla Evropská unie mít. Komise, zastupující EU jako celek, pochopitelně prosazuje zvýšení svého vlivu, zatímco Rada EU a Evropská rada je velmi zdrženlivá k postoupení svých především přerozdělovacích možností členských států na vyšší úroveň. Dále obecně platí, že zatímco čistí plátcí obecně požadují spíše nižší rozpočet, protože se snaží limitovat své odvody do společné kasy, tak čistí příjemci dávají přednost vyšším výdajům, které pro ně většinou znamenají větší příjmy z EU.

Z uvedeného grafu vyplývá, že zatímco výše rozpočtu vyjádřená v absolutních číslech dlouhodobě (žlutá spojnice) stoupá, velikost rozpočtu jako poměr HND společenství má však od roku 1996 (fialové sloupce) klesající tendenci.

graf č. 3 Dlouhodobý rozpočtový trend



Zdroj: Kateřina Šimová v práci Finanční rámec EU na roky 2007–2013: rozpočet pro Unii 21. století?

Tato tendence měla pokračovat i po roce 2006, avšak pokles hospodářského růstu od r. 2008 a provádění Plánu evropské hospodářské obnovy se v oficiálních statistikách Evropské komise projevil tak, že zatímco ještě v roce 2008 byla relativní výše rozpočtu<sup>44</sup> (v cenách příslušných let) 0,97 % v následujícím roce už 1,18 % a v tom letošním činí už 1,20 %.

Současná velikost je daná stropem na platby a stropem na závazky. Strop na platby zůstává po zvýšení v roce 1999 na 1,24 % HND. Strop na závazky je 1,31 %. Komise, vědoma si nemožnosti prosazení zvýšení stropu na platby na 1,30 %, při jednání o současné finanční perspektivě nakonec předložila návrh finančního rámce, jehož přiděly na platby dosahují 1,22 % za celé sedmileté období. Evropská rada navrhla 0,99 %. Takto nízký (představa Parlamentu byla 1,18 %) rozpočet Parlament ve své rezoluci zamítl. Při následných jednání Komise, Rady a

<sup>44</sup> Relativní výše rozpočtu vyjadřuje podíl rozpočtu (jakožto výdajů na závazky) na celkovém HND všech členských zemí

Parlamentu (Trialogu) bylo 4. Dubna 2006 dosaženo shody mimo jiné na velikosti rozpočtu ve výši jednoho procenta na platby.<sup>45</sup>

Při jednáních o současné perspektivě bylo k dispozici několik expertních studií zabývajících se možnou podobou finančního rámce. Nejvíce diskutovanými byla Sappirova zpráva a dokument nazvaný „Building a Political Europe:50 Proposals for the Europe of Tomorrow“ (dále už jen Strauss-Kahnova zpráva). Dokumenty odrážejí různé myšlenkové proudy v Evropské unii. Zatímco Sapirova zpráva vidí rozpočet EU jako nástroj pro podporu růstu a solidarity v rozšířené Unii, Strauss-Kahnova zpráva jej vnímá jako prostředek pro dosažení politické Unie.<sup>46</sup> Zásadní odlišnost těchto studií je právě ve velikosti rozpočtu. Cíle politické unie nelze podle Strauss-Kahnovy zprávy dosáhnout jinak, než navýšením velikosti rozpočtu až na dvě procenta.

Ze současných diskuzí o reformě nezaznívá silný hlas hájící nutnost zvýšení rozpočtu. Nicméně Evropský parlament ve své rezoluci o budoucnosti vlastních zdrojů (Lamassourehova zpráva)<sup>47</sup> vydané v rámci veřejné debaty zastává postoj, že současnou výši evropského rozpočtu, odpovídající 1,24 %, sice není nutné navyšovat, avšak zdůrazňuje, že je nedostatečně čerpána, když se skutečná výše pohybuje jen okolo jednoho procenta. Je potřeba, aby během reformy rozpočtu došlo ke zvýšení čerpání prostředků. Poznává, že kdyby bývalo došlo k využití všech prostředků pod limitem, rozpočet by se za posledních třináct let zvýšil o 240 miliard EUR, pomocí nichž by bylo možné dostát výzev vyplývajících především z Lisabonské strategie. Zdůrazňuje, že zatímco od roku 1995 rozpočet vzrostl pouze o 8,2 % v absolutních číslech a jeho relativní výše poklesla, tak za to samé období národní rozpočty vzrostly v průměru o 23 %. Současná velikost rozpočtu, jakoby vyslechla výzev Parlamentu. Přiblížení se limitu však není způsobeno snahou o naplnění cílů Lisabonské strategie, ale vyrovnáváním se s poklesem ekonomické výkonnosti.

---

<sup>45</sup> ŠÍMOVÁ, Kateřina. *Finanční rámec EU na roky 2007–2013: rozpočet pro Unii 21. století?* [online]. Praha, 2008. 146 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd. Dostupné z WWW: <[http://digitool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object\\_id=53100&current\\_base=GEN01](http://digitool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object_id=53100&current_base=GEN01)> s. 65 - 68.

<sup>46</sup> Tamtéž s. 106

<sup>47</sup> Evropský parlament. *European Parliament discussions on budget review* [online]. 2007 [cit. 2010-03-29]. European Commission. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/budget/reform/links/PE\\_discussions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/links/PE_discussions_en.htm)>.



Opačný názor než Parlament má SKE<sup>48</sup>, která se domnívá, že reformu lze provést při velikosti rozpočtu do jednoho procenta, přičemž však není nutné snižovat stanovený limit pro výši vlastních zdrojů.

Z diskuzí o velikosti vyplývá přinejmenším jediné. Dokud se zásadním způsobem nezmění struktura příjmů a výdajů, nedojde s největší pravděpodobností ani k navýšení velikosti rozpočtu nad stanovený limit.

