

**TECHNICKÁ UNIVERZITA V LIBERCI**  
**HOSPODÁŘSKÁ FAKULTA**

**Studijní program: N 6208 - Ekonomika a management**

**Studijní obor: Podniková ekonomika**

**Analýza systému dotací rozpočtové politiky EU**

**EU budget policy subsidy system analysis**

DP-PE-KFÚ-2009 30

Zuzana Košíčková

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

**Konzultant : Ing. Tomáš Válek**

**Počet stran 120**

**Počet příloh 2**

**Datum odevzdání 22.5.2009**



## **Prohlášení**

Byla jsem seznámena s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, zejména § 60 - školní dílo.

Beru na vědomí, že Technická univerzita v Liberci (TUL) nezasahuje do mých autorských práv užitím mé diplomové práce pro vnitřní potřebu TUL.

Užiji-li diplomovou práci nebo poskytnu-li licenci k jejímu využití, jsem si vědoma povinnosti informovat o této skutečnosti TUL; v tomto případě má TUL právo ode mne požadovat úhradu nákladů, které vynaložila na vytvoření díla, až do jejich skutečné výše.

Diplomovou práci jsem vypracovala samostatně s použitím uvedené literatury a na základě konzultací s vedoucím diplomové práce a konzultantem.

Datum 22.5.2009

Podpis:

## **Anotace**

Prostřednictvím svého rozpočtu alokuje Evropská unie v podobě dotací velké množství finančních prostředků. Ty směřují zejména do oblasti zemědělství a regionální a strukturální politiky. Mají napomoci k plnění cílů stanovených ve Smlouvě o EU, tedy podporovat vyvážený a trvale udržitelný hospodářský a sociální pokrok, jednotné vystupování na mezinárodním poli a posílení ochrany práv a zájmů občanů EU. Tato diplomová práce se zabývá analýzou systému dotací rozpočtové politiky EU. Posuzuje jak a konkrétně do jakých oblastí jsou finanční prostředky alokovány. Dále hodnotí jednotlivé druhy dotací z hlediska jejich vlivu a dopadu na podporované oblasti. V první části práce jsou uvedeny teoretické předpoklady rozpočtu EU a dotací. Druhá část diplomové práce se věnuje systému dotací v rámci České republiky.

## **Klíčová slova**

Dotace

Evropská unie

Finanční perspektiva

Fondy

Operační programy

Politika hospodářské a sociální soudržnosti

Rozpočet

Společná zemědělská politika

Strukturální operace

Výdaje

Zemědělství

## **Anotace**

The European Union's budget has a large amount of financial resources primarily allocated to the agricultural as well as regional and structural policy sectors. The subsidies should contribute to achieving the objectives stipulated in the Treaty on EU, that is to support a balanced, sustainable economic and social development. It should also support a common policy on the international scene and the protection reinforcement of EU citizens' rights and interests. This thesis analyses the subsidy system of the EU budget policy and it evaluates how and to what areas the financial resources are allocated. Furthermore, it assesses the individual types of subsidy in terms of their influence and impact on supported areas. In the first part of this paper, theoretical assumptions about the EU budget and subsidies are stated. The second part deals with the subsidy system in the Czech Republic.

## **Klíčová slova**

Agriculture

Budget

Cohesion policy

Common agriculture policy

Expenditures

Financial perspective

Funds

Operation programmes

Structural operations

Subsidy

The European union

# Obsah

<b>1. ÚVOD</b>	<b>15</b>
<b>2. EVROPSKÁ UNIE</b>	<b>17</b>
2.1 POSLÁNÍ EVROPSKÉ UNIE	17
2.2 CÍLE EVROPSKÉ UNIE	17
2.3 INTEGRAČNÍ PROCES EVROPSKÉ UNIE	18
2.3.1 HLAVNÍ UDÁLOSTI EVROPSKÉ INTEGRACE	19
2.4 INSTITUCE EVROPSKÉ UNIE	23
2.4.1 EVROPSKÝ PARLAMENT	24
2.4.2 RADA EVROPSKÉ UNIE	25
2.4.3 EVROPSKÁ KOMISE	25
<b>3. ROZPOČET EU</b>	<b>27</b>
3.1 HISTORIE ROZPOČTU EVROPSKÉ UNIE	27
3.2 ROZPOČTOVÉ ZÁSADY	30
3.3 ROZPOČTOVÁ PROCEDURA	32
3.3.1 ROZPOČTOVÁ KONTROLA	36
3.4 STRUKTURA ROZPOČTU	36
3.4.1 PŘÍJMY ROZPOČTU EVROPSKÉ UNIE	36
3.4.2 VÝDAJE ROZPOČTU EVROPSKÉ UNIE	39
3.5 FINANČNÍ PERSPEKTIVA ROZPOČTU EU	39
3.5.1 FINANČNÍ RÁMEC 1988-1992 (DELORSŮV BALÍK I)	40
3.5.2 FINANČNÍ RÁMEC 1993-1999 (DELORSŮV BALÍK II)	41
3.5.3 FINANČNÍ RÁMEC 2000-2006	41
3.5.4 FINANČNÍ PERSPEKTIVA 2007-2013	43
<b>4. OBLAST DOTACÍ – VÝDAJOVÁ STRANA ROZPOČTU</b>	<b>45</b>
4.1 DOTACE	46
4.1.1 NEÚČELOVÉ DOTACE	47
4.1.2 ÚČELOVÉ DOTACE	49
4.1.3 POROVNÁNÍ ÚČELOVÉ A NEÚČELOVÉ DOTACE	54
4.2 VÝDAJOVÁ STRANA ROZPOČTU V RÁMCI FINANČNÍ PERSPEKTIVY 2000 -2006	56
4.2.1 HLAVA 1 – ZEMĚDĚLSTVÍ	57
4.2.2 HLAVA 2 - STRUKTURÁLNÍ POLITIKA	64
4.2.3 HLAVA 3 – VNITŘNÍ POLITIKY	80
4.2.4 HLAVA 4 – VNĚJŠÍ VZTAHY	83
4.2.5 HLAVA 5 – ADMINISTRATIVA	85
4.2.6 HLAVA 6 – REZERVY	86
4.2.7 HLAVA 7 – PŘEDVSTUPNÍ POMOC	86
4.3 VÝDAJOVÁ STRANA ROZPOČTU V RÁMCI FINANČNÍ PERSPEKTIVY 2007–2013	87
4.3.1 HLAVA 1: UDRŽITELNÝ RŮST	90

4.3.2	HLAVA 2: OCHRANA PŘÍRODNÍCH ZDROJŮ A HOSPODAŘENÍ S NIMI	92
4.3.3	HLAVA 3: OBČANSTVÍ, SVOBODA, BEZPEČNOST A PRÁVO	94
4.3.4	HLAVA 4: EU JAKO GLOBÁLNÍ PARTNER	97
4.3.5	HLAVA 5: SPRÁVNÍ NÁKLADY (ADMINISTRATIVA)	98
<b>5.</b>	<b><u>DOTACE A ČESKÁ REPUBLIKA</u></b>	<b>100</b>
<b>5.1</b>	<b>STRUKTURÁLNÍ A REGIONÁLNÍ POLITIKA V RÁMCI ČESKÉ REPUBLIKY PRO OBDOBÍ 2007-2013</b>	<b>104</b>
5.1.1	ZPŮSOB ČERPÁNÍ DOTACÍ Z EU	106
5.1.2	OPERAČNÍ PROGRAMY	107
5.1.3	DRUH DOTACÍ V PŘÍPADĚ STRUKTURÁLNÍ POLITIKY	116
<b>5.2</b>	<b>SPOLEČNÁ ZEMĚDĚLSKÁ POLITIKA V RÁMCI ČESKÉ REPUBLIKY PRO OBDOBÍ 2007 - 2013</b>	
5.2.1	MOŽNOSTI ČERPÁNÍ DOTACÍ ČESKOU REPUBLIKOU V RÁMCI SPOLEČNÉ ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY (PRVNÍ A DRUHÝ PILÍŘ SZP)	119
5.2.2	DRUHY DOTACÍ V PŘÍPADĚ SPOLEČNÉ ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY	126
<b>5.3</b>	<b>ZHDNOCENÍ SYSTÉMU DOTACÍ V PŘÍPADĚ POLITIKY HOSPODÁŘSKÉ A SOCIÁLNÍ SOUDRŽNOSTI A SPOLEČNÉ ZEMĚDĚLSKÉ POLITIKY</b>	<b>127</b>
<b>6.</b>	<b><u>ZÁVĚR</u></b>	<b>131</b>
<b>7.</b>	<b><u>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY</u></b>	<b>135</b>
<b>8.</b>	<b><u>SEZNAM PŘÍLOH</u></b>	<b>137</b>

## Seznam použitých zkratk a symbolů

€ – Euro

apod. – a podobně

atd. – a tak dále

CAP – Common Agriculture Policy (společná zemědělská politika)

cca – circa

CF – Cohesion Fund (Fond soudružnosti)

COREPER – Permanent Representatives Committee (výbor stálých zástupců)

č. – číslo

ČR – Česká republika

DCI – Development Cooperation Instrument (Nástroj rozvojové spolupráce)

DPH – daň z přidané hodnoty

EAFG – European Agriculture Guarantee Fund (Evropský zemědělský záruční fond)

EAFRD – European Agricultural Fund for Rural Development (Evropský fond pro rozvoj venkova)

EAGGF – European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (Evropský zemědělský orientační a záruční fond)

EC – European Council (Evropská Rada)

ECO – European Consumer Organization (Evropská organizace spotřebitelů)

ECSC – European Coal and Steel community (Evropské společenství uhlí a oceli)

EEBF – European External Borders Fund (Evropský fond vnějších hranic)

EEC – European Economic Community (Evropské hospodářské společenství)

EFF – European Fisheries Fund (Evropský rybářský fond)

EHS – Evropské hospodářské společenství

EIB – European Investment Bank (Evropská investiční banka)

EIF – European Investment Fund (Evropský investiční fond)

ENPI – European Neighbourhood and Partnership Instrument (Nástroj pro evropské sousedství a partnerství)

EP – European Parliament (Evropský parlament)

ERDF – European Regional and Development Fund (Evropský fond pro regionální rozvoj)

ERF – European refugee fund (Evropský fond pro prchlíky)



ES – Evropské společenství  
ESF – European Social Fund (Evropský sociální fond)  
EU – European Union (Evropská unie)  
EUR – Euro  
FIG – Financial Instrument for Fisheries Guidance (Finanční nástroj pro orientaci rybolovu)  
GAEC – Good Agricultural and Environmental condition (Zásady správné zemědělské praxe)  
HND – hrubý národní důchod  
HNP – hrubý národní produkt  
HRDP – Horizontal Rural Development Plan (Horizontální plán rozvoje venkova)  
ISPA – Instrument for Structural Policies for Pre-Accession  
IPA – Instrument for Pre-Accession Aid (Nástroj pro předvstupní pomoc)  
Kč – korun českých  
LAU – Local Administrative Units (místní správní jednotky)  
MECU – milióny ECU  
MEUR – milióny EUR  
mil. – milion  
mld. – miliarda  
MMR – ministerstvo pro místní rozvoj  
např. – například  
NDP – nett domestic product (čistý domácí produkt)  
NOK – Národní orgán pro koordinaci  
NRP – Národní rozvojový plán  
NSRR – Národní strategický referenční rámec  
NUTS – Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques (Nomenklatura územních statistických jednotek)  
OLAF – Office Européen de Lutte Anti-Fraude (Evropský úřad pro boj proti podvodům)  
OP – operační program  
PHARE - Poland and Hungary Aid for Restructuring of the Economies  
ROP – regionální operační program  
SAPARD – Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development

SAPS – Single Area Payment Scheme (zjednodušený systém přímých plateb)

SEA – Single European Act (Jednotný evropský akt)

SOZS – Strategické obecné zásady Společenství

SPS – Single Payment Scheme (jednotná platba na farmu)

STO – Společná tržní organizace

SZIF – Státní intervenční zemědělský fond

SZP – Společná zemědělská politika

TEN-T – Trans-European Networks (Transevropské sítě)

tzv. – tak zvaný

USA – The United states of America (Spojené státy americké)

USD – The united states dollar (americký dolar)

WTO – World Trade Organization (Světová obchodní organizace)

## Seznam tabulek

- Tabulka č. 1: Přehled výdajů na zemědělství v období 1965 – 2002
- Tabulka č. 2: Rozdělení hlasů v Radě Evropské unie
- Tabulka č. 3: Finanční rámec 1988-1992
- Tabulka č. 4: Finanční rámec 1993-1999
- Tabulka č. 5: Finanční perspektiva 2000-2006
- Tabulka č. 6: Finanční perspektiva 2007-2013
- Tabulka č. 7: Přehled výdajových Hlav finanční perspektivy 2000-2006
- Tabulka č. 8: Přehled STO
- Tabulka č. 9: Národní iniciativy
- Tabulka č. 10: Přehled iniciativ Společenství v období 1989 – 2006
- Tabulka č. 11: Přehled výdajů na Vnitřní politiky
- Tabulka č. 12: Složení Hlavy 1 v roce 2007
- Tabulka č. 13: Složení Hlavy 2 v roce 2007
- Tabulka č. 14: Složení Hlavy 3 v roce 2007
- Tabulka č. 15: Složení Hlavy 4 v roce 2007
- Tabulka č. 16: Složení Hlavy 5 v roce 2007
- Tabulka č. 17: Výdaje EU v rámci jednotlivých hlav pro ČR v období 2004-2006
- Tabulka č. 18: Výdaje EU v rámci jednotlivých hlav pro Českou republiku v roce 2007
- Tabulka č. 19: Přehled dotovaných oblastí rok 2007
- Tabulka č. 20: Členění NUTS v České republice
- Tabulka č. 21: Operační programy
- Tabulka č. 22: Roční alokace podle fondů v období 2007-2013 (MEUR)
- Tabulka č. 23: Tematické operační programy
- Tabulka č. 24: Regionální operační programy
- Tabulka č. 25: Operační programy v rámci cíle Evropské územní spolupráce
- Tabulka č. 26: Podpora agrárního sektoru ČR v období 2004-2013
- Tabulka č. 27: Národní doplňkové platby k přímým podporám (Top-Up) pro rok 2008
- Tabulka č. 28: Alokované finanční prostředky na HRDP v letech 2004 – 2006 (MEUR)
- Tabulka č. 29: Alokované finanční prostředky na OP Zemědělství v letech 2004 – 2006
- Tabulka č. 30: Výdaje v rámci Programu rozvoje venkova (2007-2013)

## **Seznam obrázků**

Obrázek č. 1: Zakládající státy ECSC

Obrázek č. 2: Rozšíření Společenství v 70. a 80. letech

Obrázek č. 3: Maastrichtský chrám – tři pilíře EU

Obrázek č. 4: EU po 1.1.1995 a 1.5.2004

Obrázek č. 5: Členění NUTS v České republice

## Seznam grafů

Graf č. 1: Vývoj příjmů v období 1971-2007

Graf č. 2: Procentuální podíl jednotlivých druhů příjmů

Graf č. 3: Neúčelová dotace

Graf č. 4: Účelová dotace

Graf č. 5: Účelová otevřená dotace

Graf č. 6: Účelová dotace uzavřená

Graf č. 7: Účelová dotace uzavřená

Graf č. 8: Porovnání účelové a neúčelové dotace

Graf č. 9: Vývoj hrubého příjmu v zemědělství

Graf č. 10: Vývoj potravinové soběstačnosti v období 1973-2004

Graf č. 11: Vývoj výdajů Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu v letech 1968 – 2006

Graf č. 12: Vývoj výdajů na ERDF v letech 1975-2006

Graf č. 13: Procentuální podíl výdajů ERDF na rozpočtu EU v letech 1975-2006

Graf č. 14: Vývoj výdajů na ESF v letech 1968-2006

Graf č. 15: Vývoj výdajů Fondu soudržnosti v letech 1994-2006

Graf č. 16: Výdaje na vnitřní politiky v roce 2006

Graf č. 17: Vývoj výdajů v rámci finanční perspektiva 2007-2013

Graf č. 18: Procentuální podíl hlav Finanční perspektivy 2007-2013 v roce 2007

Graf č. 19: Podíl výdajů jednotlivých členských států do hlav FP 2007-2013

Graf č. 20: Podíl výdajů EU na finanční perspektivě 2000-2006

Graf č. 21: Podíl výdajů EU na finanční perspektivě 2007-2013

Graf č. 22a a 22b: Rozdělení prostředků fondů EU mezi cíle politiky pro evropskou politiku hospodářské a sociální soudržnosti v období 2007-2013

Graf č. 23: Podíl přímých plateb a doplňkových plateb v ČR 2004-2013

## **Seznam schémat**

Schéma č. 1: Hlavní události evropské integrace

Schéma č. 2: Rozpočtová procedura

Schéma č. 3: Rozdělení dotací

Schéma č. 4: Financování cílů v období 1994 – 1999

Schéma č. 5: Financování cílů v období 2000 – 2006

Schéma č. 6: Financování cílů v období 2007 – 2013

Schéma č. 7: Instituce dotačního procesu

Schéma č. 8: Programové dokumenty

# 1. Úvod

Téma této diplomové práce zní: Analýza systému dotací rozpočtové politiky EU. Za cíl si klade rozbor a systematizaci dotačního systému Evropské unie. Jelikož jsou veškeré výdaje EU poskytovány formou dotací, hodnotí DP vhodnost volby jejich konkrétních druhů spolu s dopadem na konečného příjemce a samotný rozpočet unie.

