

TECHNICKÁ UNIVERZITA V LIBERCI

HOSPODÁŘSKÁ FAKULTA

Studijní program: 6208 - Ekonomika a management

Studijní obor: Podniková ekonomika

Analýza struktury výdajové strany rozpočtu EU

Structure analysis of the EU-budget expenditure

DP-PE-KFÚ-2007 42

Tomáš Válek

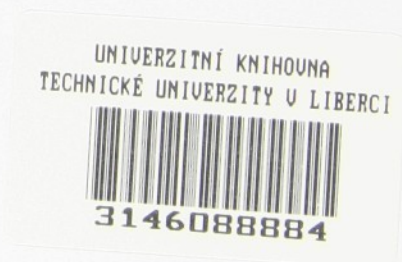
Vedoucí práce: Ing. Ivana Šimíková, Ph.D., KFÚ

Konzultant : Ing. Tomáš Pavelka, Ph.D.

Počet stran: 75

Datum odevzdání: 11.5.2007

Počet příloh: 1



ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: Tomáš VÁLEK

Studijní program: N6208 Ekonomika a management

Studijní obor: Podniková ekonomika

Název tématu: Analýza struktury výdajové strany rozpočtu EU

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod – stanovení cílů a metod práce
2. Analýza teoretických aspektů výdajové strany rozpočtu EU
3. Empirická analýza výdajové strany rozpočtu EU
4. Závěr – shrnutí dílčích závěrů, vyslovení doporučení

Resume

Rozpočet Evropské unie financuje velice rozmanité spektrum oblastí. Jedná se např. o zemědělství, oblast bezpečnosti, životního prostředí, vzdělávání, strukturální operace a mnoho a mnoho dalších. Tato práce - Analýza výdajové strany rozpočtu Evropské unie se zabývá, jak již sám název napovídá, analýzou rozpočtu EU a posuzuje jak a konkrétně do jakých oblastí jsou finanční prostředky v rámci tohoto nástroje finanční politiky EU vynakládány. V první, teoretické, části práce jsou uvedeny teoretické předpoklady rozpočtu EU spolu s rozpočtovou procedurou a v druhé, praktické části, jsou již analyzovány jednotlivé výdajové politiky.

Resume

The EU-budget funds a very diverse range of fields. It is e.g. agriculture, security, environment, education, structural operations and many others. This paper – Analysis of the European Union Budget Expenditure - deals, as obvious from the title, with analysis of the EU budget and assesses how and in which specific areas financial means are invested within the frame of this instrument of EU financial policy. In the first part of the paper, theoretical EU-budget principles together with budget procedure are presented and in the second practical part, the individual expenditure policies are analysed.

Klíčová slova

Evropská komise – The European Commission

Evropská rada – The European Council

Evropská unie – The European union

Evropský fond pro regionální rozvoj – The European regional and development fund

Evropský parlament – The European Parliament

Evropský sociální fond – The European social fund

Evropský zemědělský orientační a záruční fond – The European Guidance and Guarantee fund

Finanční perspektiva – Financial perspective

Fond soudržnosti – The Cohesion fund

Rozpočet – The budget

Rozpočtová procedura – budgetary procedure

Rozpočtové zásady – Budgetary rules

Společná zemědělská politika – Common agriculture policy

Strukturální fondy – Structural funds

Strukturální operace – Structural operations

Veřejné statky – Public goods

Vnitřní politiky – Internal policies

Výdajové politiky – Expenditure policies

Výdaje - Expenditures

Zemědělství - Agriculture

Obsah

1. ÚVOD	11
2. EVROPSKÁ UNIE	13
2.1 CÍLE EVROPSKÉ UNIE	13
2.2 NEJDŮLEŽITĚJŠÍ MEZNÍKY PRO VZNIK EU	15
2.3 INSTITUCE EU	18
2.3.1. EVROPSKÝ PARLAMENT	18
2.3.2. RADA EU	19
2.3.3. EVROPSKÁ KOMISE	20
2.3.4. EVROPSKÁ RADA	20
2.3.5. EVROPSKÝ SOUDNÍ DVŮR	21
3. ROZPOČET EU	22
3.1 VEŘEJNÉ STATKY	22
3.2 HISTORIE ROZPOČTU	25
3.3 PŘÍJMY ROZPOČTU EU	29
3.4 ROZPOČTOVÉ ZÁSADY	31
3.5 ROZPOČTOVÁ PROCEDURA	33
3.5.1. PŘÍPRAVA PŘEDBĚŽNÉHO NÁVRHU ROZPOČTU KOMISÍ	36
3.5.2. PŘIJETÍ NÁVRHU ROZPOČTU RADOU (PRVNÍ ČTENÍ V RADĚ EU)	36
3.5.3. PRVNÍ ČTENÍ ROZPOČTU V PARLAMENTU	38
3.5.4. DRUHÉ ČTENÍ ROZPOČTU RADOU	38
3.5.5. DRUHÉ ČTENÍ ROZPOČTU V PARLAMENTU	39
3.5.6. KONEČNÉ PŘIJETÍ ROZPOČTU	40
3.5.7. ZAMÍTNUTÍ ROZPOČTU	40
3.6 FINANČNÍ PERSPEKTIVA	41
3.7 FINANČNÍ PERSPEKTIVA 2000-2006	42
4. ZEMĚDĚLSTVÍ	44
4.1 VÝVOJ SZP	45
4.2 REGULACE TRHU	46
4.3 FINANCOVÁNÍ SPOLEČNĚ ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY	47
5. STRUKTURÁLNÍ OPERACE	49
5.1 NÁRODNÍ INICIATIVY	52
5.2 INICIATIVY SPOLEČENSTVÍ	52
5.3 FINANČNÍ PROSTŘEDKY V RÁMCI STRUKTURÁLNÍCH OPERACÍ	53

6.	<u>ANALÝZA VÝDAJŮ ROZPOČTU EVROPSKÉ UNIE</u>	55
6.1	CELKOVÝ PŘEHLED VÝDAJŮ	55
7.	<u>SPOLEČNÁ ZEMĚDĚLSKÁ POLITIKA</u>	60
8.	<u>STRUKTURÁLNÍ OPERACE</u>	63
8.1	EVROPSKÝ FOND PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ	66
8.2	EVROPSKÝ ZEMĚDĚLSKÝ ORIENTAČNÍ A ZÁRUČNÍ FOND	68
8.3	EVROPSKÝ SOCIÁLNÍ FOND	68
8.4	FINANČNÍ NÁSTROJ PRO ORIENTACI RYBOLOVU	70
8.5	FOND SOUDRUŽNOSTI	71
9.	<u>VNITŘNÍ POLITIKY</u>	73
10.	<u>VEŘEJNÉ STATKY A ROZPOČET EU</u>	76
10.1	VEŘEJNÉ STATKY V RÁMCI HLAVY III – VNITŘNÍ POLITIKY	78
10.1.1.	TRANSEVROPSKÉ DOPRAVNÍ SÍTĚ	78
10.1.2.	OBLAST SVOBODY, BEZPEČNOSTI A PRÁVA	80
10.1.3.	OBLAST ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	81
11.	<u>ZÁVĚR</u>	84
12.	<u>SEZNAM LITERATURY</u>	87
13.	<u>SEZNAM PŘÍLOH</u>	88

Seznam použitých symbolů a zkratek

CF – Cohesion fund (Fond soudružnosti)

č. – číslo

DPH – daň z přidané hodnoty

EAGGF – European agricultural guidance and guarantee fund (Evropský zemědělský orientační a záruční fond)

EK – Evropská komise

EP – Evropský parlament

ERDF – European regional and development fund (Evropský fond pro regionální rozvoj)

EU – Evropská unie

FIFG – Finance instrument for fisheries guidance (Finanční nástroj pro orientaci rybolovu)

HDP – hrubý domácí produkt

HND – hrubý národní důchod

např. – například

NI – Národní iniciativy

mil. – milion

mld. – miliarda

str. – strana

SZP – společná zemědělská politika

tzv. – tak zvaná

tzn. – to znamená

1. Úvod

Téma této diplomové práce zní: Analýza výdajové strany rozpočtu Evropské unie. Jejím cílem je analyzovat vývoj výdajů EU, zhodnotit zda jsou tyto výdaje vynakládány v souladu s cíli EU a poskytnou jejich přehled ve více než padesátileté historii tohoto uskupení.

První a druhá podkapitola teoretické části práce je věnována stručné historii Evropské unie a institucím, které jsou z hlediska této práce nejvýznamnější. Jsou jimi Evropský parlament, Rada Evropské unie a Evropská komise.

Třetí kapitola práce, nazvaná Rozpočet EU, se již plně věnuje rozpočtu. Stručně shrnuje jeho historii, charakterizuje příjmy a veřejné statky. Největší část kapitoly je však věnována rozpočtovým zásadám - pravidlům, které se při sestavování rozpočtu musí dodržet a rozpočtové proceduře. Ta stanovuje formální časový řád, ve kterém musí být rozpočet navržen, schválen a přijat. Dále rozpočtová procedura poskytuje přehled o tom, které instituce se na schvalování rozpočtu podílí. Jsou to Evropský parlament, Rada EU a Evropská komise, mezi které jsou rozděleny jednotlivé pravomoci.

Další kapitola je zaměřena na nejnákladnější oblast, jež je rozpočtem EU financována – na zemědělství. V rámci této kapitoly je popsán vývoj společné zemědělské politiky a také způsoby a prostředky, z nichž jsou finanční prostředky na oblast zemědělství čerpány.

Pátá kapitola je věnována strukturálním operacím. Na začátku kapitoly je zmíněn vývoj této politiky, kdy velmi důležitým okamžikem pro oblast financování byl rok 1988. Tehdy byla úloha regionální a strukturální politiky posílena a mimo jiné byl změněn způsob jejich aplikace. V další části kapitoly jsou uvedeny jednotlivé nástroje, prostřednictvím kterých jsou finanční nástroje v rámci strukturálních operací vynakládány. Touto kapitolou končí teoretická část práce a na ní navazuje empirická analýza výdajů rozpočtu Evropské unie.

V podkapitole 6.1 jsou zmíněny cíle Evropské unie, k jejichž dosažení jsou finanční prostředky EU vynakládány. Následuje celkový přehled výdajů za období 1958 – 2006 a to jak absolutní tak relativní. Z analýzy objemů celkových výdajů je zřejmý směr, kterým se výdaje rozpočtu EU ubírají.

Sedmá kapitola je věnována analýze společné zemědělské politiky. Opět je analyzován vývoj těchto výdajů v téměř padesátiletém období.

Osmá kapitola se zabývá výdaji strukturálních operací. Stejně jako ve dvou předchozích kapitolách je analyzován vývoj výdajů (relativní i absolutní výdaje) a rámci tohoto rozboru jsou popisovány jednotlivé nástroje strukturálních operací - Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Evropský zemědělský orientační a záruční fond či Finanční nástroj pro orientaci rybolovu. Dále je uveden přehled výdajů strukturálních operací v rámci tzv. Národních iniciativ a Iniciativ Společenství.

Předposlední kapitola je věnována analýze výdajů na vnitřní politiky Evropské unie. Tato kapitola poskytuje přehled objemů výdajů vynaložených na jednotlivé subsektory Hlavy III.

Poslední, desátá kapitola, analyzuje výdaje rozpočtu EU alokované na veřejné statky. Tato kapitola také uzavírá druhou část práce - empirickou analýzu, jež si kladla za cíl analyzovat vývoj výdajové strany rozpočtu Evropské unie.

2. Evropská unie

Slovo společenství samo o sobě znamená sdružení více jednotek do jednoho celku, kdy tento celek vystupuje jednotně vůči svému okolí (např. na mezinárodní politické scéně). Velké množství zájmů jednotlivých členů je však ponecháno plně v jejich kompetencích. Aby tento celek splňoval zamýšlené a veřejně deklarované cíle a byl prospěšný pro každého jednotlivého člena, je nutné aby mezi nimi panovala jednotnota a rovnost. A to ne jen z hlediska ekonomického, ale například také z hlediska společenského a právního. Právě v oblasti dosahování této rovnocennosti jednotlivých členských států, v konkrétním případě Evropské unie, je velice významným nástrojem rozpočet EU.

2.1 Cíle Evropské unie

Prvopočátky vzniku evropského uskupení na nadnárodní úrovni sahají do období druhé světové války, kdy snahy zajistit budoucnost světovým národům, potažmo Evropě, jež byla těžce postižena následky válečného konfliktu, postupem času vyústily v založení Evropské unie. V současnosti čítá EU 27 členů, když 1.1.2007 se 26. a 27. členem staly republiky Rumunska a Bulharska. Do budoucna se také počítá s rozšířením o kandidátské země Chorvatsko, bývalou jugoslávskou republiku Makedonii a Turecko. Tyto země jsou, nebo se v nejbližší době stanou, jedním z hlavních zájmů politik EU, jež si především klade za cíl:

- Dosažení jednoty evropských národů;
- Zajištění vyváženého a trvalého hospodářského a sociálního pokroku, zejména vytvořením území bez vnitřních hranic a zřízením Hospodářské a měnové unie;
- Jednotné vystupování na mezinárodním poli a to díky provádění společné zahraniční politiky;
- Posílení ochrany práv a zájmů občanů EU zavedením občanství;
- Prohlubování spolupráce v oblasti justice a vnitra. [3]

K dosažení těchto cílů, vytyčených ve Smlouvě o Evropské unii ze dne 7.2.1992 z Maastrichtu, je Evropská unie vybavena, mimo jiné, rozpočtem. Rozpočet EU je dokument, který slouží k financování politik EU a každoročně schvaluje financování všech aktivit a projektů Společenství. Právě z rozpočtu Evropské unie jsou vynakládány finanční prostředky pomáhající dosáhnout těchto cílů.

V minulém finančním rámci 2000-2006 byly výdaje rozděleny do osmi Hlav:

- Zemědělství;
- Strukturální operace;
- Vnitřní politiky;
- Vnější vztahy;
- Administrativní výdaje;
- Rezervy;
- Předvstupní pomoc;
- Výdaje na rozšíření.

Ač není zemědělství přímo jmenováno mezi cíle, jeho zahrnutí do zájmů a priorit Evropské unie je předznamenáno již samotnou Smlouvou o založení Evropského hospodářského společenství. Integrace zemědělských trhů je jedním z nejdůležitějších specifík celého evropského integračního procesu. I proto je na Hlavu I vynakládán největší objem finančních prostředků. K dosažení vyváženého a trvalého hospodářského a sociálního pokroku jsou určeny převážně výdaje Hlavy II – Strukturální operace. V jejich rámci jsou členskými státy čerpány finanční prostředky z různých strukturálních fondů (ERDF, ESF, EAGGF, FIFG), jež mají napomoci k dosažení právě tohoto cíle. V rámci ostatních hlav jsou poskytovány finanční prostředky, které umožňují dosažení také ostatních vytyčených cílů. Jedná se např. o Hlavu III – Vnitřní politiky, jejímž prostřednictvím jsou poskytovány finanční prostředky na oblast svobody, bezpečnosti a práva, na ochranu spotřebitele a občanů, či na, v poslední době opomíjenou, ochranu životního prostředí.

Oblasti spadající do zájmu a podpory Evropské unie lze rozdělit podle toho, na jaké úrovni, národní či nadnárodní, jsou rozhodovací pravomoci. Jedná se o politiky společné, komunitární a doplňující. V oblasti společných politik je rozhodovací právo na straně Unie, tedy na úrovni nadnárodní. EU má v těchto politikách výhradní právo určovat pravidla a

členské státy mohou podnikat vlastní akce pouze s jejím svolením. V oblasti sdílených, komunitárních politik, pak mohou členské státy vydávat vlastní legislativu jen v případě, že tak již neučinili instituce Unie. V případě doplňujících politik se činnosti EU soustředí jen na podporu národních opatření.

2.2 Nejdůležitější mezníky pro vznik EU

Tato práce se zabývá rozpočtem Evropské unie jakožto nedílnou součástí tohoto uskupení. Proto je v následujícím shrnutí uveden přehled těch nejdůležitějších okamžiků v jeho vývoji.

V období od roku 1870 do roku 1945 proti sobě Francie a Německo vedly třikrát válku. Pokaždé byly ztráty na životech nesmírné. Řada čelních evropských představitelů nabyla přesvědčení, že jediným možným způsobem jak zajistit trvalý mír mezi svými zeměmi, je jejich hospodářské a politické sjednocení. Významnými představiteli evropské integrace byli tehdy Jean Monnet, francouzský ekonomický poradce a politik a Robert Schuman, ministr zahraničních věcí, ministerský předseda a v letech 1958 – 1960 též prezident Evropského parlamentu .

Myšlenka jednotné Evropy se začala objevovat již dávno. Hlavním důvodem pro realizaci tohoto kroku byla bezpochyby 1. a 2. světová válka a také skutečnost, že Evropa začala ve 20. století zaostávat v ekonomickém vývoji za světovými velmocemi (USA, Japonsko). To si uvědomovali čelní představitelé nejvýznamnějších evropských států a již od konce 2. světové války začali vyvíjet aktivity k hospodářskému sjednocení Evropy. Evropská integrace neustále mění svoji podobu. Je ovlivňována mnoha faktory a to jak politickými a ekonomickými tak ideologickými. Cílem evropské integrace po 2. světové válce bylo vytvořit mírové soužití evropských států bez použití války jako prostředku řešení sporů a zajištění hospodářské prosperity. Pro celý vývoj byly příznačné různé momenty - překonávání problémů a období útlumů i nové impulsy a prohlubování integrace, které formují tvář dnešní Evropy.

1951 - Robert Schuman, inspirován Jeanem Monetem, navrhl integraci uhelného a ocelářského průmyslu v západní Evropě a 8. května roku 1951 tak podpisem Pařížské smlouvy vzniká Evropské společenství uhlí a oceli (ESUO). Jeho zakládajícími členy byli Belgie, Spolková republika Německo, Lucembursko, Francie, Itálie a Nizozemsko. Mezi hlavní cíle ESUO patřilo zajištění trvalého míru mezi vítězi a poraženými válečného konfliktu, učinit z nich rovnocenné národy, přispívat k ekonomickému rozvoji, růstu zaměstnanosti a životní úrovně členských států, a to vše skrze společný trh, kde by neplatila žádná diskriminační omezení jednotlivých států .

1957 – 25.3.1957 byly podepsány Římské smlouvy zakládající Evropské společenství atomové energie (EURATOM) a Evropské hospodářské společenství (EHS). V platnost vstoupily 1. ledna 1958. Základním úkolem EHS bylo podporovat vytvoření společného trhu a přispívat k rozvoji ekonomického života a stálému hospodářskému růstu skrze postupné sbližování hospodářské politiky členských států.

Evropské společenství atomové energie, jak již z jeho názvu vyplývá, je platforma pro jadernou energetiku, podporu atomového výzkumu, zvýšení bezpečnosti jaderných zařízení a především nadnárodní kontrolu zacházení se štěpným materiálem v souvislosti s podporou mírového využívání atomové energie.

1968 - zrušení cla na dovoz průmyslových výrobků. Do 18 měsíců byla odbourána i všechna cla na zemědělské produkty a pro obchodování mimo Společenství byl přijat jednotný celní sazebník.

1973 – 1. ledna tohoto roku se počet států Evropského společenství rozrůstá na devět. Přistupují Velká Británie, Dánsko a Irsko (vstup Norska byl zamítnut voliči v referendu v roce 1972, ale v roce 1973 byla podepsána smlouva o volném obchodu mezi ES a Norskem).

1981 - Řecko se stalo 10. členským státem Evropského společenství.

1986 – třetí rozšíření Evropského společenství – 1. ledna vstupují Španělsko a Portugalsko. Na začátku roku byly také přijaty dva významné dokumenty. Prvním byla tzv. Bílá kniha o

opatření k dokončení vnitřního trhu do roku 1992 (zde jsou popsány překážky, které brání dosažení skutečnému jednotnému trhu a na základě těchto překážek byl vypracován tzv. Program 1992, jehož cílem bylo odstranění těchto překážek). Druhým byl tzv. Jednotný evropský akt (byl revizí Římských smluv a upravoval zajištění volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu bez jakýchkoli překážek, tedy realizaci Programu 1992). V květnu tohoto roku přijalo Evropské společenství od Rady Evropy Evropskou vlajku jako svůj symbol a Ódu na radost jako Evropskou hymnu.

1992 - 7. února byla v Maastrichtu slavnostně podepsána Smlouva o Evropské unii.

1993 - 1. ledna 1993 dochází k dokončení jednotného trhu a tedy k volnému pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu mezi členskými státy ES.

1995 - 1. ledna vstupují Rakousko, Finsko a Švédsko. V Norsku nebyla smlouva ratifikována.

1999 - 1. ledna byla na světové trhy uvedena jednotná měna EURO (zatím v bezhotovostní formě, o rok později byla tato měna zavedena též v hotovostní podobě. 1. května vešla v platnost Amsterdamská smlouva jež revidovala Smlouvu o EU i zakládající Římské smlouvy.

2002 – Od 1.1 se euro stává plnohodnotnou měnou v SRN, Francii, Belgii, Nizozemí, Lucembursku, Itálii, Irsku, Španělsku, Portugalsku, Finsku a Rakousku (o čtyři měsíce později jsou staženy bankovky a mince národních měn těchto zemí). V prosinci byla na Kodaňském summitu zakončena vstupní jednání s deseti kandidátskými zeměmi (Česká republika, Slovensko, Polsko, Maďarsko, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Slovinsko, Kypr, Malta).

2004 - 1.5. vstupuje v platnost Smlouva o rozšíření o deset zemí a nové členské země se zároveň stávají členy EHS.

2007 – 1.1. vstup Rumunska a Bulharska - zatím poslední z řady rozšíření.

2.3 Instituce EU

Na procesu rozhodování EU obecně, zvláště pak na rozhodování v oblasti rozpočtu, se podílejí tři hlavní instituce:

- Evropský parlament;
- Rada Evropské unie;
- Evropská komise.

Tento „institucionální trojúhelník“ vytváří politiky a zákony, které platí v rámci celé EU. Principiálně je to Evropská komise, kdo navrhuje nové zákony, Evropský parlament a Rada je ale schvalují. Dalšími, neméně významnými institucemi, jsou:

- Evropská rada;
- Evropský soudní dvůr.

2.3.1. Evropský parlament

Vznik Evropského parlamentu (EP) se datuje do roku 1951 (podepsání Pařížské smlouvy) resp. do roku 1986. V době před 56 lety se nazýval Parlamentní shromáždění a svůj dnešní název získal až v roce 1986 v souvislosti s přijetím Jednotného evropského aktu. Pravomoci tehdejšího Parlamentního shromáždění byly podstatně omezenější než pravomoci dnešního EP, jehož poslanci jsou od roku 1979 voleni přímou volbou (občany EU). V současnosti, po lednovém rozšíření, je Evropský parlament tvořen 785 poslanci, kteří zastávají svou funkci v pětiletém volebním období, jsou vybíráni z jednotlivých členských států a hájí zájmy svého národa. Počet poslanců jednotlivých členských zemí je závislý na počtu obyvatel příslušného státu a Českou republiku v něm zastupuje 22 členů. Sídlo zasedání se nachází ve Štrasburku. Evropský parlament je kontrolním orgánem, což znamená, že jsou mu předkládány výroční zprávy. Projednává činnosti orgánů Evropské unie a dává souhlas se složením Evropské komise a se jmenováním jejího předsedy. Mezi další činnosti Evropského parlamentu patří schvalování důležitých mezinárodních smluv

(Rada EU si musí vyžádat jeho souhlas při uzavírání smluv mezi EU a třetími státy a mezinárodními organizacemi). Parlament hraje zásadní roli v procesu demokratické kontroly, vypracování, úprav a přijímání evropských zákonů. Hájí lidská práva, zastupuje zájmy občanů členských států při jednání s ostatními institucemi EU a udržuje kontakty se všemi demokraticky zvolenými parlamenty. V rozpočtovém procesu spočívá úloha EP ve schválení rozpočtu společně s Radou EU. V Evropském parlamentu je návrh rozpočtu projednáván ve dvou čteních a jestliže má rozpočet vstoupit v platnost, musí nést podpis jeho předsedy. Na čerpání rozpočtu dohlíží Parlamentní výbor pro kontrolu rozpočtu. Evropský parlament také každý rok schvaluje způsob, jakým jsou Radou EU finanční prostředky z rozpočtu vynakládány. [2]

2.3.2. Rada EU

Rada EU je kolektivní legislativní a výkonný orgán, který byl, stejně jako Evropský parlament, založen v padesátých letech 20. století základními smlouvami Společenství. Je složen z 25 členů a společně s Parlamentem se podílí na schvalování zákonů, jež jsou pak z Bruselu předávány do členských států, kde jsou následně realizovány. Na jednáních se schází ministři jednotlivých států a to dle programu (resortu), který je projednáván. Každý ministr zde reprezentuje a zastupuje svou zemi. Jeho podpisem vzniká konkrétní vládě závazek plnit dané normy. Takto se tedy schází celkem devět Rad ministrů. Předsednictví jednotlivých Rad ministrů si střídají členské země po šesti měsících, dle předem daného pořadí. I když nejdůležitější je Rada pro všeobecné záležitosti, kde se schází ministři zahraničních věcí příslušných států, z hlediska rozpočtu má nejvýznamnější postavení Rada ministrů hospodářství a financí - ECOFIN (The Economic and Financial Affairs Council). Tato rada zasedá jednou měsíčně a její předsednictví by měla Česká republika převzít v prvním pololetí 2009. Jinou radou je např. Rada pro otázky spravedlnosti a vnitřních věcí, kde jednají ministři spravedlnosti a vnitra. Rada EU je zodpovědná za mezivládní spolupráci v oblastech zahraniční a bezpečnostní politiky, koordinaci policejních složek v trestních věcech, za oblast justice, životního prostředí či dopravy. Společně s EP schvaluje evropské právní předpisy a rozpočet EU. Sídlí v belgickém Bruselu.