## 2.4 Struktura příjmů a výdajů

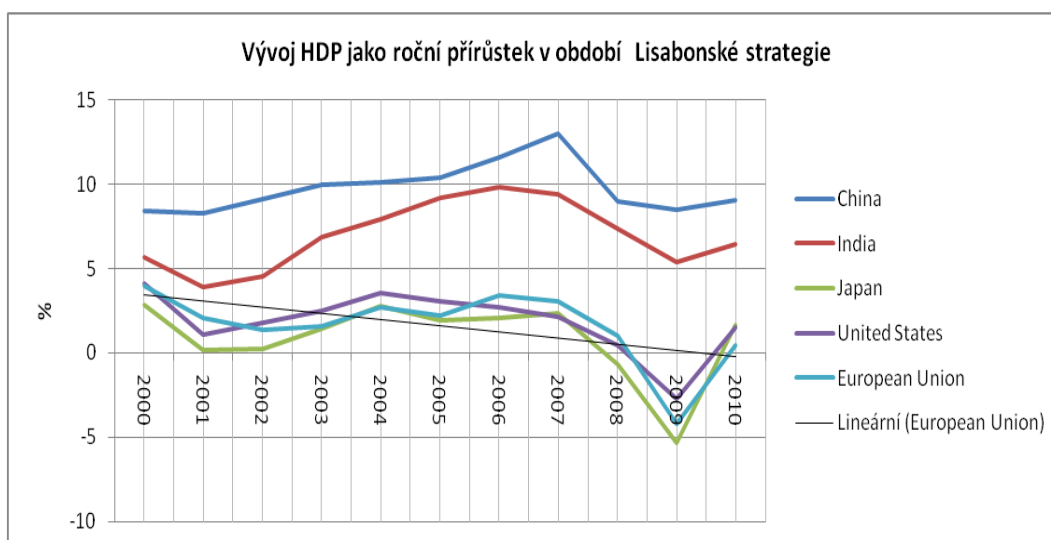
Leitmotivem pro změnu ve struktuře rozpočtu a především na straně výdajů je ve všech zmíněných studiích a návrhů během VD opakující se důraz na to, aby odrážela priority unie. To zahrnuje dva okruhy problémů. První z nich je samotné nastavení priorit. Druhý je způsob, jakým se rozpočet podílí, a především jakými způsoby se může podílet na jejich dosažení. Z tématu práce logicky vyplývá, že jejím těžištěm bude především okruh druhý.

Za nejdůležitější dokumenty, v nichž se stanovovaly priority, byla již zmiňovaná Lisabonská strategie (dále jen LS) a příští rozpočet už by měl sledovat strategické cíle dané v dokumentu Evropa 2020. Podle LS se měla EU v současnosti být „nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou, schopnou udržitelného hospodářského růstu s více a lepšími pracovními místy a s větší sociální soudržností“. Státníci hodnotí LS jako neúspěch. Stejně ji hodnotí i autor této práce. Už jenom z následujících tabulek je zřejmé, že udržitelného hospodářského růstu, ani poklesu nezaměstnanosti nebylo dosaženo.

---

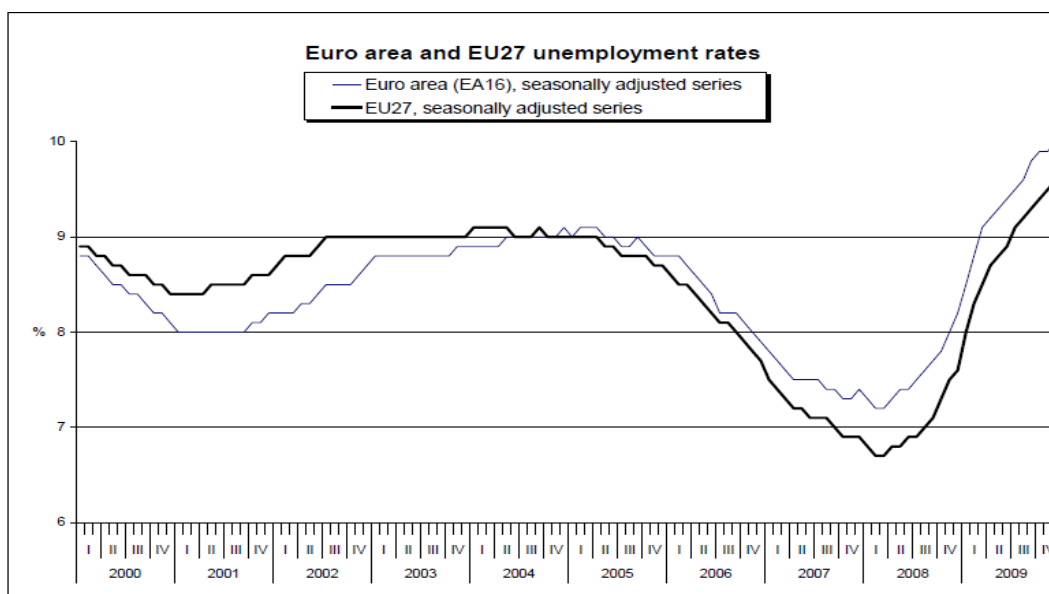
<sup>48</sup> Copenhagen Economics. *Budget, Changing Europe* [online]. 2009 [cit. 2010-03-26]. What is said about the budget review. Dostupné z WWW: [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/focus/study\\_options\\_for\\_change\\_June09.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/focus/study_options_for_change_June09.pdf) . s. 15.

graf č. 4 Vývoj HDP jako roční přírůstek v období Lisabonské strategie



Zdroj: Autor na základě dat MMF

graf č. 5 Vývoj nezaměstnanosti

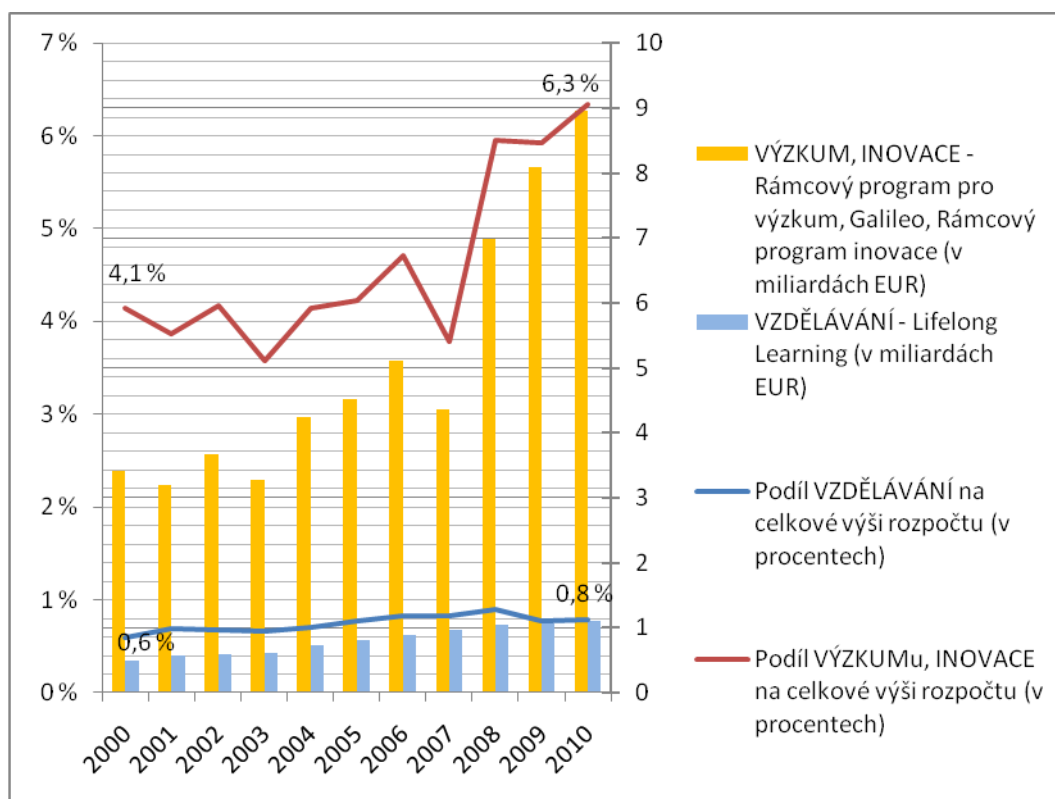


Zdroj: Eurostat

Jistě by nebylo adekvátní za tento propad růstu vinit především rozpočet. Úlohu rozpočtu v naplňování cílů nelze přeceňovat. Jak poznamenává SKE<sup>49</sup>, finance EU jsou vždy jen prvkem z širokého okruhu politických nástrojů, které musí být účinně použity pro naplnění žádaných výsledků.