Druhá kapitola je věnována samotné Evropské unii. Jsou v ní zmíněny její cíle spolu s posláním. Dále je pro ilustraci přehledně shrnut celý integrační proces – tedy ty nejdůležitější okamžiky ve více než padesátileté historii tohoto uskupení. Poslední část kapitoly č. 2 je zaměřena na instituce EU. Jsou zmíněny a popsány tři nejdůležitější (z hlediska této diplomové práce) – Evropský Parlament, Rada Evropské unie a Evropská Komise.

Kapitola č. 3 je zaměřena na rozpočet EU. Nejprve se soustředí na jeho historii, kdy od roku 1951 přehledně shrnuje nejdůležitější okamžiky ve vývoji tohoto nástroje. Poté popisuje zásady, s nimiž je každoročně sestavován. Podkapitola 3.3 nese název Rozpočtová procedura. Popisuje proces tvorby rozpočtu, její časový řád, úlohu jednotlivých institucí a případy, kdy je rozpočet schválen a kdy nikoliv. Čtvrtá část 3. kapitoly je věnována struktuře rozpočtu. Analyzuje její příjmovou stranu – vlastní zdroje a ostatní příjmy. Pro názornost uvádí také grafy s přehledem vývoje příjmů v období 1971 – 2007. Poslední část kapitoly pojednává o finanční perspektivě – střednědobém rozpočtovém rámci, ve kterém jsou výdaje EU plánovány. Postupně jsou popisovány finanční rámce pro období 1988 – 1992, 1993 – 1999, 2000 – 2006 a 2007 – 2013.

Čtvrtá kapitola diplomové práce je již zaměřena na oblast dotací, neboť veškeré výdaje EU jsou poskytovány touto formou. Kapitola č. 4 je tedy zaměřena na jejich členění, charakteristiku a mikroekonomickou analýzu. V dalších částech 4. kapitoly jsou analyzovány výdajové strany rozpočtu EU v obdobích 2000 – 2006 a 2007 – 2013. Výdaje jsou roztrženy a charakterizovány dle hlav, do kterých jsou vždy v konkrétní finanční perspektivě rozděleny.

Poslední, pátá, kapitola pojednává o systému dotací EU v rámci České republiky. Je zde popsán způsob jejich čerpání spolu s institucemi dotačního procesu a způsobem financování. Poměrně rozsáhle se také věnuje a analyzuje problematiku operačních programů, které byly Evropskou komisí pro období 2007–2013 schváleny. Dále je postupně v jednotlivých podkapitolách provedena analýza dotací v oblasti strukturální a regionální politiky a zemědělství. Každá z těchto částí pak obsahuje způsob poskytování dotací v konkrétní oblasti, jejich cíle, druh a zhodnocení.



## 2. Evropská unie

Evropská unie ovlivňuje naše životy. Je nutné si uvědomit, že se zasazuje o čistší životní prostředí a lepší zdravotní péči. Podporuje vzdělávání, vytváření nových pracovních míst, bojuje proti diskriminaci, pomáhá při výzkumu nemocí, nových zdrojů energie atd. Ze svého rozpočtu financuje obnovu měst, podporuje malé a střední podniky a pomáhá rozvoji třetího světa. Své prostředky věnuje na sociální nerovnosti, vyšší bezpečnost a kulturní rozmanitost. Evropská unie není národním ani federativním státem. Jedná se o netypickou mezinárodní organizaci nadnárodního charakteru tzv. *sui generis*<sup>1</sup>. V současné době tvoří EU 27 členských států s téměř 494 miliony obyvatel. Členské státy jsou velmi rozdílné, ať už z hlediska rozlohy, počtu obyvatel či ekonomické aktivity.

### 2.1 Poslání Evropské unie

„Posláním Společenství je vytvoření společného trhu a hospodářské a měnové unie a provádění společných politik nebo činností uvedených ve člancích 3 a 3a, podporovat harmonický a vyvážený rozvoj hospodářských činností ve Společenství, trvalý a neinflační růst respektující životní prostředí, vysoký stupeň konvergence hospodářské výkonnosti, vysokou úroveň zaměstnanosti a sociální ochrany, zvyšování životní úrovně a kvality života, hospodářskou a sociální soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.“ [2]

### 2.2 Cíle Evropské unie

- podporovat vyvážený a trvale udržitelný hospodářský a sociální pokrok, zejména vytvořením prostoru bez vnitřních hranic, posilováním hospodářské a sociální soudržnosti a zavedením hospodářské a měnové unie s jednotnou měnou;

---

<sup>1</sup> = jediná svého druhu

- potvrzovat svou identitu na mezinárodní scéně, zejména prováděním společné zahraniční a bezpečnostní politiky včetně budoucího vymezení společné obranné politiky, která by v určitém okamžiku mohla vést ke společné obraně;
- upevňovat ochranu práv a zájmů státních příslušníků svých členských států zavedením občanství Unie;
- rozvíjet úzkou spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí;
- v plném rozsahu zachovávat *acquis communautaire*<sup>2</sup> a rozvíjet je. [3]

### 2.3 Integrační proces Evropské unie

Kořeny Evropské unie sahají již do období 2. světové války. Mezi hlavní motivy vedoucí k evropské integraci patří:

- snaha překonat destruktivní síly nacionalismu – k této myšlence vedly velké ztráty na životech z období 1. a 2. světové války;
- ochrana před velkým vlivem Sovětského svazu;
- snaha konkurovat USA, ale také si z nich vzít příklad;
- ochrana životního prostředí;
- zahraniční a bezpečnostní politika. [2]

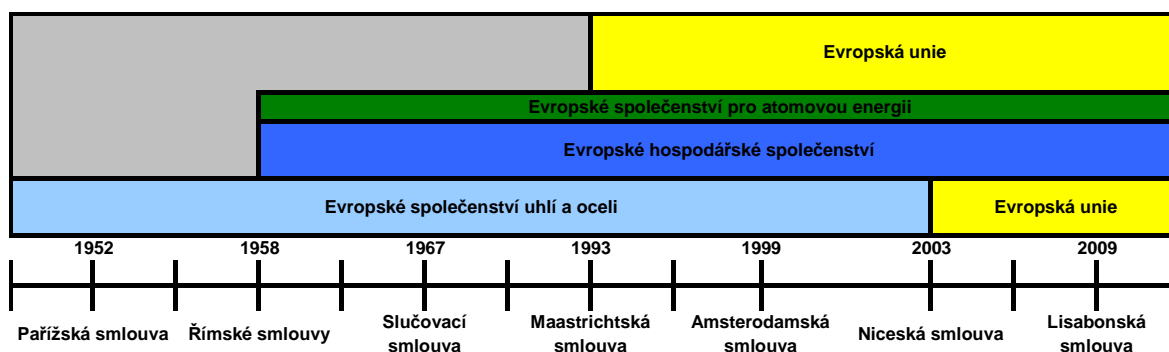
V padesátých letech 20. století došlo ke vzniku tří Společenství, která doposud (dá se říci) vytváří současnou podobu Evropské unie.

---

<sup>2</sup> V tomto případě se termín používá pro označení velmi rozsáhlé sbírky právních aktů EU, které byly přijímány po celou dobu její existence

### 2.3.1 Hlavní události evropské integrace

Schéma č. 1: Hlavní události evropské integrace



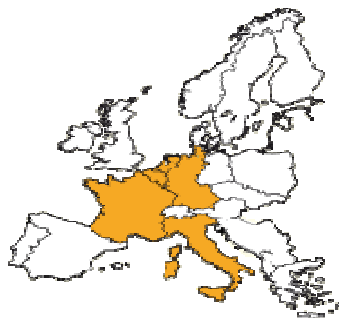
Zdroj: [2]

**9.5.1950:** Schumanova deklarace – francouzský ministr zahraničí Robert Schuman předložil plán<sup>3</sup> na vytvoření společného trhu uhlí a oceli. Cílem Schumanova návrhu bylo udržení míru v Evropě.

**1951:** Evropské společenství uhlí a oceli (European Coal and Steel Community, ECSC) – bylo založeno 6 státy (Německo, Francie, Itálie, Belgie, Nizozemsko a Lucembursko), které 18.4.1951 podepsaly tzv. Pařížskou smlouvu. Díky vytvoření rámce nadnárodní spolupráce v oblasti těchto dvou komodit, získaly zakládající země určitý stupeň kontroly nad produkcí uhlí a oceli. Jen stěží by se tedy mohla opakovat situace, kdy někdo nepozorovaně vyrobí válečné zbraně a obrátí je proti ostatním. ECSC bylo vlastně takovým prvním příkladem, kdy evropské vlády převedly část své suverenity na nadnárodní orgán.

<sup>3</sup> skutečným autorem plánu byl francouzský předseda Jean Monnet

**Obrázek č. 1: Zakládající státy ECSC**



Zdroj: [3] 8.11.2008

**27.3.1957:** podpis dvou tzv. Římských smluv (v platnost 1.1.1958) – vznik Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom) a Evropského hospodářského společenství (European Economic Community, EEC). Mezi hlavní aktivity Evropského společenství pro atomovou energii patří například: ochrana zdraví a životního prostředí, investice do jaderného průmyslu, vzájemná kontrola členských států při využívání atomové energie, společný postup vůči třetím zemím atd. Za velký přínos Euratomu bývá uváděno stanovení pravidel bezpečnosti práce. Evropské hospodářské společenství vzniklo za účelem vytvoření společného trhu a postupného odstraňováním rozdílů mezi hospodářskými politikami členských států. Mělo podporovat harmonický rozvoj hospodářských činností ve Společenství, nepřetržitý a vyvážený růst, vyšší stabilitu, rychlejší zvyšování životní úrovně a užší kontakty mezi členskými státy[2]. Smlouva o EEC je velmi přínosná, protože dodnes definuje současnou podobu evropské integrace.

**30.6.1962:** Společná zemědělská politika - nadnárodní spolupráce byla rozšířena na celou oblast zemědělství v podobě Společné zemědělské politiky (Common Agriculture Policy, CAP). Tento krok byl považován za tak důležitou součást integračního procesu, že mu byl věnován samostatný bod ve smlouvě o založení EHS (konkrétně bod 4, Článek 38, Hlava II).

**1.7.1967:** celní unie – vytvoření společného celního sazebníku. Cla a kvóty byly mezi členskými zeměmi zrušeny.

**1.1.1973:** první rozšíření - novými členskými státy se stávají Dánsko, Irsko a Spojené království Velké Británie a Severního Irska. Detail členských států po 1. rozšíření viz obrázek č. 2a.

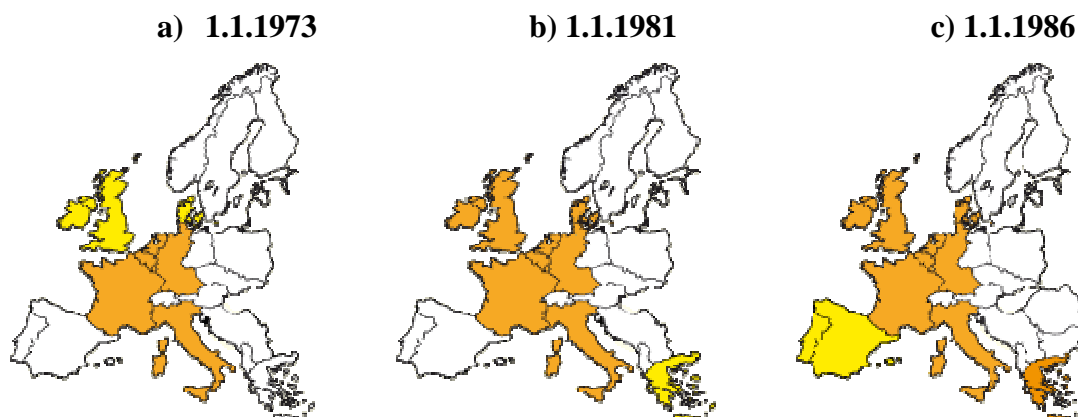
**1979:** vznik Evropského měnového systému.

**1.1.1981:** druhé rozšíření – Řecko se stává desátým členským státem ES (viz obrázek 2b).

**14.6.1985:** Schengenská dohoda – vytvoření tzv. Schengenského prostoru. V rámci tohoto prostoru dochází ke zrušení kontroly osob na vnitřních hranicích.

**1.1.1986:** třetí rozšíření – novými členskými státy se stávají Portugalsko a Španělsko (viz obrázek 2c). V roce 1986 také došlo k podepsání Jednotného evropského aktu, který upravoval zajištění volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu.

**Obrázek č. 2: Rozšíření Společenství v 70. a 80. letech**

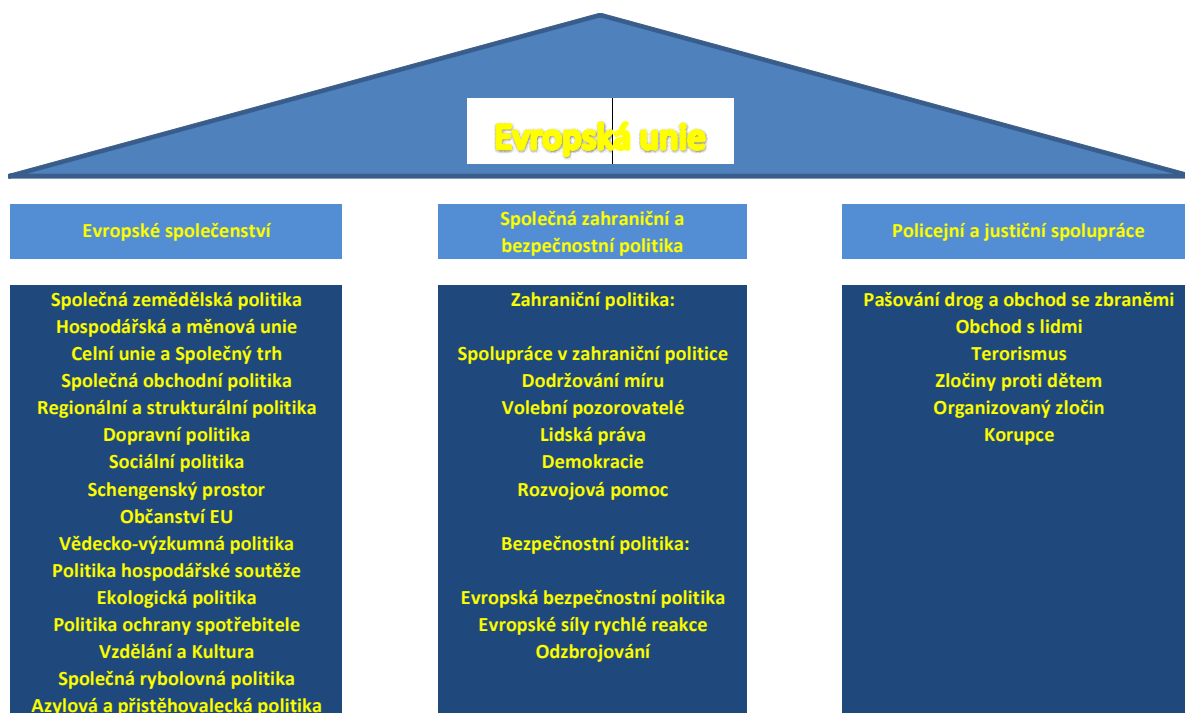


Zdroj: [3] 9.11.2008

**7.2.1992:** Smlouva o Evropské unii – tzv. Maastrichtská smlouva. Poprvé zavedla pojem Evropská unie, která zahrnovala všechna tři, do této doby fungující, společenství. Navíc byla rozšířena o Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a Spolupráci v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí. Tento celek (často označovaný jako tzv. Maastrichtský chrám) vytvořil tři základní pilíře (viz obrázek číslo 3). První pilíř zahrnuje oblasti společných politik původních třech Společenství, druhý pilíř obsahuje společnou

zahraniční a bezpečnostní politiku a třetí pilíř se týká spolupráce policejních a soudních orgánů. Smlouva o Evropské unii vstoupila v platnost 1. listopadu 1993.

**Obrázek č. 3: Maastrichtský chrám – tři pilíře EU**



Zdroj: [2]

**1.1.1995:** čtvrté rozšíření – vstup Finska Rakouska a Švédska (viz obrázek 4a).

**2.10.1997:** Amsterodamská smlouva – hlavním důvodem podpisu Amsterodamské smlouvy byla nutnost obecné revize Maastrichtské smlouvy. Doplnila cíle Evropské unie o další dva:

- Unie jako prostor svobody, bezpečnosti a práva;
- Postupné vymezování společné obranné politiky.

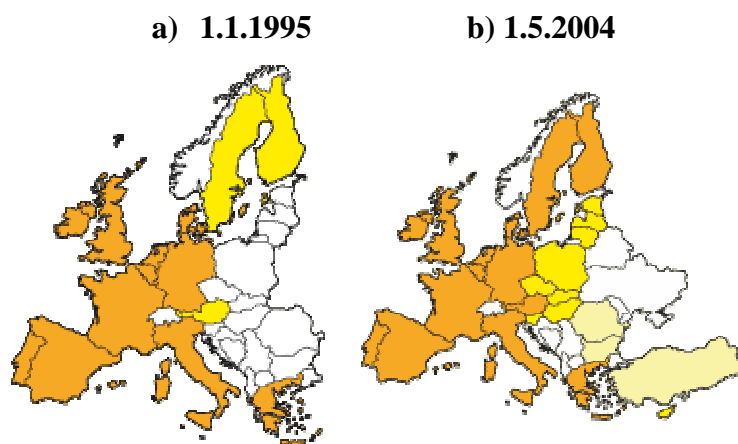
**1.1.1999:** zavedení společné měny euro v bezhotovostním styku.

