

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

**Rozpočtová politika Evropské unie - vybrané
otázky (Rozpočet Evropské unie, Víceletý
finanční rámec)**

Studentská vědecká odborná činnost

Magisterské studium

Autor: Milan Veselý, 4. ročník
Konzultant: prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc., Vedoucí
katedry evropského práva

Rok odevzdání: 2013
Ročník SVOČ: VI. ročník

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do VI. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK.

V dne

.....

Milan Veselý

Anotace:

V této práci pojednávám o rozpočtové politice Evropské unie, která je v posledních letech motivována snahou vyvést Evropskou unii z hospodářské recese a znovunabytí ekonomické konkurenceschopnosti na globálním trhu prostřednictvím silnější integrace členských států Unie. Zaměřil jsem na proces vytváření rozpočtu a víceletého finančního rámce Evropské unie a jejich dopady na vývoj Evropské unie. Do jaké míry je tato snaha úspěšná a jak se daří plnit cíle, která si Evropská unie předsevzala? Na to bych chtěl zčásti odpovědět v mé práci a rozvířít diskusi o směřování Evropské unie a oblastem zájmu, které by měly být pro Evropskou unii primární.

Annotation:

In this paper I discuss budgetary policy of the European Union, which has in recent years been motivated by an effort to lead the Eurozone out of recession and to retrieve economic competitiveness on the global market by stronger integration of member countries. I focus on a process of creating a budget and a long-term financial framework of the EU and their impact on development of the EU. To what extent is this effort successful and how does the EU meet its resolved targets? My work deals with this issue and I attempt to stir a discussion about the EU's drift and about the areas of interest which should be primary for the European Union.

Obsah

Úvod.....	5
Rozpočet Evropské unie.....	5
...Příjmy a výdaje rozpočtu EU	8
...Česká republika a rozpočet EU	10
...Problémy rozpočtu EU	12
Víceletý finanční rámec.....	13
Závěr.....	17
Zdroje	18

Úvod

V dnešním dynamickém světě je Evropská unie (EU) drcena dlouhodobou krizí a čelí výzvám ve všech oblastech svého působení. V návaznosti na tyto výzvy je EU nucena podniknout jasné kroky, které by měly vést k vrácení důvěry a stability ekonomikám členských států. Význam evropské integrace se posunul od zajištění bezpečnosti Evropy směrem k vytvoření svobodného vnitřního trhu a posílení konkurenceschopnosti členských států v prostředí postupně se liberalizujícího mezinárodního obchodu a s tím spojeného růstu nových ekonomických mocností. Nový finanční rámec po roce 2013 by měl sladit strukturu evropského rozpočtu s politickými prioritami unie. Vyjednávání o finanční perspektivě EU a rozpočtu v následujících letech jsou důležité pro budoucí směřování EU, ačkoliv by s ohledem na politické priority Evropské unie bylo navýšení vlastních zdrojů evropského rozpočtu potřebné, nezdá se být tato změna s ohledem na současný ekonomický vývoj příliš reálná. Z konzultací o reformě rozpočtu EU i návrhů Evropského parlamentu je zřejmé, že existuje široký konsenzus na nutnosti evropský rozpočet reformovat a je otázkou, do jaké míry se mu to s ohledem na jeho pravomoci podaří. Reformní snahy však narážejí na iterativní překážky v sestavování víceletých finančních rámců, kterými jsou především neochota čistých plátců navyšovat celkový objem rozpočtu a zájem členských států o získání co možná největší části rozpočtu na své národní zájmy.

Rozpočet Evropské unie

Právo přijímat rozpočet je jedním ze základních atributů parlamentárního systému, na kterém se zdá, že stojí i Evropská unie. Bohužel Parlament Evropské unie má jen omezené pravomoci v porovnání s jinými orgány EU. Avšak „Lisabonská smlouva přináší nové rozdělení rozpočtových pravomocí a posiluje možnosti Evropského parlamentu, jakožto jediného přímého zástupce občanů, směřování evropských peněz ovlivnit. Vyjednávání o finančním rámci 2014-2020 tak bude zkušebním polem pro Evropský parlament, ve kterém se ukáže, do jaké míry dokáže své nově získané pravomoci využít.“¹ Přestože je Evropský parlament jediným přímo voleným orgánem, zůstává Evropská unie řízena spíše direktoriem Evropské komise.