2.3.3. Evropská komise

Komise byla ustanovena v 50. letech 20. století. V současnosti je jmenována na pětileté období a až do 31.10.2009 bude pod vedením José Manuela Barrosoy. Projednává legislativní návrhy, jež jsou následně schvalovány Parlamentem a Radou EU a zodpovídá za jejich provádění. Reprezentuje EU na mezinárodní úrovni a sjednává smlouvy a dohody s ne-členskými zeměmi. Dále se podílí na zavádění politik unie a v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky a práva a justice sdílí pravomoc legislativní iniciativy společně s členskými státy. Jako výkonný orgán odpovídá za plnění a správu rozpočtu, kdy společně s Účetním dvorem dohlíží na vnitrostátní orgány při vynakládání výdajů rozpočtu. Sídlem této instituce EU je Brusel.

2.3.4. Evropská rada

Hlavním politickým orgánem Evropské unie je Evropská rada (ER), která vznikla na počátku 70. let dvacátého století ze schůzek nejvyšších představitelů členských států. V současnosti se Evropská rada schází nejméně čtyřikrát ročně a to dvakrát v Bruselu a ostatní schůze se konají na území státu, který ER v konkrétním období předsedá. Jednání se účastní ministerští předsedové členských států a většinou také ministři zahraničních věcí. Její deklarace sice nejsou pro členské země nijak závazné, ve svém jednání je však zohledňují Evropská komise i Rada EU. Rada tedy neschvaluje právní normy, ale významně se podílí na politických rozhodnutích, jež ovlivňují budoucí vývoj Evropské unie. Cílem Evropské rady je podněcovat EU k jejímu dalšímu vývoji a definovat jeho politické směřování.

2.3.5. Evropský soudní dvůr

Evropský soudní dvůr (ESD) je nejvyšší instancí práva Evropské unie a jeho hlavním úkolem je dohlížení na jeho dodržování a správný výklad. Nemá právo zasahovat do vnitřního práva členských států s výjimkou situace, kdy se toto právo dostane do konfliktu s právem evropským. Skládá se z 27 soudců a 8 generálních advokátů. Obě tyto skupiny jsou určeny společnou dohodou vlád členských států a to na 6 let s možností být opakovaně „zvolen“. Předseda ESD je volen soudci soudního dvoru a to na 3 roky, také s možností opětovného zvolení.

3. Rozpočet EU

Od rozpočtů národních států se liší charakterem a velikostí. Narozdíl od národních rozpočtů musí být vždy vyrovnaný. Nepřipouští se tedy rozpočtové deficity. Právě velikost rozpočtu EU vyjádřeného jako podíl na hrubém národním důchodu (HND) EU je od roku 2002 omezena stropem ve výši 1,24%. Tímto stropem se rozumí maximální částka, kterou mohou členské státy přispívat do rozpočtu EU. Výše této maximální částky může být změněna pouze jednoznačným odsouhlasením Rady EU a ratifikací národními parlamenty. Celkový strop finančních perspektiv může být nižší než je tento absolutní strop jako rezerva pro možné neočekávané výdaje. Rozpočet Společenství je založen na několika principech¹:

- Jednotný (veškeré příjmy a výdaje jsou uvedeny v jednom dokumentu);
- Jednoletý (operace rozpočtu se vztahují vždy k danému rozpočtovému roku);
- Vyrovnaný (výdaje nesmí přesáhnout příjmy).

Tak jako každý rozpočet má i rozpočet Evropské unie příjmovou a výdajovou stranu. Tato práce, ačkoli se zabývá výdajovou stranou rozpočtu, neopomene zmínit, a alespoň stručně charakterizovat, stranu příjmovou.²

3.1 Veřejné statky

Zahrnutí veřejných statků do této diplomové práce má své opodstatnění ve skutečnosti, že řada výdajů rozpočtu Evropské unie je vynakládána na financování právě veřejných statků. Jedná se například o výdaje na životní prostředí, na bezpečnost občanů členských zemí nebo na budování transevropských dopravních sítí (zejména stavby silnic a dálnic). Ve všech učebnicích pokročilejší ekonomie, resp. mikroekonomie, se čtenář setkává s pojmem tržní selhání. To je situace, kdy není možné, např. prostřednictvím cenového mechanismu, dosáhnout rovnováhy a na tomto trhu tak vzniká nerovnováha, kterou nelze běžnými

¹ Tyto principy jsou nejvýznamnější. Více viz kapitola 3.5 Rozpočtové zásady

² Kapitola 3.3

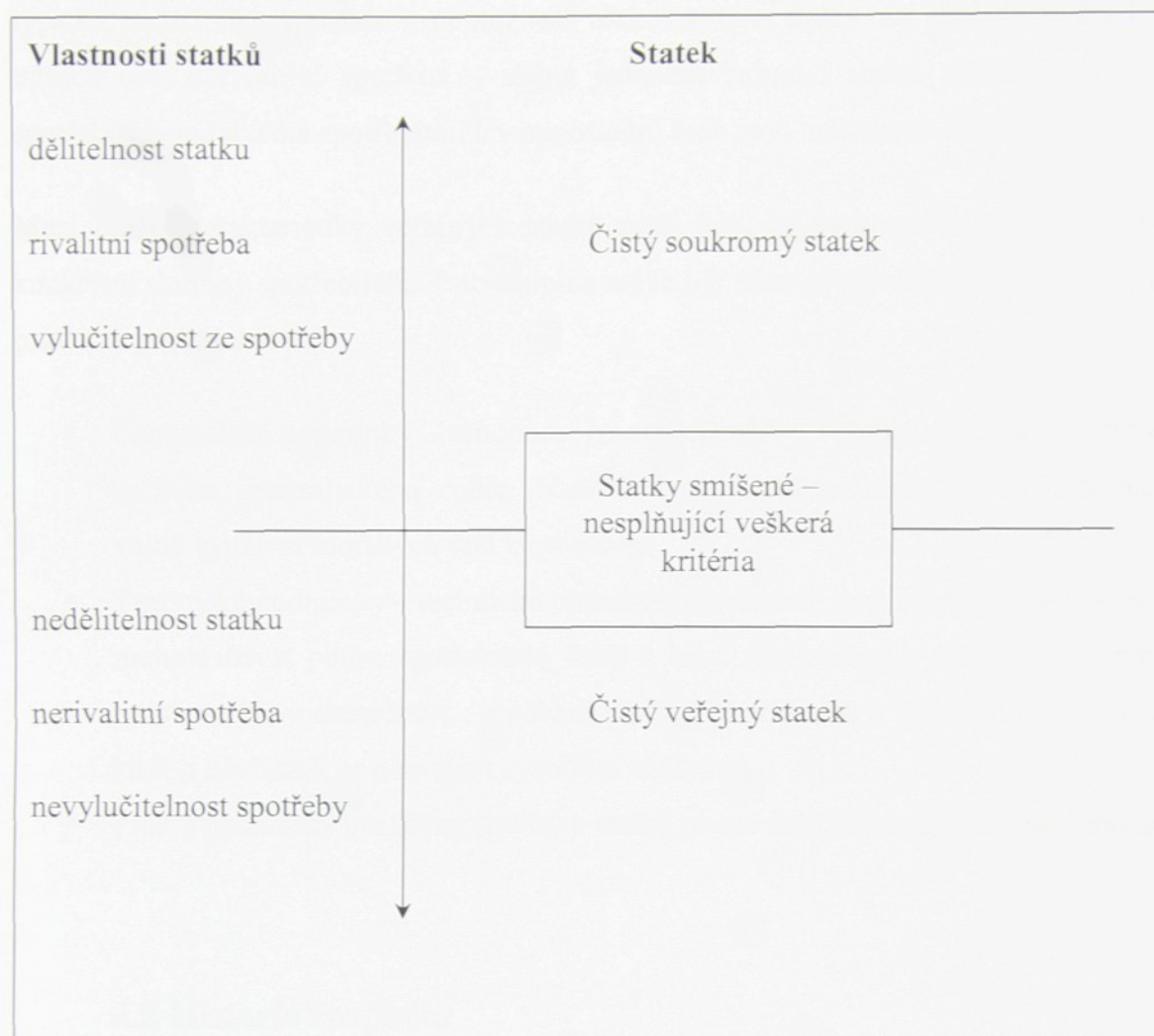
ekonomickými nástroji řešit. Jednou z takovýchto příčin, mimo asymetrické informace, externalit a nepříznivého výběru, jsou právě veřejné statky. Pro veřejné statky jsou typické především tyto dvě vlastnosti:

- Nerivalitní spotřeba;
- Nevyloučitelnost.

Nerivalitní spotřeba statku (nazývána též nezmenšitelnost) znamená neomezenost spotřeby daného statku. Jestliže tedy daný statek spotřebovává spotřebitel X, nemá to žádný vliv na množství, které spotřebovává spotřebitel Y (odtud pojem nezmenšitelnost³ – spotřeba statku spotřebitelem X není zmenšována spotřebou spotřebitele Y). Zde je právě rozdíl mezi statky veřejnými a statky soukromými. U statků soukromých je spotřeba rivalitní. To znamená, že spotřeba téže jednotky statku A spotřebitelem X a spotřebitelem Y současně je vyloučena. Jako nejčastější příklad veřejných statků se uvádí např. národní obrana, služby policie, pouliční osvětlení či služby majáku. Druhou vlastností veřejných statků je nevyloučitelnost. Tuto vlastnost lze vysvětlit tak, že je absolutně nemožné anebo velmi nákladné spotřebitele ze spotřeby daného veřejného statku vyloučit. Obě tyto vlastnosti vedou k pozici tzv. černého pasažéra. Tedy vyhnout se placení za spotřebu daného statku v naději, že náklady za ně uhradí někdo jiný a že nemohou být ze spotřeby vyloučeni. Tyto definice pojednávají o krajních případech statků – o tzv. čistých veřejných a čistých soukromých statcích. Mezi nimi však existuje celá řada statků, jež svými vlastnostmi přesně neodpovídají takto definovaným statkům.

³ S tímto pojmem se lze setkat ve všech učebnicích pokročilé mikroekonomie a veřejných financí. Např. SOUKUPOVÁ, J., aj. Mikroekonomie. 3. doplněné vyd. Praha: Management Press, 2005. S. 487. ISBN 80-7261-061-9.

Schéma č.1 Vymezení veřejných a soukromých statků



Zdroj: [13] Vlastní zpracování

Schéma číslo 1 zobrazuje Samuelsonova kritéria klasifikace ekonomických statků. I když se definice jednotlivých skupin statků liší a u každého autora se lze setkat s jiným vymezením⁴, obecně lze říci, že čistým soukromým statkem je takový statek, u kterého je zřejmá dělitelnost statku – je možné dosáhnout ekonomického optima v podmínkách dílčí a všeobecné rovnováhy a platí zde tzv. zlaté pravidlo pro každou dvojici subjektů a statků. Další vlastností soukromých statků je rivalitní spotřeba, kdy stejná jednotka konkrétního statku nemůže být současně spotřebovávána dvěma spotřebiteli. Třetí podmínkou pro zařazení statku do čistě soukromých statků je možnost vyloučit neplaticí subjekt ze

⁴ Např. R.A.Musgrave a P.B.Murgraveová rozlišují statky s rivalitní spotřebou a s možností vyloučení ze spotřeby, statky s rivalitní spotřebou a nemožností vyloučení ze spotřeby, statky s nerivalitní spotřebou a s možností vyloučení ze spotřeby a statky s nerivalitní spotřebou a nemožností vyloučení ze spotřeby [13]

spotřeby. Na opačném pólu čistých soukromých statků stojí čistě veřejné statky. Pro ně je typická nedělitelnost statku – nemožnost alokovat tyto statky na základě mechanismu tržních cen, nerivalitní spotřeba – stejná jednotka jednoho statku může být současně spotřebovávána dvěma spotřebiteli a v neposlední řadě nevylučitelnost spotřeby.

Mezi další charakteristiky veřejných statků patří fakt, že jsou spotřebovávány v rámci konkrétní skupiny spotřebitelů. Tato skupina může být dána geografickými, technickými či právními podmínkami:

- Geografické podmínky – schopnost (možnost) užívat veřejný statek mají obyvatelé určitého geografického celku. Například obyvatelé přímořských oblastí mohou volně využívat mořských vod k rybolovu;
- Technické podmínky – technické podmínky znamenají jistá omezení, protože statek mohou užívat pouze spotřebitelé, kteří k tomu mají určité vybavení. Na příkladu rybolovu jde o skutečnost, že někteří obyvatelé přímořských oblastí vlastní loď. Ti kteří ji nevlastní, se nemohou rybolovu zúčastnit;
- Právní podmínky umožňují spotřebu statků pouze určitým skupinám spotřebitelů.

3.2 Historie rozpočtu

Aby bylo možné uskutečnit dosažení cílů EU, je nezbytné, aby Evropské společenství disponovalo svým vlastním rozpočtem. Rozpočet EU je dokument, který slouží k financování politik EU a každoročně schvaluje financování všech aktivit a projektů společenství. Každý rok Evropská unie určuje řadu činností, které budou financovány podle jejich dlouhodobých priorit. Rozpočet EU podporuje širokou škálu programů a projektů, které jsou ku prospěchu všem cca 489 milionům evropských občanů. Umožňuje např. budovat transevropské dopravní a energetické sítě, chránit přírodní prostředí, usnadňovat přístup malých a středních podniků na nové trhy, podněcovat způsoby výroby šetrné k životnímu prostředí a poskytovat humanitární pomoc rozvojovým zemím. Rozpočet navrhuje Komise, ale projednává a schvaluje jej Parlament a Rada EU.

Stejně jako samotná Evropská unie prošla od 50. let 20. století určitým vývojem a v jejich průběhu doznávala jistých změn, také způsob financování, bez kterého by existence tohoto společenství byla nemyslitelná, se po tuto dobu vyvíjel. V následujícím textu je shrnut vývoj tohoto, nejen dnes, velmi významného nástroje provádění politik EU.

Vůbec první možnost financování nadnárodního uskupení byla zakotvena v Pařížské smlouvě z roku 1951. Podepsaná byla Německem, Francií, Itálií, Holandskem, Belgií a Lucemburskem, vedla k založení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO) a poskytla tomuto nově vzniklému společenství nebývalé finanční možnosti. Jeho zásoby dovolovaly uvalit na uhelný a ocelářský průmysl poplatky, a tak bylo možné financovat půjčky. Ty měly pomoci s řešením strukturálních změn a sociálních otázek pracovníků těchto odvětví, kteří ztratili práci.

Dne 20. května 1955 se konalo jednání v Messině, jehož výsledky byly shrnuty do tzv. Spaakovy zprávy. Jeden ze základních bodů vyjednávání byl mezi Francií a Německem, a sice zahrnutí otázky zemědělství do Pařížské smlouvy. Zemědělství totiž poskytovalo obživu pro 25% pracovní síly „Šestky“ a představovalo 10% GNP (Gross National Product). Francie požadovala zahrnutí oblasti zemědělství do Pařížské smlouvy zato, že otevře své průmyslové trhy, z čehož bude mít větší prospěch Německo. Tento krok znamenal posun od národní podpory tohoto sektoru k systému podpory Společenstvím. Francie však chtěla mít jistotu, že budou zabezpečena také její zámořská teritoria a kolonie. To mělo být zajištěno vznikem Evropského rozvojového fondu (European Development Fund, EDF), který začal působit v roce 1959. Spaakova zpráva předpokládala založení dvou finančních nástrojů, které měly zlepšit evropskou ekonomickou výkonnost. Těmi se staly Investiční banka a Sociální fond. Pomoci měly zejména v souvislosti se vznikem společného trhu, jež by znamenal významné ekonomické změny v oblasti průmyslu, práce a produkce. Společenství také potřebovalo nástroj, jež by pomohl pracovníkům připravit se na nové pracovní příležitosti. Právě tím měl být Sociální fond podporující vzdělávání, rekvalifikaci a umožňující pracovníkům vyrovnat se s následky integrace. Evropský sociální fond začal fungovat v roce 1960. O dva roky dříve započala svou činnost také Evropská investiční banka (European Investment Bank).

V roce 1970 byla podepsána smlouva, která ve schvalovacím procesu rozpočtu připojila Evropský parlament k Radě EU. Jeho pravomoci byly navíc v roce 1975 další smlouvou rozšířeny, takže EP se stal po boku Rady druhou rozpočtovou autoritou. Parlament měl poslední slovo nad nepovinnými výdaji a právo odmítnout rozpočet⁵. Rozpočtové smlouvy z let 1970 a 1975 tak stanovily základ unijního financování, protože zakotvily finanční samostatnost Evropské unie a jejich důsledkem bylo také připojení Evropského parlamentu k Radě, jako druhé ruky společné rozpočtové autority.

Systém financování Společenství se začal v osmdesátých letech dvacátého století postupně zhoršovat v důsledku každoročně obtížnější rozpočtové procedury a v důsledku rozdílnosti zdrojů a požadavků na ně. To přinutilo instituce Společenství shodnout se a vytvořit lepší rozpočtovou proceduru. Byl navrhnut a předložen tzv. Delorsův balíček, jež měl za cíl zlepšit právě systém financování Společenství. V souladu s mezi-institucionální dohodou se Parlament, Rada a Komise shodly na rozpočtových prioritách pro následující období a ustanovily rámec pro výdaje Společenství v podobě finanční perspektivy⁶.

Dohodování se na balíčku Delors I trvalo jeden rok. Od února 1987 do února 1988. Komise předložila samostatné návrhy ohledně čtyř hlavních bodů:

- Rozpočtová kázeň;
- Vlastní zdroje;
- Rozpočtové slevy (srážky) Velké Británie;
- Reforma strukturálních fondů.

Delorsův balíček vyústil v červnu roku 1988 k podpisu mezi-institucionální dohody mezi třemi institucemi (Radou, Parlamentem a Komisí), jež měla přispívat k rozpočtové disciplíně a ke zlepšení rozpočtové procedury. Všechny instituce se dohodly respektovat dělení výdajů do šesti kategorií a dodržovat jim přidělené stropy. Prostředky, které nebyly použity v jedné hlavě, nemohly být převedeny do hlavy jiné. Dohoda znamenala prospěch všem účastníkům rozpočtového procesu. Komise se mohla těšit stabilnímu rozpočtovému prostředí, ve kterém se plánují výdajové programy. Rada ujistila, že rozhodnutí z bruselského zasedání budou plněna, a že její vztah s Parlamentem bude méně

⁵ Více viz kapitola 3.5 Rozpočtová procedura

⁶ Více viz kapitola 3.6 Finanční perspektiva

komplikovaný. Pro Evropský parlament znamenala mezi-institucionální dohoda schválení jeho dlouholetých priorit týkajících se výdajů na soudružnost a skutečnost, že Společenství bude mít víceletý finanční rámec. Dosáhl také zvýšení nepovinných výdajů, jež by v osmdesátých letech bylo nemyslitelné. Ačkoli rozdílné interpretace dohody způsobily mnoho debat, zavládl mezi Radou a Parlamentem relativní „rozpočtový mír“. Rozpočtové autority potvrdily úspěšné výsledky aplikace balíčku Delors I jeho aktualizací v roce 1992 na zasedání v Edinburgu, kde se členské státy dohodly na ještě detailnějším finančním členění v rámci balíčku Delors II. Ten rozdělil výdaje dle kategorií pro každý rok finanční perspektivy 1993 – 1999. Nejdůležitějšími body mezi-institucionální dohody byly:

- Rozšířený smírčí proces, který by měl zahrnout dialog a měl by se konat před zveřejněním předběžného návrhu rozpočtu a před ad-hoc dohodováním povinných výdajů;
- Stanovení takového ročního rozpočtu, který bude nechávat prostor pod každým stropem, aby bylo možné čelit nepředvídaným okolnostem.

Nejdůležitější důsledek balíčků Delors I a Delors II je ten, že plánování financí Evropské unie je nyní sestavováno v rámci střednědobé finanční perspektivy. Rozpočtové balíčky vyústily k podpisu mezi-institucionálních dohod mezi rozpočtovými autoritami, které zakotvily pravidla hry pro každoroční vyjednávání rozpočtu.

Společně s nařízeními o sestavování a provádění rozpočtu, jež přímo vyplývají ze smluv o založení Evropského společenství, vstupují v platnost také tzv. mezi-institucionální dohody mezi Radou, Evropským parlamentem a Komisí. V současnosti je platná dohoda čtvrtá v pořadí (první mezi-institucionální dohoda byla podepsána 1.7.1988, druhá 29.10.1993 a třetí dohoda upravující finanční perspektivu 2000-2006 byla podepsána 6.května 1999). Tato upravuje finanční perspektivu pro období 2007-2013. Cílem dohody je zavést rozpočtovou kázeň a zdokonalit fungování ročního rozpočtového procesu a spolupráci mezi orgány v rozpočtových záležitostech, jakož i zajistit řádné finanční řízení. Rozpočtová kázeň ve smyslu této dohody platí pro všechny výdaje a je závazná pro všechny orgány po celou dobu její platnosti.

Obě rozpočtové autority (Parlament a Rada EU) mají odlišné pravomoci nad odlišnými částmi rozpočtu, závisující na kategorii nákladů. Rada má konečné slovo nad povinnými výdaji a Parlament má právo konečného rozhodování o nepovinných výdajích.

- Povinné výdaje – tyto výdaje vyplývají přímo ze Smlouvy o ES nebo z nástrojů přijatých na jejím základě. Rozpočtová autorita je povinna zahrnout povinné výdaje do rozpočtu proto, aby Společenství mohlo dostát svým závazkům a dosáhnout svých cílů. Jedná se např. o výdaje na společnou zemědělskou politiku, výdaje vyplývající z mezinárodních dohod a smluv, či o výdaje vyplývající ze závazků ES v mezinárodních organizacích. O výši povinných výdajů rozhoduje v poslední instanci Rada;
- Nepovinné výdaje jsou všechny ostatní výdaje, které nejsou klasifikovány jako povinné. Jedná se např. o výdaje na strukturální operace, či administrativu. O jejich konečné výši rozhoduje v rozpočtové proceduře Evropský parlament.

3.3 Příjmy rozpočtu EU

Příjmy rozpočtu Evropské unie lze rozdělit do dvou kategorií:

- Vlastní zdroje - financují hlavní objem rozpočtových výdajů;
- Ostatní příjmy - představují pouze menšinovou část financování rozpočtu. Jsou jimi například nejružnější poplatky a daně, příjmy plynoucí z administrativní činnosti jednotlivých institucí (zejména bankovních úroků), příjmy z příspěvků třetích stran na aktivity institucí, příjmy z úroků z pozdních plateb od členských států a ostatní příjmy.