**26.2.2001:** Smlouva z Nice.

**1.1.2002:** zavedení eura v hotovostní podobě.

**1.5.2004:** páté rozšíření - vstup nových deseti členských států (Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Malta, Slovensko a Slovinsko) - viz obrázek 4b.

**Obrázek č. 4: EU po 1.1.1995 a 1.5.2004**



*Zdroj: [3] 9.11.2008*

**1.1.2007:** šesté rozšíření – novými členskými státy EU se stávají Bulharsko a Rumunsko.

## **2.4 Instituce Evropské unie**

Evropská unie je sdružením suverénních států. Všechny 27 členských zemí se zavázalo k dosažení prosperity a udržování míru nejen v Evropě. Aby bylo možné dosáhnout cílů stanovených ve Smlouvě o Evropské unii, bylo třeba delegovat jisté rozhodovací pravomoci na společné evropské instituce (na nadnárodní úrovni). Politiky a zákony v rámci Evropské unie jsou vytvářeny tzv. institucionálním trojúhelníkem, který je tvořen třemi hlavními rozhodovacími institucemi: [3]

- Evropský parlament, který zastupuje občany EU;
- Rada Evropské unie, která zastupuje jednotlivé členské státy;
- Evropská komise, která zastupuje EU jako celek.

Veškerá práva a povinnosti těchto orgánů jsou, stejně jako postupy, zakotvena ve smlouvách jež musí dodržovat. Je zde také nutná úzká spolupráce a důvěra těchto institucí.

### 2.4.1 Evropský Parlament

Evropský parlament (European Parliament, EP) je jedinou přímo volenou institucí Evropské unie. Jeho 785 členů, volených jednou za pět let voliči z 27 členských států, zastupuje všech 492 milionů občanů. V čele parlamentu stojí předseda (v současné době je jím Němec Hans-Gert Pöttering), jehož funkční období je 2,5 roku (polovina funkčního období Parlamentu). Za asistence 14 místopředsedů dohlíží na jeho činnosti, kterými je převážně navrhování legislativy v nejrůznějších oblastech (ochrana životního prostředí, práva spotřebitelů, doprava, volný pohyb pracovních sil zboží, kapitálu a služeb). Dále sdílí s Radou legislativní pravomoc – může tedy přijímat evropské právní předpisy, schválit, změnit nebo zamítnout jejich znění. Společně s Radou má také rozhodovací pravomoc nad rozpočtem Evropské unie má konečné slovo o podobě nepovinných výdajů. O povinných výdajích rozhoduje Rada<sup>4</sup>. Kromě předsedy se parlament skládá z:

- Poslanci EP - celkem 785 poslanců z 27 členských zemí;
- Politické skupiny - poslanci v Parlamentu zasedají dle příslušnosti k politickým skupinám (ne dle národnosti);
- Parlamentní výbory – výbory se skládají z 28 až 86 poslanců a vykonávají přípravnou práci pro zasedání Parlamentu. Celkem lze rozlišit 20 parlamentních výborů (např. parlamentní výbor pro zahraniční záležitosti, lidská práva, ekonomické a monetární záležitosti, práva žen a rovnost pohlaví);
- Delegace Evropského Parlamentu – delegace udržují styk s parlamenty nečlenských států a pomáhají zvyšovat vliv Evropy ve světě.
- Politické orgány – politické orgány se skládají z konference předsedů, předsednictva a kvestorů;

---

<sup>4</sup> Více viz podkapitola 3.3 Rozpočtová procedura



- Generální sekretariát – generální sekretariát pomáhá v práci Evropského Parlamentu. Jeho, přibližně, 5000 členů bylo vybráno v otevřených výběrových řízeních ze všech členských států. [2]

#### **2.4.2 Rada Evropské unie**

Rada Evropské unie je hlavním rozhodovacím orgánem EU. Právě v Radě se schází ministři jednotlivých členských států. Mohou to být například ministři zahraničních věcí, průmyslu, zemědělství, dopravy atd. To je závislé na tom, jaké problematice je konkrétní zasedání věnováno. Předsednictví v Radě se mění po šesti měsících a je drženo vždy jedním členským státem. Od ledna 2009 do června 2009 bude Radě EU předsedat Česká republika (kompletní přehled předsednictví v Radě EU obsahuje Příloha č.1). Oficiální sídlo Rady EU je v Bruselu. V rámci svých pravomocí schvaluje Rada spolu s Parlamentem zákony (právní akty). Dále navrhuje a zavádí zahraniční a bezpečnostní politiku. Z hlediska této diplomové práce je její nejdůležitější pravomocí schvalování rozpočtu společně s Parlamentem. Jménem EU uzavírá smlouvy s jednotlivými státy nebo mezinárodními organizacemi. Konání Rady může mít podobu regulace, nařízení, rozhodnutí, společné akce, společného postoje doporučení nebo vyjádření. Rada rozhoduje hlasováním ministrů členských států. Konkrétní návrh může být přijat buď prostou většinou (pro procedurální rozhodování), kvalifikovanou většinou (systém založený na vahách, kterými jsou populace členských států) nebo jednomyslně (týká se především zahraniční politiky, obrany, daní atd.). Velmi důležitým orgánem je také Výbor stálých zástupců (Permanent Representatives Committee, COREPER), který připravuje a koordinuje veškerou práci Rady EU. Je složen ze stálých představitelů jednotlivých členských států v Bruselu a jejich zástupců. [3]

#### **2.4.3 Evropská komise**

Jedná se o politicky nezávislou nadnárodní organizaci. Úkolem Komise je bránit zájmy EU jako celku. Skládá se z 27 členů (zástupci členských států), kteří jsou voleni na pětileté

funkční období a jejich jmenování musí být schváleno Evropským parlamentem. Mezi hlavní aktivity Evropské komise patří například předkládání návrhů nových právních norem, dohled nad plněním smluv EU či správné uplatňování legislativy v jednotlivých členských státech (bývá označována za „strážkyni smluv“). Komise je výkonným orgánem EU. Spravuje také její rozpočet a jménem členských států vyjednává mezinárodní smlouvy. Nejdůležitějším úkolem je však zajištění volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu na území EU. Má výhradní legislativní pravomoc v rámci prvního pilíře, kdy se podílí na zavádění politik v něm uvedených. [3]

### 3. Rozpočet EU

K dosažení svých cílů je Evropská unie vybavena mnoha prostředky. Těmi je například tvorba a schvalování evropských právních předpisů, uzavírání mezinárodních smluv či řízení a provádění politik EU. Právě realizace posledně jmenovaného nástroje si vyžaduje nemalé finanční prostředky, které jsou čerpány z rozpočtu EU. Výrazně se liší od rozpočtů národních států. Mezi hlavní rozdíly patří:

- velikost - u národních rozpočtů se pohybuje okolo 40% HND, zatímco u EU by neměl překročit hranici 1,24% HND<sup>5</sup>;
- vyrovnanost - oproti národním rozpočtům musí být stanoven jako vyrovnaný a je plánován v sedmileté (dříve v pětileté) finanční perspektivě;
- výdajová strana rozpočtu - v případě EU směřují výdaje většinou na zemědělství a strukturální operace; v případě národních rozpočtů je převážná část vynakládána na sociální oblasti;
- zdroj příjmů - u EU je přesně vymezen a limitován.

Rozpočet je publikován ve dvou svazcích. První svazek obsahuje celkové příjmy a výdaje všech institucí kromě Komise. Ty obsahuje svazek druhý. Rozpočet je vlastně takovým fondem určitého sdružení, z něhož jsou financovány specifické výdaje, na nichž se byli, v rámci povoleného limitu, všichni ochotni shodnout. [6]

#### 3.1 Historie rozpočtu Evropské unie

**1951:** vznik Evropského společenství uhlí a oceli (European Coal and Steel Community; ECSC). Zásoby těchto surovin umožnily uvalit poplatky/daně na uhelný a ocelářský průmysl a následně financovat aktivity ECSC a poskytovat půjčky. Takto získané finanční prostředky byly použity na vyrovnání se strukturálními změnami ve zmiňovaných

---

<sup>5</sup> Zdroj: Webové stránky Evropská unie [online]. [cit. 1.3.2009]. Dostupý z [http://ec.europa.eu/ceskarepublika/abc/budget/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/ceskarepublika/abc/budget/index_cs.htm)

odvětvích – např. realizace dotovaného bydlení pro dělníky, kteří v důsledku restrukturalizace ztratili práci.

**1957:** podpis Římských smluv - založení Evropského hospodářského společenství (European Economic Community, EEC) a Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom). Ustanovení vyplývající z Římských smluv byla dále formulována ve Spaakově zprávě, jejímž nejzávažnějším důsledkem byl předpoklad založení investiční banky (podpora ekonomického vývoje) a sociálního fondu (podpora kvality evropské pracovní síly), jako reakce na nižší produktivitu a efektivitu dosavadních členů v porovnání s ekonomikou USA.

**1958:** založení Evropské investiční banky (European Investment Bank, EIB). Zabývá se poskytováním úvěrů dlouhodobější povahy - zejména na projekty kapitálových investic.

**1960:** založení Evropského sociálního fondu (European Social fund, ESF). Cíli ESF bylo např. snížení nezaměstnanosti či rozšíření pracovních příležitostí v rámci EU.

**21. 4. 1970:** Aktivity a programy Evropské investiční banky a Evropského sociálního fondu byly spjaty s výdaji, na jejichž krytí bylo třeba zajistit finanční prostředky. V roce 1970 byla tedy podepsána Rozpočtová Smlouva zakládající 3 různé zdroje financování:

- daně z mimořádných obchodů Společenství;
- zemědělské poplatky;
- poměrná část z vybraného DPH členského státu. [1]

**1975:** Založení Evropského fondu pro regionální rozvoj (European Regional and Development Fund, ERDF). Cílem tohoto nástroje bylo zachování ekonomického růstu Společenství a vyrovnání (nebo alespoň přiblížení) úrovní budoucích a stávajících členů (1981 vstup Řecka, 1986 vstup Španělska a Portugalska). Jeho založení také představovalo odklon rozpočtu od financování zemědělského sektoru, na něž byl doposud z velké části zaměřen.

**1975:** Evropský Parlament (European Parliament, EP) byl vedle Evropské Rady (European Council, EC) ustanoven druhou rozpočtovou autoritou. Získal tedy právo na zamítnutí rozpočtu a na konečné schválení výše a struktury nepovinných výdajů. Takovéto rozdělení pravomocí mezi dvě instituce však logicky vyústilo v jejich spory. Parlament se snažil svůj vliv v rozpočtovém cyklu maximalizovat, zatímco Rada se snažila jeho vliv minimalizovat tak, aby si uchovala svou samostatnost (co se rozhodování o rozpočtových otázkách týče).

**1986:** Problémy rozpočtové politiky se však netýkaly pouze sporů o rozdělení pravomocí mezi Parlament a Radu. Diskuse se také vedla o vyrovnanost příjmové a výdajové strany či o nespokojenosti Velké Británie s rozdělením výdajů Společenství. Velká Británie, v níž zemědělství nepředstavovalo významný sektor ekonomiky (např. v porovnání s Francií), nebyla spokojena s výší výdajů, které z rozpočtu čerpala Společná zemědělská politika (viz tabulka č. 1). V roce 1986 tak došlo ke zvýšení příjmů rozpočtu v podobě růstu poměrné části vybraného DPH členských států z 1% na 1,4% a v rozpočtové úlevy pro Velkou Británii.

**Tabulka č. 1: Přehled výdajů na zemědělství v období 1965 – 2002**

Přehled výdajů na zemědělství v období 1965 - 2006											
Rok	1965	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EAGGF (záruční sekce)[MECU/MEUR]	28,70	3 108,10	11 291,90	25 604,60	41 473,00	44 523,70	44 255,00	45 538,00	44 488,00	43 624,00	43 344,00
% rozpočtu	37,50	91,80	71,20	58,10	44,40	45,90	44,50	46,84	46,50	45,90	45,84

Zdroj: [6]

Z tabulky č. 1 je patrná celková výše a podíl výdajů na zemědělství na celkových výdajích rozpočtu v období 1965 – 2006. Tento podíl se na konci sedmdesátých let pohyboval okolo 70% a i když se dále snižoval, stále tvořil významnou část výdajů.

**1986:** První významná revize Římských smluv – Jednotný evropský akt (Single European Act, SEA) byl podepsán 17.2.1986 členskými státy v Lucemburku a 28.2.1986 Dánskem, Itálií a Řeckem v Haagu. V platnost vstoupil 1.7.1987. Jeho cílem bylo především vytvoření společného trhu Evropských společenství (a to do 31.prosince 1992). Tedy volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu.

Ačkoli by se mohlo zdát, že Jednotný evropský akt neměl na financování Evropských společenství žádný dopad, opak je pravdou. Tak radikální změny, které SEA přinášel (zejména vybudování společného vnitřního trhu), dovolily též reformu evropských financí. Usnesení Evropské Komise z roku 1988, jež vešlo ve známost pod označením Delors I, mělo za následek především zvýšení finančních zdrojů rozpočtu, růst finančních prostředků vynakládaných na méně rozvinuté oblasti Společenství a stanovení rozpočtové disciplíny za účelem redukce výdajů na oblast zemědělství. Tuto rozpočtovou disciplínu spatřuji zejména v zavedení pětiletého finančního rámce (na období 1988-1992). Na balíček Delors I bylo navázáno v roce 1992, kdy Komise na svém zasedání v Edinburgu schválila balíček opatření, tentokrát známý pod označením Delors II. Ten prodlužoval v předchozím období pětiletý finanční rámec na rámec sedmiletý (na období 1993 – 1999).

### 3.2 Rozpočtové zásady

Rozpočet EU je sestavován na základě devíti rozpočtových zásad, které určují jasná pravidla pro jeho tvorbu. Patří mezi ně:

**Zásada jednoty** (principle of unity) pojednává o tom, kdy pro efektivní kontrolu finančních zdrojů musí být veškeré příjmy a výdaje zahrnuty v jediném dokumentu - v rozpočtu Evropských společenství.

Podle **zásady věrnosti zachycení** (principle of budget accuracy) nemůže být žádný příjem ani výdaj realizován, pokud není zaznamenán v rozpočtové položce.

**Zásada každoročnosti** (principle of annuality) říká, že všechny rozpočtové operace se vztahují k příslušnému finančnímu roku, který začíná 1. ledna a končí 31. prosince. Z důvodů financování víceletých programů je nutné rozlišit příděly na závazky, které obsahují náklady právních závazků příslušného finančního roku a příděly na platby zahrnující závazky vstupující do rozpočtu příslušného finančního roku nebo předchozích finančních let. Časový rozdíl mezi tím kdy závazky vstoupí do rozpočtu a kdy se provedou příslušné platby, nazýváme nevyrovnané závazky.

O tom, že příjmy a výdaje musí být v rovnováze pojednává **zásada vyrovnanosti** (principle of equilibrium). Rozpočet EU je sestavován na bázi odhadu a končí většinou přebytkem, který je převeden do dalšího období. Pokud se vyskytne deficit, musí být zanesen jako příděl na platby na výdajovou stranu rozpočtu pro následující rok. Pro financování neočekávaných výdajů se sestavuje dodatkový rozpočet.

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

Další důležitým principem je **zásada všeobecnosti** (principle of universality) která uvádí, že celkové příděly na platby musí být kryty celkovými příjmy.

Je dodržována také **zásada nepřirazenosti** (non-assignment rule), která vyžaduje, aby na hrazení některých druhů výdajů nebyly příjmy předem vyčleněny.

Všechny příjmy a výdaje jsou plně zahrnuty v rozpočtu bez vzájemných úprav. O tom pojednává **zásada hrubého rozpočtu** (gross budget rule).

**Zásada přesného stanovení** (principle of specification) nám říká, že je nutné odůvodnit veškeré příděly, přiřadit je k určitému cíli a tím zabránit nejasnostem při rozdělování příjmů. Toto platí jak ve fázi schvalování, tak ve fázi provádění rozpočtu.

**Zásada řádného finančního hospodaření** (principle of sound financial management) vyžaduje užití rozpočtových přídělů v souladu se zásadami hospodárnosti, užitku a účinnosti.

Zdroje musí být využívány v odpovídajícím čase, množství, kvalitě a za nejvýhodnější ceny. Tyto podmínky jsou obsaženy v **zásadě hospodárnosti**. Musí zde být efektivní vztah mezi používanými zdroji a dosaženým výsledky, což vyžaduje zásada užitku. Zásada účinnosti říká, že je nutné dosahování cílů a zamýšlených výsledků.

### 3.3 Rozpočtová procedura

Rozpočtový proces se řídí ustanoveními článku 272 Smlouvy o Evropském společenství a lze v něm rozlišit dva hlavní body. Těmi je přijetí návrhu rozpočtu Radou, čímž samotná rozpočtová procedura začíná, a konečné schválení rozpočtu po druhém čtení v Parlamentu, kdy rozpočtová procedura končí. Tento článek tedy stanovuje formální časový plán, podle kterého rozpočtový proces probíhá. Pokud má Rada a Parlament schválit roční rozpočet, musí se celkové příjmy přesně rovnat celkovým výdajům.