Při hodnocení úlohy rozpočtu posuzujeme pouze reakce rozpočtové politiky EU na LS. Na grafu nazvaném graf č. 6 Vývoj investic do oblastí vedoucích k naplňování lisabonské strategie sledujeme vývoj investic do klíčových oblastí LS. Dochází sice k nárůstu, ale podíl zůstává stále malý, až nedostatečný. Důvod spočívá ve velikosti společné zemědělské politiky a politik soudružnosti, jejichž vysoký podíl na rozpočtu, zůstává ve sledovaném období 2000 až 2010 stále stejný (okolo 75%), a jejich cíle se s LS nekryjí. V rámci limitu pro vlastní zdroje pak jednoduše chybí prostředky na provádění prioritních cílů. O současném rozpočtu lze teda říci, že není schopen plnit stanovené cíle EU.

graf č. 6 Vývoj investic do oblastí vedoucích k naplňování lisabonské strategie



Zdroj: Autor - z oficiálních dokumentů EU

<sup>49</sup> Copenhagen Economics. *Budget, Changing Europe* [online]. 2009 [cit. 2010-03-26]. What is said about the budget review. Dostupné z WWW: [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) s. 18

Navzdory neúspěchu LS si Evropa 2020 stanovuje podobně ambiciózní cíle. Komise jmenuje tři klíčové hybné síly růstu, k nimž by se prostřednictvím konkrétních opatření na úrovni EU a členských států mělo přistoupit: inteligentní růst (podpora znalostí, inovací, vzdělávání a digitální společnosti), udržitelný růst (produkce méně náročná na zdroje a podpora konkurenceschopnosti EU) a růst podporující začleňování (zvýšení účasti na trhu práce, získávání dovedností a boj proti chudobě).<sup>50</sup>

Nenaplnění cílů LS, dohromady se stále ambiciózními (a velmi podobnými jako LS) cíly Evropy budoucnosti, je hlavní důvod toho, proč je reforma rozpočtu vysoce aktuální téma.

Ještě než mohlo dojít k úplnému hodnocení naplnění LS, bylo zřejmé, že rozpočet se musí na výdajové straně zásadně změnit. Jedním ze závěrů VD je, že existuje obecná podpora pro značnou změnu zaměření výdajových priorit, přičemž mnoho příspěvků prosazuje zejména snížení výdajů na zemědělství a zvýšení výdajů na výzkum a energie. Silné podpoře se těší soudržnost, značně se však liší názory na to, jak by měla být reformována.<sup>51</sup>

#### **2.4.1 Společná zemědělská politika**

Společná zemědělská politika (SZP), přestože její výsledky přímo nepřispívají k naplnění cílů dlouhodobých strategií, je v revidovaném rámci stále druhou nejvýznamnější položkou. Přímá podpora zemědělců zaujímá 33,92 %, zatímco náklady na soudružnost (okruh 1b) tvoří 44,78 %. Je tedy zřejmé, že pokud se má investovat do oblastí, které jsou vytyčené jako vedoucí k cílům, a zároveň se nemá zvýšit velikost rozpočtu, pak je nutné snížit výdaje právě v této kapitole.

Stále vysoká cena za SZP znamená, že sociální a politická důležitost zemědělství převažuje čistě ekonomické ukazatele. Výše SZP je jedním z dokladů tvrzení hájeného v diplomové práci Kateřiny Šímové, že jednání o struktuře výdajů je ovlivněno více členskými státy, kteří se nechtějí vzdát již dříve nabytých výhod a dále se snaží o maximalizaci svého zisku, než prioritami Unie. Zástupcem tohoto

---

<sup>50</sup> Evropská komise [online]. 2010 [cit. 2010-03-29]. *Evropa 2020: návrh nové hospodářské strategie*. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/news/economy/100303\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/news/economy/100303_cs.htm)>

<sup>51</sup> European Commission [online]. 2008 [cit. 2010-04-02]. *Conference Reforming the Budget, Changing Europe*. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/summary\\_consultation\\_doc\\_final\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_cs.pdf)>.

přístupu je tradičně Francie, jakožto čistý plátce a zároveň největší příjemce peněz ze SZP.

Z VD vyplývá, že existuje jasné očekávání snížení výdajů na SZP. Nikdo ale nepřišel se způsobem, který by to dokázal a zároveň byl přijatelný pro všechny státy. Způsob, kterým lze snížit Unijní náklady na SZP, je jejich převedení na národní úroveň. To ovšem není pro převážnou většinu účastníků VD přijatelné a tak se zatím žádné výrazné snížení nerýsuje.

## 2.4.2 Strukturální politika

Nejzásadnějším tématem diskuzí o HSS posledních pěti let je otázka, zda i relativně bohaté státy mají nárok na čerpání prostředků z těchto politik. Přibližně polovina prostředků určených na strukturální pomoc je v současném rámci vyčleněna pro regiony 15 starších členských zemí Unie. To je umožněno z velké části díky tomu, že pomoc se nepřiděluje na základě ekonomické výkonnosti států, ale regionů. Tato skutečnost je vysvětlována například tím, že každá země do rozpočtu přispívá a je tedy spravedlivé, aby z něj také něco dostala zpět. HSS tak svým způsobem slouží jako korekce rozpočtových balancí. Protiargumentem ovšem je, že pokud by byla pomoc určena jen opravdu chudým regionům, snížil by se celkový objem rozpočtu, a tedy i finanční zatížení bohatších států, které by mohly samy podporovat své problémové regiony.<sup>52</sup> SKE (s ohledem na jím navrhovanou jednoprocentní relativní výši rozpočtu) navrhuje, že nárok čerpat mají mít pouze státy, jejichž HDP na jednoho obyvatele je nižší než 90 % průměru EU 27).<sup>53</sup>

Státy jako Rakousko, Itálie nebo Francie, jejichž regiony na základě statistického efektu po přistoupení nových dvanácti členů přestaly mít nárok na dotace, ale i jiní, navrhují silnější zaměření regionální politiky na lisabonské cíle, které nesouvisí s ekonomickou vyspělostí. To je další důležitý bod diskuze. Tedy zda by HSS měla představovat citelný příspěvek na podporu tzv. nových cílů jako je zvýšení konkurenceschopnosti, vyrovnávání se s globalizací a boj proti změně klimatu (tyto výzvy má v popisu práce především rozpočtová hlava 1a). ČR spolu

<sup>52</sup> ŠÍMOVÁ, Kateřina. *Finanční rámeček EU na roky 2007–2013: rozpočet pro Unii 21. století?* [online]. Praha, 2008. 146 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd. Dostupné z WWW: <[http://digitool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object\\_id=53100&current\\_base=GEN01](http://digitool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object_id=53100&current_base=GEN01)>. s 87.