Samotné vlastní zdroje lze dále rozdělit do tří kategorií:

- Tradiční vlastní zdroje – představují je:
 1. zemědělské poplatky;
 2. daně z cukru;
 3. celní poplatky.

Tradiční vlastní zdroje jsou však nedostačující k financování výdajů Společenství. Proto byla jako další zdroj příjmů rozpočtu ustanovena část vybrané DPH členských států. Význam tohoto zdroje financování politik EU postupně nabýval na důležitosti, avšak od devadesátých let úlohu nejdůležitějšího zdroje financování přebraly zdroje založené na hrubém domácím produktu.

- Procento DPH – část DPH je do rozpočtu odváděna metodou platby podle vyměřovacího základu, počítaného jako podíl celkových čistých příjmů z DPH a váženého průměru sazeb uplatňovaných v daném členském státu [8].

- Příspěvek HDP – je třetím zdrojem financování v rámci vlastních zdrojů (od roku 2002 příspěvek z HND). Hodnota tohoto příspěvku je počítána jako procento souhrnu předpovědí výše HND všech členských států tak, aby byla pokryta ta část rozpočtu, na kterou nestačí příjmy z tradičních vlastních zdrojů, DPH a ostatních zdrojů [8].

Tabulka č.1 Přehled příjmů rozpočtu v roce 2005 (mil EUR)

Druh příjmu	Částka	Podíl na celkových příjmech
Zemědělské dávky a dávky z cukru	1 219	1,2%
Cla	10 155	10,2%
Zdroje založené na DPH	14 324	14,4%
Zdroje založené na HND	73 221	73,4%
Ostatní přebytky z předchozího roku	806	0,8%
Celkem	99 724	100,0%

Zdroj: http://ec.europa.eu/budget/publications/budget_en.htm [10.11.2006], vlastní zpracování

Z tabulky č.1 je zřejmé, které druhy příjmů měly v roce 2005 největší podíl na celkových příjmech rozpočtu. Zdroje založené na hrubém národním důchodu byly největší položkou příjmů rozpočtu, když dosáhly 73,2 mld. euro. Dále lze pozorovat, že tyto příjmy ve sledovaném období skutečně převyšovaly zdroje založené na DPH, které byly do 90. let 20. století nejobjemnější položkou příjmové části rozpočtu EU.

3.4 Rozpočtové zásady

Těchto následujících devět rozpočtových zásad stanovuje jasná pravidla tvorby rozpočtu Evropské unie.

V důsledku potřeby efektivní kontroly všech zdrojů, musí být všechny příjmy a výdaje obsaženy v jediném dokumentu – o tom hovoří **zásada jednoty** a **zásada věrnosti zachycení** (principle of unity and budget accuracy)

Zásada každoročnosti (principle of annuality) – princip každoročnosti vede k ročnímu rozpočtovému cyklu, ve kterém jsou výdaje autorizovány právě pro jeden finanční rok. Rozpočtové operace se vztahují vždy k příslušnému finančnímu roku a jelikož je nezbytné financovat i programy trvající déle než jeden rok, je nutné rozlišovat mezi přiděly na závazky a přiděly na platby:

- Příděly na závazky - zahrnují celkové náklady právních závazků vstupujících do rozpočtu příslušného fiskálního roku;
- Příděly na platby - zahrnují výdaje vyplývající ze závazků vstupujících do rozpočtu příslušného a nebo předchozího finančního roku.

Rozdíly mezi oběma přiděly, nevyrovnané závazky, jsou způsobeny časovým rozdílem mezi dobou, kdy závazek vstoupí do rozpočtu a dobou kdy jsou provedeny konkrétní platby. Implementace rozpočtu nevyhnutelně vyvolala časový rozdíl mezi přiděly a platbami, které v minulosti vedly k situacím, kdy přiděly na platby neměly dostatečné finanční zdroje. Proto Komise v letech 1986 a 1987 uskutečnila vyrovnání nevyužitých přidělů na závazky s úmyslem očistit rozpočet. V současnosti přiděly na závazky a platby zanikají, jestliže nejsou vyčerpány do konce příslušného finančního roku pro který byly autorizovány a zahrnuty do rozpočtu. Princip každoročnosti tak vede k urychlení ve vynakládání finančních prostředků, zvláště v posledním čtvrtletí fiskálního roku. [6]

Zásada vyrovnanosti (principle of equilibrium) je nesmírně důležitým aspektem tvorby rozpočtu Společenství. Důvodem je skutečnost, že narozdíl od rozpočtů členských států, nesmí být unijní rozpočet ani deficitní, ani si nelze na krytí jeho výdajů půjčovat. Příjmy, zahrnuté v rozpočtu, musí být adekvátní přidělům na platby pro daný fiskální rok. Pro jakýkoliv rozdíl mezi odhadovanými a skutečnými příjmy musí být sestaven dodatečný nebo doplňkový rozpočet. Vzhledem k faktu, že rozpočet je stanovován na bázi odhadu, končí většinou přebytkem, který je poté převeden do dalšího období. Výjimečný deficit musí být jako přiděl na platby zanesen na výdajovou stranu rozpočtu pro příští rok.

Zásada účetní jednotky (principle of unit of account) stanovuje euro jako jednotku, ve které je rozpočet navrhován a následně prováděn.

Zásada všeobecnosti (principle of universality) je důsledkem principu jednoty a požaduje nutnost rovnosti příjmů a celkových přidělů na platby. V souvislosti s tímto principem nesmí být příjmy předem vyčleněny na specifické výdaje (zásada nepřirazenosti)

Zásada nepřirazenosti (non-assignment rule) nepřipustí, aby byly příjmy předem přiřazeny na hrazení určitých výdajů rozpočtu.

Zásada přesného stanovení (principle of specification) – aby se zabránilo nejasnostem při rozdělování přidělů na platby ve fázi schvalování, jakož i ve fázi provádění rozpočtu, musí být všechny přiděly odůvodněny a musí být přiřazeny určitému cíli.

O tom, že rozpočtové přiděly musí být užity v souladu se *zásadou užitku* – efektivní vztah mezi používanými zdroji a dosaženými výsledky, *účinnosti* – dosahování vytýčených cílů a zamýšlených výsledků a *hospodárnosti* – využívání zdrojů v odpovídajícím čase, množství, kvalitě a za nejvýhodnější ceny pojednává **zásada řádného finančního hospodaření**.

Zásada průhlednosti ukládá předsedovi Evropského parlamentu zveřejnit rozpočet v Oficiálním věstníku Evropské unie do dvou měsíců od jeho přijetí.

3.5 Rozpočtová procedura

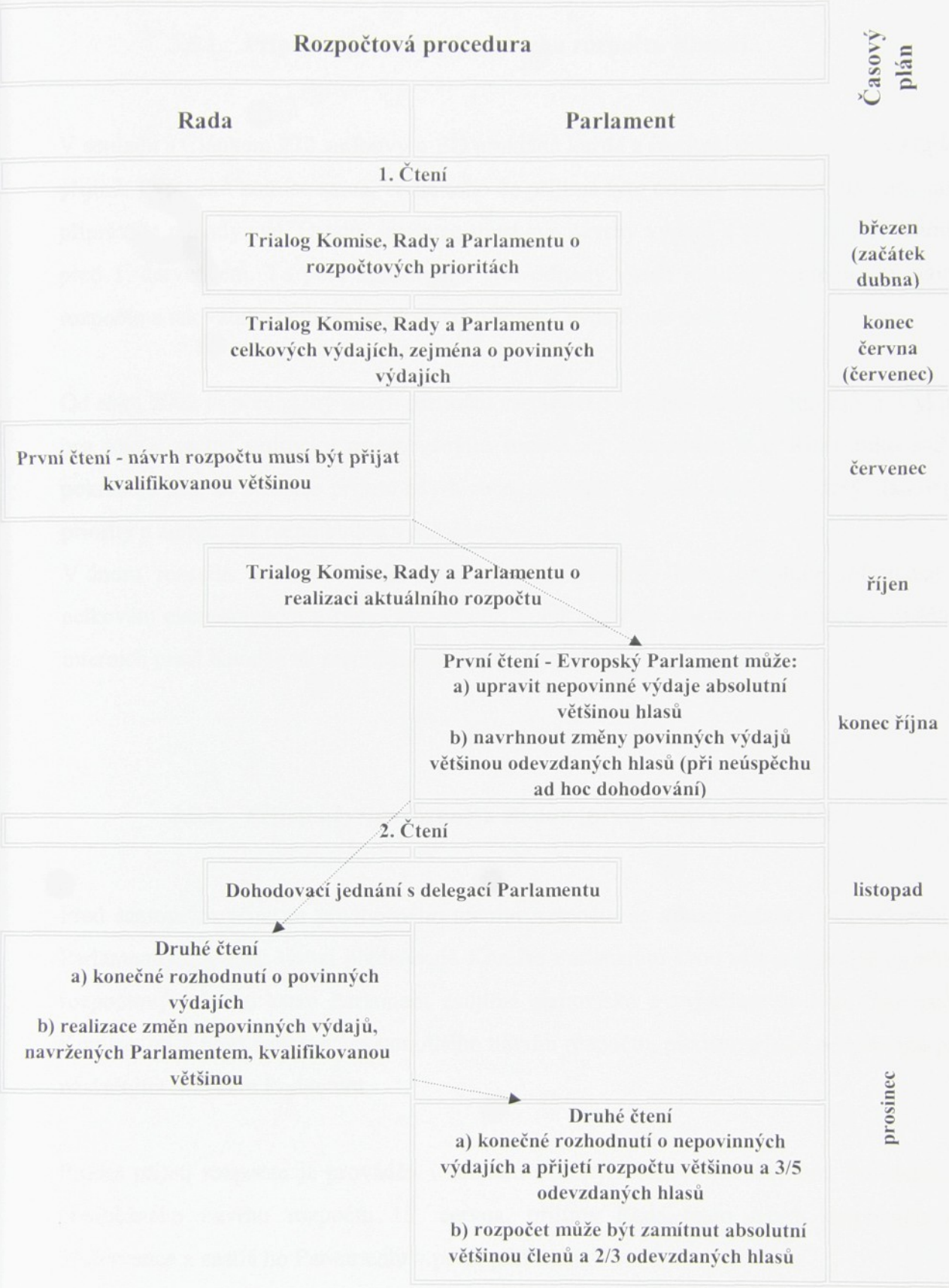
Jestliže si tato práce klade za cíl analyzovat výdajovou stranu rozpočtu Evropské unie, musí být pochopitelně vymezeny teoretické aspekty a předpoklady tohoto významného nástroje financování evropských politik. Mezi ně patří, a je bezpochyby jedním z nejdůležitějších, rozpočtová procedura. V tomto procesu vlastně samotný rozpočet vzniká a jednotlivá vyjednávání mezi rozpočtovými autoritami mu „vtiskávají“ konečnou podobu. Proto je problematice rozpočtové procedury věnována tato kapitola.

Rozpočtová procedura představuje proces postupného schvalování rozpočtu mezi jednotlivými institucemi EU (Komisí, Parlamentem a Radou). Článek 272 Smlouvy o založení EU přitom stanovuje formální časový řád každému kolu rozpočtové procedury, jež je naplánován tak, aby byl rozpočet každý rok přijat do 1. ledna. Ve Smlouvě o Evropské unii (Článek 272) jsou také určena postupná kola rozpočtové procedury, která vymezují jednotlivým rozpočtovým autoritám (Evropský Parlament, Evropská Rada a Komise) jejich pravomoci. V rozpočtové proceduře lze identifikovat dva důležité okamžiky: na jedné straně je jím přijetí návrhu rozpočtu Radou, jež znamená formální započetí rozpočtové procedury a na straně druhé konečné přijetí rozpočtu po druhém čtení v Parlamentu, jež rozpočtovou proceduru uzavírá. Rozpočtová procedura určuje jak stropy na celkové výdaje, tak stropy na každou kategorii výdajů. Právo schvalovat a měnit rozpočet Evropské unie má, mimo Rady EU, od roku 1970 také Evropský parlament. Tyto dvě instituce se však od počátku společné práce na rozpočtu Evropské unie dostaly do vážných konfliktů, které dokonce několikrát musel řešit Evropský soudní dvůr. Ke zklidnění napjatých vztahů Evropského parlamentu a Rady EU v inkriminované oblasti přispělo, v roce 1988, již zmíněné sestavování rozpočtu EU v podobě finančních rámců⁷. V rámci rozpočtové procedury je rozhodováno o částkách výdajů. A to výdajů povinných i nepovinných.

Schéma na následující straně zobrazuje průběh rozpočtové procedury.

⁷ Viz kapitola 3.6

Schéma č. 2 - Rozpočtová procedura



Zdroj: [2], 10.12.2006, vlastní zpracování

3.5.1. Příprava předběžného návrhu rozpočtu Komisí

V souladu s Článkem 272 smlouvy o EU překládá každá z institucí odhady svých výdajů a příjmů. Evropská komise sama, vedle toho že přijímá tyto odhady ostatních institucí, také připravuje odhady své. Ostatní instituce musí své návrhy výdajů a příjmů odeslat Komisi před 1. červencem. Ta poté konsoliduje tyto odhady všech institucí v předběžný návrh rozpočtu a tak vzniká celková předpověď příjmů a výdajů pro daný rok.

Od roku 2002 je předběžný návrh rozpočtu sestavován v rámci plánovacího cyklu. Cyklus pro rok n začíná politicky orientovanými rozhovory v listopadu a prosinci roku $n-2$ a pokračuje tím, že Komise přijme návrh roční strategie v únoru roku $n-1$, který stanovuje priority a zdroje, jež na ně budou vynaloženy.

V únoru rozesílá Generální ředitelství rozpočtu oběžník, který obsahuje informace o celkovém ekonomickém a finančním rámci. Tento oběžník představuje skutečný počátek interních prací Komise na předběžném návrhu rozpočtu.

3.5.2. Přijetí návrhu rozpočtu Radou (první čtení v Radě EU)

Před samotným přijetím předběžného návrhu rozpočtu se konají jednání mezi Komisí a Parlamentem. V jeho rámci představuje Komise Parlamentu svou vizi a strategii na příští rozpočtový rok, ke které Parlament zaujímá stanovisko a vyjadřuje se k ní. Tak získá Komise, ještě před sestavováním samotného návrhu rozpočtu, představu jaké priority má pro následující rozpočet Parlament.

Proces přijetí rozpočtu je prováděn v souladu s určitým časovým rozvrhem. Po obdržení předběžného návrhu rozpočtu 15. června, přijímá Rada tento návrh nejpozději do 31. července a zasílá ho Parlamentu v první půli září.

V Příloze III k mezi-institucionální dohodě z roku 1999 je stanoveno, že rozhodnutí Rady o přijetí návrhu rozpočtu předchází tzv. ad hoc dohodování s Parlamentem. Toto dohodování, které se týká především povinných výdajů, je prováděno na dvou úrovních:

- trialog mezi prezidentem Rady, předsedou parlamentního výboru pro rozpočet a členem Komise, zodpovědným za rozpočet;
- oficiální dohodování mezi delegacemi Parlamentu a Rady, jehož se také účastní Komise. Instituce následně ratifikují výsledky trialogu a nebo pokračují ve snaze dosáhnout dohody o výších povinných výdajů. [9]

Pro přijetí návrhu rozpočtu Radou je třeba kvalifikované většiny. Té je dosaženo, jestliže pro přijetí návrhu rozpočtu je nejméně 252 hlasů z celkové počtu 345 a dále musí těchto 252 hlasů představovat nejméně 2/3 všech členských států (viz tabulka č.2 - váhy hlasů jednotlivých členských států). Takto nastavený systém hlasování má zabránit vzniku menšinových skupin.

Tabulka č.2: Tabulka vah hlasů jednotlivých členských států v Radě EU

Stát	Počet hlasů na jeden stát	Hlasů celkem
Francie, Itálie, Německo, Velká Británie	x 29	116
Polsko, Španělsko	x 27	54
Rumunsko	x 14	14
Nizozemí	x 13	13
Belgie, Česká republika, Maďarsko, Portugalsko, Řecko	x 12	60
Bulharsko, Rakousko, Švédsko	x 10	30
Dánsko, Finsko, Irsko, Lotyšsko, Slovensko	x 7	35
Estonsko, Kypr, Litva, Lucembursko, Slovinsko	x 4	20
Malta	x 3	3
Celkem		345

Zdroj: http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/deciding_en.htm [1.2.2007], vlastní zpracování

Z tabulky č.2 je patrné rozdělení hlasů mezi jednotlivé členy Evropské unie. Státy s nejvyšším počtem obyvatelstva mají nejvyšší počet hlasů – 29. Na druhé straně stojí

státy, jež do celkového počtu obyvatelstva Společenství přispívají nejmenším dílem – např. Estonsko, Slovinsko (okolo 1,5 – 2 mil. obyvatel). Celkem je tedy mezi 27 členských států rozděleno 345 hlasů, a to v poměru jaký je uveden v tabulce č.2.

3.5.3. První čtení rozpočtu v Parlamentu

Po přijetí Radou, musí být tento návrh rozpočtu předložen Parlamentu k prvnímu čtení nejpozději do 5. října roku, jež předchází tomu, v němž bude rozpočet implementován. Jestliže je takto předložený návrh Parlamentem do 45 dnů (19. listopad) schválen, rozpočet je přijat. Jestliže Parlament v průběhu těchto 45 dnů rozpočet neupravuje, ani nenavrhuje změny, rozpočet se považuje za přijatý. V případě, kdy Parlament v této době přijímá dodatky a návrhy změn, návrh rozpočtu, společně s úpravami, je vrácen Radě. Přesto, že Smlouva o EU stanoví 19. listopad jako poslední možný termín pro zaslání dodatků a návrhů změn Parlamentem Radě, neoficiální termín je stanoven na datum kolem 25.října. Po prostudování všech podkladů a materiálů navrhuje Výbor pro rozpočet úpravy povinných a změny nepovinných výdajů. Parlament věnuje na konci října prvnímu čtení zasedání, kde jsou tyto návrhy Výboru pro rozpočet diskutovány. Změny nepovinných výdajů je třeba schválit absolutní většinou všech hlasů (nejméně 314 hlasů) a navrhované úpravy povinných výdajů absolutní většinou hlasů odevzdaných.

3.5.4. Druhé čtení rozpočtu Radou

Druhé čtení rozpočtu v Radě, které se koná na zasedání Rady během třetího listopadového týdne po dohodovacím jednání s delegací Parlamentu (viz schéma č.1), je velmi podobné tomu prvnímu. Jestliže do patnácti dnů po obdržení návrhu rozpočtu z Parlamentu nezmění Rada žádné návrhy změn nepovinných výdajů a přijme navrhované úpravy povinných výdajů, rozpočet se považuje za přijatý. Rada poté informuje Parlament, že neučinila žádné změny, a že navrhované úpravy byly přijaty. Jestliže však během těchto patnácti dnů Rada

pozmění jednu, či více změn a nebo zamítne navrhované úpravy, návrh rozpočtu je vrácen zpět Parlamentu. Rada poté informuje Parlament o výsledcích svého zasedání.

Rozhodnutí Rady na jejím druhém zasedání jsou následující:

1) pro navrhované změny nepovinných výdajů:

- změny nepovinných výdajů, přijatých Parlamentem, může Rada upravit, jestliže se tak usnese kvalifikovaná většina;

2) pro navrhované změny povinných výdajů:

- změny povinných výdajů, pokud tyto změny nemají vliv na celkovou sumu vynaložených výdajů, může Rada zamítnout kvalifikovanou většinou (důvodem je skutečnost, že navýšení nákladů v oblasti jedné je doprovázeno korespondujícím snížením nákladů v oblasti jiné). Jestliže se Rada neusnese na zamítavém stanovisku, návrhy změn se mají za přijaté;
- jestliže změny povinných výdajů mají za následek zvýšení celkové částky výdajů, Rada může tyto návrhy změn přijmout kvalifikovanou většinou. Při absenci rozhodnutí se tyto návrhy pokládají za zamítnuté.

3.5.5. Druhé čtení rozpočtu v Parlamentu

Zatímco schválení povinných výdajů je záležitostí Rady, v druhém čtení rozpočtu v Parlamentu je rozhodováno o částkách nepovinných výdajů. Tehdy může návrhy Rady, týkající se právě nepovinných výdajů, přijmout či odmítnout. Do patnácti dnů od předání návrhu rozpočtu do Parlamentu může tato instituce většinou svých členů a třemi pětinami odevzdaných hlasů buď upravit, či zamítnout změny navrhované Radou. Jestliže Parlament v průběhu těchto patnácti dnů neučiní žádné rozhodnutí, návrh rozpočtu se považuje za

přijatý. Časový rozvrh rozpočtové procedury obvykle stanoví druhé čtení rozpočtu v Parlamentu na druhý týden prosince (viz schéma č.1).

3.5.6. Konečné přijetí rozpočtu

Článek 272(7) stanovuje, že jakmile je rozpočtová procedura dokončena, prezident Parlamentu prohlásí rozpočet za přijatý. Po přijetí rozpočtu je každý členský stát povinen zaplatit Komisi příslušnou částku tak, aby rozpočet mohl být implementován.

3.5.7. Zamítnutí rozpočtu

Parlament, jedna ze dvou rozpočtových autorit, má právo rozpočet zamítnout. To je jedna z jeho nejvýznamnějších pravomocí. Tak se například stalo v roce 1979, kdy byl Evropským parlamentem zamítnut rozpočet pro rok 1980. Stejná situace nastala v roce 1984.

Zamítnutí rozpočtu a následné požádání o nový návrh rozpočtu, jestliže jsou pro to závažné důvody, je možné většinou členů Parlamentu a 2/3 odevzdaných hlasů.

Pak je důležité, aby byla rozpočtová procedura prodloužena a rozpočet byl s konečnou platností přijat. V této souvislosti vyvstává problém, na jaké úrovni nyní interpretovat rozpočtovou proceduru. Zda by Komise měla vytvořit nový předběžný návrh rozpočtu, nebo zda bude dostačující vrátit rozpočtovou proceduru na úroveň, po níž následovalo zamítnutí rozpočtu. Protože cílem je dokončit rozpočtový proces co nejdříve, první způsob není příliš používán. Zpravidla poté, co je rozpočet zamítnut, Komise představí nové návrhy úprav rozpočtu, jež byly stanoveny Radou na jejím druhém čtení. Tyto nové návrhy jsou poté předány Parlamentu a Radě tak, aby mohlo být co nejdříve dosaženo dohody ohledně rozpočtu na tzv. třetím čtení. Jestliže není na začátku fiskálního roku rozpočet schválen, vchází v platnost provizorní rozpočet, podle něhož lze každý měsíc utratit částku

nepřesahují 1/12 celkové sumy závazků předcházejícího fiskálního roku. Rada EU však může kvalifikovanou většinou schválit její překročení.

3.6 Finanční perspektiva

Počínaje rokem 1988 je rozpočet Evropské unie sestavován v souladu s tzv. finanční perspektivou, jejímž úkolem je, aby výdaje Evropské unie nepřekročily ve střednědobém rámci limity vlastních zdrojů. Finanční perspektiva, která je dále upřesňována mezi-institucionálními dohodami, obsahuje specifikaci výdajů Společenství ve velmi rozsáhlých oblastech (Hlavách), a to na několik let dopředu (současný finanční rámec se vztahuje k období 2007-2013). Každoročně však Komise, vzhledem k aktuálním ekonomickým ukazatelům, předpovědím vývoje hrubého národního důchodu a cenové hladiny, může činit úpravy těchto výdajů. Každá Hlava pokrývá odlišné politiky Společenství a žádná aktivita, jež je finančně zajišťována jednou Hlavou, nemůže být financována Hlavou jinou. Strop každé Hlavy je reprezentován přiděly na závazky. Celkový strop výdajů se pak skládá z těchto stropů jednotlivých Hlav. Finanční perspektiva tedy stanovuje složení a maximální částku předvídaných výdajů. Částky uvedené ve finanční perspektivě bývají vyjádřeny v cenách roku, kdy byla konkrétní mezi-institucionální dohoda uzavřena. Smyslem finanční perspektivy je zachování si kontroly nad výdaji a zajistit, aby celý rozpočtový proces probíhal bez problémů.