Každá instituce je povinna odeslat nejpozději do 1. července odhady svých příjmů a výdajů pro daný rok Komisi tak, aby byla schopna všechny návrhy sjednotit a připravit předběžný návrh rozpočtu. Jakmile má Komise tyto informace k dispozici, začíná interní proces tvorby předběžného návrhu rozpočtu. Během tohoto období například rozesílá všem institucím oběžníky, ve kterých informuje jaké informace a dokumenty budou pro přidělení požadovaných finančních prostředků vyžadovány. V březnu se poté konají schůze generálního ředitelství rozpočtu a příslušných oddělení každé z institucí, kde jsou (vzhledem k danému finančnímu rámci a prioritám financovat konkrétní programy) požadavky na přiděly finančních prostředků přezkoumávány. Měsíc poté se schází zástupci Parlamentu, Komise a Rady a diskutují priority nadcházejícího fiskálního roku. Na začátku května je předběžný návrh rozpočtu Komisí přijat a následně rozeslán rozpočtové autoritě ve všech jazycích Společenství. Komise je poté ještě povinna předběžný návrh rozpočtu prezentovat, vysvětlit a ospravedlnit finanční příspěvky na různé politiky. Jakmile Evropská Rada obdrží návrh rozpočtu, je povinna jej do 31. července schválit a v první polovině září zaslat Parlamentu. Pro schválení návrhu v Radě je zapotřebí kvalifikované většiny, tedy pokud pro schválení hlasuje minimálně 255 z 345 hlasů, a současně většina členských států (nejméně 2/3). Přehled rozdělení hlasů mezi jednotlivé státy je uveden v tabulce č.2.



**Tabulka č. 2: Rozdělení hlasů v Radě Evropské unie**

<b>POČET HLASŮ JEDNOTLIVÝCH STÁTŮ</b>	
Francie, Itálie, Německo a Spojené království	29
Polsko a Španělsko	27
Rumunsko	14
Nizozemsko	13
Belgie, Česká republika, Maďarsko, Portugalsko a Řecko	12
Rakousko, Bulharsko a Švédsko	10
Dánsko, Finsko, Irsko, Litva a Slovensko	7
Estonsko, Kypr, Lotyšsko, Lucembursko a Slovinsko	4
Malta	3

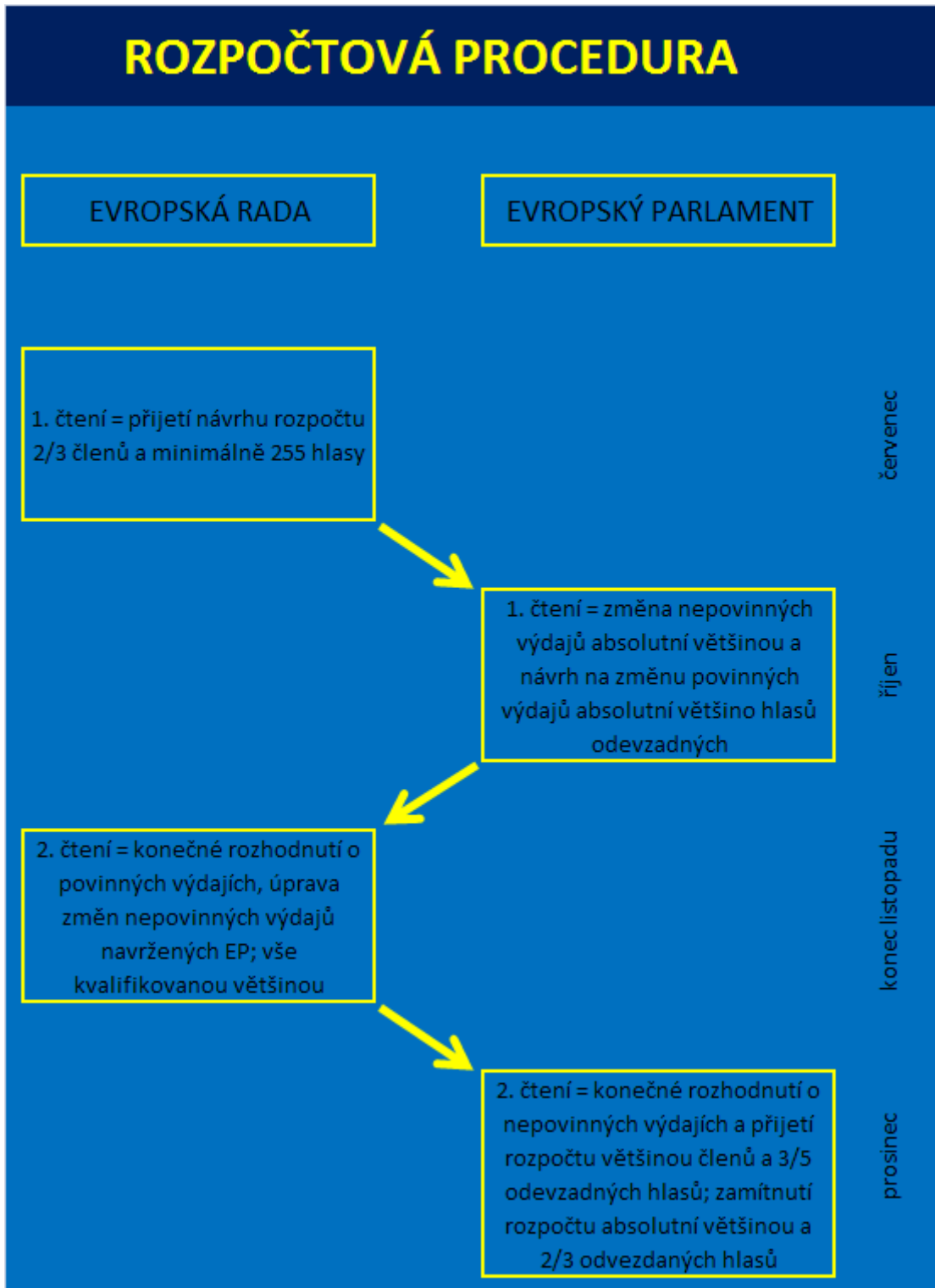
Zdroj: [2]

Z tabulky č. 2 je zřejmé rozdělení hlasů v Radě EU. Nejvíce hlasů, 29, mají nejlidnatější členské státy (např. Francie, Německo) zatímco Malta, se svými zhruba 400 000 obyvateli, má k dispozici hlasy 3. Česká republika se spolu s Řeckem, Belgií, Maďarskem a Portugalskem nachází ve středu tabulky a k dispozici má 12 hlasů.

Jakmile Parlament návrh rozpočtu od Rady obdrží, koná se v říjnu jeho první čtení. V něm může Parlament absolutní většinou (393 hlasů z celkového počtu 785) pozměnit nepovinné výdaje a navrhnout změny povinných výdajů (absolutní většinou odevzdaných hlasů). Takto pozměněný rozpočet je poté odeslán zpět Radě, kde po setkání zástupců z obou rozpočtových orgánů (Parlamentu a Rady) proběhne (zpravidla ve 3. listopadovém týdnu) jeho druhé čtení. V něm může Rada pozměnit návrh rozpočtu v souladu se změnami nepovinných výdajů navrhovaných Parlamentem anebo navrhnout změny povinných výdajů (rovněž navržené Parlamentem v jeho prvním čtení). Takto přijaté rozhodnutí o povinných výdajích (kvalifikovanou většinou – 255 z 345 hlasů) je zpravidla konečným určením jejich výše. Rozpočtová procedura dále pokračuje druhým čtením rozpočtu v Parlamentu (obvykle v prosinci). Protože Rada má výsadu konečného rozhodnutí o podobě povinných výdajů, v Parlamentu je v druhém čtení s konečnou platností rozhodováno o výdajích nepovinných. V této fázi rozpočtové procedury může Parlament (hlasy většiny svých členů a 3/5 hlasů odevzdaných) přijmout anebo zamítnout návrhy Rady týkající se úprav nepovinných výdajů a přijmout rozpočet. Absolutní většinou (393 hlasů) a 2/3 odevzdaných hlasů poté může rozpočet zamítnout. V případě přijetí rozpočtu Parlamentem vyhláší prezident této instituce rozpočet za schválený a implementace

schopný. V případě zamítnutí návrhu rozpočtu ze závažných důvodů, Parlament požádá o předložení návrhu nového. V takovém případě musí Evropská unie začít fiskální rok bez rozpočtu. Zatímco rozpočtová procedura pokračuje „třetím čtením“, pro zachování chodu Společenství se uplatňuje takzvaný systém provizorních dvanáctin. Tedy systém měsíčních kreditů ve výši jedné dvanáctiny předchozího rozpočtu.

Schéma č. 2: Rozpočtová procedura



Zdroj:[2] vlastní zpracování

### **3.3.1 Rozpočtová kontrola**

Rozpočet EU podléhá vnitřní a vnější kontrole. Vnitřní kontrola je odpovědností oddělení controllingu každé instituce a jejím cílem je zjistit, zda byla dodržena zásada správného finančního hospodaření. Patří sem také aktivity spojené s příjmy a výdaji společného rozpočtu na úrovni členských států. Vnější kontrolu vykonává zejména Evropský účetní dvůr a Evropský parlament. Každý rok je vypracováváno několik zpráv o rozpočtovém hospodaření. Např. zpráva o příjmech a výdajích Unie a Evropského rozvojového fondu, která obsahuje informaci zda byla dodržena zásada řádného finančního hospodaření. Dále zpráva o hodnověrnosti účtů, pravidelnosti hlavních transakcí. Tyto zprávy jsou následující rok předány Evropskému parlamentu, který pak na jejich základě může vydat souhlas k provedení rozpočtu, odročit ho nebo odmítnout. Od roku 1999 zahájil svoji činnost Evropský úřad pro boj proti podvodům (Office Européen de Lutte Anti-Fraude, OLAF). Organizačně spadá pod Evropskou komisi a Generální ředitelství pro rozpočet. Pomáhá v boji proti celním podvodům, daňovým únikům, korupci a zneužívání dotací.

## **3.4 Struktura rozpočtu**

Tak jako každý rozpočet, má i rozpočet Evropské unie příjmovou a výdajovou stranu. Ačkoli je tato diplomová práce zaměřena na stranu výdajovou, bude v následující kapitole stručně charakterizována strana příjmová.

### **3.4.1 Příjmy rozpočtu Evropské unie**

Do roku 1971 bylo Společenství financováno poplatky podniků uhelného a ocelářského průmyslu v případě ECSC a poplatky členských států v případě Euratomu a ECC (v závislosti na jejich velikosti). Tento způsob je zakotven v samotné Římské smlouvě z roku 1957. Měl být však jen přechodný, a to na dobu než se přejde na systém vlastních zdrojů, který je nezávislý na vůli vlád jednotlivých členských států.

Příjmy Evropské unie lze od roku 1971 rozdělit na dvě kategorie: vlastní zdroje a ostatní příjmy. Většina výdajů je financována z vlastních zdrojů, zatímco ostatní příjmy (např. poplatky za administrativní činnost institucí, pokuty, úroky z prodlení apod.) pokrývají pouze jejich malou část. Vlastní zdroje pochází z cel, zemědělských poplatků, dávek z cukru, fixního procenta z DPH členských států a fixního procenta z hrubého národního důchodu.

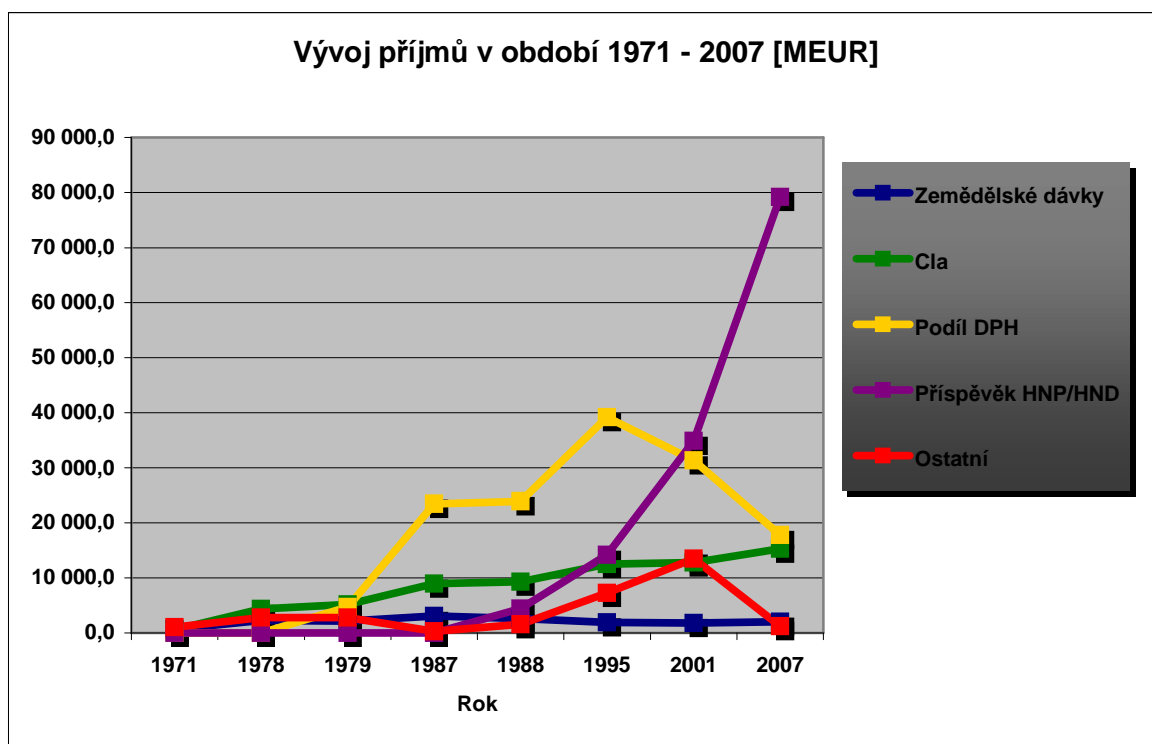
### **Tradiční vlastní zdroje**

- Cla - Společenství je založeno na celní unii, což znamená zákaz dovozních a vývozních cel mezi členskými státy. Pro obchodování se třetími zeměmi existuje jednotný celní sazebník;
- Zdroje ze zemědělství – jedná se o dávky uvalené na zemědělské produkty dovážené do EU ze třetích zemí. Kromě tohoto druhu příjmu lze ještě uvést dávky od producentů cukru a izoglukózy. Hlavním důvodem je upřednostnit unijní zemědělskou produkci před dovozem z nečlenských zemí;
- DPH – dalším zdrojem je daň z přidané hodnoty. Jedná se v podstatě o daň ze spotřeby. Bývá označována za regresivní a relativně více zatěžuje státy chudé než bohaté. V dnešní době činí unijní sazba DPH 0,3%. Pro výpočet se používá metoda platby podle vyměřovacího základu, který se vypočítá jako podíl celkových čistých příjmů z DPH a váženého průměru sazeb uplatňovaných v daném členském státě. Maximální částka, kterou mohou členské státy odvést do rozpočtu EU je určena stropem ve výši 50% HND každé země; [6]
- Příspěvek z hrubého národního důchodu – tento zdroj byl zaveden v roce 1988. Je jedním z nejhodnějších ukazatelů, který informuje o tom jak je která země schopna platit. Je hodnocen velice kladně a to jak z hledisek ekonomických tak administrativních. Spravedlnost je zajištěna platbou stejného procenta z HND každým členským státem a dostatečnost je dána tím, že příjmy převyšují potřeby rozpočtu Evropské unie. Negativní vliv na výši ukazatele má šedá ekonomika. Je

důležité upozornit na to, že příspěvek z HND je od druhé poloviny 90. let největším příjmem rozpočtu Evropské unie.