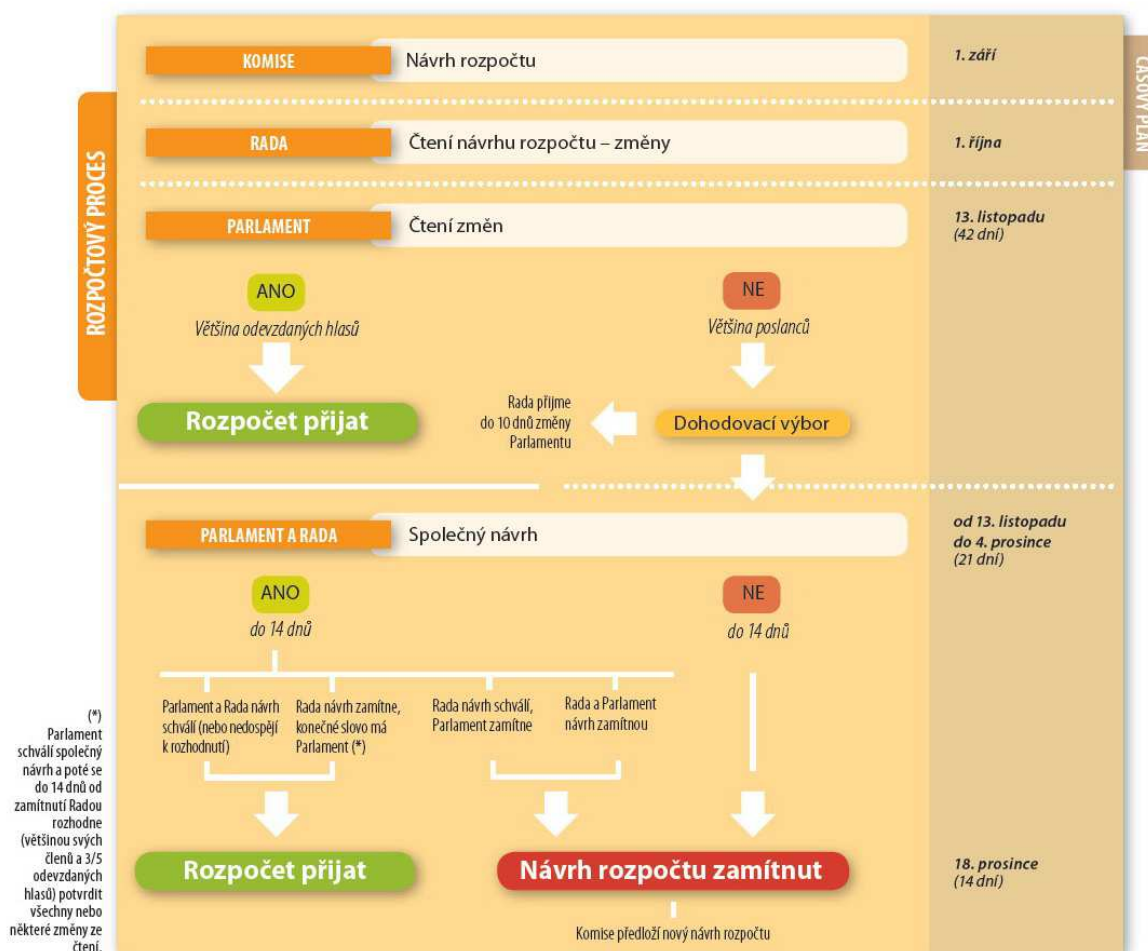
¹ Alena Falathová: Reforma rozpočtu Evropské unie a finanční rámec po roce 2013 (2009)

Smlouva o fungování Evropské unie („SFEU“)² zakotvuje zásadu vyrovnaného rozpočtu EU co do příjmu a výdajů, dále ustanovuje rozpočtové orgány, Evropský parlament a Radu EU, a podmiňuje přijetí rozpočtu právně závazným aktem. Ten je podstatou právního základu činnosti Evropské unie. Dále je stanoveno, že Evropská unie zajišťuje prostředky nezbytné pro dosažení svých cílů, pro úspěšné provádění svých politik a rozpočet je plně financován z vlastních zdrojů. SFEU uděluje pravomoc Evropskému parlamentu společně s Radou Evropské unie přijímat rozpočet. Dohromady tvoří rozpočtový orgán Evropské unie, který každoročně rozhoduje o příjmech a výdajích Unie, mají tedy sdílenou pravomoc. Proces projednávání a přijímání rozpočtu probíhá od května do prosince. Přípravné práce pro rozhodování Parlamentu EU v této oblasti vykonává rozpočtový výbor ve spolupráci s ostatními stálými výbory. Parlament EU má rozhodující slovo při schvalování většiny výdajů v ročním rozpočtu, např. výdajů na méně prosperující regiony, na odborné vzdělávání s cílem snížit nezaměstnanost atd. U povinných výdajů - výdaje na zemědělství a výdaje vyplývající z mezinárodních dohod - může Parlament EU předkládat pouze pozměňovací návrhy, poslední slovo má však Rada EU. Evropský parlament také může rozpočet zamítnout; jednání o rozpočtu pak začíná nanovo. Tuto pravomoc použil v břenu 2013, kdy odmítl víceletý finanční rámec na období 2014-2020, od roku 1986 je rozpočet EU v souladu s víceletým finančním rámcem EU.

Rozpočet EU stojí na zásadě ročního rozpočtu, vždy se hlasuje o rozpočtu na jeden rok (rozpočtový rok začíná 1. ledna a končí 31. prosince). Všechny orgány EU s výjimkou Evropské centrální banky sestaví do 1. července každého roku odhady svých výdajů na příští rozpočtový rok v souladu se svými interními postupy. Evropská komise shrne tyto odhady do předběžného návrhu rozpočtu, který předloží Radě a Parlamentu. Na jeho základě přijme Rada svůj postoj, který postoupí Parlamentu do 1. Října, a zdůvodní ho. Parlament přijímá svůj postoj s ohledem na své politické priority do 42 dnů. Pokud Parlament schválí postoj Rady nebo pokud nezaujme postoj, rozpočet se považuje za schválený. Hlasování probíhá v plénu na druhém říjnovém zasedání ve Štrasburku. Obvykle však Parlament přijímá pozměňovací návrhy a upravený návrh rozpočtu je vrácen Radě a Komisi, načež předseda Evropského parlamentu svolá zasedání dohodovacího výboru. Výbor se však nesejde, pokud Rada do deseti dnů informuje Parlament, že přijala všechny jeho pozměňovací návrhy. Úkolem dohodovacího výboru je předložit do 21 dnů společný návrh. Pokud se zástupci Rady a Parlamentu na společném návrhu nedohodnou, musí

² Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, hlava II., článek 310--325 (Úřední věstník C 83 ze dne 30.3.2010)

Komise předložit nový návrh rozpočtu. Pokud dohodovací výbor společný návrh schválí, Parlament a Rada mají 14 dní na schválení společného návrhu.