Období od roku 1988 do současnosti lze rozdělit do čtyř finančních rámců. První, pětiletý finanční rámec, byl vymezen na období let 1988-1992. Ostatní tři sedmileté rámce byly, nebo jsou, vztaženy k období let 1993-1999, 2000-2006 a 2007-2013.

3.7 Finanční perspektiva 2000-2006

Tabulka č.3 – Rozdělní výdajů finanční perspektivy 2000-2006 do jednotlivých Hlav

Finanční perspektiva 2000 - 2006	
Hlava	Výdaje
HLAVA I: Zemědělství	Výdaje na společnou zemědělskou politiku Rozvoj venkova, ochrana zdraví zvířat a rostlin
HLAVA II: Strukturální operace	Výdaje z fondů strukturálních operací ERDF, EAGGF, CF, FIG
HLAVA III: Vnitřní politiky	Výdaje v rámci jednotlivých subsekcí Hlavy III
HLAVA IV: Vnější vztahy	Výdaje plynoucí z mezinárodních smluv Příspěvky mezinárodním organizacím
HLAVA V: Administrativa	Penze a výslužné Náklady na právní pomoc Odškodné Kompenzace
HLAVA VI: Rezervy	Měnové a garanční rezervy Rezervy pro naléhavou pomoc
HLAVA VII: Předvstupní pomoc	Finanční pomoc státům před přijetím do EU
HLAVA VIII: Výdaje na rozšíření	Příprava rozšíření

Zdroj: [2] 1.2.2007

Finanční rámec 2000-2006 rozdělil výdaje rozpočtu do osmi hlav (headings). První, a nejobjemnější, hlavou je zemědělství – finančně nejnáročnější politika EU. I přes tuto skutečnost význam zemědělského sektoru klesá. Na přelomu 20. a 21. století se podílelo zemědělství 26 % na celkové zaměstnanosti a 5 % na HDP. To je v porovnání s padesátými lety 20. století (podíl v některých zemích až 40 % na celkové zaměstnanosti a až 30 % na HDP) více než zřejmé. Důvodem je především obrovský rozvoj informačních technologií, sektoru průmyslu a sektoru služeb. Hlava II nese název strukturální operace a finanční prostředky jsou v rámci této Hlavy poskytovány prostřednictvím různých fondů

(Evropský sociální fond, Evropský zemědělský orientační a záruční fond, Fond soudružnosti, Finanční nástroj pro podporu rybolovu atd.). Vnitřní politiky financují zřejmě nejširší oblast politik EU. Tyto výdaje pokrývají např. oblast průmyslu, výzkumu, vzdělání, práva nebo životního prostředí. Hlava IV je zaměřena na vnější vztahy, tedy závazky vyplývající pro EU z mezinárodních smluv a vztahů. Výdaje Hlavy V jsou alokovány do oblasti administrativy související s agendou EU. Oblast rezerv je určena především na nepředvídatelné výdaje. Účel posledních dvou hlav, Hlavy VII a Hlavy VIII, je zřejmý již z jejich názvu.

4. Zemědělství

Dnes agrární sektor neslouží pouze k zabezpečení dostatku potravin pro společnost. Vedle tohoto základního cíle se ve vyspělých ekonomikách začaly objevovat cíle další, jimiž jsou ochrana životního prostředí a např. údržba krajiny a krajinného rázu. Podstata regulace zemědělského sektoru spočívá ve smyslu ochrany zemědělců před cenovými výkyvy či, udržení potravinové soběstačnosti.

Smyslem vzniku EHS bylo předejít dalším válečným konfliktům, rychleji se zotavit z 2. světové války a také do budoucna posílit pozici evropského kontinentu. Začlenění zemědělského sektoru bylo požadavkem Francie, která si toto vyžádala za to, že díky společnému trhu průmyslových výrobků budou mít členské státy na tento trh přístup.

Tato integrace, tzn. Společná zemědělská politika (SZP), stanovila pro členské státy jednotný trh zemědělských výrobků, vytváření cenové výhody před dováženými zemědělskými výrobky ze třetích zemí v podobě celních poplatků a také fakt, že výdaje spojené s aplikací SZP jsou plně kryty rozpočtem EU. Tím se SZP stala jednou z nejdůležitějších politik. Její administrativní podoba se skládala ze Společných tržních organizací (STO), jež mohou být vyjádřeny jako:

- společná pravidla pro soutěž;
- povinná koordinace národních tržních organizací;
- evropská tržní organizace.

Postupně byly tyto STO aplikovány na většinu komodit produkovaných v EU. Tak bylo například k 1.1.2003 evidováno 22 společenských tržních organizací. Jako příklad lze uvést:

- Nařízení Rady č. 136/1996 o zřízení společné tržní organizace olejů a tuků;
- Nařízení Rady č. 2771/1975 o řízení STO vajec;
- Nařízení Rady č. 1776/1992 o zřízení STO obilovin;
- Nařízení Rady č. 2200/2001 o zřízení STO v sektoru cukru.[6]

Smyslem zřízení STO a přesunu zemědělské politiky na nadnárodní úroveň je vytvoření rovnocenných podmínek pro jednotlivé výrobce v členských státech tak, že všichni budou mít stejnou úroveň podpory a budou chráněni před konkurencí ze třetích zemí. Úroveň regulace, či podpory, je však u jednotlivých komodit různá. To je způsobeno rozdílnou konkurenceschopností výrobců jednotlivých komodit, nebo také uzavřenými mezinárodními smlouvami, jež stanovují jakou maximální podporu lze poskytnout. Tabulka č.4 uvádí celkovou podporu určenou na jednotlivé komodity v r. 2000.

Tabulka č.4: Poskytnutá podpora dle jednotlivých komodit v roce 2000 (mil. EUR, %)

Komodita	mil. EUR	% celkového příjmu
Pšenice	8 520	43
Kukuřice	2 335	36
Další obiloviny	5 196	46
Rýže	71	8
Len	1 261	30
Cukr	2 559	49
Mléko	15 481	43
Hovězí	19 856	75
Vejce	398	9
Drůbež	4 695	57
Vepřové	5 749	25
Ovce	3 383	52
Ostatní	28 334	28
Celkem	97 907	38

Zdroj: [2] 15.11.2006, vlastní zpracování

4.1 Vývoj SZP

Jako každá politika, i společná zemědělská politika prošla v čase jistými změnami, které byly reakcí na tehdejší podmínky. Tak například v roce 1968 byl poprvé uplatněn mechanismus kvót, a to konkrétně na rafinovaný cukr. Dalším pokusem řešit problémy s nadprodukcí byla v roce 1969 denaturace obilovin – úprava obilovin a jejich využití jako krmiva. V roce 1977 byla zavedena tzv. co-responsibility levy, tedy daň za nadprodukcí překračující plánované množství produkce mléka. To byly pokusy o odstranění následků stanovení příliš vysokých intervenčních⁸ cen. V roce 1984 byl zaveden systém kvót na

⁸ Viz podkapitola 4.2

máslo a mléko, jež trvá dodnes. Zvyšující se dopad SPZ na rozpočet EU vedl v roce 1988 k zavedení maximální garantované úrovně produkce – maximum guaranteed quantity (MGQ). Tento nástroj pomáhá řešit strukturální přebytky. Princip je prostý: jestliže je MGQ překročena, automaticky se snižuje výše podpory poskytované danému sektoru a tedy i výše finančních prostředků poskytnutých z rozpočtu.

4.2 Regulace trhu

Základními modely regulace trhu jsou garantované ceny, kvóty a prémie. Tyto nástroje regulace trhu jsou využívány jednak k podpoře SPZ, ale také k jejímu usměrňování.

- garantované ceny - tento instrument je využíván např. u obilovin, cukru a mléčných výrobků. Díky němu je zemědělcům zaručena minimální výkupní cena. Mechanismus funguje tak, že intervenční garantovaná cena je stanovena nad úrovní ceny světové. Producenti z nečlenských států navíc museli platit tzv. variable income levy – rozdíl mezi domácí a světovou cenou konkrétní komodity, jež byl v 90. letech nahrazen tarifem ad valor⁹. Problém tohoto instrumentu nastává ve chvíli, kdy je rovnovážná cena produkce na domácím trhu nižší, než garantovaná výkupní cena. Producenti komodity jsou si vědomi vyššího zisku, který jim plyne z vyšší intervenční ceny a zvyšují produkci. Tu však domácí trh nestačí spotřebovat a vytváří se přebytek, který, vzhledem k vyšší garantované ceně než je cena světová, není možné bez dalších výdajů řešit ani exportem;
- prémie - prémie jako nástroj regulace zemědělského sektoru jsou používány z důvodu odlišných vnějších podmínek. Používají se například jako doplněk garantovaných cen;

⁹) ad valor = podle hodnoty; Daň ad valorem je daň, která se vypočte procentem ze základu daně, který je vyjádřen v peněžních (hodnotových) jednotkách; Např. stanovení celní sazby ad valorem znamená její určení procentním podílem z celní hodnoty (ceny), narozdíl od cel kalkulovaných dle fyzického množství převáženého zboží.

- kvóty - smysl kvót spočívá ve stanovení maximálního objemu produkce dané komodity. To, jak na úrovni jednotlivých členských států, tak i na úrovni jednotlivých farmářů. Instrument kvót byl zaveden v roce 1984 v důsledku nadprodukce sušeného mléka a másla. Původně se měl zavést jen dočasně, používá se však dodnes. V roce 1988 byla mimo jiné zavedena již zmíněná maximální garantovaná úroveň produkce – maximum guaranteed quantity (MGQ).

4.3 Financování společně zemědělské politiky

SZP je financována Evropským zemědělským orientačním a záručním fondem (European Agricultural Guidance and Guarantee fund, EAGGF), jež je určen pro podporu přeměny agrárních struktur a rozvoje venkovských oblastí. Je rozdělen na dvě sekce. Orientační sekce je strukturální fond a záruční sekce je přímý sektorový nástroj na podporu SZP. První jmenované bude věnována následující kapitola. Záruční sekce pokrývá náklady, jež plynou z činnosti STO (Společných tržních organizací). Jedná se například o příspěvky na veterinární a rostlinolékařská opatření či o prostředky na program rozvoje venkova v oblastech, které již nezahrnuje orientační sekce. V neposlední řadě se také jedná o umožnění odbytu zemědělské produkce členských států na světových trzích tím, že je vyrovnán rozdíl mezi vyšší cenou uvnitř Společenství a nižší světovou cenou.

Prostředky ze záruční sekce EAGGF jsou čerpány v podobě zálohových plateb prostřednictvím akreditovaných platebních agentur, jimiž vyplacené peněžní prostředky mohou být jako jediné předmětem financování SZP z EU. Každý členský stát po skončení fiskálního roku předkládá Komisi doklady o výdajích, které jsou po schválení proplaceny. Výdaje na SZP se v 60.letech pohybovaly na úrovni 30 mil ECU, z toho téměř 40% pocházelo z rozpočtu EU. Jak je patrné¹⁰, celkové výdaje se v čase zvyšují, což je dáno jednak ekonomickým růstem členských států a jednak růstem počtu členů, potažmo zemědělců, majících právo čerpat prostředky plynoucí ze SZP. Pro lepší dokreslení situace

¹⁰ Tato skutečnost je doložena v praktické části, v podkapitole 7.1.1, grafem číslo 3 a grafem číslo 4.

je uveden poměrový ukazatel, neboť právě v důsledku růstu počtu členů Společenství se spolu s výdaji zvyšoval i samotný rozpočet.

5. Strukturální operace

Regionální politika, směřující k trvalému a vyrovnanému rozvoji členských zemí, vznikla na nadnárodní úrovni v 70. letech v souvislosti s rozšířením původní „Šestky“, o Velkou Británii, Irsko a Dánsko. V roce 1975 tak na základě nařízení rady č. 724/75 vzniká Evropský fond pro regionální rozvoj – ERDF. Jeho účelem je poskytnout pomoc ekonomicky a sociálně slabším regionům. Tehdejší podoba regionální politiky byla ve formě fixní kvóty, kdy členské státy čerpaly z ERDF finanční prostředky na jednotlivé projekty. V roce 1988 však byly fixní kvóty nahrazeny principy programování – politiky orientované na dlouhodobější programové cykly. Bylo to v důsledku jejich kritiky, kdy členské země usilovaly o úplné čerpání přidělených prostředků na úkor efektivity. V neposlední řadě k zavedení principu programování, konkrétně Integrovaných středomořských programů podpory, přispěl vstup Spojeného království (1973), Řecka (1981) a Španělska s Portugalskem (1986), které poukazovali na nerovnosti mezi jednotlivými členskými zeměmi a jejich regiony a na potřebu řešení tohoto problému. Hlavním impulsem pro rozvoj regionální politiky se stal plán na vznik jednotného vnitřního trhu z roku 1986.

Prostřednictvím balíčku opatření Delors I byla v roce 1988 úloha ES posílena. Prostředky na podporu zaostalých regionů byly zdvojnásobeny a regionální a strukturální politika byla postavena na úroveň sdílených politik. Reforma regionální a strukturální politiky z tohoto roku tak výrazně změnila jejich fungování, a to zejména díky čtyřem následujícím principům:

- princip programování – v jeho rámci bylo umožněno shrnout více aktivit do jednoho plánu rozvoje, narozdíl od původního mechanismu, kdy se Evropská komise účastnila schvalování jednotlivých projektů. Tento princip funguje tak, že nejprve jsou odpovědnými orgány v členské zemi zpracovány Národní rozvojové plány, jež určují oblasti, kde bude aplikována podpora. Na jejich základě poté Evropská komise vyjednává podobu pomoci, poskytnutých za strukturálních fondů. Takto vyjednaná dohoda se nazývá Rámec podpory Společenství. Posledním krokem je schválení Operačních programů, které vymezují priority, na které budou

konkrétní projekty navázány. Po roce 1993 byly jako reakce na kritiku silného postavení Komise při tvorbě programového rámce a složitých procedur schvalování zavedeny, pro určité aktivity, jednodušší postupy – Jednotné programové dokumenty;

- princip partnerství – principem partnerství se rozumí úzká spolupráce a partnerství mezi evropskou národní a místní administrativou. V rámci této spolupráce vzrostl zájem o tzv. Public Private Partnership, kdy se na realizaci veřejných projektů podílí také soukromý sektor;
- princip koncentrace – tento princip zaměřoval pomoc a podporu na nejvíce postižené oblasti. Nově definovala Evropská komise těchto 5 cílů:
 1. Cíl 1 – podpora rozvoje a strukturálních změn zaostávajících regionů;
 2. Cíl 2 – přeměna regionů či jejich částí;
 3. Cíl 3 – boj s dlouhodobou nezaměstnaností;
 4. Cíl 4 – podpora integrace mladých lidí na trh práce;
 5. Cíl 5a – zrychlení strukturálních změn v zemědělství;
 6. Cíl 5b – podpora rozvoje venkovských oblastí.

Z těchto pěti cílů (cíl 5 byl rozdělen na dva dílčí cíle) byly cíle 1, 2 a 5b a jejich dosažení prostřednictvím čerpání fondů, vyčleněny na nejpostiženější regiony. Oproti tomu, o podporu v dosažení cílů 3, 4 a 5a mohl žádat každý region v EU.

- princip doplňkovosti – důvodem pro zavedení principu doplňkovosti byly obavy z neefektivního využívání prostředků strukturálních fondů. Pro období let 1994-1999 byly dokonce zpřísněny finanční kontroly a členské země musely poskytovat podrobnější informace o čerpání prostředků z fondů. Díky principu doplňkovosti prostředky z fondů pouze doplňují financování projektů, jež jsou spolufinancovány ze státního rozpočtu, soukromých zdrojů atd. Členská země je také povinna dokázat, že bezdůvodně nesnížila objem financování do oblasti podporované strukturálními fondy.

Dalšího rozvoje regionální a strukturální politiky EU bylo dosaženo v roce 1992 při podpisu Maastrichtské smlouvy - Smlouvy o založení Evropské unie, jež zahrnovala plán na přechod od Hospodářské k měnové unii. Smlouva zavazovala zmírnit sociální a ekonomické nerovnováhy mezi regiony členských zemí. K tomu měly napomoci: Fond soudržnosti - CF (Cohesion Fund), Skupina Evropské banky, také již zmiňovaný ERDF, Evropský sociální fond – ESF (European Social Fund), Evropský zemědělský orientační a záruční fond – EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund), Finanční nástroj pro orientaci rybolovu - FIG (Financial Instrument for Fisheries Guidance) a Evropský investiční fond - EIF (European Investment Fund).¹¹

Evropský investiční fond – založený v roce 1994 je vlastně nástroj doplňující standardní operace Evropské investiční banky (European investment Bank, EIB). Je totiž používán k dofinancování rizikovějších projektů – podpoře malých a středních podniků.

Fond soudržnosti byl zřízen v roce 1994 za účelem pomoci ekonomicky slabším zemím pro financování infrastruktury. Těm měl pomoci splnit kritérium pro vstup do Hospodářské a měnové unie.

Evropský fond pro regionální rozvoj je v současnosti největším fondem co do objemu vynaložených prostředků. Jeho úkolem je zlepšit ekonomický potenciál a strukturální přizpůsobení zaostávajících regionů. Vznikl jako podpora fondů ESF a EAGGF, a také, aby po rozšíření unie v roce 1973 vyrovnal přerozdělování prostředků v rámci SZP. Systém financování z ERDF probíhal před rokem 1988 na kvótní bázi stanovené Radou ministrů. Po reformě regionální a strukturální politiky v roce 1988 byly pomoci znevýhodněným oblastem poskytovány formou Národních iniciativ a Iniciativ Společenství.

¹¹ O jednotlivých nástrojích více viz empirická část

- Národní iniciativy- jedná se o víceleté dokumenty, které analyzují problémové oblasti a návrhy opatření, na jejichž financování by se mohly podílet strukturální fondy;
- Iniciativy Společenství – zaměřují se na spolupráci např. odlehlých či příhraničních oblastí v rámci EU a doplňují finanční pomoc aplikovanou Národními iniciativami;
- Technická pomoc a inovační akce.

5.1 Národní iniciativy

Evropská Komise schvaluje v rámci Národních iniciativ vždy pro určité období skupinu cílů regionální a strukturální politiky. Například pro časový úsek 1989-1993 to bylo šest, resp. pět již zmíněných cílů. Pro následující šestileté období byly cíle doplňovány a v roce 1995 byl přidán Cíl 6, pojednávající o podpoře regionů s mimořádně nízkou hustotou zalidnění. Pro období 2000-2006 byly stanoveny pouze tři cíle:

- podpora rozvoje a strukturálního přizpůsobování zaostalých regionů;
- hospodářská a sociální konverze oblastí potýkajících se se strukturálními problémy;
- modernizace a adaptace systémů vzdělávání, odborné přípravy a zaměstnanosti.

Regionům, které nesplňovaly kriteria pro zařazení do některého ze tří cílů, byly poskytovány tzv. přechodné pomoci, v jejichž rámci dostávaly, nejdéle však do roku 2005, postupně se snižující příspěvky.

5.2 Iniciativy Společenství

Své finance rozděluje Evropská komise, kromě Národních iniciativ, také do Iniciativ Společenství. Tyto iniciativy však pokrývají širší spektrum podpor než Národní iniciativy. Pro období let 1989-1993 bylo zřízeno 16 iniciativ. Mezi nimi ENVIREG – iniciativa zaměřená na ochranu životního prostředí, TELEMATIQUE – iniciativa podporující malé a

střední podnikání, REGIS – podpora integrace odlehlých regionů či INTERREG – iniciativa zaměřená na podporu přeshraniční spolupráce¹².

5.3 Finanční prostředky v rámci strukturálních operací

Základním prvkem financování programů je rozpočtový závazek a rozpočtová platba. Rozdíl mezi nimi je takový, že závazek nepředstavuje skutečný pohyb zdrojů. Je to dohoda mezi Evropskou komisí a členskou zemí o umístění prostředků z fondů. Naproti tomu platba je výdajem z rozpočtu EU. Vztah mezi Evropskou komisí a členskou zemí přijímající platbu je nepřímý a je realizován prostřednictvím platebního orgánu. Ten je odpovědný za oprávněnost čerpání finančních prostředků příjemci a je určen členskou zemí. Jestliže jsou forma a objem pomoci schváleny, převede Komise na účet platebního orgánu zálohu, jež je vratná v případě, že v následujících 18 měsících nevzniknou žádné oprávněné náklady. Pro obdržení dalších plateb je nutné předložit doklady o vzniku nákladů na jejichž základě Komise uhradí vyčerpanou část závazku.

Vzhledem k odlišnosti správního členění jednotlivých členských států a z toho vyplívajícím komplikacím při alokaci zdrojů dle počtu obyvatel a rozlohy bylo nutné, zavést jednotnou územní klasifikaci členských zemí. Ta byla vytvořena již na počátku 70. let Evropským statistickým úřadem ve spolupráci se statistickými úřady jednotlivých členů EU. Systém byl pojmenován NUTS (Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques, Nomenklatura územních statistických jednotek) a slouží pro socio–ekonomické analýzy regionů, sběr dat, rozvoj a harmonizaci regionální statistiky na úrovni unie.

Vzhledem ke zmíněným odlišnostem byla již existující dvoustupňová struktura územně správního členění doplněna vytvořením umělých statistických jednotek na úrovni, která nebyla v dané zemi tvořena přirozenými správními stupni. Dále byly zavedeny další dvě úrovně NUTS 4 a NUTS 5, které jsou v současnosti nahrazeny místními správními jednotkami (local Administrative Units, LAU).

¹² Více viz empirická analýza v 8. kapitole

- NUTS 1 – velká oblast daného státu, která je obvykle tvořena několika celky. NUTS 1 je v případě České republiky tvořen celým územím státu.
- NUTS 2 – z hlediska populace se velikost této jednotky pohybuje od jednoho až ke dvěma miliónům obyvatel. ČR je rozdělena na 8 územních jednotek NUTS 2.
- NUTS 3 – jedná se o jednotku velikosti 200 - 400 tisíc obyvatel. V České republice se jedná o kraje.
- (NUTS 4) LAU 1– v ČR jsou představovány územím bývalých okresů.
- (NUTS 5) LAU 2– v ČR velikost obce

Pro první tři úrovně NUTS byla stanovena populační hranice. Tak např. pro NUTS 1 je minimální počet obyvatel 3 miliony a maximální 7 milionů. NUTS 2 se pohybuje v rozmezí 800 000 – 3 000 000 obyvatel. NUTS 3 je v intervalu 150 – 800 tisíc obyvatel.

6. Analýza výdajů rozpočtu Evropské unie

Tato kapitola je věnována praktické analýze výdajové strany rozpočtu Evropské unie. V jejím rámci bude poskytnut přehled vývoje celkových výdajů (absolutních i relativních) rozpočtu. Dále přehled výdajů nejobjemnějších Hlav a také analýzy jejich jednotlivých nástrojů.