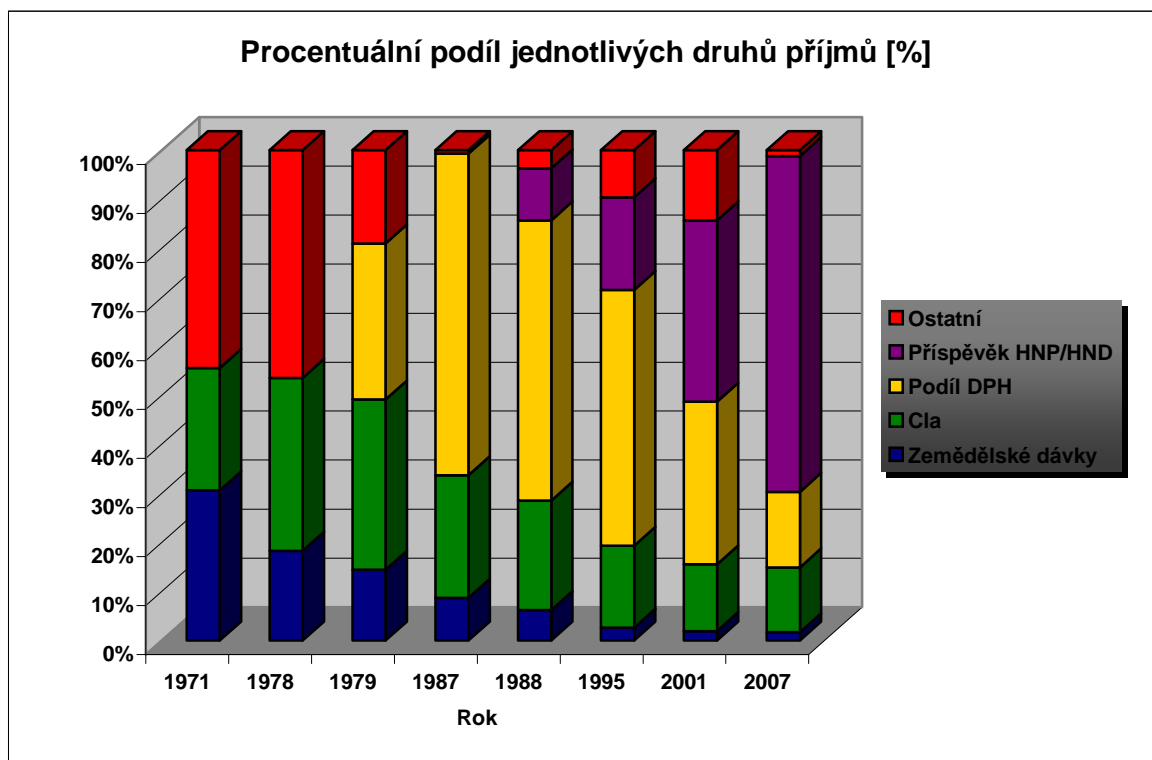
V následujících grafech je zobrazen vývoj jednotlivých druhů příjmů v období 1971 - 2007. Graf č. 1 zobrazuje absolutní, graf č. 2 relativní hodnoty. Nejvýznamnější část příjmů tvořil do konce 90. let podíl DPH (téměř 40 000 MEUR resp. téměř 50% celkových příjmů). V současnosti je jím příspěvek HNP/HDP.

**Graf č. 1: Vývoj příjmů v období 1971 – 2007 (MEUR)**



Zdroj: [6]

**Graf č. 2 : Procentuální podíl jednotlivých druhů příjmů (%)**



Zdroj: [6]

### 3.4.2 Výdaje rozpočtu Evropské unie

Oblasti výdajů je věnována samostatná kapitola č. 4

## 3.5 Finanční perspektiva rozpočtu EU

Rozpočty Evropské unie jsou od roku 1988 sestavovány v rámci tzv. finančních perspektiv (finančních rámců). Jedná se o střednědobý rozpočtový plán, který umožňuje Evropské unii plánování náročných víceletých projektů. Hlavní výhodou finanční perspektivy je fakt, že je dopředu známa velikost rozpočtu a také jsou určeny stropy jednotlivých výdajových oblastí. Vzniká na základě složitého vyjednávání mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí

Finanční perspektiva zařazuje výdaje do obsáhlých kategorií, které se nazývají Hlavy. Pro každou hlavu a pro každý příslušný rok stanoví jejich maximální objem. Částky uvedené ve finanční perspektivě bývají vyjádřeny v cenách roku, kdy byla uzavřena tzv. meziinstitucionální dohoda<sup>6</sup>. Smyslem finanční perspektivy je zachovat si kontrolu nad výdaji a zajistit, aby celý rozpočtový proces probíhal bez problémů. Od roku 1988 byly aplikovány celkem 4 finanční rámce. První byl pětiletý a pokrýval období 1988 – 1992. Další dva finanční rámce byly sedmileté a to 1993-1999 a 2000-2006. Poslední aktuální finanční rámec je sedmiletý a zahrnuje období 2007-2013.

### 3.5.1 Finanční rámec 1988-1992 (Delorsův balík I)

Tato finanční perspektiva měla za úkol podpořit politiku hospodářské a sociální soudržnosti Společenství. Docházelo k postupnému omezování výdajů na zemědělství a byly zdvojnásobeny výdaje na podporu sociálně slabších regionů. Výdaje na strukturální politiky v tomto období vzrostly o 10%. I na straně příjmů došlo k významné změně a to zavedení čtvrtého zdroje financování rozpočtu, který měl vyrovnávat nedostatečné příjmy. Je tvořen z členských příspěvků do pevně stanovené výše HND.

Tabulka č. 3: Finanční rámec 1993-1999 (MECU)

	POLOŽKY ZÁVAZKŮ				
Rok	1988	1989	1990	1991	1992
EAGG	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600
Strukturální politiky	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
Víceleté politiky	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
Další	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800
Splácení	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550
Monetární rezervy	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
<b>Celkem</b>	<b>45 303</b>	<b>46 885</b>	<b>48 900</b>	<b>50 950</b>	<b>52 800</b>
z toho % HND	1,15%	1,17%	1,18%	1,19%	1,20%
Skutečné vlastní zdroje použity v období 1988-1992	1,12%	1,02%	0,99%	1,09%	1,13%

Zdroj: [1]

<sup>6</sup> Jedná se o dohodu mezi Evropskou komisí, Radou EU a Evropským parlamentem.



### 3.5.2 Finanční rámec 1993-1999 (Delorsův balík II)

Finanční perspektiva 1993-1999 navazovala na předchozí FP a to i ve smyslu pomalejšího růstu výdajů na Společnou zemědělskou politiku. Naproti tomu růst výdajů na regionální a strukturální politiku měl v tomto období dosahovat až 41%. Byly poskytnuty finanční prostředky prostřednictvím nového Fondu soudržnosti, zejména slabším členským státům.

Tabulka č. 4: Finanční rámec 1993-1999 (MECU)

	POLOŽKY ZAVAZKU				
Rok	1995	1996	1997	1998	1999
CAP	37 944	39 546	40 267	41 006	41 764
Strukturální operace	26 329	27 710	29 375	31 164	32 956
Vnitřní politiky	5 060	5 233	5 449	5 677	5 894
Vnější vztahy	4 895	5 162	5 468	5 865	6 340
Administrativní výdaje	4 022	4 110	4 232	4 295	4 359
Rezervy	1 146	1 140	1 140	1 140	1 140
Kompenzace	1 547	701	212	99	0
<b>Celkem</b>	<b>80 943</b>	<b>83 602</b>	<b>86 143</b>	<b>89 246</b>	<b>92 453</b>
jako procento HND	1,21%	1,22%	1,24%	1,26%	1,27%

Zdroj: [1]

### 3.5.3 Finanční rámec 2000-2006

O této sedmileté finanční perspektivě bylo rozhodnuto v Berlíně v dubnu roku 1999. Je součástí meziinstitucionální dohody, která je základem finanční části Agendy 2000. Ta byla přijata v roce 1997 Evropskou komisí a je dokumentem, jež zahrnuje rozšíření a reformu společných politik. Obsahuje vlastně skoro všechny otázky položené Evropskou unií již na počátku 21. století.

**Agenda 2000 se skládá ze tří částí:**

- první část se týká vnitřních mechanismů EU. Zaměřuje se hlavně na reformu zemědělské politiky a politiky sociální a hospodářské soudržnosti;
- druhá část pojednává o zesílené předvstupní strategii a obsahuje dva nové prvky, kterými jsou přístupové partnerství a širší účast kandidátských zemí v daných programech;
- třetí část Agendy 2000 se zabývá vlivem rozšíření EU na její politiky.

Finanční rámec 2000-2006 rozdělil výdaje rozpočtu do osmi hlav (headings). Jak je patrné z tabulky č. 5, nejvíce prostředků směřuje do oblasti zemědělství. I přes tuto skutečnost výdaje na Společnou zemědělskou politiku klesají. Zemědělský sektor zaměstnával v padesátých letech 20. století téměř 40% populace, zatímco na přelomu 20. a 21. století už to bylo pouze 26%. Hlavním důvodem byl rozvoj informačních technologií, průmyslu a služeb. Druhou nejvýznamnější oblastí jsou strukturální operace<sup>7</sup>. Finanční prostředky jsou v rámci této hlavy poskytovány prostřednictvím různých fondů. Za zmínku stojí skutečnost, že v roce 2003 došlo k úpravě Hlavy 8, která zahrnuje výdaje na rozšíření a také Hlavy 3, která se týká vnitřní politiky. Důvodem bylo rozšíření Evropské unie o více států, než se původně počítalo.

**Tabulka č. 5: Finanční perspektiva 2000-2006 (MEUR – v běžných cenách roku 1999)**

	POLOŽKY ZÁVAZKŮ						
POLOŽKY ZÁVAZKŮ	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1. Zemědělství</b>	<b>40 920</b>	<b>42 800</b>	<b>43 900</b>	<b>43 770</b>	<b>42 760</b>	<b>41 930</b>	<b>41 660</b>
Společná zemědělská politika	36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290
Rozvoj venkova a doprovodná opatření	4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370
<b>2. Strukturální operace</b>	<b>32 045</b>	<b>31 455</b>	<b>30 865</b>	<b>30 285</b>	<b>29 595</b>	<b>29 595</b>	<b>29 170</b>
Strukturální fondy	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Fond soudržnosti	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
<b>3. Vnitřní politiky</b>	<b>5 930</b>	<b>6 040</b>	<b>6 150</b>	<b>6 260</b>	<b>6 370</b>	<b>6 480</b>	<b>6 600</b>
<b>4. Vnější vztahy</b>	<b>4 550</b>	<b>4 560</b>	<b>4 570</b>	<b>4 580</b>	<b>4 590</b>	<b>4 600</b>	<b>4 610</b>
<b>5. Administrativa</b>	<b>4 560</b>	<b>4 600</b>	<b>4 700</b>	<b>4 800</b>	<b>4 900</b>	<b>5 000</b>	<b>5 100</b>
<b>6. Rezervy</b>	<b>900</b>	<b>900</b>	<b>650</b>	<b>400</b>	<b>400</b>	<b>400</b>	<b>400</b>
Měnové rezervy	500	500	250	-	-	-	-
Rezervy naléhavé pomoci	200	200	200	200	200	200	200
Garanční rezervy	200	200	200	200	200	200	200
<b>7. Předvstupní pomoc</b>	<b>3 120</b>	<b>3 120</b>	<b>3 120</b>	<b>3 120</b>	<b>3 120</b>	<b>3 120</b>	<b>3 120</b>
Zemědělství	520	520	520	520	520	520	520
Předvstupní strukturální nástroj	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
Phare	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
<b>8. Výdaje na rozšíření</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>6 450</b>	<b>9 030</b>	<b>11 610</b>	<b>14 200</b>	<b>16 780</b>
Zemědělství	-	-	1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Strukturální operace	-	-	3 750	5 830	7 920	10 000	12 080
Vnitřní politiky	-	-	730	760	790	820	850
Administrativa	-	-	370	410	450	450	450
<b>Příděly na závazky celkem</b>	<b>92 025</b>	<b>93 475</b>	<b>100 405</b>	<b>102 245</b>	<b>103 345</b>	<b>105 325</b>	<b>107 440</b>
<b>Příděly na platby celkem</b>	<b>89 600</b>	<b>91 110</b>	<b>98 360</b>	<b>101 590</b>	<b>100 800</b>	<b>101 600</b>	<b>103 840</b>
<b>jako procento HND</b>	<b>1,13%</b>	<b>1,12%</b>	<b>1,14%</b>	<b>1,15%</b>	<b>1,11%</b>	<b>1,09%</b>	<b>1,09%</b>

Zdroj: [6]

<sup>7</sup> podrobnější popis v podkapitole 4.2.2

### 3.5.4 Finanční perspektiva 2007-2013

První diskuse o čtvrté finanční perspektivě, jejích cílech a rozpočtových zdrojích proběhla již v roce 1999. Druhé jednání bylo doprovázeno stanovením měřítek a důležitých návrhů, které byly projednány mezi Radou EU a Evropským parlamentem. Na žádost Rady EU bylo Evropskou komisí analyzováno, co finanční perspektiva přinese. Posuzovala se tři kritéria: hospodárnost, účinnost a součinnost.

Konečná podoba sedmileté finanční perspektivy EU na léta 2007-2013 byla schválena na summitu Evropské rady dne 16. prosince 2005. Tento rámec je oproti předchozí finanční perspektivě rozepsán pouze do šesti hlav a obsahuje jak příjmovou tak výdajovou stranu. Byla zde snaha o výběr takových oblastí pro financování, které budou nejvíce efektivní a pomohou řešit problémy EU. Počítá s rozšířením o nové státy. V rámci finanční perspektivy 2007-2013 byly stanoveny tyto tři priority:

- podpora udržitelného rozvoje, dokončení vnitřního trhu; patří sem i dosažení konkurenceschopnosti, soudržnosti a správného řízení přírodních zdrojů;
- zajištění svobody, bezpečnosti a spravedlnosti;
- podpora role Evropy jako globálního partnera.

U této finanční perspektivy je velmi vhodné upozornit na to, že poprvé dojde k převýšení výdajů na strukturální operace nad výdaji na zemědělství.

**Tabulka č. 6: Finanční perspektiva 2007-2013 (v MEUR v běžných cenách roku 2007)**

	POLOŽKY ZÁVAZKŮ							
POLOŽKY ZÁVAZKŮ	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem
<b>1. Udržitelný růst</b>	54 405	57 275	59 700	61 782	63 614	66 604	69 621	433 001
Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	8 918	10 386	11 272	12 388	12 987	14 203	15 433	85 587
Soudržnost pro růst a zaměstnanost	45 487	46 889	48 428	49 394	50 627	52 401	54 188	347 414
<b>2. Ochrana přírodních zdrojů a správné hospodaření</b>	58 351	58 800	59 252	59 726	60 191	60 663	61 142	418 125
Z toho: Výdaje související s trhem a přímé platby	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574	330 085
<b>3. Občanství, svoboda, bezpečnost a právo</b>	1 273	1 362	1 523	1 693	1 889	2 105	2 376	12 221
Svoboda, bezpečnost a právo	637	747	872	1 025	1 206	1 406	1 661	7 554
Občanství	636	615	651	668	683	699	715	4 667
<b>4. Evroská unie jako globální partner</b>	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
<b>5. Administrativa</b>	7 039	7 380	7 699	8 008	8 334	8 670	9 095	56 225
<b>6. Kompenzace/Vyrovnávací platby</b>	445	207	810	-	-	-	-	862
<b>POLOŽKY ZÁVAZKŮ CELKEM</b>	126 491	132 026	135 824	139 102	142 458	147 039	151 829	974 769
jako procento HND	1,06%	1,06%	1,05%	1,03%	1,01%	1,00%	1,00%	1,03%
<b>POLOŽKY PLATEB CELKEM</b>	122 190	129 681	123 858	133 505	133 452	140 200	142 408	925 294
jako procento HND	1,02%	1,04%	0,95%	0,99%	0,95%	0,96%	0,94%	0,98%

Zdroj: [3]

Z tabulky č. 6 vyplývá rozdělení finančního rámce 2007-2013 do jednotlivých výdajových oblastí (Hlav). Již na první pohled je zřejmé jaké cíle si Evropská unie pro toto období vytyčila. Je to prohlubování jednotného vnitřního trhu, konkurenceschopnost EU jako celku, udržitelný růst a rozvoj a ochrana přírodního bohatství. Vůbec poprvé je výdajům na oblast občanství věnována samostatná výdajová hlava. Počínaje rokem 2014 by mělo dojít k návratu k pětiletému období, které by lépe odpovídalo funkčnímu období členů Evropské komise a Rady EU.

## 4. Oblast dotací – výdajová strana rozpočtu

Veškeré výdaje Evropské unie jsou poskytovány formou dotací. Proto se v rámci diplomové práce, v této části, zaměřím na jejich členění, charakteristiku a mikroekonomickou analýzu. Poté budou popsány výdaje finanční perspektivy 2000-2006 a výdaje aktuální finanční perspektivy 2007-2013. Poslední část je věnována České republice a je v ní vysvětleno, jakým způsobem se formou dotací finanční prostředky v rámci nejvýznamnějších výdajových oblastí (zemědělství a strukturální operace) čerpají a o jaký typ dotace se jedná.

### Zásada subsidiarity

Princip subsidiarity se poprvé objevil ve smlouvě o Evropské unii a znamená, že instituce ES mají rozhodovat v těch případech, kdy je to ve smlouvě jednoznačně určeno. Jestliže to však u některých oblastí vymezeno není, rozhodnutí je ponecháno na té úrovni (místní, národní nebo nadnárodní), kde je to nejvýhodnější. Princip je uplatňován v případech, kdy se členské státy rozhodují o přenesení rozhodovacích pravomocí z národní úrovně na nadnárodní. Dle výsledku jednání je pak rozhodnuto o objemu přenesených pravomocí a politiky se dělí na společné, sdílené nebo doplňující.

- Politiky společné – v případě společných politik se v daných oblastech o téměř všech záležitostech rozhoduje na nadnárodní úrovni a členské státy pouze kontrolují jejich dodržování. Jedná se o společnou obchodní politiku (např. vytvoření jednotného celního sazebníku), společnou dopravní politiku, společnou měnovou politiku, společnou zemědělskou politiku a společnou politiku rybolovu. Výdaje na tyto oblasti jsou kryty z rozpočtu Evropské unie;
- Politiky sdílené – s přihlédnutím k principu subsidiarity dochází u těchto politik k rozdělení odpovědnosti za jejich financování na národní a nadnárodní úroveň. Mezi politiky sdílené se řadí vytvoření jednotného vnitřního trhu, ochrana životního prostředí, hospodářská a sociální soudružnost, ochrana hospodářské

soutěže, výzkum a technologický vývoj, sociální politika, transevropské sítě, ochrana spotřebitele, daně, evropská vesmírná politika;

- Politiky doplňující – v oblastech spadajících do oblastí doplňujících politik je rozhodovací pravomoc ponechána na úrovni členského státu. Jedná se o rozvojovou spolupráci, průmyslovou politiku, veřejné zdraví, všeobecné a odborné vzdělávání mládeže, kulturu, zaměstnanost. Tyto politiky jsou financovány hlavně z rozpočtů členských států.