Zdroj: EK, 2013

Rozpočet nenabývá platnosti, dokud není podepsán předsedou Evropského parlamentu, od roku 2012 je jím Martin Schulz. Za plnění souhrnného rozpočtu je zodpovědná Evropská Komise. Výbor pro rozpočtovou kontrolu vykonává stálý dohled nad výdaji EU a na základě jeho doporučení Evropský parlament uděluje absolutorium Komisi za plnění rozpočtu. Výbor vychází z analýz Účetního dvora, dalších dokumentů a osobních slyšení s jednotlivými komisaři. V absolutoriu se nachází doporučení, jak zlepšit plnění rozpočtu v nadcházejících letech. Absolutorium se uděluje dva roky nazpět. Parlament EU může také odmítnout nebo odložit udělení absolutoria, v tomto případě uvede podmínky, za jakých je možné absolutorium udělit. To může být chápáno jako vyslovení nedůvěry, ale nemá to mnoho společného. Při případném

odmítnutí poslanci sice vyjádří svůj postoj, ale kvůli nedostatku sankcí se stává udělení absolutoria spíše formální záležitostí.

Rozpočet EU na rok 2013 v číslech

Odhady výdajů na politiky EU vyjádřené v prostředcích na závazky	Rozpočet 2013 (v miliardách EUR)	Změna oproti roku 2012
Udržitelný růst	70,6	3,7 %
Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost, zahmující:	16,1	4,8 %
Sedmý rámcový program pro výzkum	10,9	6,4 %
Celoživotní učení a Erasmus Mundus	1,3	2,0 %
Projekty TEN	1,4	6,3 %
Rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace	0,7	9,6 %
Agenda sociální politiky	0,2	1,6 %
Soudržnost pro růst a zaměstnanost, zahmující:	54,5	3,3 %
Strukturální fondy	42,1	2,9 %
Fond soudržnosti	12,4	4,8 %
Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi	60,1	0,5 %
Výdaje související s tím a přímé platby, zahmující:	44,0	0,1 %
Zemědělské trhy	43,7	0,1 %
Trhy v oblasti rybolovu	0,05	-10,7 %
Zdraví zvířat a rostlin	0,3	1,6 %
Rozvoj venkova	14,8	1,4 %
Rybolov	0,9	4,6 %
Životní prostředí a změna klimatu	0,4	3,3 %
Rozvoj venkova, životní prostředí, rybolov	16,1	1,6 %
Občanství, svoboda, bezpečnost a právo (1)	2,1	2,0 %
Svoboda, bezpečnost a právo	1,4	2,3 %
Občanství, zahmující:	0,7	1,4 %
Ochrana veřejného zdraví a spotřebitele	0,1	1,8 %
EU jako globální partner (2), zahmující:	9,6	1,9 %
Nástroj pro představnou pomoc	1,9	-0,1 %
Nástroj pro evropské sousedství a partnerství	2,5	6,3 %
Nástroj pro rozvojovou spolupráci	2,6	2,2 %
Humanitární pomoc	0,9	1,9 %
Demokracie a lidská práva	0,2	0,5 %
Společná zahraniční a bezpečnostní politika	0,4	9,2 %
Nástroj stability	0,3	5,2 %
Správa, zahmující:	8,4	1,8 %
Evropská komise	3,3	0,3 %
Ostatní orgány	3,5	1,8 %
Celkem	150,9	2,1 %

(1) Mimo Fond solidarity Evropské unie.

(2) Včetně rezervy na pomoc při mimořádných událostech.

Zdroj: EU, 2013

Ačkoli je rozpočet EU relativně malý, jelikož představuje pouhé 1% HDP Unie, představuje důležitý nástroj k dosažení cílů evropské integrace. V roce 2013 se rozpočet EU zaměřil na dvě hlavní priority: posílení hospodářského růstu a tvorby pracovních míst, čehož lze dosáhnout vedle fiskální konsolidace především prostřednictvím investic do budoucího růstu. Rozpočet EU doplňuje vnitrostátní úsilí v tomto směru prostřednictvím investic do prioritních oblastí stanovených ve strategii Evropa 2020, přijaté všemi členskými státy EU.