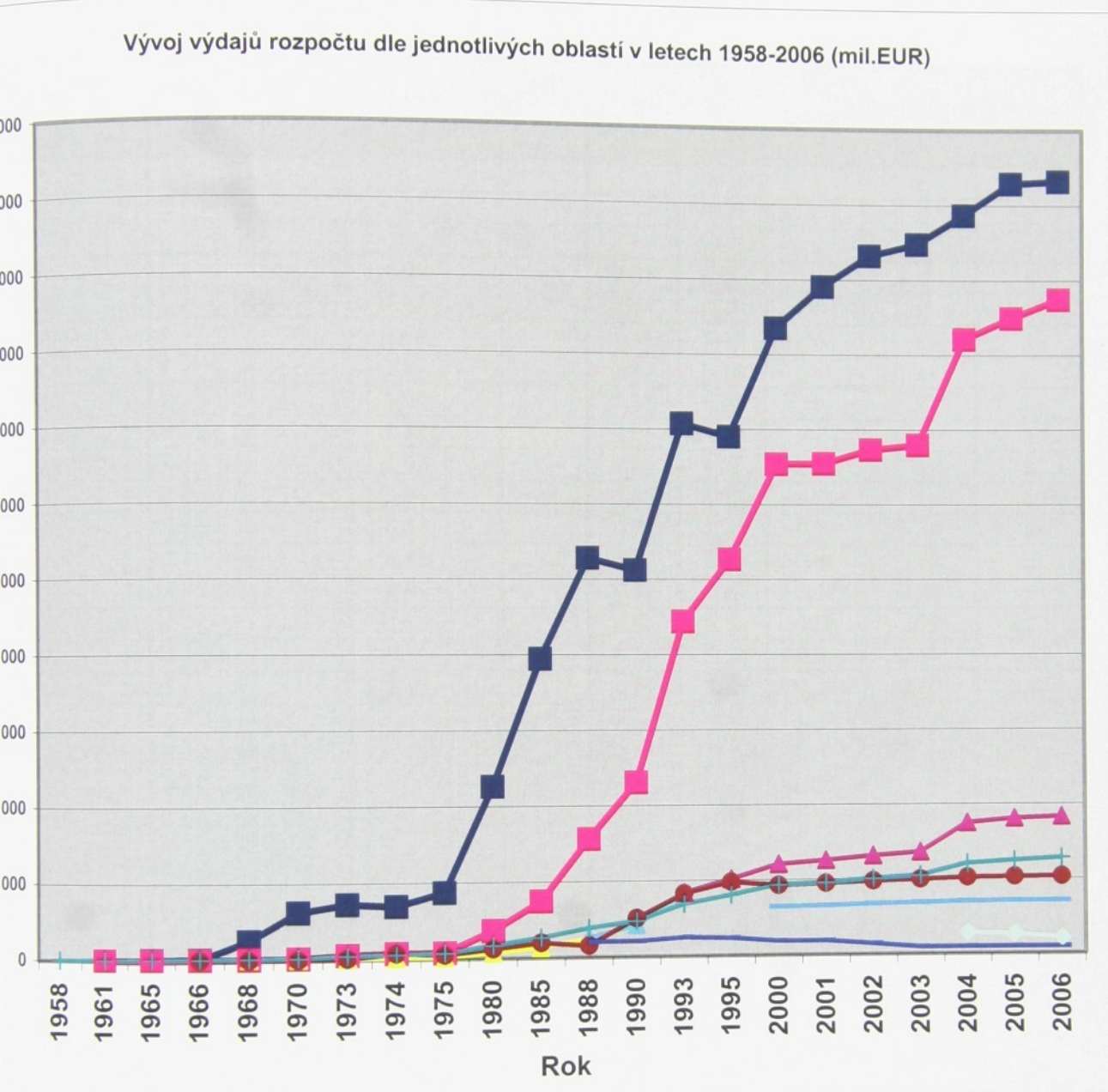
6.1 Celkový přehled výdajů

Tabulka č. 5 Přehled výdajů rozpočtu Evropské unie v období 1958-2006 (mil. EUR)

	Zemědělství	Strukturální operace	Výzkum	Politiky s každoroč. rozvržením	Vnitřní vztahy	Vnější vztahy	Administrativa	Rezervy	Předvstupní pomoc	Kompenzace
8	x	x	x	x	x	x	7,3	x	x	x
1	x	8,6	x	x	x	x	25,4	x	x	x
2	28,7	4,6	x	x	x	x	43,3	x	x	x
3	50,7	22,1	x	x	x	0,9	50,9	x	x	x
4	1 259,7	58,5	73,4	x	x	1,0	94,7	x	x	x
5	3 108,1	95,4	63,4	x	x	1,4	115,3	x	x	x
6	3 614,4	295,1	70,1	x	x	63,3	245,3	x	x	x
7	3 459,8	281,8	110,3	x	x	358,5	306,3	x	x	x
8	4 327,7	375,3	115,9	x	x	250,9	364,0	x	x	x
9	11 291,9	1 808,5	364,2	x	x	603,9	829,9	x	x	x
10	19 727,8	3 702,9	677,9	x	x	963,8	1 304,8	x	x	x
11	26 395,2	7 790,0	x	1 210,0	x	768,1	1 906,1	1 000,0	x	x
12	25 604,6	11 533,0	x	2 071,0		2 523,0	2 332,9	1 000,0	x	x
13	35 352,0	22 192,0	x	x	4 180,0	4 120,0	3 417,0	1 224,0	x	x
14	34 490,4	26 329,0	x	x	5 055,0	4 873,0	3 999,0	1 146,0	x	x
15	41 738,0	32 678,0	x	x	6 031,0	4 627,0	4 638,0	906,0	3 174,0	x
16	44 530,0	32 720,0	x	x	6 272,0	4 735,0	4 776,0	916,0	3 240,0	x
17	46 587,0	33 638,0	x	x	6 558,0	4 873,0	5 012,0	676,0	3 328,0	x
18	47 378,0	33 968,0	x	x	6 796,0	4 972,0	5 211,0	434,0	3 386,0	x
19	49 305,0	41 035,0	x	x	8 722,0	5 082,0	5 983,0	442,0	3 455,0	1 410,0
20	51 439,0	42 441,0	x	x	9 012,0	5 119,0	6 185,0	446,0	3 472,0	1 305,0
21	51 587,0	43 701,0	x	x	9 138,0	5 130,0	6 356,0	446,0	3 472,0	1 046,0

zdroj: [2] 2.11.2006, vlastní zpracování

č.1 Celkový přehled výdajů v období 1958-2006 (mil. EUR)



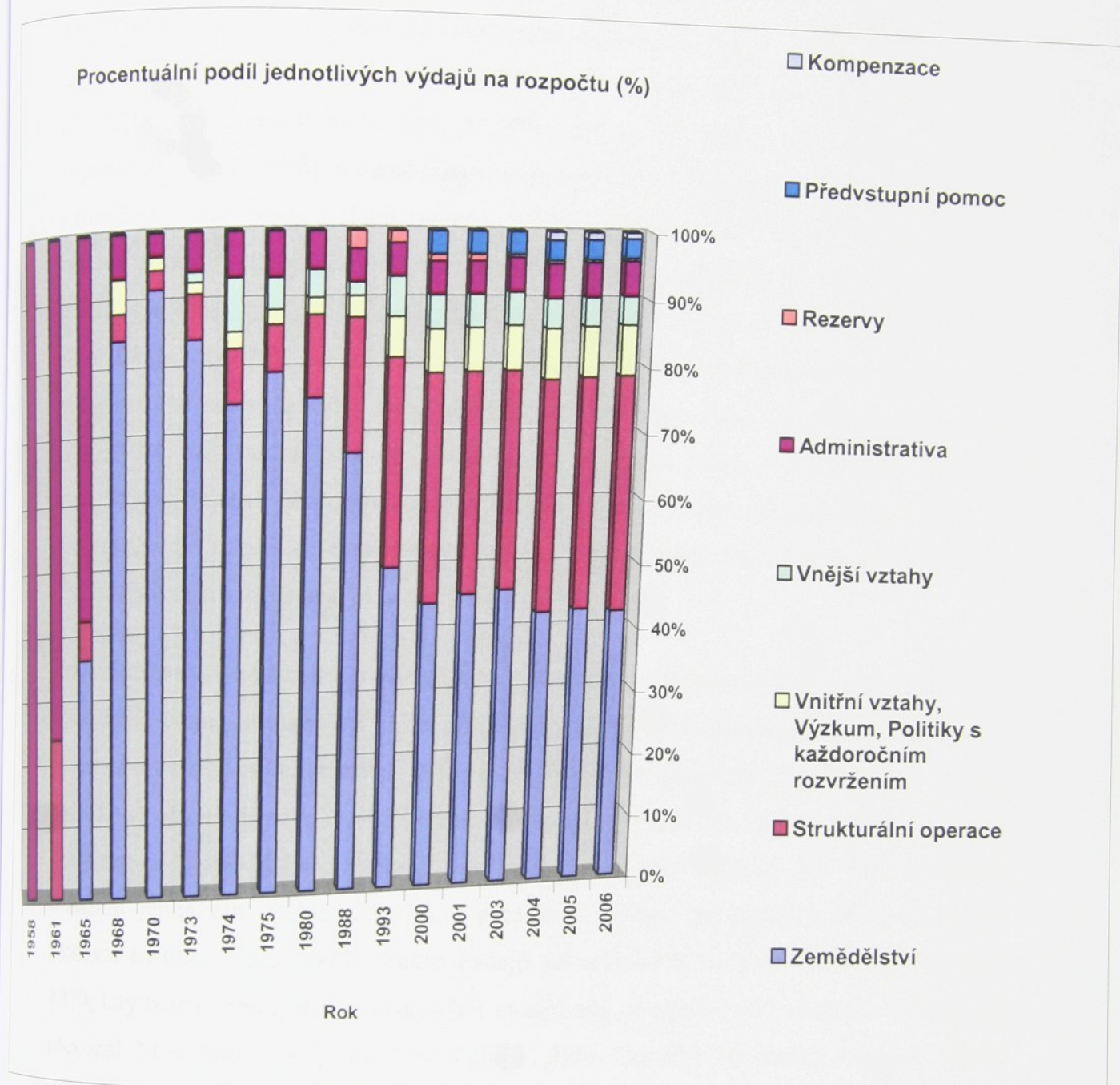
: [2] 2.11.2006

Tabulka č.6 Přehled podílů jednotlivých oblastí výdajů na rozpočtu EU v období 1958-2006 (%)

Rok	Zemědělství	Strukturální operace	Vnitřní vztahy, Výzkum, Politiky s každoročním rozvržením	Vnější vztahy	Administrativa	Rezervy	Předvstupní pomoc	Kompence
1958	x	x	x		100,00	x	x	x
1961	x	25,29	x		74,71	x	x	x
1965	37,47	6,01	x		56,53	x	x	x
1968	84,66	3,93	4,93	0,07	6,36	x	x	x
1970	91,81	2,82	1,87	0,04	3,41	x	x	x
1973	80,23	6,25	1,56	1,41	5,44	x	x	x
1974	71,68	7,78	2,29	7,43	6,35	x	x	x
1975	74,40	6,45	1,99	4,31	6,26	x	x	x
1980	71,21	11,40	2,30	3,81	5,23	x	x	x
1988	58,26	17,20	2,67	1,70	4,21	2,21	x	x
1993	50,21	31,52	5,94	5,85	4,85	1,74	x	x
2000	44,50	34,84	6,43	4,93	4,94	0,97	3,38	x
2001	45,82	33,67	6,45	4,87	4,91	0,94	3,33	x
2003	46,38	33,25	6,65	4,87	5,10	0,42	3,31	x
2004	42,71	35,55	7,56	4,40	5,18	0,38	2,99	1,22
2005	43,07	35,54	7,55	4,29	5,18	0,37	2,91	1,09
2006	42,68	36,15	7,56	4,24	5,26	0,37	2,87	0,87

Zdroj: [2] 2.11.2006, vlastní zpracování

Graf č.2 Procentuální podíl jednotlivých výdajů na celkových výdajích rozpočtu EU v období 1958-2006 (%)



Zdroj: [2] 2.11.2006

Grafy č. 1, č.2 a tabulky č.5 a č.6 poskytují celkový přehled vývoje výdajů v časovém období 1958 – 2006. Jak je zřejmé, oblastmi, na něž jsou vynakládány největší objemy finančních podpor, jsou zemědělství a strukturální operace. To je patrné zejména z grafu č.2. Znázornění údajů pouze grafem č.1, v absolutní výši, by nebylo dostačující. Proto je

do textu zařazen i graf č.2, vyjadřující procentuální podíl jednotlivých oblastí výdajů na celkovém rozpočtu. Tak lze například pozorovat fakt, že i přes skutečnost neustále se zvyšujících výdajů na zemědělství jejich procentuální podíl na celkovém rozpočtu klesá. Například v roce 1975 dosahovaly tyto výdaje částky 4 327 mil. EUR a jejich podíl na celkových výdajích činil 74,4%. O třicet let později, v roce 2005, přesáhly hranici 50 000 mil. EUR, avšak jejich podíl činil 43,07%, což je výrazný pokles. Fakt neustále se zvyšujících výdajů na oblast zemědělství si lze vysvětlit skutečností, že EU se v čase vyvíjí a rozšiřuje. Vstup nových členů znamená nutnost dalších výdajů na tento sektor tak, aby celkové uskupení a jeho zemědělský sektor mohly pracovat efektivně. Každý členský stát je totiž specifický, jak např. demografickým složením obyvatelstva, zvyky, kulturou, tak geografickými podmínkami. Proto nelze vyvinout jakousi jednotnou šablonu či model, podle kterého se bude řídit přerozdělování prostředků v rámci zemědělství. A ne jen zemědělství, ale i všech ostatních oblastí, spadajících do zájmu a financování Evropské unie. Proto je nutné přistupovat ke každému členskému státu individuálně, a proto se i vývoj výdajů na sektor zemědělství v čase mění a výdaje rostou. Tuto skutečnost lze obecně aplikovat i na ostatní oblasti výdajových politik.

Lze konstatovat, že finanční prostředky na zemědělství a strukturální operace jsou skupiny výdajů, jež čerpají z rozpočtu EU největší objem finančních prostředků. Dohromady činí jejich podíl na výdajích zhruba 80%. Z grafu č.2 lze pozorovat, že výdaje na ostatní politiky se nemohou svými výdaji dvěma předešlým rovnat. To však neznamená, že jsou nevýznamné či podřadné. Naopak, lze říci, že všechny politiky EU jsou z hlediska dosažení jejich cílů stejně důležité. I přes nižší výdaje na ostatní politiky je možné sledovat rostoucí trend podílu těchto výdajů na celkových výdajích. Tak např. od roku 1970, kdy tvořily pouhých 5% celkových výdajů EU, se jejich podíl neustále zvyšoval, až překonal 20 % hranici a v roce 2005 činil 21,39%. Největší zastoupení zde mají výdaje vynaložené na vnitřní politiky, vnější vztahy a administrativu.

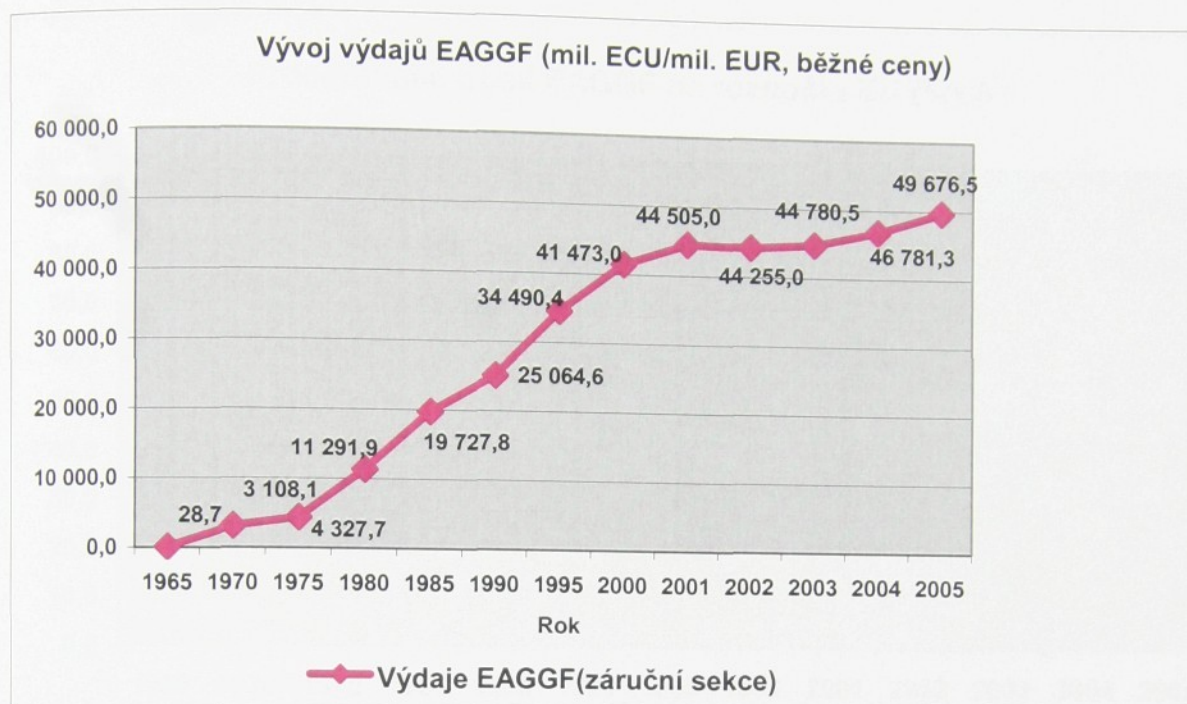
7. Společná zemědělská politika

Společná zemědělská politika (SZP) je zakotvena ve Smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství ve člancích 32 až 38 Hlavy II. Článek 33 pak konkrétně stanovuje cíle společné zemědělské politiky takto:

- zvýšit produktivitu zemědělství podporou technického pokroku a zajišťováním racionálního rozvoje zemědělské výroby a optimálního využití výrobních činitelů, zejména pak pracovní síly,
- zajistit odpovídající životní úroveň zemědělské komunity, a to zejména zvýšením příjmů osob pracujících v zemědělství,
- stabilizace trhů,
- plynulé zásobování,
- dodávky spotřebitelům za rozumné ceny. [15]

Náplní společné zemědělské politiky, jež byla stanovena na konferenci ve Stresa v roce 1958, bylo vybudování celní unie – tedy jednotného trhu pro zemědělské výrobky členů, bez překážek výměny zboží v agrárním sektoru. Celní unie byla dobudována 1.7.1968, kdy byla mezi členskými státy zrušena cla na dovoz průmyslových výrobků. Do osmnácti měsíců byla také odbourána veškerá cla na zemědělské produkty a pro obchodování mimo EU byl přijat jednotný celní sazebník. Tato konference dále stanovila vytvoření cenové výhody proti dováženým výrobkům a tím preferenci „domácích“ výrobků a ochranu producentů. Dále bylo stanoveno, že veškeré výdaje, spojené s uplatňováním společné zemědělské politiky, budou kryty z rozpočtu EU, a to konkrétně z EAGGF.[7]

Graf č.3 Vývoj výdajů na SZP v letech 1965-2005 (EAGGF – záruční sekce, mil. ECU, mil. EUR)

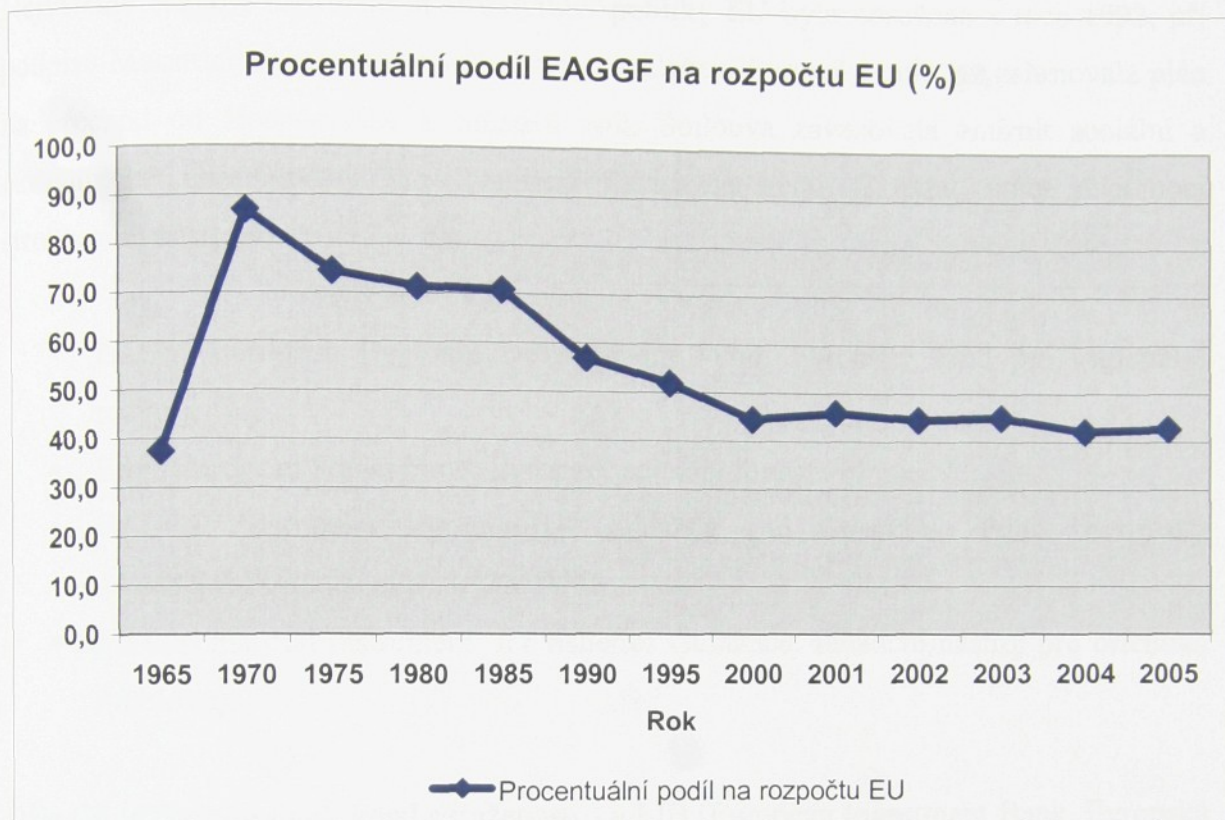


Zdroj: [2] 2.11.2006

Výdaje rozpočtu EU na Evropský zemědělský orientační a záruční fond, jež tvoří nejpodstatnější položku rozpočtu, vykazují rostoucí tendenci. Při pohledu na graf č.3 je zřejmé, že, spolu s postupným rozšiřováním Společenství, byl rozpočet nucen krýt stále větší potřeby tohoto ekonomického, v čase se vyvíjejícího uskupení. Tak lze například pozorovat postupné navyšování výdajů na EAGGF až do roku 2005, kdy suma 49 676,5 mil. EUR představuje navýšení o 173 089 % oproti roku 1965. Z grafu lze usuzovat na poměrně plynulý vývoj výdajů, kdy nebyly zaznamenány žádné fluktuace, ať již tím, či oním směrem. Ten lze vysvětlit stále většími potřebami Společenství, kdy zvyšující se počet členů a jejich nutná podpora v této oblasti, si vyžaduje stále větší finanční prostředky.

Následující graf č.4 však dokazuje, že i při neustále se zvyšujících výdajích na politiku zemědělství jejich podíl na celkových výdajích rozpočtu klesá. V roce 1970 tak lze například pozorovat historicky nejvyšší podíl téměř 90 % na celkových výdajích. Ten však v čase postupně klesá a v současnosti se pohybuje okolo hranice 40 %.

Graf č.4 Procentuální podíl výdajů na zemědělství v rozpočtu EU v letech 1965-2005
(záruční sekce, %)



Zdroj:[2] 2.11.2006

8. Strukturální operace

Největšího rozvoje regionální a strukturální politiky EU bylo dosaženo v roce 1992, při podpisu Maastrichtské smlouvy - Smlouvy o založení Evropské unie jež zahrnovala plán na přechod od Hospodářské k měnové unii. Smlouva zavazovala zmírnit sociální a ekonomické nerovnováhy mezi regiony členských zemí. K tomu měly napomoci strukturální nástroje:

- ERDF (European Regional Development Fund, Evropský fond pro regionální rozvoj),
- ESF (European Social Fund, Evropský sociální fond),
- EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, Evropský zemědělský orientační a záruční fond)
- FIG (Financial instrument for fisheries Guidance, Finanční nástroj pro orientaci rybolovu).

Dále CF (Cohesion fund, Fond sdruženosti) a EIB (European Investment Bank, Evropská investiční banka).

Evropský fond pro regionální rozvoj – vznikl v roce 1975 a v současnosti je největším fondem co do objemu vynaložených finančních prostředků. Jeho úkolem je zlepšit ekonomický potenciál a strukturální přizpůsobení zaostávajících regionů členských států.