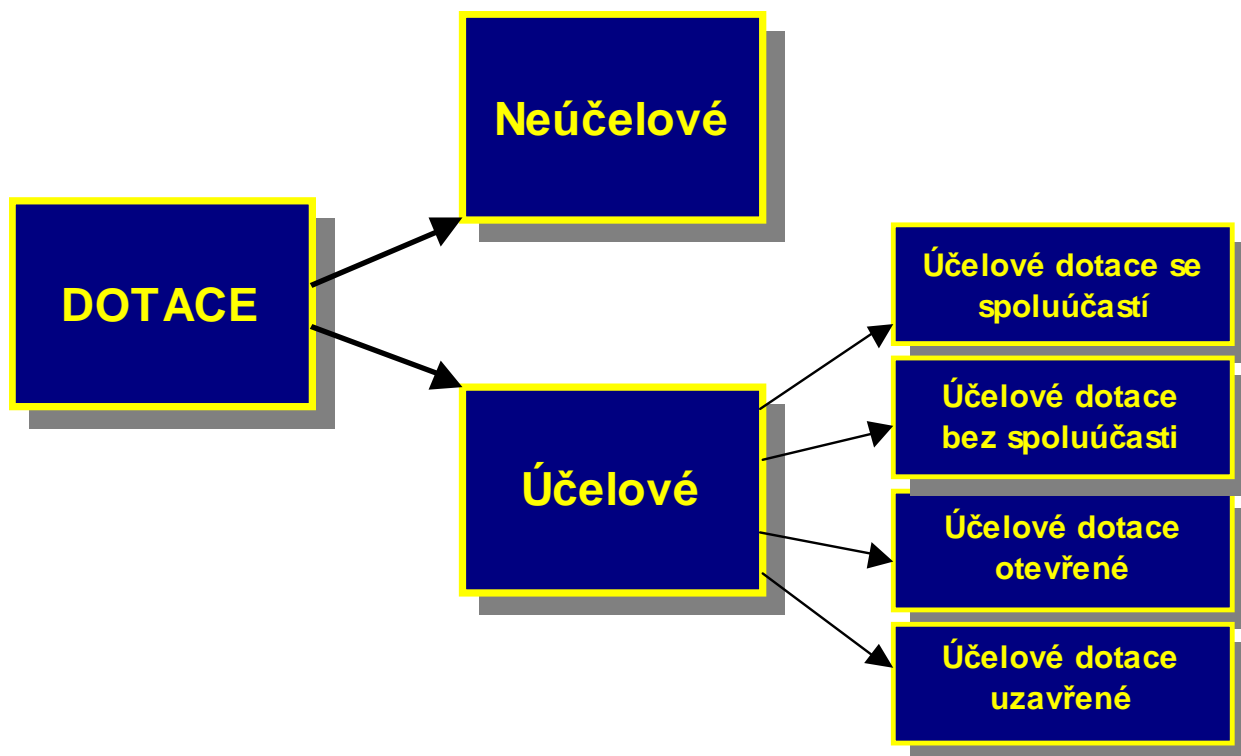
## 4.1 Dotace

Rozpočet Evropské unie z hlediska veřejných financí plní tři základní funkce:

- alokační – cílem je efektivní rozmístění (alokace) zdrojů v těch případech, kdy tržní mechanismus selhává;
- redistribuční – obecně lze říci, že redistribuční funkce je spojena s přerozdělováním prostředků s cílem zmírnit nerovnosti (ve společnosti, v ekonomice atd.);
- stabilizační – o této funkci se dá mluvit v případě EU pouze omezeně, protože rozpočet Evropské unie nemá dostatečné prostředky na to, aby zajišťoval ekonomickou stabilitu v případě výkyvů ekonomického růstu či zaměstnanosti aj.

Dotace jsou využívány Evropskou unií jako nástroj redistribuce a alokace rozpočtových prostředků (prostřednictvím strukturálních fondů). Jsou poskytovány v různých formách. V rámci této diplomové práce bude popsáno pouze základní (obecné) rozdělení. To člení dotace na účelové a neúčelové, přičemž účelové se dále dělí na dotace se spoluúčastí, bez spoluúčasti, otevřené a uzavřené – viz schéma č. 3. Ekonomický dopad dotace závisí na jejím druhu.

Schéma č. 3: Rozdělení dotací

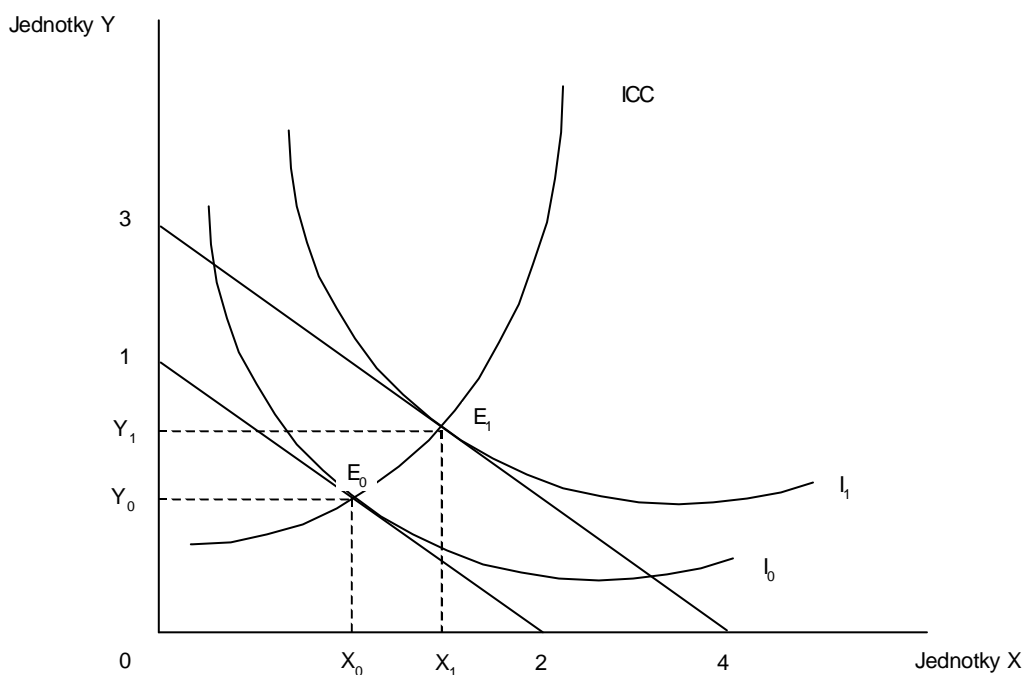


Zdroj: [8]

#### 4.1.1 Neúčelové dotace

Finanční prostředky v rámci neúčelové dotace nejsou poskytovány za specifickým účelem. Jejich přidělení tedy není podmíněno dodržáním určitých podmínek. Neúčelové dotace vyvolávají důchodový efekt (viz graf č. 3), zvyšují disponibilní příjem příjemce a umožňují mu tím samostatnost při alokaci prostředků.

**Graf č. 3: Neúčelová dotace**



Zdroj: [9]

Graf číslo 3 zobrazuje poskytnutí neúčelové dotace. Výchozí situace je v bodě rovnováhy  $E_0$ , kdy je spotřebováváno  $Y_0$  množství statku Y a  $X_0$  množství statku X. V tomto bodě je indifferenční křivka<sup>8</sup>  $I_0$  tečnou linie rozpočtu<sup>9</sup> „12“. Při poskytnutí neúčelové dotace dochází k růstu důchodu a linie rozpočtu „12“ se posouvá směrem doprava nahoru k linii rozpočtu „34“. Původní indifferenční křivka  $I_0$  se posouvá k  $I_1$ , protože s růstem spotřebovávaného množství statků dochází k růstu užitku (předpokládáme, že X i Y jsou statky žádoucí neboli statky s pozitivními preferencemi). Nová rovnováha je nyní v bodě  $E_1$  (při spotřebě  $Y_1$  množství statku Y a  $X_1$  množství statku X).

V případě mikroekonomické analýzy této situace z hlediska spotřebitele je bod  $E_0$  bodem, kdy dochází k rovnosti směrnic linie rozpočtu a indifferenční křivky ( $MRS_C = MRS_E$ ). Nachází se zde optimum spotřebitele. Tedy taková kombinace statků X a Y, kdy se poměr ve kterém je spotřebitel ochoten nahrazovat jeden statek druhým rovná poměru, ve kterém

<sup>8</sup> Indifferenční křivka je množinou kombinací statku X a Y se stejným užitkem. [4]

<sup>9</sup> Linie rozpočtu (BL, Budget Line) představuje maximálně dostupné kombinace statků X a Y, které si spotřebitel může za svůj disponibilní důchod koupit. [4]



je může směnit na trhu. Pokud se zvýší důchod (v našem případě dojde k poskytnutí neúčelové dotace), posouvá se linie rozpočtu a mění se množství statků, které si spotřebitel může nakoupit. Tento jev je nazýván důchodovým efektem, který znamená změnu poptávaného množství v důsledku změny reálného důchodu spotřebitele. V této situaci se nemění poměr cen  $(P_X, P_Y)^{10}$  a proto jsou obě linie rozpočtu rovnoběžné. Spotřebitel v bodě nového optima dosahuje vyššího užítku<sup>11</sup>. Pokud body optima spojíme, dostaneme důchodovou spotřební křivku<sup>12</sup>.

#### 4.1.2 Účelové dotace

U tohoto druhu dotací je přesně vymezen účel a podmínky, za kterých jsou finanční prostředky poskytnuty. Může být například určeno, že peněžní prostředky budou použity na oblast zdravotnictví, školství, dopravy atd. Při nedodržení určených podmínek může dojít k tomu, že příjemce musí dotaci vrátit. Stát využívá účelové dotace v případě, kdy je třeba zajistit poskytování určité veřejné služby. Účelová dotace vyvolává substituční efekt, který znamená změnu poptávaného množství v důsledku substituce statku relativně dražšího statkem relativně levnějším. Jde o posun po indiferentní křivce. Poskytnutí této dotace je zobrazeno na grafu č. 4.

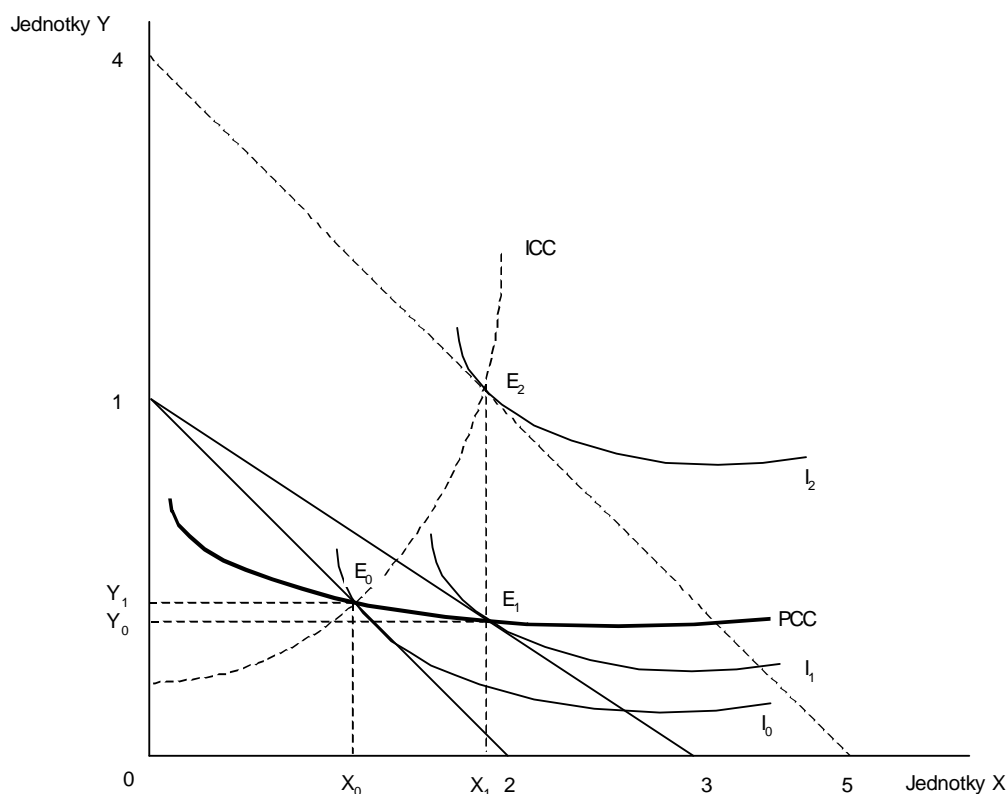
---

<sup>10</sup> nemění se ani  $MRS_E$

<sup>11</sup> Užitek je veličina ukazující směr preferencí, pokud spotřebitel nalezne nejvíce preferovanou situaci, maximalizuje užitek. [4]

<sup>12</sup> Důchodová spotřební křivka (ICC, Income -Consumption Curve) jedná se o soubor kombinací dvou statků, při nich spotřebitel maximalizuje užitek při různých úrovních důchodu. [4]

**Graf č. 4: Účelová dotace**



Zdroj: [9]

Z grafu č. 4 vyplývá, že při poskytnutí účelové dotace klesá cena veřejného statku X (stát např. částečně hradí vstupní či výstupní cenu takového statku). Mění se tedy sklon původní linie rozpočtu „12“, která se pootáčí kolem vertikální osy a vzniká nová linie rozpočtu „13“. Množství spotřebovávaného veřejného statku X vzrostlo z  $X_0$  na  $X_1$ . V grafu je ještě pro ilustraci zobrazena přímka „15“. Ta představuje výši finančních prostředků, které by musely být vynaloženy v případě neúčelové dotace tak, aby se spotřebovávané množství veřejného statku X proti účelové dotaci neměnilo. Můžeme zde vidět, že by bylo zapotřebí výrazně vyšší dotace.

V případě mikroekonomické analýzy této situace z hlediska spotřebitele odpovídá původní optimum rovnosti směrnic indifferenční křivky  $I_0$  a linie rozpočtu „12“ (tedy  $MRS_C = MRS_E$ ). Snížení ceny statku X (v našem případě poskytnutí účelové dotace na statek X) vyvolá pootočení linie rozpočtu. Mění se zde optimální kombinace statků X a Y. Nová linie rozpočtu „13“ se stává tečnou vyšší indifferenční křivky  $I_1$ . Mění se poměr cen

$(P_X, P_Y)$  a tím pádem i směrnice linie rozpočtu (mění se tedy i  $MRS_C$ , což je geometricky směrnice indifferenční křivky). Při snížení ceny statku X dochází k substitučnímu efektu. Spotřebitel substituuje statek relativně dražší statkem relativně levnějším. Jedná se o posun po indifferenční křivce (mění se  $MRS_C$ ), dochází k růstu mezního užitku<sup>13</sup> ve prospěch dotovaného statku. Celkový užitek zůstává stejný (jde o posun po indifferenční křivce). Pokud spojíme body optima, dostaneme cenovou spotřební křivku<sup>14</sup>.