<sup>53</sup> Copenhagen Economics. *Budget, Changing Europe* [online]. 2009 [cit. 2010-03-26]. What is said about the budget review. Dostupné z WWW: <[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)>. s 7.

s jinými zeměmi zastává postoj, že HSS by se neměla zatěžovat dalšími cíly a místo toho by se měla zaměřit na svůj původní účel s omezeným počtem dobře definovaných cílů pro usnadnění hodnocení jejich dopadu a zvýšení její efektivity a odpovědnosti. Za tímto oficiálním stanoviskem ČR během VD je však fakt, že změna cílů by velmi pravděpodobně znamenala snížení prostředků určených pro ČR.

Přestože polovina strukturální pomoci směřuje do EU-12, tak ČR může být se všemi současnými parametry a tedy možnostmi čerpání z fondů spokojená a nemá v úmyslu je měnit. Při zachování současných parametrů je totiž podle české vlády 60 % pravděpodobnost, že by s výjimkou Prahy neměl žádný z regionů v době, jež bude důležitá z hlediska posuzování způsobilosti pro čerpání evropských dotací v rámci cíle Konvergence, překročit hranici 75 % HDP na jednoho obyvatele.<sup>54</sup> K této hranici se budou pouze blížit dva z osmi regionů – Střední Čechy a Jihozápad.

Zvyšování efektivity tvoří další téma diskuzí, tentokrát o samotném provádění HSS. Cesta k efektivitě má vést přes zaměření na nástroje, jejichž výsledky jsou měřitelné. Další způsob zvyšování efektivity je spatřován v pokračování v procesu zjednodušování provádění HSS.

HSS a SZP při současném nastavení parametrů pro čerpání jsou vzhledem ke své finanční náročnosti jedním z hlavních důvodů, proč rozpočet neslouží k naplňování Lisabonské strategie. Velikost těchto politik je výsledkem snahy členských států o maximalizaci svého zisku. Právě prostřednictvím těchto politik se velká část peněz vrací zpět do země, ze které peníze byly vybrány. Nastává pak nutně otázka, zda by nebylo efektivnější přenechat tuto distributivní funkci rozpočtu rozpočtům národním. Pro zachování distributivní funkce rozpočtu EU hovoří autorova teze, že rozpočtová disciplína evropského rozpočtu je vyšší než u rozpočtů národních a tedy je zde více garance, že prostředky budou použity v souladu s hodnotami, na kterých se členské státy prostřednictvím evropské diplomacie dokázali shodnout. Nebudou tak vynaloženy např. na provádění populistické politiky v členských státech. Tato politika vede pouze ke zvýšení

---

<sup>54</sup> Businessinfo.cz [online]. 2009-10-08 [cit. 2010-03-25]. *Budoucnost fondů EU: Vláda si zásadní změny ve způsobu rozdělování peněz nepřeje*. Dostupné z WWW: <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/aktuality-z-eu-rijen-2009/budoucnost-fondu-eu/1001837/54868/>.

mandatorních výdajů státního rozpočtu. Nemá schopnost pobídnout ekonomiku k větší výkonnosti (např. motivací především malých podniků) a tím nedokáže zvýšit zaměstnanost. Jinými slovy, nezabývá se přidanou hodnotou vynaložených peněz.

Evropa s „progresivním potenciálem růstu“ je jedna z představ, co znamená přidaná hodnota výdajových politik. Právě princip přidané hodnoty je většinou přispěvatelů VD akceptován jako jejich klíčové kritérium. Jen málo příspěvků však nabízí přesný popis, co se pod tímto termínem chápe, natož aby se dalo určit, která politika přidanou hodnotu přináší. Jako základ tohoto pojmu je nejčastěji považováno dodržování principů subsidiarity a proporcionality.

## 2.5 Financování rozpočtu

Ačkoli systém vlastních zdrojů dosud umožňoval poměrně hladké financování společného rozpočtu, již při jednání o stávajícím finančním rámci bylo zřejmé, že má mnoho slabých míst. Je jednak velmi složitý, a tedy netransparentní, ale hlavně 88 % příjmů neodpovídá stanovené zásadě o autonomie rozpočtu na rozpočtech členských států. Jsou odváděny ze státní pokladny a někdy bývají vykazovány jako výdajová položka národního rozpočtu. „*V důsledku toho mají členské státy často tendenci posuzovat politiky a iniciativy EU spíše z pohledu návratnosti jejich národních příspěvků, než aby se nejprve podívaly na celkový přínos podpory určitých politik na evropské úrovni*“.<sup>55</sup> Netransparentnost je dána především množstvím minulých úprav (korekcím) s cílem splnit požadavky jednotlivých členských států vyvolané Britským rabatem. Vzhledem k rozšíření o EU-12 však vrostla zátěž čistých plátců a je tedy za současného systému velmi těžké vyjednat jejich zrušení. Je nasnadě, že jestli se mají vyřešit oba tyto problémy, bude muset dojít k zásadní reformě.

Žádný ze současných zdrojů příjmů a ostatně ani žádný z navrhovaných alternativ (např. evropská daň) nespĺňuje všechna ekonomická, administrativní a politická kritéria. Tradiční vlastní zdroje jsou nedostatečné, zdroj HND je již příliš odtržený od samotné daně a tedy i od plátce a zdroj HND odporuje myšlence vlastních zdrojů. Vývoj nových vlastních zdrojů, ač je nejvíce upřednostňovaným

---

<sup>55</sup> Evropská komise [online]. 2009 [cit. 2010-03-26]. *Systém vlastních zdrojů EU*. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/article\\_5959\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/article_5959_cs.htm)>.

přístupem k reformě systému financování pro všechny kategorie respondentů VD, není podporován vládami členských zemí, a nelze tedy očekávat, vzhledem k rozhodujícímu slovu států, jejich snadné zavedení.

Nejmenší aktivní podporu při VD měl zdroj DPH. Naopak nejméně negativních názorů existuje u TVZ. Největší podporu mají dva systémy financování. První je přechod směrem k systému výlučně založenému na TVZ a zdrojích založených na HND, který by vykompenzoval neexistenci zdroje HDP. Druhá podoba systému je odklon od systému založeného na příspěvcích k systému založenému na nových vlastních (alternativních) zdrojích.