Příjmy a výdaje rozpočtu EU

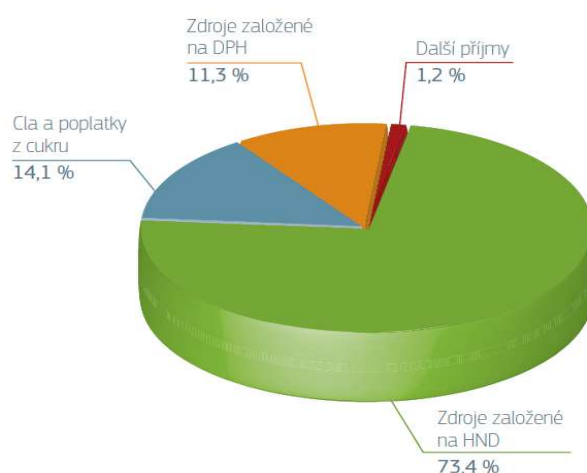
Jak je uvedeno výše rozpočet Evropské unie stojí na zásadě vyrovnanosti³ a je zcela tvořen vlastními zdroji. Členské státy vybírají zdroje jménem Evropské unie a tvoří společný rozpočet. Základními zdroji jsou především podíl z hrubého národního důchodu (HND), podíl na dani z přidané hodnoty (DPH), cla a zemědělské dávky. Kvůli zaručení nezávislosti rozpočtu Evropské unie (dříve Evropských společenství) na vládách jednotlivých zemí byly v roce 1970 zavedeny tři pilíře, které určují jeho velikost (zemědělské dávky, cla a podíl na DPH). Podíl na dani z přidané hodnoty se začal vybírat až od roku 1980 a jeho výše byla 1% vyměřovacího základu DPH členských států, přičemž tento základ nesměl přesáhnout 55 % hrubého národního produktu (HNP) jednotlivých zemí. V roce 1988 byl zaveden čtvrtý nejvýznamnější zdroj podíl z HNP, od roku 2002 je vyměřován z hrubého národního důchodu. HND nahrazuje HNP, který se používal pro hodnocení čtvrtého vlastního zdroje pro období před rokem 2002. Předchůdcem nařízení o HND (č. 1287/2003, Euratom) byla tzv. směrnice o HNP (89/130/EHS, Euratom). Směrnice o HNP stanovilo postup pro ověření a hodnocení srovnatelnosti, spolehlivosti a úplnosti údajů o HNP v rámci výboru pro HNP, v němž členské státy úzce spolupracovaly s Komisí v letech 1989-2003. V tomto období bylo dosaženo dobré úrovně srovnatelnosti. Nařízení o HND vychází z tohoto postupu, upravuje jej s ohledem na HND pro účely vlastních zdrojů a zřizuje výbor pro HND. Ten tvoří ¾ příjmové strany rozpočtu Evropské unie

Výdaje z rozpočtu EU jsou stanoveny nařízením o víceletém finančním rámci, ten je limitem pro jednotlivá rozpočtová období a je rozdělen do okruhů. Nařízení o víceletém finančním rámci obecně nastiňuje výdajovou stranu ročního rozpočtu EU, který je podrobnější. V rámci ročního

³ Další zásady, na kterých stojí rozpočet EU: zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu, zásada zúčtovací jednotky, zásada ročního rozpočtu, zásada obecnosti, zásada specifikace, zásada řádného finančního řízení, zásada průhlednosti

rozpočtového procesu Rada a Evropský parlament na základě návrhu Komise schvalují rozpočet EU v mezích výdajových limitů víceletého finančního rámce. Víceletý finanční rámec je odrazem priorit, které si Evropská unie předsevzala a kterých výzev chce dosáhnout. Na výdajích se nejvíce podílejí strukturální opatření jako budování vnitřního trhu, začlenění nových členských států a rozšiřování eurozóny, které v důsledku vedlo k prohloubení rozdílů mezi regiony, a výdaje na hospodaření s přírodními zdroji, které zahrnují především silnou podporu zemědělství.

Příjmy EU v roce 2013:



Zdroj: EU, 2013

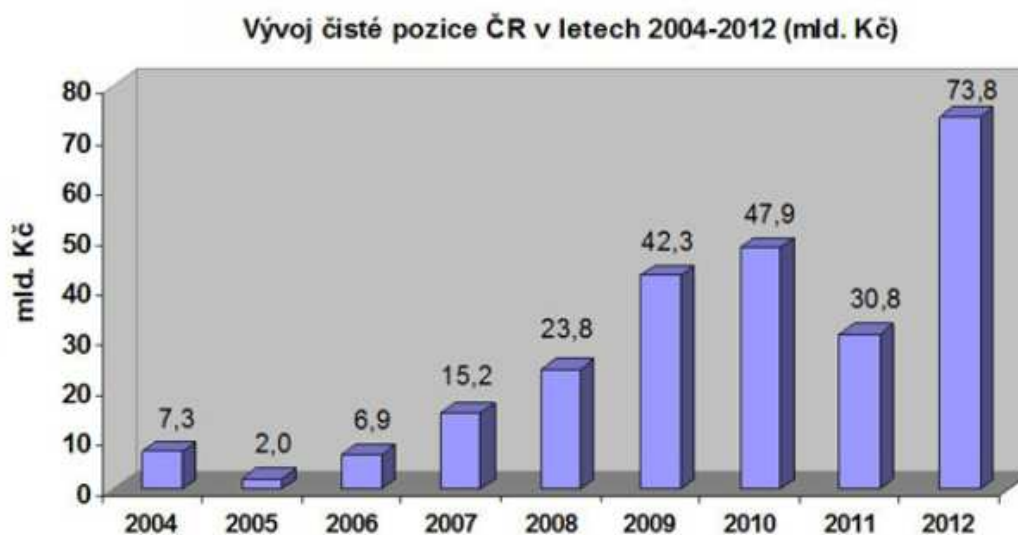
Česká republika a rozpočet EU

Česká republika je čistým příjemcem z rozpočtu Evropské unie. ČR z něj tedy čerpá více, než do něj odvádí. Česká republika prosazuje, aby veškeré výdaje evropského rozpočtu byly vynakládány v souladu s principem subsidiarity a proporcionality, kdy z rozpočtu EU mají být financovány pouze ty priority, které zajišťují dostatečnou evropskou přidanou hodnotu a které nelze efektivně zajistit národním financováním. “Celkově od 1. května 2004 do 30. června 2012 odvedla Česká republika do rozpočtu EU 285,37 mld. Kč a získala 468,38 mld. Kč. Kladné saldo čisté pozice tak od vstupu do EU do poloviny roku 2012 dosáhlo celkově 183 mld. Kč. V loňském roce dosáhla čistá pozice České republiky vůči rozpočtu EU nejlepšího výsledku od našeho vstupu do EU.”⁴ „ČR je tak dlouhodobě čistým příjemcem prostředků z rozpočtu EU a od