Pro bod optima, kdy se indifferenční křivka stává tečnou linie rozpočtu, platí že:

$$MRS_C^{15} = MRS_E^{16} \text{ tedy } MU_X/MU_Y = P_X/P_Y^{17} \quad (4.1)$$

$$MRS_C = \frac{-\Delta Y}{\Delta X} = \frac{MU_X}{MU_Y} \quad (4.2)$$

$$MRS_E = \frac{-\Delta Y}{\Delta X} = \frac{P_X}{P_Y} \quad (4.3)$$

### Účelové dotace bez spoluúčasti a se spoluúčastí

- Účelové dotace se spoluúčastí – poskytnutí této dotace zavazuje příjemce, aby spolufinancoval konkrétní projekt vlastními prostředky. Tohoto může být dosaženo například tím, že se poskytovatel zaváže uhradit pouze určité procento celkových nákladů financovaného projektu (například 80%). Další možný způsob spoluúčasti je ten, kdy poskytovatel dotace určí fixní částku, kterou musí příjemce vynaložit na každou poskytnutou jednotku v rámci přiděleného grantu (např. na každou poskytnutou korunu, přispěje příjemce dotace částkou 0,01 – to tedy znamená, že při celkové poskytnuté dotaci ve výši 5 000 000 CZK se bude příjemce podílet částkou 50 000 CZK);

<sup>13</sup> Mezní užitek (MU, Marginal Utility) představuje změnu celkového užitku vyvolanou změnou spotřebovávaného množství statku o jednotku. [4]

<sup>14</sup> Cenová spotřební křivka (PCC, Price Consumption Curve) je souborem kombinací statku X a Y maximalizující užitek spotřebitele při různých cenách statku X. [4]

<sup>15</sup> Mezní míra substituce ve spotřebě ( $MRS_C$ , Marginal Rate of Substitution in Consumption) je poměrem, v němž je statek Y nahrazován statkem X, aniž se mění úroveň uspokojení potřeb neboli celkový užitek. [4]

<sup>16</sup> Mezní míra substituce ve směně ( $MRS_E$ , Marginal Rate of Substitution in Exchange) jedná se o poměr, v němž spotřebitel může statky X a Y směňovat na trhu při vynaložení celého důchodu. [4]

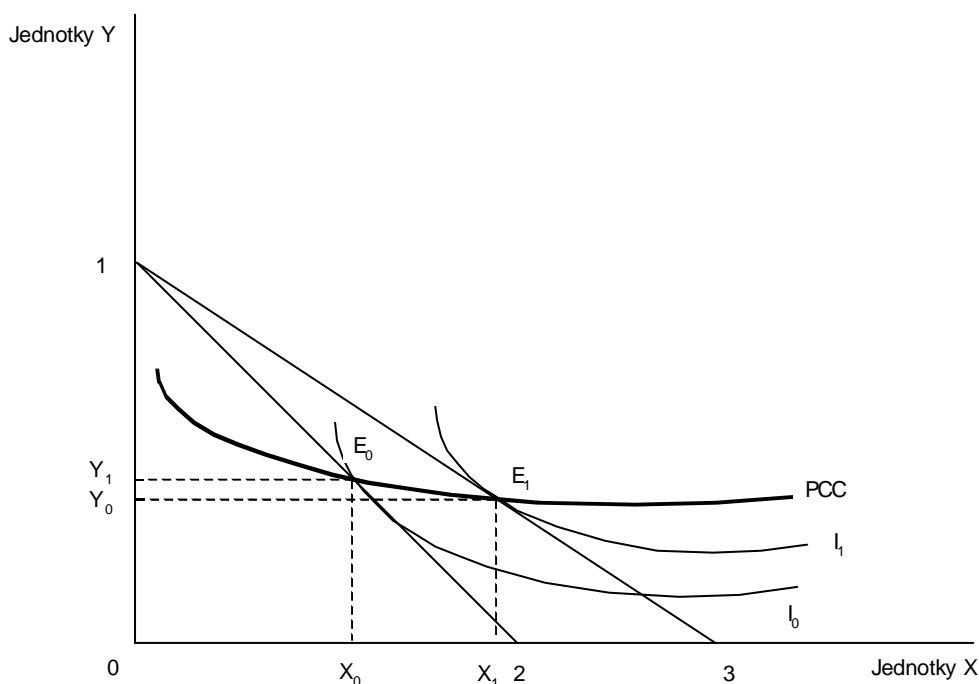
<sup>17</sup>  $P_X$  – cena statku X,  $P_Y$  – cena statku Y

- Účelové dotace bez spoluúčasti – u tohoto druhu dotace je příjemci poskytnuta finanční částka v plné výši. Příjemce není povinen přispívat vlastními prostředky;

### Účelové dotace otevřené a uzavřené

- Účelové dotace otevřené – v případě účelové otevřené dotace neexistuje horní limit finančních prostředků, které mohou být v rámci dotace čerpány. Jak již bylo řečeno, je účelová dotace využívána například na dotování podpory veřejných statků nebo služeb a je poskytována tak dlouho, dokud se veřejný statek produkuje.

**Graf č. 5: Účelová otevřená dotace**

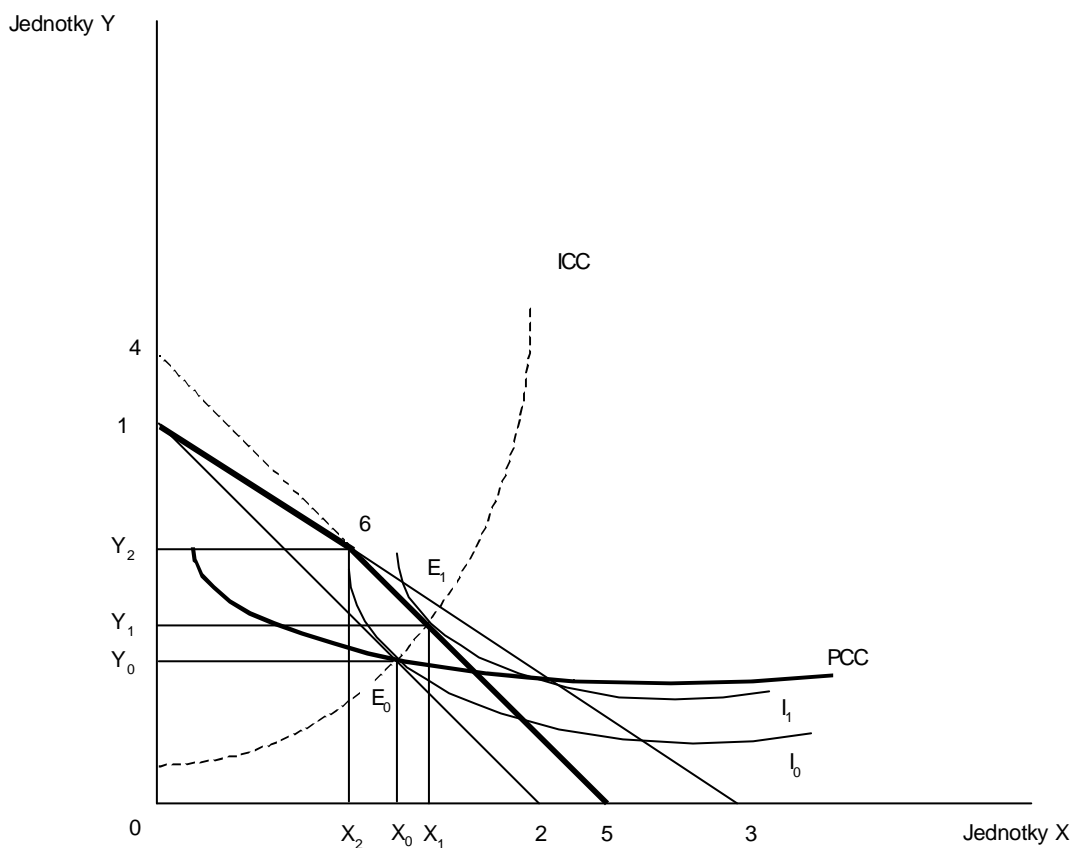


Zdroj: [9]

Efekt poskytnutí účelové otevřené dotace (viz graf č.5) není odlišný od efektu analyzovaném v grafu č. 4. Poskytnutím účelové dotace je zvýhodněna cena statku X a spotřebitel se tak zvyšuje disponibilní/reálný důchod – linie rozpočtu „12“ se pootáčí kolem osy Y a nová rovnováha se ustanovuje v bodě  $E_1$  při spotřebě  $Y_1$  a  $X_1$  jednotek obou statků. Dochází k substitučnímu efektu, kdy spotřebitel nahrazuje spotřebu statku Y statkem X.

- Účelové dotace uzavřené – v případě účelové uzavřené dotace je předem stanovena maximální částka, která bude dotována (na rozdíl od účelových dotací otevřených). Mohou nastat dvě situace. První znázorňuje graf číslo 6 a druhou graf číslo 7.

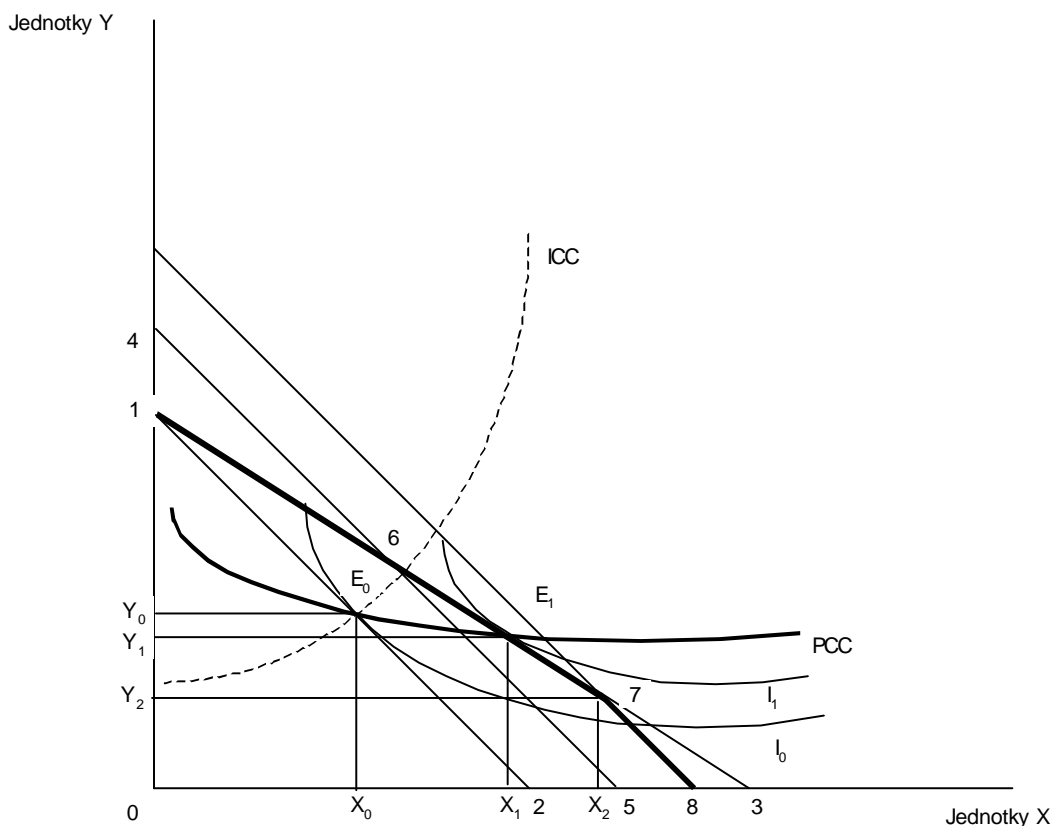
**Graf č. 6: Účelová dotace uzavřená**



Zdroj: [9]

Poskytnutá účelová dotace je v tomto případě nižší než spotřeba veřejného statku. Příjemci takovéto dotace se chovají stejně, jakoby se jednalo o dotaci neúčelovou a pohybují se podél ICC (v případě otevřené účelové dotace se pohybují podél PCC). V grafu číslo 6 si lze všimnout, že maximální účelová dotace je omezena velikostí  $0-X_2$ . Dochází k převážení důchodového efektu a to z toho důvodu, že příjemce není motivován k tomu, aby změnil svoje preference.

**Graf č. 7: Účelová dotace uzavřená**



Zdroj: [9]

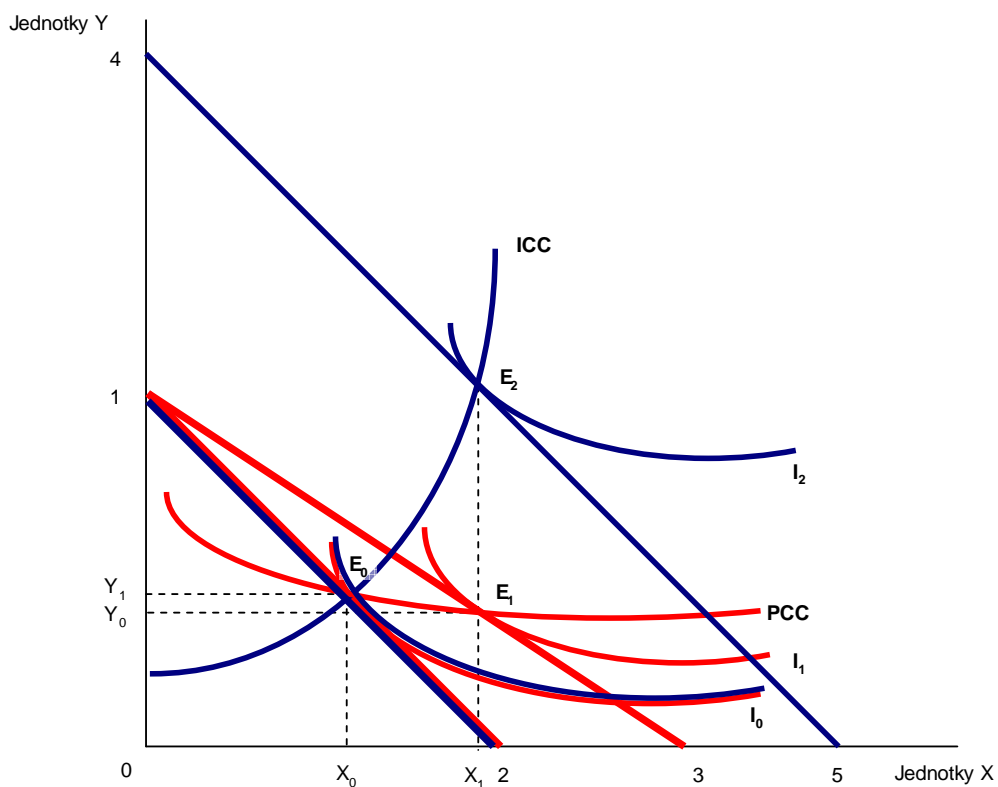
Graf číslo 7 zobrazuje situaci, kdy je maximální výše účelové dotace vyšší než spotřeba veřejného statku. Příjemce dotace se pohybuje podél křivky PCC a převáží zde substituční efekt. Spotřebitelé jsou motivováni ke změně preferencí a budou kupovat více statku X. Omezení účelové dotace znázorňuje vzdálenost 0 -  $X_2$ .

### 4.1.3 Porovnání účelové a neúčelové dotace

Při porovnání účelové a neúčelové dotace je z předchozí analýzy patrné, že v případě účelové dotace dochází ke zvýšení spotřeby dotovaného statku. To je způsobeno snížením jeho ceny, které vede spotřebitele ke změně struktury výdajů. V grafu číslo 8 je poskytnutí účelové dotace znázorněno červenou barvou. Optimum spotřebitele se nachází v bodě  $E_1$ , kdy je spotřebováváno  $X_1$  statku X a  $Y_1$  statku Y. Neúčelová dotace je znázorněna modrou

barvou. Je zřejmé, že pokud by měla být zachována stejná spotřeba statku X (tedy  $X_1$ ), muselo by dojít k poskytnutí většího objemu finančních prostředků. Jak již bylo zmíněno, v případě neúčelové dotace dochází k posunu linie rozpočtu. Na základě tohoto rozboru by se tedy dalo říci, že je účelová dotace pro poskytovatele efektivnější než neúčelová, neboť zvyšuje spotřebu statku X s nižším množstvím vynaložených prostředků. Neúčelová dotace na druhé straně více zvyšuje užitek spotřebitele a nemotivuje ho ke změně struktury výdajů.

**Graf č. 8: Porovnání účelové a neúčelové dotace**



Zdroj: [9]

## 4.2 Výdajová strana rozpočtu v rámci finanční perspektivy 2000 -2006

Jak je již zmíněno v předcházející kapitole, jsou rozpočty Evropské unie sestavovány v rámci finančních perspektiv. Od roku 1988 byly aplikovány celkem 4 finanční rámce, přičemž v současnosti je platná finanční perspektiva pro období 2007-2013. Jelikož je však v době psaní této diplomové práce v platnosti teprve druhý resp. třetí rok aktuálního finančního rámce, budou v následujícím textu analyzovány detailněji výdaje s ohledem na finanční perspektivu 2000-2006 a finanční perspektivě 2007-2013 bude věnována samostatná kapitola.

### Povinné a nepovinné výdaje

Výdaje rozpočtu EU lze rozdělit na povinné a nepovinné. Toto rozdělení je důležité zejména z hlediska rozpočtové procedury, kdy o povinných výdajích rozhoduje Rada, zatímco o konečné podobě výdajů nepovinných rozhoduje Parlament.<sup>18</sup> Povinné výdaje tvoří přibližně polovinu celkových výdajů rozpočtu a zahrnují např. většinu výdajů na Společnou zemědělskou politiku nebo výdaje na rozvojovou pomoc. Mezi výdaje nepovinné patří strukturální fondy, sociální programy nebo finanční prostředky určené na oblast kultury. Jednotlivé výdajové politiky byly v rámci finanční perspektivy 2000-2006 rozděleny do 8 Hlav (viz tabulka č. 7).