Hlavními klady vlastních zdrojů je zvýšení samostatnosti rozpočtu Unie a vytvoření přímého finančního vztahu mezi rozpočtem EU a občany. V odborné literatuře se uvažuje o mnoha různých příjmech. Jedná se o daň z příjmů osob nebo rodin, zdanění úrokových příjmů z úspor, daň z příjmu obchodních společností, environmentální a spotřební daně, dopravní a telekomunikační daně a daň z ražebného. V knize *Rozpočet a politiky Evropské unie* jsou alternativní zdroje financování podrobně rozebrány. Další způsob navrhuje CEPS: Na financování projektů podobného charakteru jako je např. Galileo, předkládá možnost využít Unijních dluhopisů a obligací.<sup>56</sup> Z důvodů velké citlivosti mnoha těchto daní, technickým problémům v případě jejich zavádění (např. problém se sladováním základů pro výpočet daně) a v neposlední řadě z důvodů odmítavého postoje členských států zůstává většina diskuzí na teoretické a akademické úrovni. Jako vážný kandidát nastávajících politických diskuzí se jeví environmentální, spotřební daň nebo daň z letecké přepravy. Jedná se tedy o daně, které v sobě zahrnují výchovný prvek který, může mít v důsledku především vliv na snížení ekologického zatížení a navíc můžou být navázány na investice do dalšího snižování nepříznivých dopadů lidské činnosti na životním prostředí.

Je ale zřejmé, že alternativní zdroje jsou v budoucnu jediným možným zdrojem, který by mohl co do své velikosti částečně nahradit zdroj HND a vyřešit tak problém s korekturou rozpočtových bilancí, která vyplývá právě z tohoto zdroje.

---

<sup>56</sup> LOZZO, Alfonso; MICOSSI, Stefano; SALVEMINI, Maria Teresa. The Centre for European Policy Studies [online]. 2008-05-06 [cit. 2010-03-30]. *A new budget for the European Union?*. Dostupné z WWW: <<http://www.ceps.eu/book/new-budget-european-union>>. s. 4.



## 2.6 Rozpočtové bilance

Napříč všemi kategoriemi přispěvatelů VD existuje velmi silný odpor proti jakémukoliv druhu korekcí, výjimek nebo kompenzací. Jasný názor většiny je, že zrušení existujících výjimek a korekčních mechanismů je nezbytným krokem pro větší spravednost a průhlednost rozpočtu EU.

Korekce mají své opodstatnění pouze po určitý čas. Obzvláště se to týká britského rabatu. Bohatství Británie vzrůstá, zatímco podíl zemědělských dávek na rozpočtu klesá. Čili dva důvody, proč byl tento opravný mechanismus zaveden, ztratily svůj reálný základ. Tím, jak se zvyšuje HND Británie, zvyšuje se tak i doplácení jednotlivých států. Ekonomická situace se tedy změní, ale korekce zůstává a již pouze deformuje a znepráhledňují příjmovou stránku rozpočtu a samozřejmě odporuje zásadě spravedlnosti na výdajové straně. Co se na ekonomické situaci nezmění, je zlepšení bilance státu, k němuž se oprava vztahuje. Členské státy tedy nejsou ochotny se této výhody vzdát a tak je diplomaticky obtížné je zrušit. Dokladem toho je, že dosud nebyla žádná z korekcí odstraněna a naopak některé přibyly.

Komise při jednání o současném finančním rámci navrhla použití všeobecného opravného mechanismu, díky němuž by se snižovalo finanční zatížení států, jejichž rozpočtové bilance nejsou úměrné jejich relativní prosperitě. Návrh počítal se zavedením jednotného stropu odvodu z HND. Odvody států nad tímto limitem byly dorovnány ostatními zeměmi. Podle odhadů bilancí v letech 2007-13 by tato korekce bývala pomohla všem státům, o nichž se hovoří jako o nadměrných plátcích a pro něž jsou již zavedeny korekce, s nepatrnou výjimkou Rakouska. Británie by si zavedením tohoto mechanismu pohoršila a tak není divu, že s návrhem nesouhlasila a vzhledem k tomu, že byla podpořena i dalšími státy, návrh neprošel.<sup>57</sup> Nicméně nadměrní plátcí jako Holandsko, Švédsko, Rakousko a Německo byly částečně vykompenzováni rozhodnutím rady z května roku 2007 (č. 2007/436/ES, Euratom) jehož provádění je popsáno v kap. 1.2 a 1.7.

---

<sup>57</sup> ŠÍMOVÁ, Kateřina. *Finanční rámec EU na roky 2007–2013: rozpočet pro Unii 21. století?* [online]. Praha, 2008. 146 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd. Dostupné z WWW: <[http://digitool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object\\_id=53100&current\\_base=GEN01](http://digitool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object_id=53100&current_base=GEN01)>. s. 70-71.

Všeobecný korekční mechanismus navržený komisí, ani současné korekce problém nadměrných plátců stejně neřeší. Stejně bohaté státy dále přispívají do rozpočtu různou mírou.

## 2.7 Transparentnost a kontrolní mechanismy

Právě množství zavedených korekcí odporuje představě o transparentním rozpočtu. Požadavek na transparentnost rozpočtu je jedním z hlavních principů, jenž by měl být v reformovaném rozpočtu posílen. Tento úkol je však ztížen velkou organizační a procedurální složitostí. Jak netransparentnost, tak procedurální složitost se promítla v již zmiňovaném průzkumu Eurobarometru<sup>58</sup>. Průzkum udává, že nejčastější odpověď na otázku po oblasti vynakládání společných peněz je, že prostředky z rozpočtu EU směřují na vlastní provoz unie.

Důvody, proč je rozpočet v současné době netransparentní a odtržený od většiny obyvatel EU, spočívají především v části příjmů. Tím, že většina příjmů do rozpočtu plyne z rozpočtů národních, chybí zde přímý kontakt platícího občana a EU. To by mohlo být vyřešeno např. zavedením úpravy zdroje DPH tím způsobem, aby plátce DPH věděl, kolik z jeho daně jde přímo do rozpočtu EU. Další způsob, jak zainteresovat občana do evropských záležitostí, je zavedení daně na unijní úrovni.

Nejvíce radikální řešení, které se týká zvětšení transparentnosti, je návrh CEPS<sup>59</sup>, v němž se počítá se změnou celé struktury rozpočtu. Nová struktura má navíc kromě zpřehlednění učinit rozpočet efektivnější. Dále dává předpoklad k odstranění problému nadměrných plátců, tedy i korekcí. Vychází se z pohledu na rozpočet jako na nástroj, který plní dvě funkce zcela odlišného charakteru. Na jedné straně zprostředkovává redistribuci zdrojů mezi členskými státy pomocí především strukturální politiky a částečně i společné zemědělské politiky a na straně druhé zajišťuje služby občanského charakteru pomocí např. právní ochrany, bezpečnosti a podpory vzdělávání. Redistributivní část je motivována snahami o spravedlnost a rovnocennost mezi jednotlivými státy a regiony. Snaha o dosažení priorit Unie jako

---

<sup>58</sup> Evropská komise. European Commission [online]. 2008 [cit. 2010-03-29]. *Standard Eurobarometer 70*. Dostupné z WWW: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb70/eb70\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_first_en.pdf).