⁴ Ministerstvo financí České republiky

svého vstupu obdržela o čtvrt bilionu korun více, než zaplatila,⁵ upozornil ministr financí Miroslav Kalousek. Rekordní rozdíl mezi příjmy a odvody v roce 2012 dosáhl 73,8 mld. Kč a překročil čistou bilanci za rok 2011 o 43 mld. Kč. Z hlediska vztahu k hrubému domácímu produktu ČR činily celkové příjmy České republiky z rozpočtu EU ve výši 113,7 mld. Kč přibližně 3 %, podíl čistých příjmů dosáhl 1,9 %. Z našeho pohledu pozitivní bilance, ale ve vztahu se zásadou vyrovnaného rozpočtu EU se nabízí otázka, kde se tyto peníze vzaly?

Rozpočet EU jako každý jiný funguje na přerozdělování financí a nejvíce z něj plyne tomu, kdo je u moci. Efektivně a spravedlivě nastavit toto rozdělení může být problém. Dnes vidíme, že mnoho států EU provází finanční krize a jiným se naopak daří. Činitelem těchto problémů jsou mnohdy nedostatečné kontrolní mechanismy, špatně nastavené přerozdělování a neochota politiků k tvrdým, nepopulárním rozhodnutím. Významný je také psychologický faktor, kdy neschopnost vyřešit dlouhodobé klíčové problémy EU a slabá schopnost politiků vysvětlovat reformy, vzbuzuje v lidech o to větší neochotu k zavádění úsporných opatření, které vedou k nedůvěře na mezinárodním trhu. V dnešní době jsme vystaveni politice utahování opasek kvůli tzv. rozpočtové odpovědnosti a přitom jsme svědky přesunů stovek miliard eur napříč Evropskou unií, které jsou vlastně jen “převlečené” budoucí dluhy a k celkové oddluženosti států příliš nepomohou.



Zdroj: MF - odbor 55 Národní fond, publikováno 24.01.2013

Zdroj: MF ČR, 2013

⁵ k 24. lednu 2013

Pod nátlakem Německa, Velké Británie ale i České republiky přistoupila Evropská komise k částečným škrtům. Pro budoucí rok se počítá se snížením počtu bruselských úředníků o 1%, do roku 2020 pak o celých 5%. Takové snížení je bohužel jenom symbolické. Platy úředníků totiž tvoří malou část celkového objemu peněz, se kterými EU nakládá. V situaci, kdy naše vláda uvažuje o sloučení celých ministerstev a krácení jejich rozpočtů o desítky procent a občané už několikátý rok cítí na vlastní kůži dopady hospodářské krize, musí šetřit i Evropská unie. V Bruselu se jedná o víceletém finančním rámci pro období 2014-2020, který v současné podobě nezískal souhlas Evropského parlamentu a zůstává ve hře mnoho otazníků. Jednání nebudou jednoduchá a je možné na nich hodně získat, ale také mnohé ztratit.

Problémy rozpočtu EU

Rozpočet Evropské unie již v samém základu trpí řadou problémů. „Problém v příjmové stránce rozpočtu představují korelace rozpočtových nevyvážeností, a to především britský rabat a speciální korekce Německa, Švédska, Nizozemí a Rakouska. Tyto korekce ale postupně ztrácejí svůj původní smysl, jelikož například hospodářská síla Velké Británie roste v porovnání s průměrem EU relativně rychleji a zároveň postupně klesá podíl Společné zemědělské politiky na celkových výdajích rozpočtu.“⁶ Rozpočet EU je vytvářen dohodami politických uskupení napříč celou EU, které mívají rozličné zájmy a priority, jenž se nemusí shodovat a často se i neshodují s ekonomickou realitou. Tím není řečeno, že je to čistě jen odpovědnost politiků. Kdo z nás je schopen predikovat chování trhu, jedinců i jednotlivých vlád v delším časovém období. Ale jsou to oni, kdo mají největší vliv při rozhodování a sestavování rozpočtové politiky Evropské unie a běžný občan EU nemá v podstatě možnost ovlivnit směřování Evropské unie. To naráží na otázku, do jaké míry jsou schopny dnešní vlády a především orgány Evropské unie čelit změnám a řešit problémy související se současným i budoucím fungováním EU?

Vzhledem k současným dlouhodobým strukturálním problémům fungování EU, z pohledu rozpočtové politiky, především finančních trhů v čele s Evropskou centrální bankou a její politikou monetarizace dluhů či zdaňování bankovních vkladů v soukromém sektoru. S tím související ekonomická nestabilita eurozóny i zbytku EU a „bankrotový stav“ několika států EU. To vše je spojenou nádobou se snižováním růstu DPH, poklesem zaměstnanosti a útlumem investic. V neposlední řadě dochází také k nárůstu nespokojenosti občanů EU, na některých místech dokonce k sociálním nepokojům a dalších faktorů, které v současné době hýbají

⁶ Alena Falathová: Reforma rozpočtu Evropské unie a finanční rámec po roce 2013 (2009)

Evropou. „Pokud chce Evropská unie obstát ve světle nových výzev, bude muset sladit své politické priority se strukturou svého rozpočtu.“⁷ To vše spěje k zásadním rozhodnutím, se kterými bude muset EU v nejbližší době přijít. Ta by se mohla projevit ve finanční perspektivě pro nadcházející období.