Systém financování z ERDF probíhal před rokem 1988 na kvótní bázi stanovené Radou ministrů. Po reformě regionální a strukturální politiky v roce 1988 byly pomoci zaostávajícím oblastem poskytovány formou Národní iniciativy a Iniciativy Společenství.

- Národní iniciativy (NI) – jedná se o víceleté dokumenty, které analyzují problémové oblasti a podávají návrhy opatření na jejichž financování by se mohly podílet strukturální fondy;
- Iniciativy Společenství – zaměřují se na spolupráci např. odlehlých či příhraničních oblastí v rámci EU a doplňují finanční pomoc aplikovanou Národními iniciativami.

Evropská komise schvaluje v rámci NI, vždy pro určité období skupinu, cílů regionální a strukturální politiky. Tabulka č.7 poskytuje přehled cílů Národních iniciativ pro časové období 1989 – 2006.

Tabulka č.7 Přehled cílů Národních iniciativ

	1989-1993	1994-1999	2000-2006
Cíl 1	podpora rozvoje a strukturálních změn zaostávajících regionů	podpora rozvoje a strukturálních změn zaostávajících regionů	podpora rozvoje a strukturálního přizpůsobování zaostávajících regionů
Cíl 2	přeměna regionů, příhraničních regionů nebo jejich částí	přeměna regionů nebo jejich částí závažně postižených poklesem průmyslové výroby	hospodářské a sociální konverze oblastí, které se potýkají se strukturálními problémy
Cíl 3	boj s dlouhodobou nezaměstnaností	boj s dlouhodobou nezaměstnaností a pomoc při integraci na trh práce pro lidi mladé a obyvatele ohrožené sociální exkluzí	adaptace a modernizace politik a systémů vzdělávání, odborné přípravy a zaměstnanosti
Cíl 4	podpora integrace mladých lidí na trh práce	podpora adaptaci pracovníků, kteří ztratili práci v důsledku strukturálních změn	
Cíl 5a	urychlení strukturálních změn v zemědělství	urychlení strukturálních změn v zemědělství v rámci reformy SZP a podpora strukturálních změn rybolovného průmyslu v rámci reformy SRO ¹⁾	
Cíl 5b	podpora rozvoje venkovských oblastí	podpora rozvoje a přizpůsobování venkovských oblastí	
Cíl 6		podpora rozvoje regionů s mimořádně nízkou hustotou zalidnění	

Zdroj: [2] 2.11.2006, vlastní zpracování

Své finance rozděluje Evropská komise, kromě Národních iniciativ, také do Iniciativ Společenství. Ty však pokrývají širší spektrum podpor než NI. Jejich přehled přináší tabulka č.8.

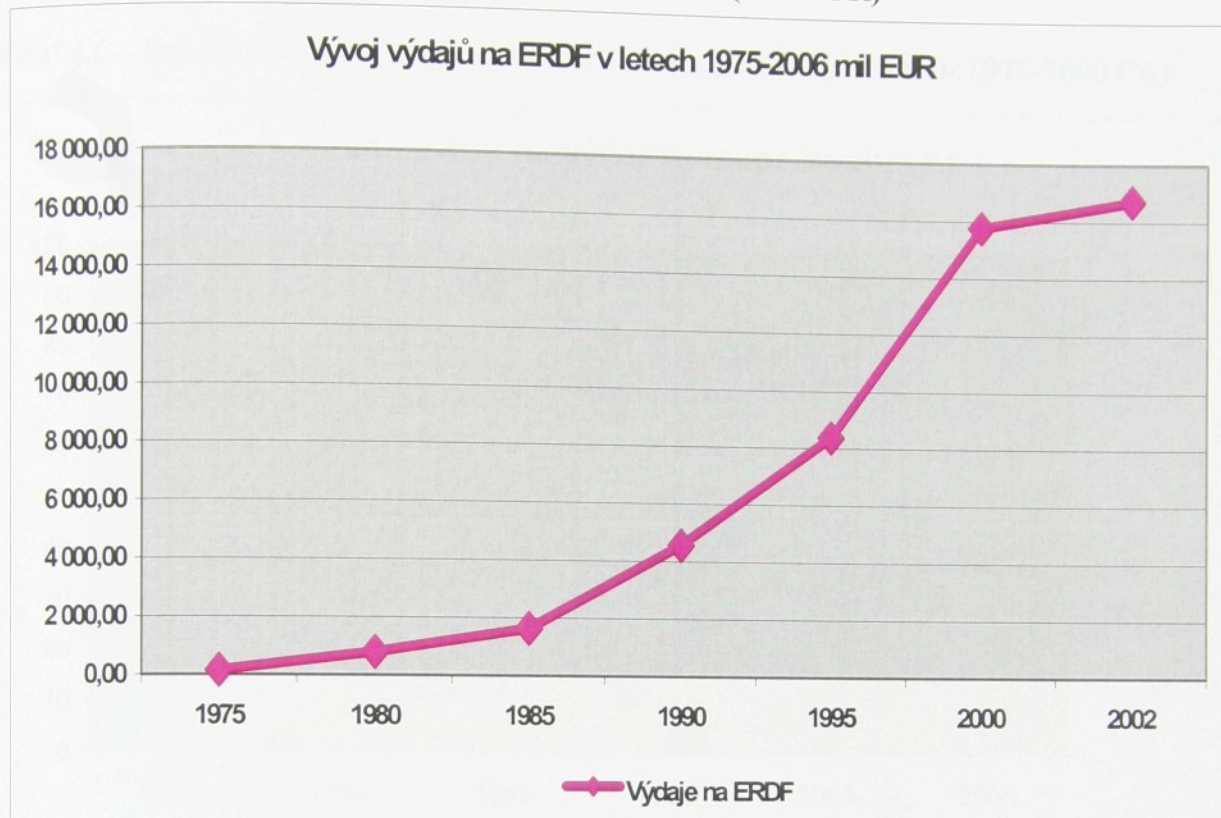
Tabulka č.8 Přehled Iniciativ Společenství a výdajů na ně v letech 1989 - 1999
(mil. EUR)

Iniciativa	Příděly na platby 1989-1993	%	Příděly na platby 1994-1999	%
INTERREG	1 075,0	20,3	3 472,0	24,7
REGIS	181,4	3,4	600,0	4,3
ENVIREG	576,8	10,9		
REGEN	292,5	5,5		
STRIDE	441,5	8,5		
TELEMATIQUE	235,2	4,5		
PRISMA	105,3	2,0		
LEADER	454,6	8,6	1 731,0	12,3
RECHAR	380,4	7,2	453,0	3,2
RENAVAL	299,1	5,7		
RESIDER	264,4	5,0	568,0	4,0
KONVER	127,8	2,4	725,0	5,1
RETEX	86,4	1,6	596,0	4,2
NOW	154,8	2,9		
HORIZON	295,5	5,6		
EUROFORM	313,8	5,9		
EMPLOYMENT			1 810,0	12,9
ADAPT			1 605,0	11,4
SMEs			1 065,0	7,6
URBAN			869,0	6,1
PESCA			294,0	2,1
PEACE			195,0	2,1
	5 284,5	100,0	13 983,0	100,0

Zdroj: [2] 7.11.2006, vlastní zpracování

8.1 Evropský fond pro regionální rozvoj

Graf č.5 Vývoj výdajů na ERDF v letech 1975-2006 (mil. EUR)

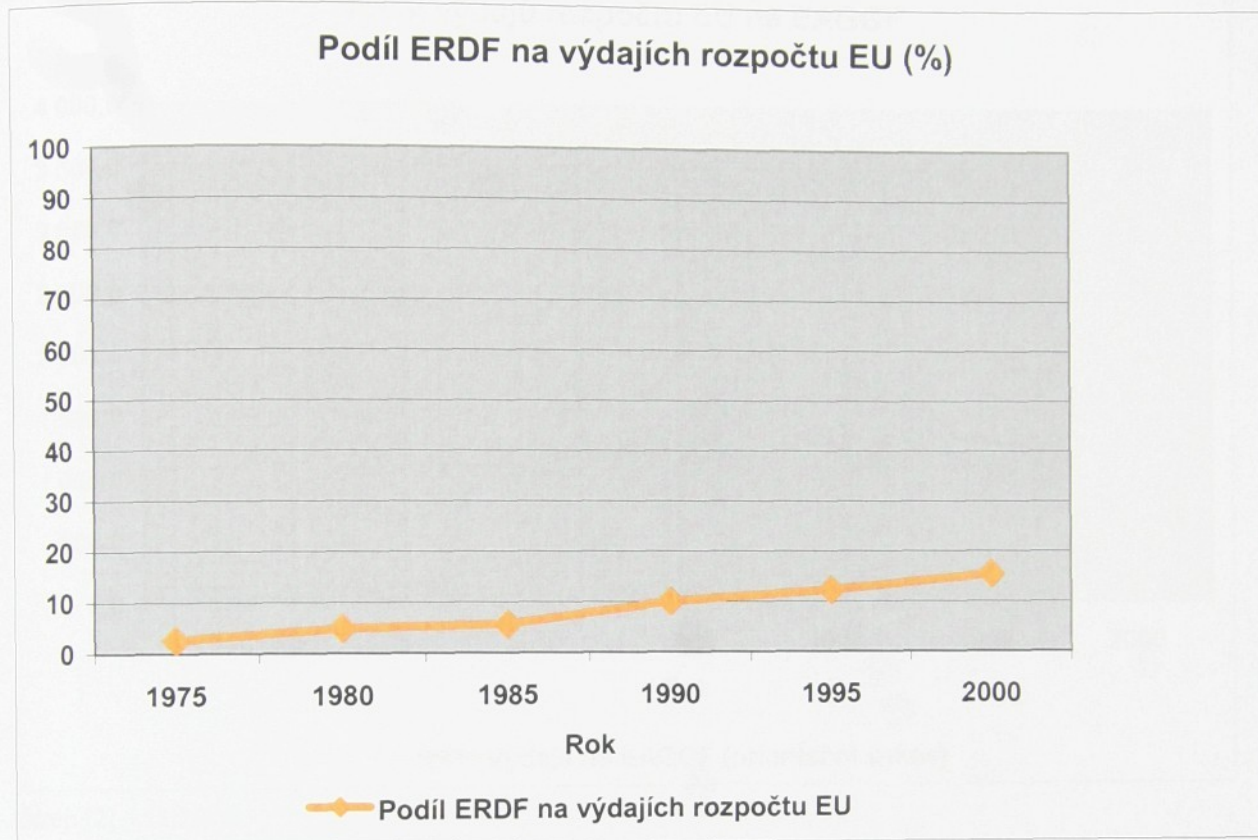


Zdroj: [2] 2.11.2006

Výdaje na Evropský fond pro regionální rozvoj vykazují, stejně jako výdaje na EAGGF (záruční sekce), rostoucí tendenci. Avšak nedosahují tak dramatického růstu jako již zmíněné výdaje na EAGGF (záruční sekce). V tomto případě lze hovořit o nárůstu o 11 144 % mezi roky 1975 a 2002. Podíl na tomto růstu má zejména období let 1985 – 2000. Z křivky grafu číslo 5 je zřejmé, že v těchto letech byl růst výdajů největší a křivka je zde nejstrmější. Příčinu tohoto, ve srovnání s předchozím obdobím prudkého růstu, lze, dle mého názoru hledat, v rostoucím počtu členů uskupení. Konkrétně se jednalo o vstup Řecka (1981) a Portugalska se Španělskem (1986). Tyto státy a zejména jejich regiony nedosahovaly úrovně rozvoje dosavadních členů, a proto bylo třeba vynaložit značné finanční prostředky na vyrovnání těchto rozdílů. Při pohledu na graf č.6 je patrné, že zatímco podíl výdajů EAGGF na celkových výdajích rozpočtu EU klesá, v případě finančních prostředků vynaložených na Evropský fond pro regionální rozvoj je tento trend opačný. Podíl těchto výdajů postupně roste. Tak se v roce 1990 poprvé dostávají na hranici

10 % a dále rostou. O deset let později, v roce 2000, tvoří výdaje na ERDF 15,4 % z celkových výdajů rozpočtu EU

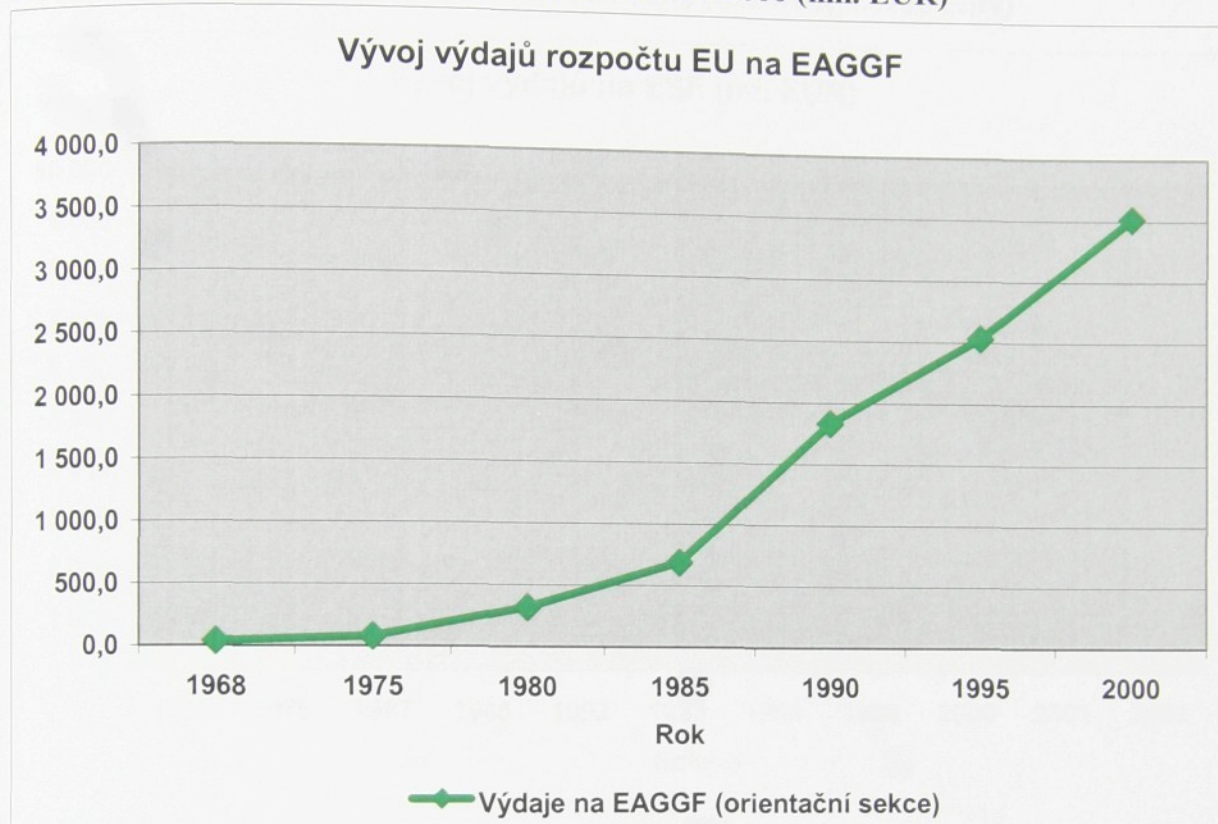
Graf č.6 – Procentuální podíl výdajů ERDF na rozpočtu EU v letech 1975-2000 (%)



Zdroj: [2] 2.11.2006

8.2 Evropský zemědělský orientační a záruční fond

Graf č.7 – Vývoj výdajů na EAGGF v období 1968-2000 (mil. EUR)



Zdroj: [2] 5.11.2006

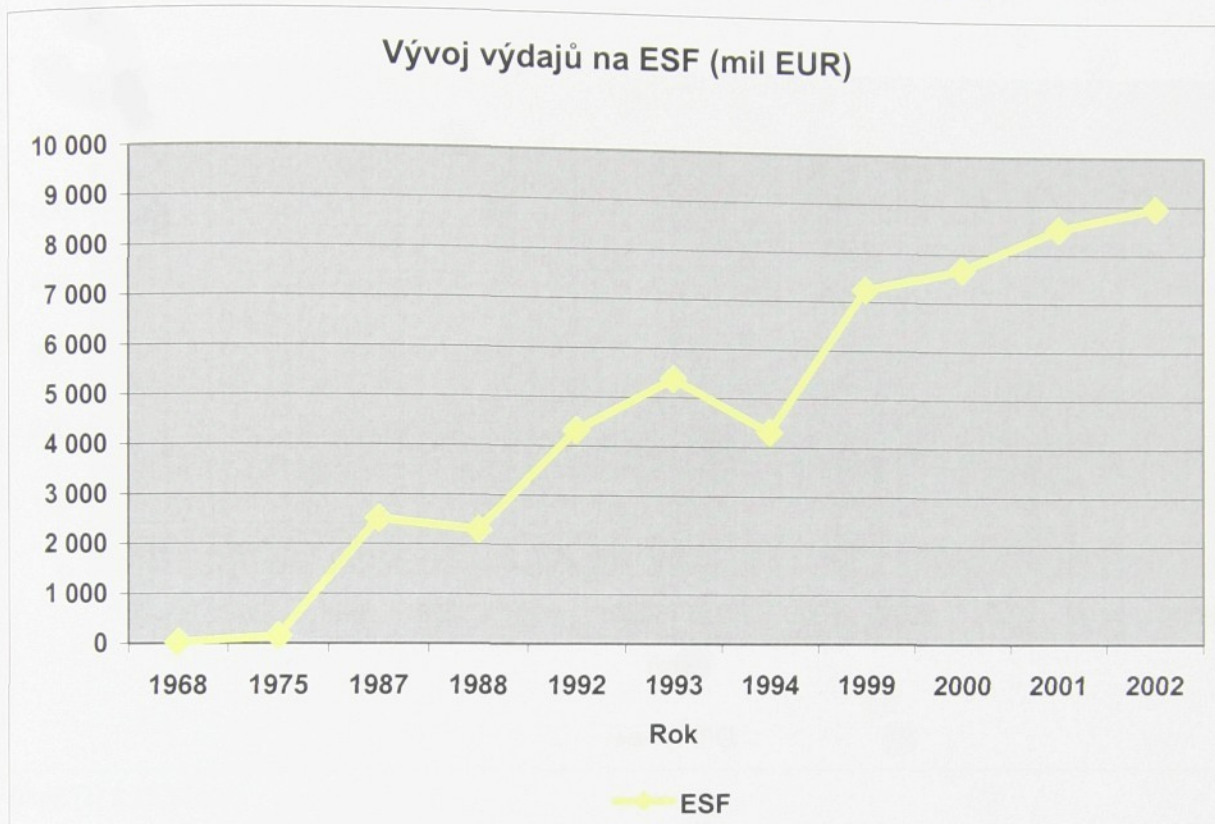
Graf č.7 zobrazuje vývoj výdajů dalšího strukturálního fondu, a sice EAGGF (orientační sekce), který slouží k financování podpory venkova. Ten vykazuje stabilní růst. Křivka grafu č.7 začíná strmě stoupat od roku 1980, což je patrně způsobeno rozšířením unie v tomto období o nové členské státy. Výdaje se z výše 34 mil. EUR v letech 1968 až 2000 postupně vyšplhaly až na výši 3 510,4 mil. EUR.

8.3 Evropský sociální fond

Evropský sociální fond (European Social Fund, ESF) je nejstarším strukturálním fondem. Byl zřízen v roce 1957 Římskou smlouvou o založení EHS. ESF je evropským finančním nástrojem, který podporuje vytváření nových a lepších pracovních míst, rozvoj lidských

zdrojů, zvyšování kvality a produktivity práce a sociální integraci na trhu práce. EFS podporuje také projekty zaměřené na boj proti nezaměstnanosti.

Graf č.8 Vývoj výdajů na ESF v letech 1968-2002 (mil EUR, běžné ceny)

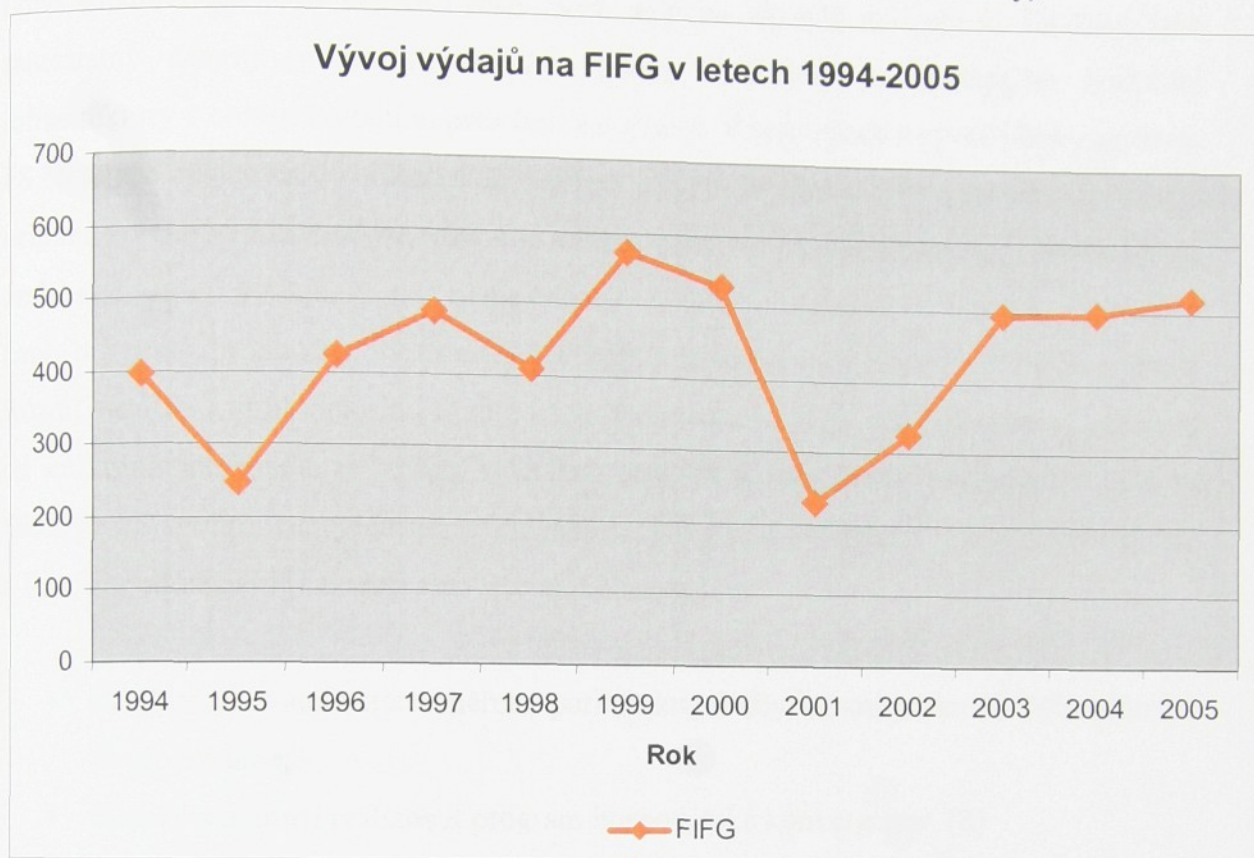


Zdroj: [2] 5.11.2006

Graf č.8 znázorňuje vývoj výdajů na Evropský sociální fond v období 1968-2002. Jak je z grafu patrné, výdaje z tohoto fondu jsou čerpány ve stále se zvyšujícím objemu. Je to dáno potřebou podpory v oblasti zaměstnanosti, produktivity práce a lidských zdrojů. Tyto výdaje plynou z otevření pracovních trhů ostatním členským státům a následné nutnosti zajistit pracovníkům jistotu pracovních míst a těm pracovníkům, kteří v důsledku jednotného pracovního trhu o práci přišli, zajistit např. rekvalifikaci tak, aby se mohli uplatnit v jiném oboru, či v jiné členské zemi.