<sup>59</sup> LOZZO, Alfonso; MICOSSI, Stefano; SALVEMINI, Maria Teresa. The Centre for European Policy Studies [online]. 2008-05-06 [cit. 2010-03-30]. *A new budget for the European Union?*. Dostupné z WWW: <http://www.ceps.eu/book/new-budget-european-union>>. s. 3-6.

celku je v této části upozaděna. Kolektivní zájmy na úrovni celé EU jsou pak uspokojovány především díky druhé funkci rozpočtu, která je zachycená ve třetí a čtvrté hlavě současného finančního rámce. Další rozdíl funkcí spočívá i v jejich uplatňování. Zatímco peníze ze strukturálních politik, (přestože na základě obecných nařízení Komise) jsou utráceny institucemi členských států např. kraji, tak peníze z hlav tři až čtyři jsou utráceny velmi často přímo Evropskou komisí.

Odlišný charakter těchto funkcí vyžaduje, aby ke každé z nich bylo přistupováno odlišně, a to tím způsobem, že se naváží na určité příjmy, jak je vidět v tabulce.

**Tabulka č. 5 Návrh institutu CEPS měnící strukturu příjmů a výdajů**

<b>Kapitola 1 - Redistribuce prostředků mezi státy</b>	
Výdaje	Příjmy
Hlava 1b současného rozpočtu	Zdroj HND
+	
Strukturální fond pro zemědělství	
Přímé platby zemědělcům	
<b>Kapitola 2 - „Veřejné statky“ evropského charakteru</b>	
Výdaje	Příjmy
Hlava 1a současného rozpočtu (- Galileo)	Zdroj DPH
Hlavy 3 až 5 současného rozpočtu	Tradiční vlastní zdroje
+	
Náklady na SZP spojené s trhem	Alternativní vlastní roje příjmů
<b>Kapitola 3 - Operace na kapitálových a finančních trzích</b>	
Pro financování zvláštních společných projektů. Např.	

Zdroj: Autor na základě studie CEPS

(Problém SZP jako celku, který nepatří ani do kapitoly 1 ani 2, byl vyřešen rozdělením na přímé platby zemědělcům a na výdaje spojené s trhem). Právě financováním každé hlavy zvláštním zdrojem se má dosáhnout transparentnosti a efektivnosti rozpočtu. Je zcela přirozené a logické, že veřejné statky evropského charakteru jsou financovány vlastními zdroji rozpočtu, zatímco přerozdělování bohatství států je přerozdělováním pouze jejich bohatství. Každá hlava může dodržet zásadu vyrovnanosti bez velkých úprav na straně příjmů či výdajů, protože její složení na výdajové i příjmové straně co do objemu prostředků zhruba odpovídá současné podobě. Rozpočtové korekce se týkají pouze kapitoly jedna, protože dopad politik z druhé kapitoly se nedá (na rozdíl od kapitoly 1) ekonomicky změřit a tedy se nedají zahrnout do výpočtu čistých bilancí. Narovnávání disbalancí mezi čistými plátcí je tak očištěno o „neviditelné“ působení výdobytků evropské integrace a týká se jen reálných příjmů z rozpočtu.

Autor této práce se domnívá, že i přes mnoho kladů nebude tato navržená struktura nakonec uvedena v praxi. Důvodem pro tento názor je, že se jedná o natolik velkou změnu, že bude obtížné najít shodu. Nevůli u rozpočtových autorit může vyvolat fakt, že návrh porušuje zásadu nepřirazenosti.

## 2.7.1 Zpráva Účetního dvora

Důležitým indikátorem stavu rozpočtu (především provádění) je Účetní dvůr. Účetní dvůr, jakožto instituce, která není institucí EU a zároveň má přímý přístup ke konkrétním a měřitelným údajům, má potenciál podat velmi objektivní zprávu.

Dne 14. ledna 2010 přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání stanovisko pojmenované Zlepšování finančního řízení rozpočtu Evropské unie: rizika a výzvy.<sup>60</sup> V posledních letech Účetní dvůr zaznamenal zlepšení v oblasti vnitřní kontroly v Komisi spolu s celkovým snížením míry nesprávných plateb. Účetní dvůr však i nadále zjišťuje vysokou míru nesprávných plateb v důležitých oblastech rozpočtu ([viz kap. 1.6.2](#)) a ve svých zprávách uvádí, že existuje prostor pro zlepšení významných aspektů u řady výdajových programů a režimů EU.

Účetní dvůr rovněž upozorňuje na nutnost rozpočtové reformy a s ní související revize finančních nařízení a možností kontrol. Zlepšení, kterých lze v oblasti dohledu a kontroly dosáhnout, aniž by se muselo přistoupit k výrazné reformě příslušných předpisů a nařízení, mají svá omezení. S tím, jak se zvyšuje objem kontrol a snižuje míra chyb, mohou náklady na kontroly začít převažovat nad výhodami plynoucími z dalšího omezení výskytu chyb.

Při reformě předpisů a nařízení pro stávající i nové výdajové programy a režimy by mělo být i nadále hlavní prioritou zjednodušení, neboť předpisy a nařízení, jejichž výklad je jednoznačný a aplikace jednoduchá, nejen že omezují riziko vzniku chyb, ale také snižují náklady na kontroly.

Ve svých zprávách Účetní dvůr uvádí příklady následujících problémů:

- Výdajové programy a režimy, které nevytvářejí skutečnou evropskou přidanou hodnotu.
- Příliš rozsáhlé, nejasné či do jisté míry rozporné cíle politik.
- Nedostatečné nástroje politik a zdroje neumožňující plnit stanovené cíle.
- Příliš složitá či neověřitelná kritéria způsobilosti pro získání dotací, která zvyšují správní náklady a riziko nesplnění povinností a zároveň oslabují kontrolu a zacílení.

<sup>60</sup> Evropský účetní dvůr. Evropský účetní dvůr [online]. 2010-01-14 [cit. 2010-03-31]. *Zlepšování finančního řízení rozpočtu Evropské Unie: rizika a výzvy*. Dostupné z WWW: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/3660710.PDF>.

Závěrem zprávy je, že reformy programů a režimů je zapotřebí realizovat v kontextu širšího přezkumu stávajících výdajových nástrojů EU, který se uskuteční v souvislosti s plánovanou revizí finančního nařízení, novým finančním rámcem a reformou rozpočtu. Při přípravě nového finančního rámce by mělo být jako jeden z klíčových cílů stanovit zlepšení kvality sestavování rozpočtu tedy i kvality výdajů.

Ze zprávy Účetního dvora tedy vyplývá, že dalším důležitým prvkem v budoucích politických jednáních o reformě bude nastavení politik a tedy výdajů tak, aby hlavní kritérium byla efektivita. A k efektivitě lze dojít nejlépe právě zjednodušením.

## **Závěr**

V první části práce se došlo k závěru, že současný rozpočet vyjadřuje více zájmy členských zemí, než zájmy Evropské unie jako celku. Z tohoto důvodu má pak Unie potíže při řešení problémů, které se dají efektivně řešit právě na celoevropské úrovni. Při vědomí tohoto faktu dochází k diskuzi o zásadních změnách podoby rozpočtu. Po její analýze v druhé části práce konstatujeme, že pokud se má rozpočet stát nástrojem společné evropské politiky, musí projít zásadní změnou.