Víceletý finanční rámec

Víceletý finanční rámec (VFR) je meziinstitucionální dohodou mezi Evropskou komisí, Evropským parlamentem a Radou EU. Dříve byl pětiletý, dnes se sjednává na dobu sedmi let. SFEU zavedla, že VFR musí být přijímán formou nařízení, které je závazné a přímo použitelné ve všech členských státech, zatímco meziinstitucionální dohody jsou závazné pouze pro smluvní strany. Zavedení VFR si vyžádala ekonomická nestabilita v osmdesátých letech minulého století v oblasti financování Evropských společenství a vyřešit tím obtíže provádějící každoroční schvalování rozpočtu EU.

Srovnání víceletých finančních rámců z období 2007–2013 a 2014–2020

(v cenách roku 2011)

v cenách z roku 2011		2007-2013	2013	2014-2020
Položky závazků	v miliardách EUR	993,6	146,6	1033,0
	v % HND	1,12%	1,15%	1,08%
Položky plateb	v miliardách EUR	942,8	138,3	988,0
	v % HND	1,06%	1,08%	1,03%

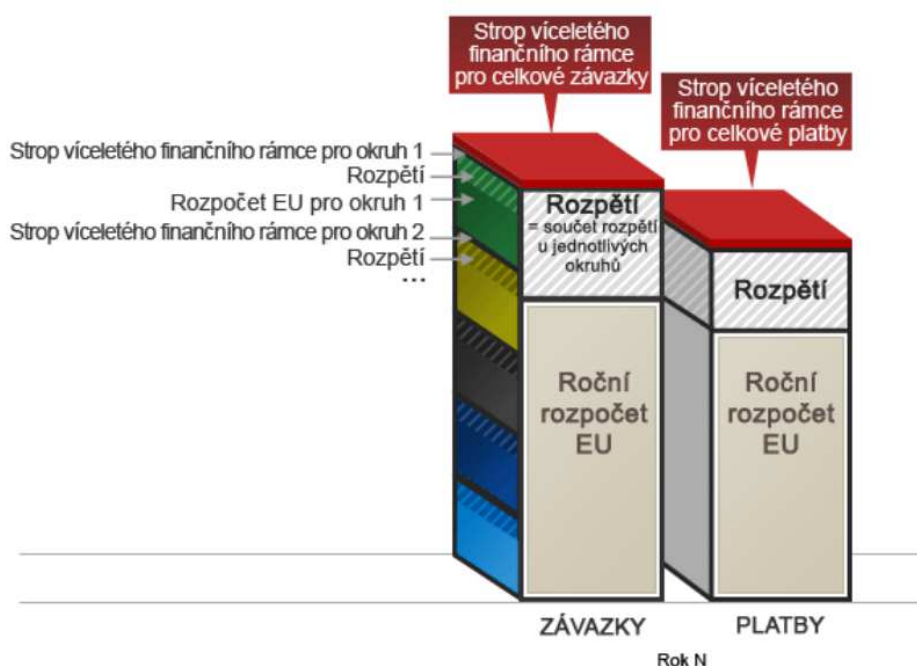
Zdroj: EK, 2011

“Víceletý finanční rámec zajišťuje řádný vývoj výdajů Unie v rámci limitu jejích vlastních zdrojů.“⁸ VFR není “sedmiletým” rozpočtem, je to nástroj k zajištění předvídatelnosti financování EU, hlídání rozpočtové kázně a zároveň se snaží o zlepšení spolupráce jednotlivých institucí EU. Určuje maximální částky („stropy“), které lze využít pro každou větší oblast výdajů

⁷ Alena Falathová: Reforma rozpočtu Evropské unie a finanční rámec po roce 2013 (2009)

⁸ Článek 312 SFEU

(„okruh“) rozpočtu EU. Stanovuje výše ročních stropů prostředků na závazky podle kategorie výdajů a ročních stropů prostředků na platby. Závazky jsou právním příslibem vynaložit peněžní prostředky, jež nemusejí být nutně vyplaceny v daném roce, mohou být vyplaceny v průběhu několika rozpočtových roků, zatímco platby jsou skutečné částky k úhradě v daném roce. Výše stropů je ve finanční perspektivě vyjádřena v cenách roku, ve kterém byl daný finanční rámec odsouhlasen. Stropy víceletého finančního rámce nepředstavují reálné výdajové cíle, roční rozpočet EU je obvykle nižší než výdajové stropy v nařízení o víceletém finančním rámci. Tento rozdíl poskytuje k politickému taktizování. VFR stanoví i další ustanovení, která jsou účelná pro hladký průběh ročního rozpočtového procesu. Evropský parlament, Rada EU a Komise EU činí během celého procesu vedoucího k přijetí VFR všechna nezbytná opatření k usnadnění tohoto přijetí. Cílem je promítnout politické priority do číselných údajů pro rozpočtový cyklus. Poté, co Komise předloží návrh finančního rámce, rozhoduje Rada EU jednomyslně o jednotlivých příjmech a výdajích. Aby byl dokument přijat, musí být odsouhlasen prostou většinou všech členů Evropského parlamentu. Parlament může text návrhu schválit či zamítnout, nesmí jej ale měnit. Těto pravomoci Parlament využil například během jednání o finančním rámci na roky 2007-2013, a prosadil tak navýšení výdajů v některých oblastech.