8.4 Finanční nástroj pro orientaci rybolovu

Graf č.9 Vývoj výdajů na FIGG v letech 1994-2005 (mil. EUR, běžné ceny)



Zdroj: [2] 2.11.2006

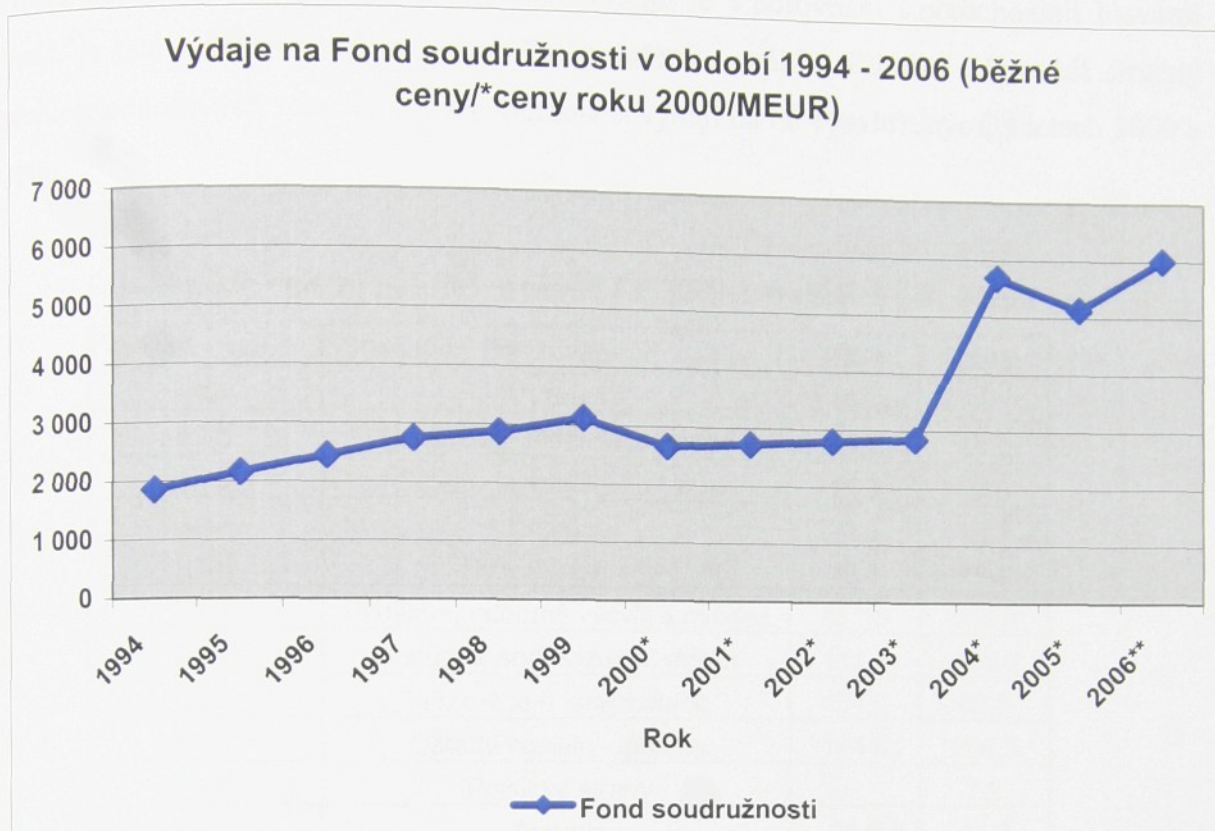
Pokud se jedná o vývoj výdajů finančního nástroje pro orientaci rybolovu (FIGG), jedná se poměrně o nový nástroj, který vznikl až v roce 1994, a který je zaměřen na restrukturalizaci rybářského odvětví (vznik v souvislosti se vstupem Švédska a Finska do EU). Výše finančních prostředků, přidělovaných v rámci tohoto nástroje, je poměrně kolísavá (jak je patrné z grafu č.9). První růst objemu prostředků byl zaznamenán v roce 1995, což dle mého názoru souvisí opět se vstupem nových přímořských států – Finska a Švédska, s nimiž je oblast rybolovu úzce spjatá. Nejnížší úrovně dosáhly tyto výdaje v roce 2001 a to konkrétně 229,1 mil. EUR a od tohoto minima finanční podpora oblasti rybolovu opět roste. Zatím nejvyšší úrovně dosáhly výdaje v roce 1999 a to 571,9 mil. EUR.

8.5 Fond soudružnosti

Fond soudružnosti (FS) vznikl v roce 1994, a to na základě nařízení č. 1164/94, jako samostatný nástroj (mimo strukturální fondy). Poskytuje prostředky na budování infrastruktury v oblasti životního prostředí a dopravy. V souvislosti s prvně jmenovaným je FS oprávněn zasahovat do oblastí souvisejících s udržitelným rozvojem, jež představují pro ochranu životního prostředí jednoznačné přínosy (obnovitelné zdroje energie, doprava). Na druhé straně stojí výdaje, na něž nemohou být finanční prostředky z FS použity. Jedná se např. o bytovou výstavbu, vyřazování jaderných elektráren z provozu, či úroky z úvěrů. Rozdíl mezi FS a strukturálními fondy, v jehož důsledku je FS veden jako nástroj oddělený od strukturálních fondů, je jednak v účelech poskytnutí finančních prostředků, a také ve faktu, že FS spolufinancuje jasně definované projekty a ne programy. Poskytování pomoci z Fondu soudružnosti je podmíněno dvěma faktory:

- HND na obyvatele státu, měřený paritou kupní síly, nesmí překročit 90% průměru Evropské unie;
- členský stát musí realizovat program hospodářské konvergence. [8]

Graf č.10 Vývoj přídelů na závazky Fondu soudružnosti v letech 1994-2006
(mil. ECU, mil. EUR)



Zdroj: [2] 2.11.2006 (** FP 2000-2006)

Graf č. 10 zobrazuje vývoj výdajů na Fond Soudružnosti v období 1994-2006. Vesměs lineární vývoj těchto výdajů je vystřídán prudkým vzestupem v roce 2004, kdy částka 2 893 mil EUR vynaložená v roce 2003 vzrostla v roce 2004 přibližně o 100 % na 5 682 mil. EUR. Tento nárůst výdajů FS lze vysvětlit tím, že 1.5.2004 přijala Evropská unie rekordní počet – 10 nových členských států, mezi nimiž byla i Česká republika.

9. Vnitřní politiky

Hlava III – Vnitřní politiky, ač její výše výdajů je v porovnání s předchozími hlavami malá, je tato oblast výdajů rozpočtu EU poměrně rozsáhlá. Tabulka č.9 uvádí stručný přehled jednotlivých sekcí Hlavy III současně s výdaji na ně vynaloženými v letech 2000 a 2006.

Tabulka č.9 Vnitřní politiky v rámci FP 2000-2006 mil. EUR, běžné ceny

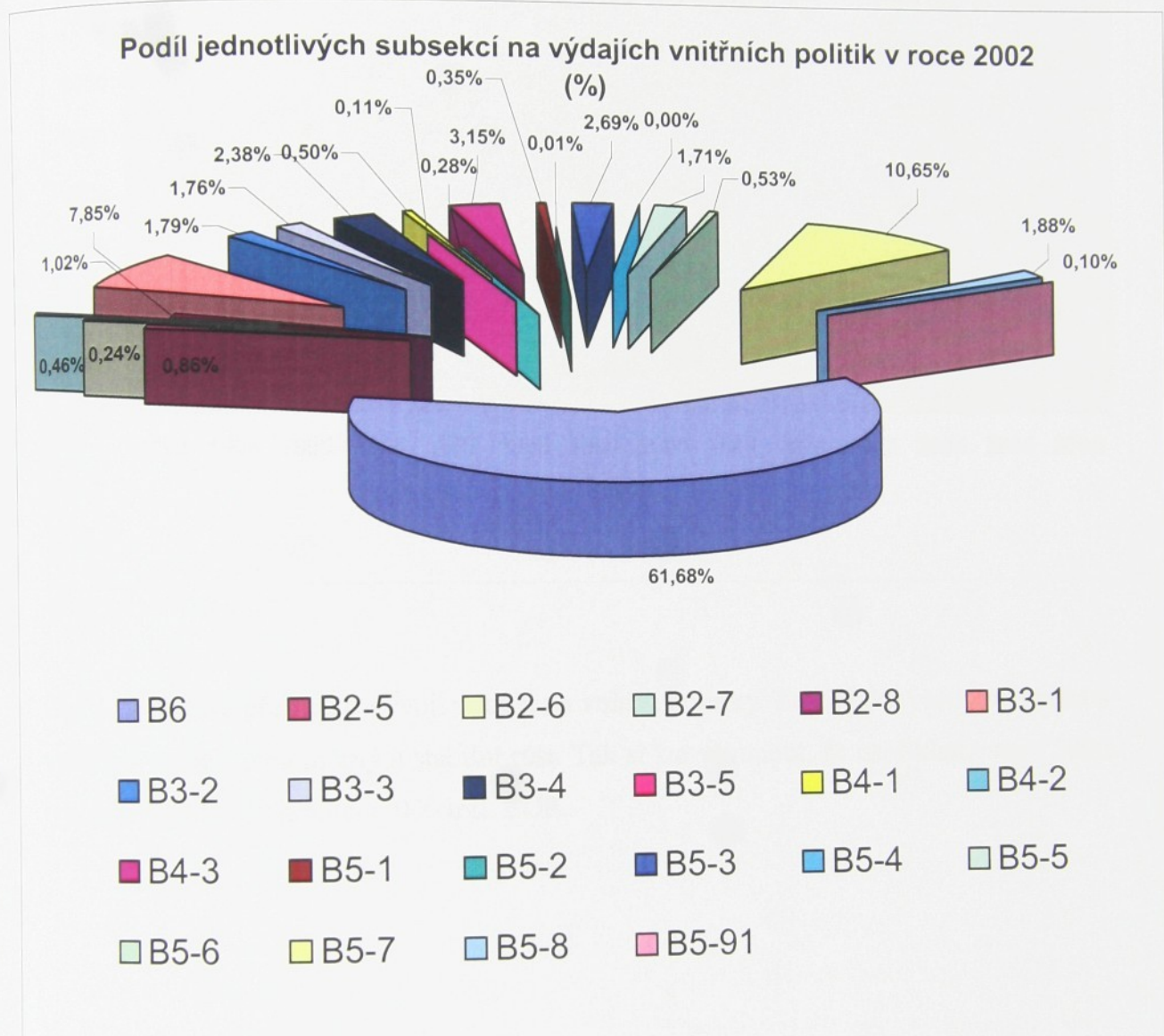
Položka	Subsektce	2000	2006
B6	Výzkum	3 630,0	4 635,0
B2-5	Ostatní zemědělské operace	52,5	59,0
B2-6	Ostatní regionální operace	15,0	15,0
B2-7	Doprava	20,5	53,7
B2-8	Rybolov a moře	45,6	75,5
B3-1	Vzdělání, odborný výcvik a mládež	481,5	562,0
B3-2	Kultura s audiovizuální média	111,5	125,6
B3-3	Informace a komunikace	104,0	80,8
B3-4	Ostatní sociální operace	144,6	204,3
B3-5	Politické strany	-	7,0
B4-1	Energie	36,8	41,2
B4-2	Jaderná bezpečnost Euroatom	16,7	19,6
B4-3	Životní prostředí	157,7	203,2
B5-1	Ochrana spotřebitele	22,5	24,1
B5-2	Podpora rekonstrukce	3,7	0,3
B5-3	Vnitřní trh	146,4	164,1
B5-4	Průmysl	-	-
B5-5	Trh práce a technologické inovace	214,5	102,2
B5-6	Statistické informace	31,4	36,8
B5-7	Transevropské sítě	688,0	721,0
B5-8	Oblast svobody, bezpečnosti a práva	98,5	130,3
B5-91	Boj proti inflačním podvodům	5,7	6,4

Zdroj: [2] 2.11.2006

Tabulka č.9 a graf č.11 názorně ukazují, které oblasti vnitřních politik jsou finančně nejnáročnější, a které naopak zatěžují rozpočet EU nejméně. Subsektce výzkumu výrazně převyšuje ostatní položky vnitřních politik. Je to proto, že tyto výdaje jdou na zvýšení konkurenceschopnosti Evropy v oblasti moderních technologií (největšími konkurenty

v oblasti jsou zejména Japonsko a USA), a také na podporu spolupráce členských zemí v této oblasti. Naopak nejmenší podíl na výdajích vnitřních politik mají subsektory B5-2 a B5-91.

Graf č. 11 Podíl výdajů subsektů na vnitřních politikách v roce 2002 (%)



Zdroj: [2] 2.11.2006

Graf č.12 – Vývoj výdajů rozpočtu EU na vnitřní politiky v období 1993-2006
(mil. EUR)



Zdroj:[2] 2.11.2006

Graf č.12 podává přehled o vývoji výdajů na vnitřní politiky. Ten nijak výrazně nekolísá a vykazuje vcelku rovnoměrný a stabilní růst. Tak si lze všimnout, že například v roce 2000 tyto výdaje přesáhly hranici 6 000 mil. EUR.

10. Veřejné statky a rozpočet EU

Teoretická analýza veřejných statků byla provedena v podkapitole 3.1 první části této práce. Nyní bude tato teorie aplikována na rozpočet EU.

Tabulka č. 10 Přehled výdajů rozpočtu Evropské unie v období 1958-2006 (mil. EUR)

Rok	Zemědělství	Strukturální operace	Výzkum	Politiky s každoroč. rozvržením	Vnitřní vztahy	Vnější vztahy	Administrativa	Rezervy	Předvstupní pomoc	Kompence
1958	x	x	x	x	x	x	7	x	x	x
1961	x	9	x	x	x	x	25	x	x	x
1965	29	5	x	x	x	x	43	x	x	x
1966	51	22	x	x	x	1	51	x	x	x
1968	1 260	59	73	x	x	1	95	x	x	x
1970	3 108	95	63	x	x	1	115	x	x	x
1973	3 614	295	70	x	x	63	245	x	x	x
1974	3 460	282	110	x	x	359	306	x	x	x
1975	4 328	375	116	x	x	251	364	x	x	x
1980	11 292	1 809	364	x	x	604	830	x	x	x
1985	19 728	3 703	678	x	x	964	1 305	x	x	x
1988	26 395	7 790	x	1 210	x	768	1 906	1 000	x	x
1990	25 605	11 533	x	2 071		2 523	2 333	1 000	x	x
1993	35 352	22 192	x	x	4 180	4 120	3 417	1 224	x	x
1995	34 490	26 329	x	x	5 055	4 873	3 999	1 146	x	x
2000	41 738	32 678	x	x	6 031	4 627	4 638	906	3 174	x
2001	44 530	32 720	x	x	6 272	4 735	4 776	916	3 240	x
2002	46 587	33 638	x	x	6 558	4 873	5 012	676	3 328	x
2003	47 378	33 968	x	x	6 796	4 972	5 211	434	3 386	x
2004	49 305	41 035	x	x	8 722	5 082	5 983	442	3 455	1 410
2005	51 439	42 441	x	x	9 012	5 119	6 185	446	3 472	1 305
2006	51 587	43 701	x	x	9 138	5 130	6 356	446	3 472	1 046

Zdroj: [2] 2.11.2006

Tabulka č.10 poskytuje celkový přehled výdajů rozpočtu Evropské unie v období 1958 – 2006. Z ní je patrné kolik a do jakých oblastí bylo finančních prostředků vynaloženo. Dále tabulka č.11 podává přehled obsahových náplní jednotlivých Hlav finančního rámce 2000-2006. Z těchto tabulek je zřejmé prostřednictvím jakých Hlav jsou finanční prostředky vynakládány na veřejné statky. Dle mého názoru je to především Hlava III – Vnitřní politiky, která je přímo zaměřena na financování veřejných statků. Jsou jimi například vzdělání, odborný výcvik a mládež, jaderná bezpečnost Euroatom, ochrana spotřebitele, životní prostředí či Transevropské sítě.

Tabulka č.11 – Obsahová náplň jednotlivých Hlav finanční perspektivy 2000 - 2006

Aktivity financované jednotlivými Hlavami	
Hlava	aktivity + nástroje
Hlava I	financování společné zemědělské politiky EAGGF - záruční sekce
Hlava II	Regionální rozvoj EAGGF - orientační sekce ERDF Fond soudružnosti Evropský sociální fond
Hlava III	prohlubování integračního procesu ¹³
Hlava IV	mezinárodní politická scéna
Hlava V	agenda spojená s fungováním administrativních činností
Hlava VI	rezervy na nepředvídané výdaje
Hlava VII	předvstupní pomoc
Hlava VIII	příprava na proces rozšíření

Zdroj: [2] 1.2.2007

¹³ Více o obsahové náplni Hlavy III viz 9. kapitola

Z předchozího textu je tedy patrné, že z rozpočtu Evropské unie jsou vynakládány finanční prostředky na financování veřejných statků. Také takto vynaložené finance napomáhají dosáhnout splnění cílů, jež si Evropská unie vytyčila a zavázala se k jejich dosažení. Těmito cíli jsou:

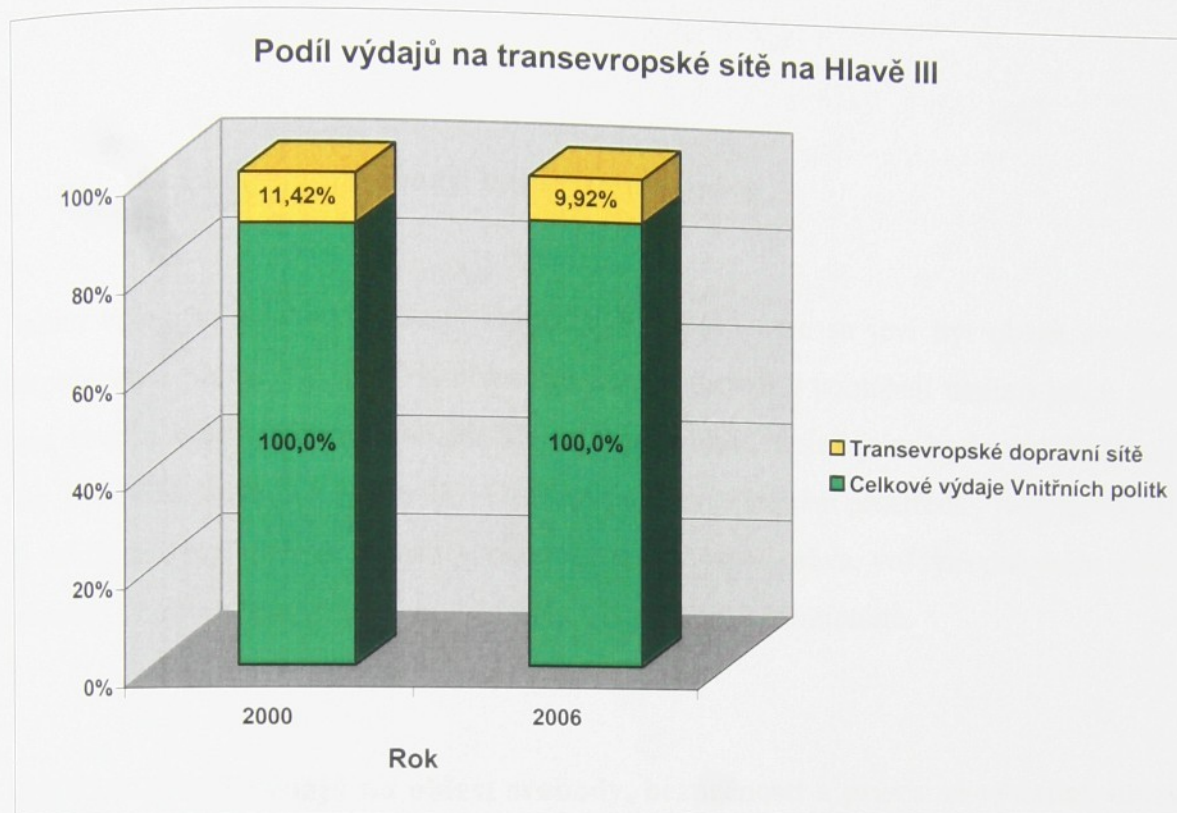
- dosažení jednoty evropských národů;
- zajištění vyváženého a trvalého hospodářského a sociálního pokroku, zejména vytvořením území bez vnitřních hranic a zřízením hospodářské a měnové unie;
- jednotné vystupování na mezinárodním poli, a to díky provádění společné zahraniční politiky;
- posílení ochrany práv a zájmů občanů EU zavedením občanství;
- prohlubování spolupráci v oblasti justice a vnitra. [3]

10.1 Veřejné statky v rámci Hlavy III – Vnitřní politiky

10.1.1. Transevropské dopravní sítě

Z hlediska vytvoření jednotného území bez vnitřních hranic, jednotného vnitřního trhu a volného pohybu zboží, služeb a kapitálu má velký význam budování právě transevropských dopravních sítí, díky kterým dochází k propojení jednotlivých částí Společenství.

Graf č. 13 – Podíl výdajů transevropských dopravních sítí na Hlavě III v letech 2000 a 2006 (%)



Zdroj: Zdroj:[2] 2.11.2006

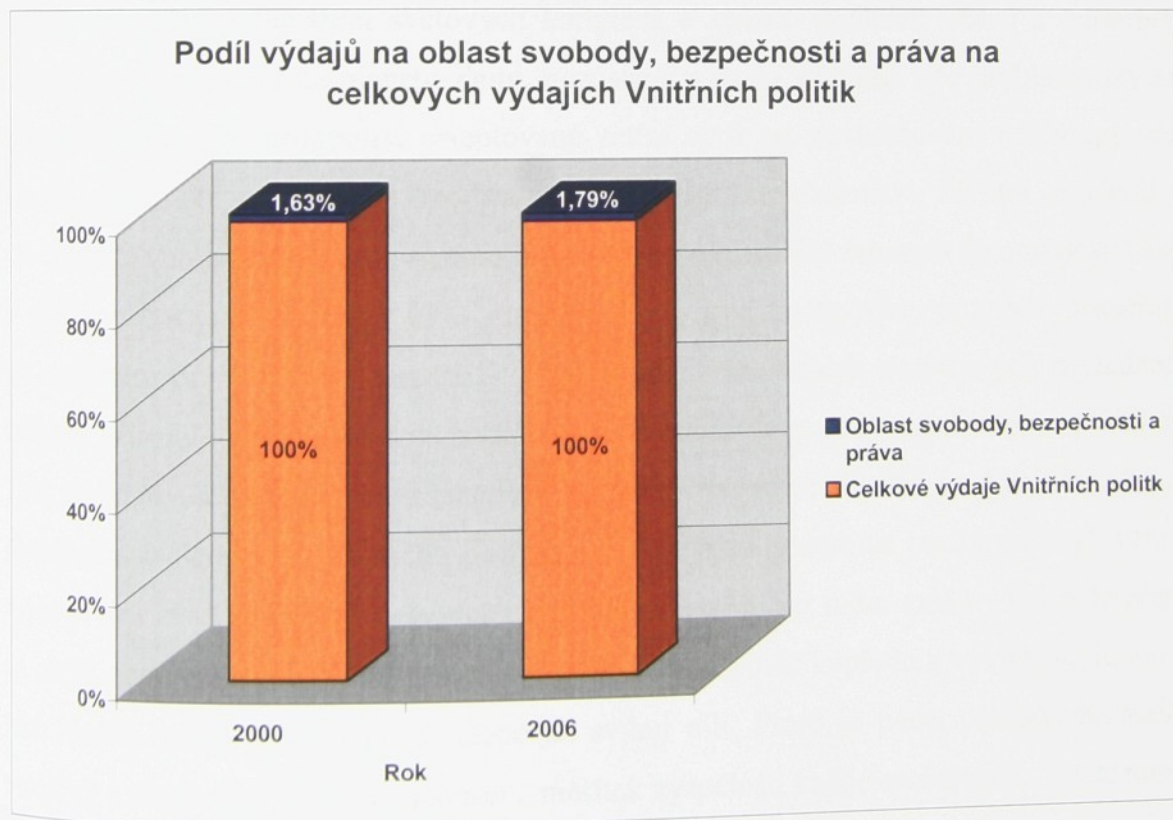
Z grafu č. 13 je patrný podíl výdajů vynakládaných na budování transevropských dopravních sítí - TEN's (Trans European Networks) na celkových výdajích vnitřních politik. Tento podíl představuje ve sledovaném období přibližně 11,42% a 9,92%. Vyjádřeno číselně se v roce 2000 jednalo o 688 milionů EUR a v roce 2006 o 721 milionů EUR. Z toho je zřejmé, že ačkoliv se jedná o nárůst o 33 milionů EUR, podíl těchto výdajů klesá. Evropská unie tedy sice stále klade důraz na prohlubování jednotného vnitřního trhu a na zdokonalování volného pohybu zboží, služeb a kapitálu na společném území, avšak podíl těchto výdajů se zmenšuje. Ústup výdajů na TEN's do pozadí je dle mého názoru dán tím, že v souvislosti s rozšířením EU (v letech 2004 a 2007) je třeba vynakládat finanční prostředky na jiné oblasti. Nově přistoupivší státy přece jen nedosahují takové úrovně vyspělosti jako nejsilnější členové Společenství (Německo, Velká Británie) a je proto nutné směřovat výdaje do programů, které budou, i když velmi pozvolna a zřejmě nikde ne úplně, tyto rozdíly ve výkonnosti smazávat. Tento nárůst výdajů, v rámci

strukturálních operací, je mimo jiné patrný také z grafu č.2 – Procentuální podíl jednotlivých výdajů na celkových výdajích rozpočtu EU v období 1958-2006.