Aby mohl rozpočet napravit to, co je mu nejčastěji vytýkáno – tedy, že neplní priority EU připadají v úvahu v zásadě dva modely. První počítá se zachováním současné výše rozpočtu. Zde je pak nutné snížit náklady na politiky soudružnosti a především na společnou zemědělskou politiku. Snížení však zatím není politicky proveditelné, protože plátcí si pomocí těchto politik kompenzují vysoké odvody do rozpočtu. Je tedy nutné zásadním způsobem změnit současný rozpočet i na straně příjmů. Variant financování je mnoho, ale všechny bezpodmínečně předpokládají vyřešení problému nadměrných plátců.

Další modelový způsob, jak zvýšit možnosti provádění společné evropské politiky a přispět tak k dosažení cílů nastavených právě Evropskou unií a přitom zásadním způsobem nesnižovat výdaje určené přímo členským státům je zvýšení celkové výše rozpočtu. Zde přichází v úvahu především zavedení daně na evropské úrovni.

Oba dva modely jsou technicky proveditelné. Záleží jen na tom, zda Evropská unie dokáže svojí činností a diplomatickým úsilím přesvědčit členské země, že je schopna peníze vynaložit právě takovým způsobem, jehož členské státy nejsou samostatně schopni. Jestli se jí to nepovede, rozpočet nebude možné zásadním způsobem změnit.

## Použitá literatura

Businessinfo.cz [online]. 2009 [cit. 2010-03-24]. *Audit hospodaření EU za rok 2008*. Dostupné z WWW: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/aktuality-z-eu-prosinec-2009/audit-hospodareni-eu-za-rok-2008/1001858/55559/>>.

Businessinfo.cz [online]. 2009-10-08 [cit. 2010-03-25]. *Budoucnost fondů EU: Vláda si zásadní změny ve způsobu rozdělování peněz nepřeje*. Dostupné z WWW: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/aktuality-z-eu-rijen-2009/budoucnost-fondu-eu/1001837/54868/>>.

Copenhagen Economics. *Budget, Changing Europe* [online]. 2009 [cit. 2010-03-26]. What is said about the budget review. Dostupné z WWW: <[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)>

Euroskop [online]. 2008 [cit. 2010-03-15]. Zemědělská politika. Dostupné z WWW: <<http://www.euroskop.cz/687/sekce/zemedelska-politika/>>.

Eurostat, Statistical Office of the European Communities. *Government finance statistics : Summary tables — 2/2009*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009. 38 s. ISSN 1725-9819.

Evropská komise. European Commission [online]. 2008 [cit. 2010-03-29]. Standard Eurobarometer 70. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb70/eb70\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_first_en.pdf)>.

Evropská komise. *European Commission* [online]. 2009 [cit. 2010-03-16]. *EU budget 2008 - Financial Report*. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin\\_reports/fin\\_report\\_08\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_08_en.pdf)>.

Evropská komise. *General Budget of the European Union for the financial year 2010*. [online] 2010 [cit. 2010-03-14] <[http://ec.europa.eu/budget/documents/2010\\_en.htm?submenuheader=2#table-1\\_0](http://ec.europa.eu/budget/documents/2010_en.htm?submenuheader=2#table-1_0)>.



Evropská komise. *Lisbon strategy for growth and jobs* [online]. 2010, 04/03/2010 [cit. 2010-04-02]. European Commission. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/growthandjobs/objectives/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/objectives/index_en.htm)>.

Evropský parlament. *European Parliament discussions on budget review* [online]. 2007 [cit. 2010-03-29]. European Commission. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/budget/reform/links/PE\\_discussions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/links/PE_discussions_en.htm)>.

Evropský účetní dvůr. [online]. 2009 [cit. 2010-04-02]. *Výroční zpráva Evropského účetního dvora o plnění rozpočtu EU za rok 2008*. Dostupné z WWW: <<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/3260298.PDF>>.

Evropský účetní dvůr. [online]. 2010-01-14 [cit. 2010-03-31]. *Zlepšování finančního řízení rozpočtu Evropské Unie: rizika a výzvy*. Dostupné z WWW: <<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/3660710.PDF>>.

FIALA, Petr; PITROVÁ, Markéta. *Evropská unie*. Vyd. 1. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003. 743 s. ISBN 80-7325-015-2.

Fondy Evropské unie [online]. 2010 [cit. 2010-03-23]. *Měsíční monitorovací zpráva*. Dostupné z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Stav-cerpani/Mesicni-monitorovaci-zprava>>.

Fondy Evropské unie [online]. 2010 [cit. 2010-03-23]. *Regionální politika EU*. Dostupné z WWW: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU/Regionalni-politika-EU#cile>>.

JURIČKOVÁ, Eva. *Příjmy a výdaje rozpočtu Evropské unie* [online]. Praha, 2007. 55 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Dostupné z WWW: <[http://digitool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object\\_id=43512&current\\_base=GEN01](http://digitool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object_id=43512&current_base=GEN01)>.

KÖNIG Petr, LACINA Lubor a kol. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-846-0.

LOZZO, Alfonso; MICOSSI, Stefano; SALVEMINI, Maria Teresa. The Centre for European Policy Studies [online]. 2008-05-06 [cit. 2010-03-30]. *A new budget for the European Union?*. Dostupné z WWW: <<http://www.ceps.eu/book/new-budget-european-union>>.

Ministerstvo financí České republiky [online]. 2009 [cit. 2010-03-28]. *Vlastní zdroje*. Dostupné z WWW: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/eu\\_rozpocet\\_vlastni\\_zdroje.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/eu_rozpocet_vlastni_zdroje.html)>.

ŠÍMOVÁ, Kateřina. Euroskop [online]. 2010 [cit. 2010-03-22]. *Výdaje rozpočtu EU*. Dostupné z WWW: <<http://www.euroskop.cz/8879/sekce/vydaje-rozpocetu-eu/>>.

ŠÍMOVÁ, Kateřina. *Finanční rámec EU na roky 2007–2013: rozpočet pro Unii 21. století?* [online]. Praha, 2008. 146 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd. Dostupné z WWW: <[http://digitool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object\\_id=53100&current\\_base=GEN01](http://digitool.is.cuni.cz/R/-?func=dbin-jump-full&object_id=53100&current_base=GEN01)>.