Zdroj:ER, 2013

Kategorie výdajů, kterých je omezený počet, odpovídají hlavním oblastem činnosti EU. Hlavních okruhů výdajů EU je šest: dlouhodobý udržitelný růst, šetrné a efektivní hospodaření s přírodními zdroji, globální konkurenceschopnost EU, bezpečnost, občanství a právo, správa a náhrady. Výzva pro nový finanční rámec spočívá v rozdělení prostředků do oblastí, které budou nejvíce naplňovat cíle vytyčené EU.⁹ “V červnu 2010 EU přijala novou strategii zvyšování své konkurenceschopnosti s názvem Evropa 2020. Její podoba je již ovlivněna proběhnuvší globální finanční a ekonomickou krizí. Obsahuje komplex návrhů opatření hospodářské politiky a institucionálních změn, které by měly členským zemím EU pomoci překonat důsledky finanční a ekonomické krize, vrátit je na dráhu udržitelného ekonomického růstu, obnovit finanční stabilitu a makroekonomickou rovnováhu, zajistit vysokou míru zaměstnanosti a sociální soudržnost a celkově obnovit vysokou míru konkurenceschopnosti členských zemí EU v mezinárodním srovnání. Pokouší se definovat cesty k posílení ekonomiky EU a zachování modelu evropské sociálnětržní ekonomiky i v pokrizovém období.”¹⁰ Vzhledem k nenaplnění cílů Lisabonské strategie zůstává otázkou, jestli se cíle strategie Evropa 2020 podaří naplnit.

Jedním z problémových bodů ve výdajích rozpočtu bude nalézt shodu na reformě Společné zemědělské politiky, zejména snížení jejího podílu na celkové výši rozpočtu. S postupně klesajícím podílem zemědělské produkce na HDP členských zemí Evropské unie a snížením podílu pracujících v zemědělském sektoru se relevance směřování asi 40% evropského rozpočtu do tohoto sektoru vytrácí a její přidaná hodnota pro EU není úměrná vloženým nákladům. Snížení finančních nákladů na Společnou zemědělskou politiku by mělo umožnit navýšení prostředků na jiné strategické politiky, zejména na současnou kapitolu Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost, která obsahuje zejména podporu výzkumu a vývoje, prostředky na inovace a technologický rozvoj, investice do vzdělávání a profesního rozvoje a zajištění rozvoje transevropských sítí. Zároveň by se měla do této kapitoly promítnout snaha o zajištění energetické bezpečnosti, zejména skrze propojení systému energetických sítí a posílení efektivity v získávání a využívání zdrojů energie. Projekt transevropských energetických sítí dnes ale nemá jednoznačnou politickou podporu. S ohledem na potřebu zajištění energetické bezpečnosti by ale měla být tato oblast i v rámci rozpočtové politiky jednou z priorit. Nastavení těchto politik by mělo být v souladu se snahou o boj proti klimatickým změnám.

⁹ Lisabonská strategie do roku 2010, Evropa 2020

¹⁰ PhDr. Jiří Malý, Ph.D.: Od Lisabonské strategie ke strategii Evropa 2020: podobnosti a rozdíly, očekávání a skutečnost (2011)

Politika soudržnosti, která dnes představuje největší část evropského rozpočtu, si nejspíše udrží významný podíl z celkové částky na rozpočtu EU. Ačkoliv Evropská komise podle dostupných údajů navrhne podstatné snížení finančních zdrojů na tuto oblast, nebyl tento návrh v Evropském parlamentu ani Radě s ohledem na velmi silné zájmy států získávajících ze strukturálních a kohezních fondů finanční prostředky průchodným. S ohledem na problémy s čerpáním z evropských fondů, na které pravidelně upozorňuje Evropský účetní dvůr, se zdá být nutné tuto politiku reformovat. Panuje obecná shoda na potřebě efektivněji směřovat peníze ze strukturálních a kohezních fondů do méně vyspělých zemí. Názory se ale rozcházejí v konkrétní podobě reformy. Otázka se týká množství a typů jejich cílů, kterými jsou dnes konvergence, regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a evropská územní spolupráce. Zejména sporná je otázka „lisabonizace“ kohezní politiky, která by znamenala odklon od tradičních konvergenčních investic do oblasti podpory růstu, zaměstnanosti, vědy a výzkumu.

Hlavním kritériem pro výdaje na úrovni EU by měla být přidaná evropská hodnota. Nepanuje však jednoznačná shoda na tom, jaké politiky přidanou evropskou hodnotu mají. Jako indikátory bývají uváděny například společný zájem členských států EU, cenová výhodnost a zvýšení efektivity, rozšíření uplatňování základních práv a svobod, zabránění fragmentace jednotného trhu nebo evropského právního společenství či posílení společné vyjednávací pozice. Nejasné vymezení evropské přidané hodnoty však není hlavní překážkou při sestavování evropského rozpočtu, který by naplňoval cíle Evropské unie. Brzdu v procesu reformy rozpočtu představují především členské státy EU, které chtějí maximalizovat návratnost svých příspěvků do evropského rozpočtu bez ohledu na jeho přidanou evropskou hodnotu. Z veřejné debaty také vyplynuly hlavní výzvy, kterými by se Evropská unie měla v budoucnosti zabývat. Nejvíce z dotázaných považuje za hlavní výzvy budoucnosti boj s klimatickými změnami, zvýšení evropské konkurenceschopnosti a s tím spojené posílení růstu a zaměstnanost. Za další prioritní oblasti je považováno zajištění dodávek energie, vyrovnání se s demografickými změnami, boj proti terorismu a kriminalitě a dopad zvýšeného imigračního tlaku na členské státy Evropské unie.