10.1.2. Oblast svobody, bezpečnosti a práva

Dalším veřejným statkem v rámci rozpočtu Evropské unie se jeví být oblast svobody, bezpečnosti a práva. Takto vynaložené finanční prostředky pomáhají naplnit jeden z cílů unie, kterým právě ochrana občanů EU je. Tato oblast, stejně jako budování TEN's, je, resp. byla, financována z Hlavy III – Vnitřní politiky. Finanční prostředky jsou směřovány do politik zabývajících se oblastí svobody, bezpečnosti a práva, volným pohybem osob a ochranou vnějších hranic, azylem, imigrací a bojem proti kriminalitě.

Graf č.14 – Podíl výdajů na oblast svobody, bezpečnosti a práva na výdajích oblasti vnitřních politik v letech 2000 a 2006 (%)



Zdroj: Zdroj:[2] 2.11.2006

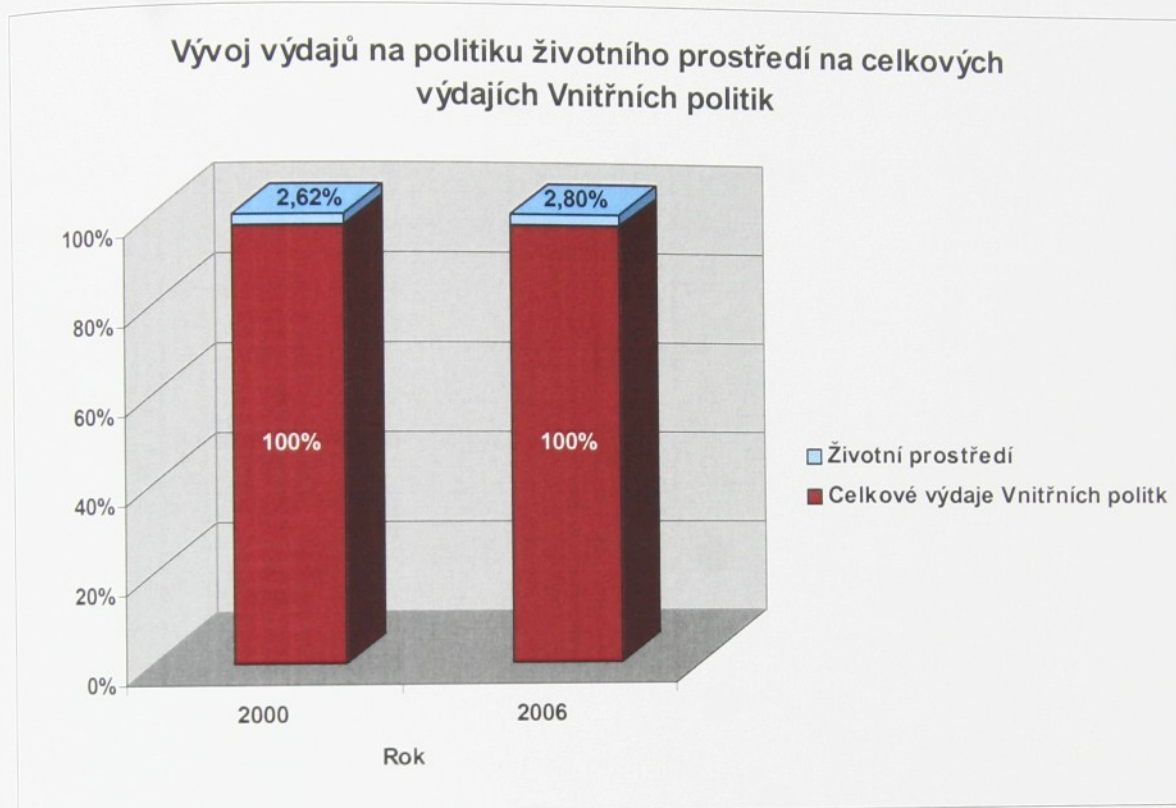
Narozdíl od výdajů vynakládaných na budování TEN's, je v oblasti těchto výdajů patrný (z grafu č. 14) nárůst podílu na celkových výdajích Hlavy III. I když se jedná o relativně malý nárůst – 0,16 procentního bodu, ve skutečnosti to představuje částku 31,8 milionů EUR. To rozhodně není zanedbatelné. Dle mého názoru lze důvod nárůstu výdajů na tuto oblast opět hledat v rozšíření členské základny a posilování práv a zajišťování bezpečnosti občanů členských zemí. S rozšířením o státy Rumunsko a Bulharsko se totiž také změnila hranice Společenství. Je proto nutné vynaložit nemalé finanční prostředky na jejich „zabezpečení“ a zajištění. Druhou skutečností vynakládání větších finančních objemů je jistě znepokojivá situace na Blízkém východě. V době, kdy hrozí útoky teroristů a žádná země si nemůže dovolit podceňovat tuto hrozbu, jsou výdaje na ochranu a bezpečnost jistě odůvodněné.

10.1.3. Oblast životního prostředí

V současnosti, kdy je vedle chudoby a ozbrojených konfliktů v zemích Blízkého východu nejdiskutovanějším tématem světových kongresů a setkání předních vědců a odborníků negativní vliv člověka na planetu Zemi, nezůstává pozadu v oblasti této problematiky ani Evropská unie. Její programy, orientované zatím spíše na nezhoršování než zlepšování situace, mají také své místo a opodstatnění v rozpočtu Společenství. Životní prostředí je vlastně také veřejným statkem, a proto je tato oblast výdajů EU zahrnuta do praktické části. V rámci subsektory B4-3 Hlavy III – Vnitřní politiky jsou financovány programy zaměřené na znečištění moří, životní prostředí měst, podporu nevládních neziskových organizací, ochranu přírody, ochranu občanů a na ostatní činnosti úzce související s touto politikou. Tyto programy, ač nejsou přímo taxativně vyjmenovány mezi cíli EU, úzce souvisí s jejich dosažením. Nelze totiž, dle mého názoru, zaměřit svou pozornost pouze na zvyšování a vyrovnávání životní úrovně jednotlivých členských států bez toho, aniž by byl brán zřetel na okolí, např. na přírodu. Má-li totiž společnost postupovat kupředu a vyvíjet se, je nutné také hledět kolem sebe, a ne jít slepě za svými cíli. Proto je péče, ochrana životního prostředí a především jeho stav jedním z měřítek vyspělosti každé společnosti. Vezmeme-li v úvahu rozlohu a počet obyvatel EU (4,2 milionů km² a cca 490 milionů obyvatel), jsou to

sice zhruba 2/5 rozlohy USA, ale po Číně a Indii je EU třetím nejlidnatějším územním celkem. Proto je jistě nezbytné vynakládat nemalé finanční prostředky na politiky související se životním prostředím.

Graf č.15 – Podíl výdajů na životní prostředí na celkových výdajích vnitřních politik v letech 2000 a 2006 (%)



Zdroj: Zdroj:[2] 2.11.2006

Graf č.15 znázorňuje podíl výdajů na životní prostředí na celkových výdajích Hlavy III finanční perspektivy 2000-2006. V roce 2000 se jednalo o absolutní částku ve výši 157,7 milionů EUR a v roce 2006 o částku 203,2 milionů EUR. Tak je například zřejmé, že EU klade na tuto oblast nemalý důraz, když tyto částky přesahují výdaje vynaložené například na dříve analyzovanou oblast bezpečnosti a práva. O přírodu a životní prostředí je opravdu třeba pečovat, zvláště vezme-li se v úvahu fakt, že na území členských států se nachází významné přírodní památky či národní parky. Nebo, že v řadě členských států je přírodní hranice tvořena světovými oceány či moři. Dalším aspektem zvyšujících se objemů těchto výdajů je koncentrace obyvatelstva do velkých měst a metropolí. Ty se potom stávají velkými producenty odpadů a např. skleníkových plynů. Za jeden z důvodů růstu těchto

výdajů lze také považovat problematiku obnovitelných zdrojů – větrné energie, vodní energie, sluneční energie či biomasy.

11. Závěr

Cílem této diplomové práce byla analýza výdajové strany rozpočtu Evropské unie, určení směru vývoje výdajových politik od dob jejich vzniku do současnosti a to zda a jak rozpočet přispívá k plnění cílů Evropské unie.

Rozpočet Evropské unie je významným nástrojem, s jehož pomocí se EU snaží dosáhnout deklarovaných cílů. Těmi jsou dosažení jednoty evropských národů, zajištění vyváženého a trvalého hospodářského pokroku, jednotné vystupování na mezinárodní politické scéně, posílení ochrany práv a zájmů občanů členských států a prohloubení spolupráce v oblasti justice a vnitra.

V dosažení těchto cílů je, jak již bylo řečeno, významným nástrojem právě rozpočet EU.

Rozpočet financuje nejrozličnější aktivity společenství, kdy jeho výdaje jsou rozděleny do osmi Hlav.¹⁴ Jejich výdaje jsou alokovány do oblastí jako je zemědělství, strukturální operace, vnitřní politiky či předvstupní pomoc.

Největší Hlavou, co do objemu vynaložených finančních prostředků, je Hlava I – zemědělství. Tento fakt je podložen empirickou analýzou v podkapitole 6.1. Skutečnost, že se jedná o finančně nejnáročnější oblast financování EU vychází z historie EU resp. Evropského společenství. V době jeho založení byl totiž kladen důraz především na potravinovou soběstačnost společenství a tak například v roce 1975 tvořily výdaje na zemědělství až 80% celkových výdajů rozpočtu EU. Odůvodnění výše těchto finančních objemů lze dle mého názoru také hledat ve faktu, že podíl zemědělství na celkové produkci byl ve Francii, jež je významným členem EU, vyšší než v ostatních členských státech a Francie se jistě dokázala o vyšší podpory v této oblasti diplomatickou cestou přihlásit. Financování zemědělského sektoru probíhá prostřednictvím záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu. Smyslem je sjednotit podmínky pro všechny farmáře EU a ochránit je proti produkci ze třetích zemí. V současnosti však není sekce zemědělství orientována pouze na tuto problematiku a na problematiku potravinové soběstačnosti (ta už byla defacto dosažena a nyní se lze setkat spíše s omezováním

¹⁴ Týká se finanční perspektivy 2000-2006

produkce v podobě kvót), ale také na ochranu životního prostředí a na údržbu krajiny a krajinného rázu.

V roce 1975 byl tedy podíl výdajů na zemědělský sektor téměř 80 %. Od této doby však tento podíl klesá a v současné době se pohybuje, stejně jako výdaje na strukturální operace, kolem 40% celkových výdajů EU. Právě strukturální operace postupně od 70. let 20. století nabývají na důležitosti a jejich podíl na celkových výdajích rozpočtu EU je v současnosti shodný s podílem výdajů na zemědělství. Nárůst výdajů v této oblasti v 70. letech lze hledat ve faktu, že právě v této době došlo k rozšíření EU o nové členské státy. Bylo tedy nutné, k dosažení vyváženého a trvalého hospodářského pokroku, začít financovat právě politiky související s regionálním rozvojem tak aby došlo k vyrovnání úrovně jednotlivých regionů nových členských států. Zde je tedy patrný odklon od podpory zemědělství k podpoře strukturálních operací, kdy zemědělství, ač dodnes dosahuje v absolutních částkách nevyšších hodnot, z hlediska relativního jeho podíl na celkových výdajích rozpočtu klesá. Finanční prostředky v rámci strukturálních operací jsou vynakládány prostřednictvím nejrůznějších fondů, kterými jsou: Orientační sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu, Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond, Fond soudružnosti a Finanční nástroj pro orientaci rybolovu.

Další významnou oblastí, financovanou z rozpočtu EU, jsou tzv. vnitřní operace. Ty tvoří ve finanční perspektivě 2000-2006 Hlavu III. Stejně jako výdaje na strukturální operace vykazují také tyto objemy financí rostoucí tendenci (zde mám na mysli především relativní, neboť absolutní nárůst finančních prostředků této i ostatních Hlav je způsoben růstem objemů celkových výdajů). Zatímco výdaje dvou předchozích Hlav jsou specifické svým zaměřením (zemědělství a regionální politika, rozvoj venkova a odlehlých oblastí), výdaje vnitřních politik pokrývají širší spektrum oblastí. Těmi jsou – výzkum (finančně nejnáročnější politika Hlavy III), doprava, rybolov, vzdělání a odborný výcvik mládeže, informace a komunikace a další. Mezi těmito oblastmi lze také najít veřejné statky jako například životní prostředí, transevropské dopravní sítě (TEN's) či oblast bezpečnosti, svobody a práva. Právě budování TEN's, kdy dojde k propojení jednotlivých území EU, je závažným aspektem vzniku, udržování a prohlubování jednotného vnitřního trhu a vytvořením podmínek pro volný pohyb osob, zboží a kapitálu. Další politikou, jež má pomoci dosáhnout cílů EU, je oblast svobody, bezpečnosti a práva. Ta zahrnuje, stejně

jako celá oblast vnitřních politik, velmi široké spektrum aktivit – volný pohyb osob, imigraci, azyl, základní lidská práva, spolupráci policie, prevenci kriminality nebo boj proti organizovanému zločinu. Skrze tyto a další politiky je dosahováno cílů EU právě v této oblasti. Jak je tedy z poslední kapitoly zřejmé, v rámci rozpočtu EU jsou vynakládány výdaje též na veřejné statky. Tyto statky, narozdíl od výdajů na zemědělství a strukturální operace, se zaměřují spíše na prohlubování integračního procesu. Tedy na financování aktivit a projektů, jež pomáhají dosáhnout cíle EU.

Je tedy zřejmé, že finanční objemy rozpočtu Evropská unie se neustále zvyšují. To je dáno stále početnější členskou základnou. Dle mého názoru je ale nutné vzít v úvahu skutečnost, že ne vždy je dobré upřednostňovat kvantitu na úkor kvality. Také veřejné mínění a dokonce názory některých nejvyšších představitelů EU podporují tuto domněnku, kdy hovoří o jakési maximální kapacitě Evropské unie.

Při komparaci finanční perspektivy 2000-2006 a současné finanční perspektivy je jasné, že výdaje ve FP 2007-2013¹⁵ nebudou rozděleny do 8 Hlav, ale do pěti okruhů tak, aby se zvýšila efektivnost využívání zdrojů¹⁶. Vznikl samostatný okruh - Trvale udržitelná správa a ochrana přírodních zdrojů z čehož je patrné, že EU si klade za cíl právě ochranu životního prostředí(mimo jiné), jelikož na ni byl vyčleněn samostatný okruh. Okruh 3 svědčí o tom, že EU chce v budoucnosti klást velký důraz na práva a ochranu občanů EU, jelikož se výdaje na tyto politiky nacházejí v samostatném okruhu a nejsou pouze součástí jedné z hlav (viz FP 2000-2000). Čtvrtý a pátý okruh mají poměrně jasné definované oblasti na které budou výdaje z těchto okruhů čerpány.

Je tedy patrný odklon od výdajů orientovaných především na zemědělství k výdajům zaměřeným na strukturální politiky a veřejné statky.

¹⁵ Viz Příloha č.1

¹⁶ Tato práce vznikala před aplikací finanční perspektivy pro období 2007-2013 a proto je uveden pouze její návrh a ne její konečná podoba. I přes tento fakt se ale její návrh od skutečné podoby jistě v zásadě neliší a proto lze tento návrh použít pro závěry vyvozené v 11. kapitole.

12. Seznam literatury

- [1] Brigid, L. The finances of the European Union. Houndmills, GB: Macmillan, 1997
- [2] <http://europa.eu>
- [3] Maastrichtská smlouva. 1. vyd. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 1992.
ISBN 80-901301-1-9
- [4] Nugent, N. The government and politics of the European Union. Houndmills, GB: Macmillan, 1999
- [5] Goodman S. F. The European Union. Houndmills, GB: Macmillan, 1996
- [6] König, P., Lacina, L. a kol. Rozpočet a politiky Evropské unie. 1. vyd.
Praha: C.H.BECK, 2004. ISBN 80-7179-846-0
- [7] European Commission: Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004. ISBN 92-894-8413-6
- [8] EUROPEAN COMMISSION: The Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities and its implementing rules. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003.
ISBN 92-894-4759-1
- [9] European Commission: European Union; Public Finance. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. ISBN 92-894-1620-3
- [10] Izák, V: Fiskální politika. Praha : Vysoká škola ekonomická, 2005.
ISBN 80-245-0976-8.
- [11] Kubátová, K., Vítek, L.: Daňová politika: teorie a praxe. Praha: Codex Bohemia, 1997. ISBN 808596323X.
- [12] Barták, K. Průvodce Evropskou unií. Praha : Ústav mezinárodních vztahů, 1999.
ISBN 80-85865-74-6
- [13] Evropská unie od A do Z : příručka evropské integrace. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 1997. ISBN 80-7184-413-6
- [14] Hamerníková B. a Kubátová K. Veřejné finance. 1. vyd. Praha: Eurolux Bohemia 1999. ISBN 80-902752-1-4.
- [15] Svoboda, P. Smlouva o založení EHS. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2004.
ISBN 80-7208-439-9.

13. Seznam příloh

Příloha č. 1 – Finanční perspektiva 2007 - 2013

Příloha č.1

Změny pro finanční rámec 2007 - 2013

Ve sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 12.2.2004 je v souvislosti se skutečností, že ve finančním rámci 2000-2006 jsou výdaje rozděleny do 8 resp. 11 okruhů, což způsobuje nepružnost a brzdu přizpůsobování se a efektivnějšímu využívání zdrojů navrhováno, aby byly okruhy redukovány. To by znamenalo, pro finanční perspektivu 2007 – 2013, vznik pěti hlavních okruhů. Jimi by byly:

První okruh – zaměření se na podporu konkurenceschopnosti a trvale udržitelný rozvoj

1a) podokruh konkurenceschopnosti pro růst a zaměstnanost zahrnuje výdaje na výzkum a inovace, vzdělávání a odbornou přípravu, propojení Evropy prostřednictvím sítí EU, podporu konkurenceschopnosti v rámci integrovaného trhu a sociální politiky. V rámci tohoto podokruhu bude také financováno vyřazení jaderných elektráren z provozu. Úroveň závazků by neměla překročit:

Tabulka č. 12 Závazky podkapitoly 1a (v cenách roku 2004, mil. EUR)

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Částka	8 250	8 860	9 510	10 200	10 950	11 750	12 600

Zdroj: Návrh finančního období 2007-2013, Brusel, 19.12.2005

V rámci podokruhu 1a by pak měl vzniknout Fond přizpůsobení růstu, jenž by umožnil reagovat výdajům na změněné okolnosti. Měl by také napomoci optimalizaci plnění cílů v oblasti růstu a soudružnosti uvedených v plánu trvale udržitelného rozvoje či pomoci vyrovnat se s nečekanými událostmi majících významnější dopad na růst a zaměstnanost, než se původně očekávalo.

Dalším, nově vzniklým, fondem na popud Evropské rady by měl být Fond pro přizpůsobení se globalizaci, jež by měl pomáhat s rekvalifikací a hledáním zaměstnání těm pracovníkům, kteří přišli v důsledku strukturálních změn světového obchodu o práci

1b) podokruh soudružnosti pro růst a zaměstnanost zahrnující výdaje na podporu lepší konvergence nejméně rozvinutých členských států a regionů a na strategie EU na trvale udržitelný rozvoj mimo méně prosperující regiony. Do tohoto podokruhu by měl být také začleněn Fond soudružnosti.

Politika soudružnosti by měla směřovat do konvergence, regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti a do územní spolupráce.

Tabulka č. 13 Příděly pro podsekcí 1b (v cenách roku 2004, mil. EUR)

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Částka	42 840	83 288	43 820	43 801	43 995	44 634	45 241

Zdroj: Návrh finančního období 2007-2013 č 15915/05, Brusel, 19.12.2005

81,7% těchto prostředků bude určeno na konvergenční cíl z čehož 24,5% půjde na Fond soudružnosti a 5% na regiony a členské státy, které jsou z financování postupně vyřazovány. 21,3% z těchto prostředků bude určeno na regiony postupně zařazované do financování a 15,8% bude přiděleno na cíl regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti. 2,4% budou určena na cíl územní spolupráce.

Druhý okruh – Zachování a řízení přírodních zdrojů - některé záruční sekce doposud spadající do strukturálních fondů jsou přesunuty do tohoto okruhu.

Tabulka č. 14 Závazky kapitoly 2 (v cenách roku 2004, mil. EUR)

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Částka	54 972	54 308	53 632	53 021	52 386	51 761	51 145
z toho výdaje související se zemědělským trhem a přímé platby	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645

Zdroj: Návrh finančního období 2007-2013 č 15915/05, Brusel, 19.12.2005

Třetí okruh

3a) Občanství, svoboda a právo – bude se jednat např. o výdaje na ochranu hranic, azylovou politiku, problematika terorismu, organizování trestné činnosti či podporu a rozvoj soudní spolupráce

Tabulka č. 15 Závazky podkapitoly 3a (ceny roku 2004, mil. EUR)

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Částka	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390

Zdroj: Návrh finančního období 2007-2013 č 15915/05, Brusel, 19.12.2005

3b) Ochranu spotřebitele, veřejné zdraví, kultura mládeže atd.

Tabulka č. 16 Závazky podkapitoly 3b (ceny roku 2004, mil. EUR)

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Částka	520	520	520	520	520	520	520

Zdroj: Návrh finančního období 2007-2013 č 15915/05, Brusel, 19.12.2005

Čtvrtý okruh – Evropská unie jako globální partner – předpřístupové nástroje, politiky sousedských vztahů či potírání chudoby, stabilita, hospodářská spolupráce, humanitární pomoc.

Tabulka č. 17 Závazky kapitoly 4 (ceny roku 2004, mil. EUR)

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Částka	6 280	6 550	6 830	7 120	7 420	7 740	8 070

Zdroj: Návrh finančního období 2007-2013 č 15915/05, Brusel, 19.12.2005

Pátý okruh – administrativní výdaje budou sloučeny s provozními výdaji. Zbylý okruh administrativa bude zahrnovat výdaje na jiné instituce než je Komise, na důchody a na evropské školy.

V důsledku složitosti postupů pro přezkoumání stropů výdajů a následného vzniku různých ad-hoc nástrojů a ustanovení se navrhuje, aby pro následující finanční perspektivu byla prováděna analýza potřeb vždy před každým předložením předběžného návrhu rozpočtu a to například formou trojstranného rozhovoru mezi Radou, Parlamentem a Komisí.

Dále je Komisi navrhována kombinace nového nástroje, realokační flexibility, a stávajících nástrojů, jež by nahradila dosavadní „nástroj flexibility“. Díky těmto nástrojům by pak rozpočtový orgán mohl na začátku období do jisté míry znovu přerozdělit přidělované položky mezi jednotlivé položky rozpočtu, kromě položek určených na soudružnost a rozvoj venkova v rámci víceletých programů.