## Seznam grafů a tabulek

graf č. 1 Podíl politiky soudružnosti na celkovém objemu rozpočtu .....	17
graf č. 2 Meziroční srovnání podílu oblastí s různými mírami chybovosti .....	25
graf č. 3 Dlouhodobý rozpočtový trend .....	31
graf č. 4 Vývoj HDP jako roční přírůstek v období Lisabonské strategie .....	34
graf č. 5 Vývoj nezaměstnanosti .....	34
graf č. 6 Vývoj investic do oblastí vedoucích k naplňování lisabonské strategie ...	35
Tabulka č. 1 Finanční rámec 2007 – 2013 revidovaný pro účely Plánu evropské hospodářské obnovy (stálé ceny roku 2004) .....	14
Tabulka č. 2 Rozpočet 2010 podle hlav finančního rámce .....	15
Tabulka č. 3 Rozložení prostředků podle cílů regionální politiky a pozice ČR .....	19
Tabulka č. 4 Vysvětlující odůvodnění nároku na korekce .....	26
Tabulka č. 5 Návrh institutu CEPS měnící strukturu příjmů a výdajů .....	44

## **Anotace**

Tématem bakalářské práce je rozpočet Evropské unie. Práce se nazývá „Charakteristika rozpočtu Evropské unie pro rok 2010 a analýza aktuálních diskuzí o budoucí podobě rozpočtu“. Cílem této práce je poukázat na problémy současného rozpočtu a podat zprávu a vyslovit vlastní stanovisko o probíhající diskuzi, která se týká možných změn v charakteru rozpočtu Evropské unie, která má podle očekávání vyústit v jeho reformu. Pro naplnění tohoto cíle slouží cíl druhý, kterým je srozumitelnou formou popsat a vysvětlit účel, principy a především konkrétní náplň rozpočtu pro rok 2010, a to v kontextu současné doby a v kontextu finančního rámce pro roky 2007 až 2013. Práce je rozdělena do dvou částí, jimž odpovídají kapitoly jedna a dvě. V první části je popisován rozpočet takový, jaký v současné době je, v druhé části práce je poukázáno na problémy současného rozpočtu a popsány jsou návrhy na jejich řešení. Závěrem je nastínění možného vývoje.

## **Annotation**

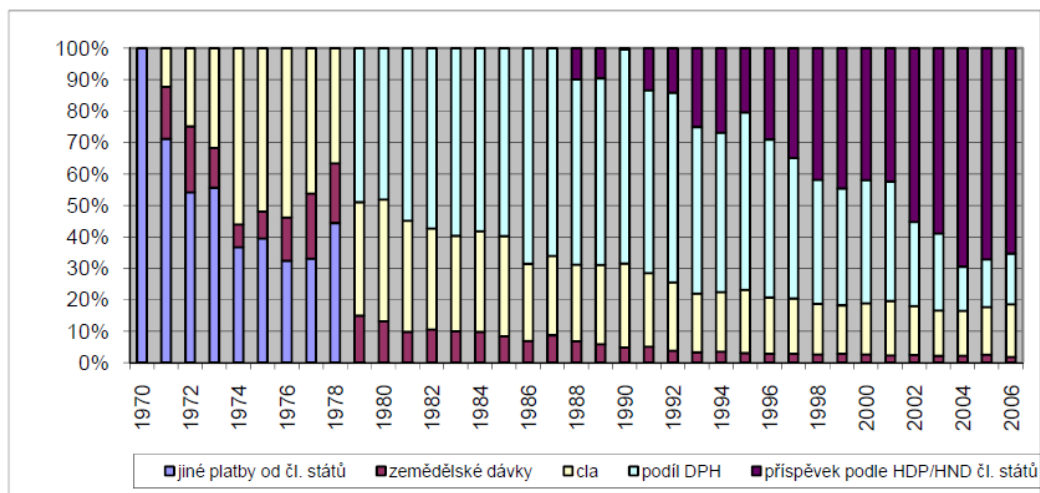
The subject of this bachelor thesis is the Budget of the European Union. The thesis is called „Charakteristika rozpočtu Evropské unie pro rok 2010 a analýza aktuálních diskuzí o budoucí podobě rozpočtu“. The aim of this thesis is to point out the problems of the current budget, to give the account and to state author's own position on the ongoing discussion on the possible changes in the character of the budget which is to result in a reform. To accomplish the first aim the second one is employed. This aim is to describe the principles of the current budget comprehensibly. The budget is set in the current context and in the context of the financial perspective for years 2007 -2013. The thesis is divided into two parts to which the chapter one and two correspond. In the first part the budget is described the way it currently is, in the second part the thesis deals with the problems of the budget. It describes and comments on the proposals of the possible change of the budget. The conclusion of the thesis is the anticipation of the future course.

## Seznam příloh

Příloha č. 1 Příjmy z rozpočtu, procentuální vyjádření .....	54
Příloha č. 2 Kódy zemí EU .....	54
Příloha č. 3 Rozpočtové bilance roku 2008 - Porovnání vlivu rozhodnutí rady (2007/436/ES,Euratom) .....	55

## Přílohy

### PŘÍJMY ROZPOČTU – PROCENTUÁLNÍ VYJÁDŘENÍ



Příloha č. 1 Příjmy z rozpočtu, procentuální vyjádření

<b>Kódy zemí EU</b>	FR	Francie	SI	Slovinsko	PL	Polsko	
NL	Holandsko	FI	Finsko	IE	Irsko	EE	Estonsko
SE	Švédsko	AT	Rakousko	MT	Malta	PT	Portugalsko
DE	Německo	CY	Kypr	CZ	Česká republika	LV	Lotyšsko
IT	Itálie	LU	Lucembursko	SK	Slovensko	BG	Bulharsko
DK	Dánsko	UK	Spojené království	HU	Maďarsko	EL	Řecko
BE	Belgie	ES	Španělsko	RO	Rumunsko	LT	Litva

Příloha č. 2 Kódy zemí EU

Rozpočtové bilance roku 2008 Porovnání vlivu rozhodnutí rady (2007/436/ES,Euratom)			
Před nabytím účinnosti		Po nabytí účinnosti	
NL	-0,45%	SE	-0,32%
SE	-0,44%	DE	-0,31%
DE	-0,35%	FR	-0,3%
IT	-0,26%	DK	-0,26%
DK	-0,23%	NL	-0,26%
BE	-0,21%	BE	-0,24%
FR	-0,20%	FI	-0,21%
FI	-0,17%	IT	-0,15%
AT	-0,13%	AT	-0,12%
CY	-0,11%	LT	-0,11%
LU	-0,08%	UK	-0,05%
UK	-0,05%	ES	0,23%
ES	+0,26%	SI	0,28%
SI	+0,31%	IE	0,33%
IE	+0,36%	HU	0,52%
MT	+0,55%	MT	0,52%
CZ	+0,85%	CZ	0,82%
SK	+1,15%	LU	1,12%
HU	+1,15%	SK	1,12%
RO	+1,20%	RO	1,17%
PL	+1,27%	PL	1,24%
EE	+1,52%	EE	1,49%
PT	+1,69%	PT	1,66%
LV	+1,80%	CY	1,76%
BG	+1,99%	BG	1,96%
EL	+2,68%	EL	2,65%
LT	+2,69%	LV	2,66%

**Příloha č. 3 Rozpočtové bilance roku 2008 - Porovnání vlivu rozhodnutí rady (2007/436/ES,Euratom)**