Těmto výzvám by měla odpovídat jak struktura evropského rozpočtu, tak nastavení jednotlivých politik. Podle závěrů konzultace Evropské komise by tak mělo dojít k reformě zemědělské politiky, zejména snížení přímých plateb a posílení prostředků na rozvoj venkova. Více prostředků by mělo směřovat do oblasti naplňujících lisabonské cíle, zejména oblasti vědy, výzkumu, inovací a posilování konkurenceschopnosti. Zaměření jednotlivých politik by mělo být v souladu s environmentálními cíli unie a mělo by dojít k navýšení prostředků pro boj s

klimatickými změnami. Energetická bezpečnost by měla být zajištěna investicemi do propojení energetických sítí a podporou výzkumu efektivního získávání a využívání energie. V oblasti migrace a bezpečnosti by mělo dojít k posílení vzájemné spolupráce, zejména v oblasti ochrany hranic, výměny informací a externí dimenze migrační a bezpečnostní politiky. Systém příjmů rozpočtu by měl být reformován tak, aby byl jednodušší a více transparentní. Komise v této souvislosti zmiňuje snížení podílu odvodů z DPH a rozšíření zdroje založeném na HND. V oblasti nových zdrojů by dle závěrů Komise měly být prozkoumány nové možnosti.

Závěr

Závěrem bych všem chtěl popřát optimismus, který budeme potřebovat, protože nejasná existence dlouhodobějšího fungování EU, nevyzařuje mnoho důvěry. Zkamenělá kostra systému EU, která nesplňuje základní funkce, jako je ekonomická konkurenceschopnost (jak globální, tak na vnitřním trhu) a vytváření „evropského národa“ hlubší politickou integrací, který v Evropě za celou historii neexistoval, vede spíše k rozšiřování sociálních nůžek, návratu k socialistickému pojmání vládnutí, deficitu demokracie a mnoha dalších problémů. Dnešní stav eurozóny nahrává k rozjezdu „dvoumotorové“ EU, kdy je loajalita členských států vynucována prostřednictvím evropské regulace, většinou přijímané sekundárními akty a stále robustnější a nepřehlednější právní úpravou. „Pokud chce EU posílit svou ekonomickou sílu, musí posílit financování oblastí s vysokou přidanou evropskou hodnotou, jako je věda a výzkum, vzdělání, budování transevropských sítí, boj proti enviromentálním problémům, energetická bezpečnost i jednotná zahraniční politika, které jsou navíc schopny vytvářet veřejné statky a existují zde výnosy z rozsahu“.¹¹ V těchto i dalších oblastech jako je zjednodušování a zpřístupňování mezinárodního obchodu, transparentnosti veřejných financí, v otázkách bezpečnosti a trestní spolupráce členů Evropské unie, kde by se měla Evropská unie angažovat nejvíce, vládne spíše roztržštěnost a harmonizační snahy pokulhávají. Bez zásadních reforem je prosperující fungování Evropské unie spíše zbožné přání než realistické očekávání...

11 Marcela Cupalová: Hlavní výzvy reformy rozpočtu EU: postoje členských států a institucí EU včetně pravděpodobných scénářů vývoje (2010)

Citace:

- ¹ Alena Falathová: Reforma rozpočtu Evropské unie a finanční rámec po roce 2013 (2009)
- ² Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, hlava II., článek 310--325 (Úřední věstník C 83 ze dne 30.3.2010)
- ³ Další zásady, na EU: zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu, etc.
- ⁴ Ministerstvo financí České republiky kterých stojí rozpočet
- ⁵ k 24. lednu 2013
- ⁶ Alena Falathová: Reforma rozpočtu Evropské unie a finanční rámec po roce 2013 (2009)
- ⁷ Alena Falathová: Reforma rozpočtu Evropské unie a finanční rámec po roce 2013 (2009)
- ⁸ Článek 312 SFEU
- ⁹ Lisabonská strategie do roku 2010, Evropa 2020
- ¹⁰ PhDr. Jiří Malý, Ph.D.: Od Lisabonské strategie ke strategii Evropa 2020: podobnosti a rozdíly, očekávání a skutečnost (2011)
- ¹¹ Marcela Cupalová: Hlavní výzvy reformy rozpočtu EU: postoje členských států a institucí EU včetně pravděpodobných scénářů vývoje (2010)

Zdroje:

1. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie (2010/C 83/01)
2. Rozpočet a politiky Evropské unie : Příležitost pro změnu / Petr König, a kol.
3. EU Report 2011 : Zpráva o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR / NKÚ
4. <https://www.euroskop.cz/>
5. The Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities / European Commission
6. Návrh Evropské komise na víceletý finanční rámec pro období 2014–2020 / Evropská komise 2011
7. Evropský parlament: Pracovní dokument o přezkumu víceletého finančního rámce na období 2007–2010: první poznámky, 31. 8. 2007
8. Brussels plans ‚major review‘ of EU spending priorities, 8. 1. 2010
9. Ministerstvo financí: Východiska pozice České republiky pro jednání o reformě rozpočtu EU, červen 2008
10. Vyhodnocení Lisabonské strategie: vliv na konkurenceschopnost EU a členských států