**Tabulka č. 7: Přehled výdajových Hlav finanční perspektivy 2000-2006**

Hlava	Název
1	Zemědělství
2	Strukturální operace
3	Vnitřní politiky
4	Vnější vztahy
5	Administrativa
6	Rezervy
7	Předvstupní pomoc
8	Výdaje na rozšíření

*Zdroj: [3]*

---

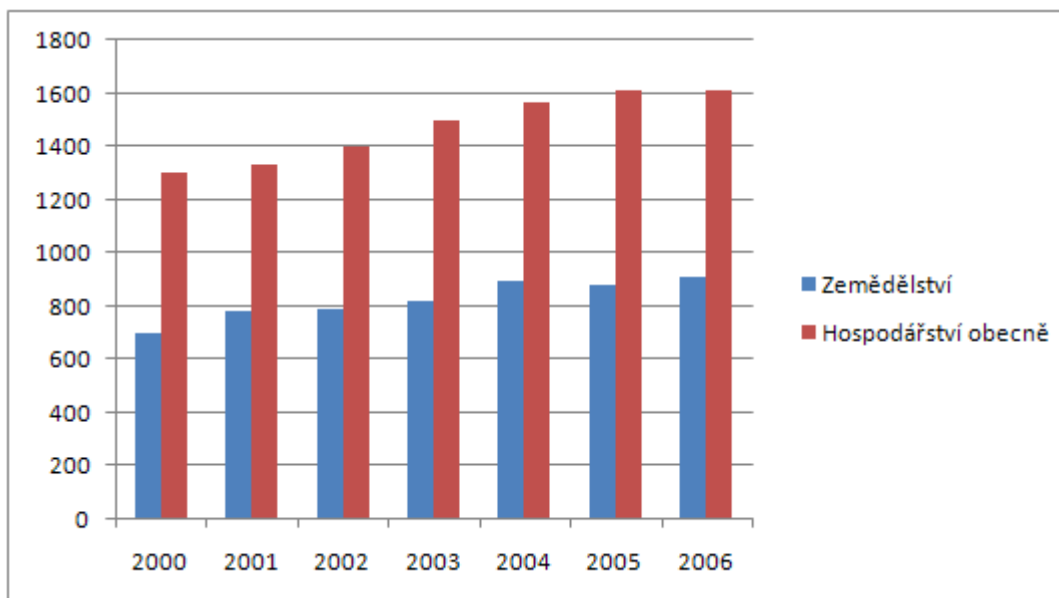
<sup>18</sup> Více viz podkapitola 3.3



#### 4.2.1 Hlava 1 – Zemědělství

Zemědělství je první oblastí nadnárodní spolupráce. Ačkoliv v současnosti již nedosahují alokované finanční prostředky do této oblasti takové výše, stále se jedná o jednu z politik, která čerpá ze společného rozpočtu největší objemy finančních prostředků. Prvotním cílem tohoto sektoru byla potravinová soběstačnost a zemědělství bylo tím pádem převládajícím sektorem jednotlivých ekonomik. Díky rozvoji průmyslu a služeb však ekonomická důležitost zemědělství klesla. Sektor ustoupil do pozadí (právě za sektor služeb a průmyslu) a stal se oblastí se stagnujícími příjmy – viz graf č. 9. V těchto aspektech lze spatřovat opodstatnění tak rozsáhlé podpory a regulace právě zemědělství.

**Graf č. 9: Vývoj hrubého příjmu v zemědělství (EUR)**



Zdroj: [3]

Graf č. 9 zobrazuje vývoj hrubého měsíčního příjmu v zemědělství a v hospodářství obecně. Zatímco příjem v hospodářství obecně vzrostl v období 2000–2006 o cca 300 EUR (kdy k nejvýraznějšímu růstu, o 200 EUR, došlo mezi roky 2002-2006), v oblasti zemědělství to bylo o 200 EUR.

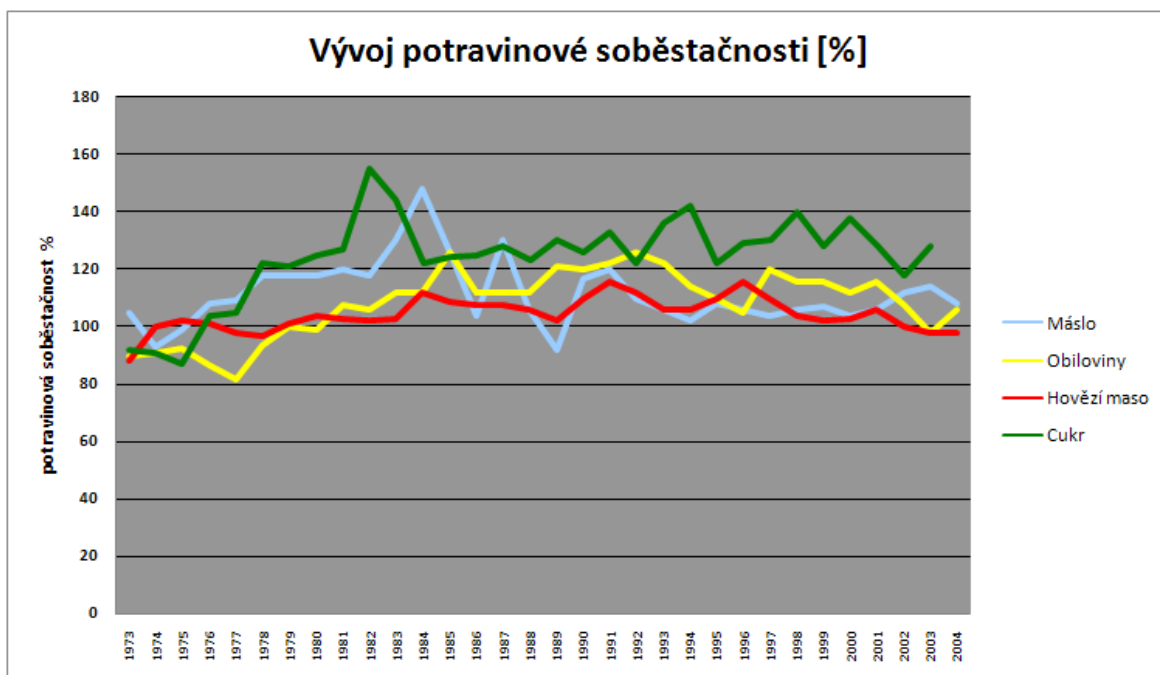
## Společná zemědělská politika

Počátky společné zemědělské politiky (SZP) sahají do 50. let 20. století. Jedná se o nejstarší a zároveň nejdražší politiku Evropské unie. Špatná poválečná situace, ochromené zemědělství a potravinová nesoběstačnost byly příčinou podpory vyšší, nekolísající a kvalitní zemědělské produkce. Cíle SZP jsou zakotveny v Hlavě II, článku 39, Smlouvy o založené Evropského hospodářského společenství:

- zvýšení produktivity zemědělství podporou technického pokroku a zajišťováním racionálního rozvoje zemědělské výroby a optimálního využití výrobních činitelů, zejména pracovní síly;
- zajištění tak odpovídající životní úrovně zemědělského obyvatelstva, a to zejména zvýšením individuálních příjmů osob zaměstnaných v zemědělství;
- stabilizování trhů;
- zajištění plynulého zásobování;
- zajištění dodávek spotřebitelům za rozumné ceny. [5]

Společná zemědělská politika tak např. poskytovala výrobcům zemědělské produkce subvence, garantované vysoké výkupní ceny a poskytovala finanční prostředky na modernizaci a nové technologie. Díky těmto opatřením se EHS podařilo vypořádat se s problémy, které v té době oblast zemědělství zužovaly. Ba naopak. Potravinové soběstačnosti se podařilo dosáhnout a problémem se v osmdesátých letech stala vysoká nadprodukce. Tuto skutečnost lze vysledovat také z grafu č. 10, který zobrazuje vývoj potravinové soběstačnosti EHS (později EU) v oblasti hovězího masa, obilovin, cukru a másla.

Graf č. 10: Vývoj potravinové soběstačnosti v období 1973-2004



Zdroj: [3]

V grafu č. 10 je zachycen vývoj potravinové soběstačnosti EHS/EU v období 1973–2004. Jak je z grafu zřejmé, podařilo se zemědělce stimulovat k vyšším objemům zemědělské výroby a SZP tak dosáhla jednoho ze svých cílů. Objem produkce však stále rostl a SZP se náhle musela vypořádat s problémem zcela opačným - s nadprodukcí. Vyrobené množství másla a cukru dokonce na počátku 80. let dosahovalo téměř 150, resp. 160 % celkové potřeby společenství. Později proto byly zavedeny limity na objem výroby, které nadprodukcii pomohly snížit.

Smlouva o založení EHS dále vytyčila, že k dosažení cílů (stanovených v článku 39) bude zřízena společná organizace zemědělských trhů<sup>19</sup>, jež bude mít v závislosti na konkrétních produktech jednu z těchto forem:

- společná pravidla hospodářské soutěže;
- povinná koordinace různých vnitrostátních systémů organizace trhu;
- evropská organizace trhu. [5]

<sup>19</sup> Jiným používaným termínem je Společná tržní organizace, STO

Tyto organizace byly postupně zavedeny pro většinu komodit v Evropské unii. Jednotlivé STO jsou odpovědné za konkrétní komodity, za dosažení cílů SZP, za stanovení společných pravidel k režimu vývozních subvencí, za odstranění překážek ve výměně zboží mezi členskými státy, či za stanovení společných pravidel k režimu dovozních a vývozních licencí a osvědčení pro zemědělské produkty. Společná organizace trhů tak umožňuje EU řídit trhy zemědělských produktů. Tabulka č. 8 poskytuje přehled jednotlivých Společných organizací zemědělských trhů.

#### **Tabulka č. 8: Přehled STO (stav k 1. 1. 2003)**

STO olejů a tuků; STO živých stromků a ostatních rostlin, cibulovin, řezaných květů a okrasné zeleně; STO výrobků uvedených v příloze I. Smlouvy o EHS; STO chmele; STO osiv; STO vepřového masa; STO vajec; STO drůbežího masa; STO obilovin; STO surového tabáku; STO výrobků z ryb; STO sušené píče; STO rýže; STO s banány; STO ovoce a zeleniny; STO výrobků zpracovaných z ovoce a zeleniny; STO hovězího a telecího masa; STO mléka a mléčných výrobků; STO vína; STO se lnem a konopím pěstovanými na vlákno; STO v sektoru cukru; STO skopového a kozího masa

*Zdroj: [3]*

Již od poloviny 90. let však Komise pracuje na zjednodušení SZP.

#### **Reformy SPZ**

**1992:** McSharyho reforma (název podle tehdejšího komisaře pro zemědělství) – zaměřovala se na snížení garančních cen a jejich přiblížení k cenám na světovém trhu a na omezení rozlohy obdělávané půdy.

**Agenda 2000:** byl předložen návrh rozsáhlé reformy společné zemědělské politiky, jejíž hlavní body byly například nižší podpora cen; orientace na větší trhy; důraz na kvalitu potravin; zvýšená ochrana životního prostředí; nový rámec rozvoje venkova; decentralizace (část přímých dotací měla být přímo vyplácena členskými státy z rozpočtu EU a ty si pak mohly prostředky rozdělovat podle vlastních priorit); snižování intervenčních cen, které bylo vyváжено zvýšením kompenzačních přímých plateb.

**Červen 2003:** blížící se rozšíření o 10 nových států by učinilo společnou zemědělskou politiku neufinancovatelnou. Představuje nejradikálnější reformu v oblasti zemědělství.

### **Hlavní prvky reformy z roku 2003**

- Oddělení dotace od produkce (tzv. decoupling) – zavedení takového systému přímých plateb, kdy se ruší vazba mezi objemem výroby a dotacemi. Zemědělec dostane pevnou částku, která je nezávislá na tom kolik vypěstuje nebo vyrobí. Patří sem režim jednotné platby na plochu (Single Area Payment Scheme, SAPS) a režim jednotné platby na podnik (Single Payment Scheme, SPS);
- Křížový soulad (cross-compliance) – k získání podpory z přímých plateb je třeba, aby farmáři plnili legislativní podmínky, které se týkají ochrany životního prostředí, bezpečnosti potravin, zdraví zvířat a rostlin a minimálních požadavků v rámci agroenvironmentálních opatření. Neplnění této kontroly podmíněnosti může vést ke snížení dotace či k její ztrátě;
- Modulace – velkým farmám, které dostávají přímé platby přesahující 5000 eur ročně, bude 5% těchto plateb odebráno a přesunuto do druhého pilíře SZP (rozvoj venkova);
- Zemědělský poradenský systém – prostředky budou směřovat na audity farem, kdy auditoři budou zároveň radit zemědělcům, jak plnit ekologické standardy atd.

### **Nástroje regulace zemědělského trhu**

**Garantované ceny** – (nazývány také intervenční ceny) představují nejnižší možnou výkupní cenu, kterou mohou zemědělci za svou produkci obdržet. Intervenční cena je určena Radou a platí vždy pro celý rok a pro celé území EU. V případě, že skutečná tržní cena na vnitřním trhu klesne pod úroveň ceny garantované, začnou státní intervenční místa zemědělskou produkci za tuto cenu vykupovat. Cílem tohoto nástroje je stabilizovat trhy (v podobě jistoty minimální garantované výkupní ceny) a zajistit zemědělcům jistý odbyt produktu (másla, mléčných výrobků, cukru, hovězího masa) či komodity (obilovin) za

předem určenou cenu. Vykoupené produkty jsou pak uskladněny v intervenčních skladech na náklady EU. Spadají sem výrobky jako obilí, cukr, mléko a mléčné výrobky, rýže, hovězí a vepřové maso, stolní víno a některé druhy ovoce a zeleniny, v nichž je EU v podstatě soběstačná. Zaručený odkup za pevnou cenu motivoval zemědělce k vysoké produkci, která se neřídila poptávkou. Dotování této nadprodukce se stalo neúnosně nákladné.

**Přímé platby** – ve všech státech EU platí pro přímé platby stejná pravidla. Jsou často podmiňovány splněním zvláštních požadavků s ohledem na životní prostředí a přírodu. Jedná se o hlavní formu dotací Evropské unie. V roce 2003 byl zaveden nový systém přímých plateb tzv. režim jednotné platby, kde podpora již není vázána na produkci. Mohou to být např. podpory na plodiny na orné půdě, prémie na krávy bez tržní produkce mléka, zvláštní prémie za býky a voly, porážkové prémie či podpory na chmel a další. Přímé platby jsou nárokové a je nutné o ně požádat.

**Kvóty** – kvótní systém představuje stanovení maximálního objemu produkce, na který se vztahují intervenční ceny. Kvóty tedy mají „motivovat“ zemědělce ke snižování produkce (viz situace vysoké nadprodukce v 80. letech). Bylo by totiž zcela nemožné zaručit vysoké intervenční ceny pro veškerou produkci bez velice negativního dopadu na celkový rozpočet.

**Vývozní subvence** – Smyslem vývozních subvencí je zvýšení konkurenceschopnosti zemědělské produkce při vývozu do třetích zemí. Ceny na trhu EU jsou vyšší než světové ceny. Bez vývozních subvencí Evropské unie by tedy nebylo možné vyvést přebytky zemědělské produkce na světové trhy. Evropský trh je chráněn před levnými dovozy ze třetích zemí vysokými cly.

**Finanční asistence Orientační sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu** – slouží k financování strukturální opatření v zemědělství a rozvoj venkova.

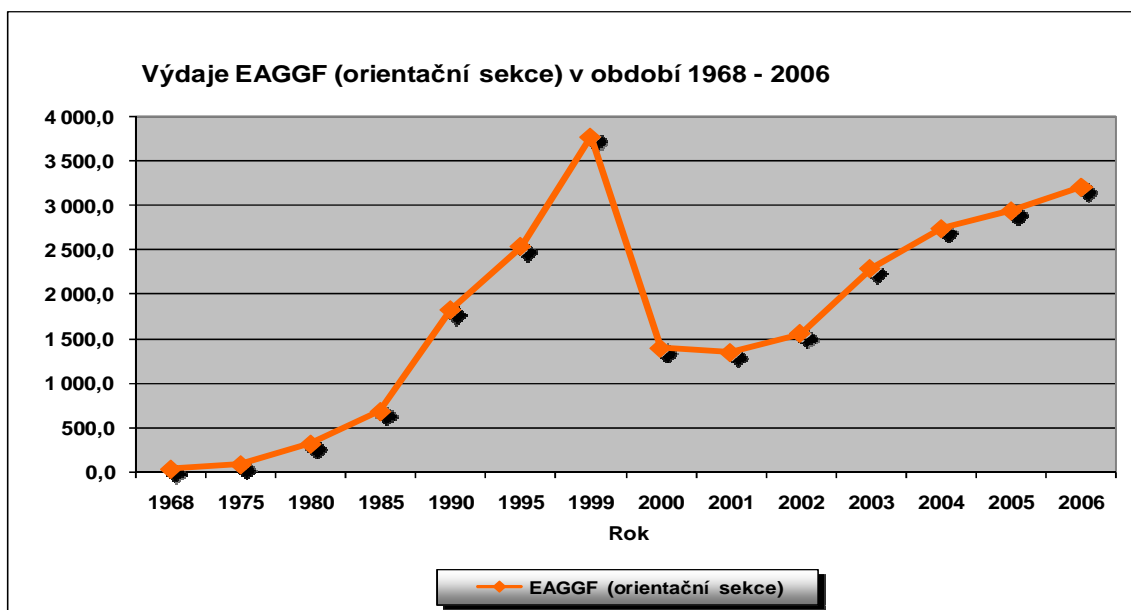
## Financování SZP

SPZ je financována z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu.

### **Evropský zemědělský orientační a záruční fond (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF)**

EAGGF vznikl v roce 1961 s cílem podporovat Společnou zemědělskou politiku. Obsahuje dvě sekce, které se nazývají orientační a záruční. Orientační sekce je strukturálním fondem a velká záruční sekce slouží jako přímý nástroj na podporu Společné zemědělské politiky. Prostředky z této sekce měly sloužit např. k úhradě přímých plateb. Fond je zaměřen na rozvoj venkova, strukturální změny v zemědělství spojené s reformou SZP a rozvoj lesního hospodářství. Pomáhá také mladým farmářům, méně příznivým oblastem a oblastem s ekonomickými omezeními atd. 1. 1. 2007 se tento fond rozdělil na dva fondy a to Evropský zemědělský záruční fond (European Agricultural Guarantee Fund, EAGF) a Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD).

**Graf č. 11: Vývoj výdajů Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu v letech 1968 – 2006 (MEUR, běžné ceny)**



Zdroj: [3]

Zemědělské fondy jsou velmi významnou položkou unijního rozpočtu. V roce 1970 dosahovaly výdaje do zemědělství téměř 96% všech finančních zdrojů EU. Vlády členských států se poté snažily snižovat výdaje na SZP, což se projevilo v poklesu podílu výdajů do oblasti zemědělství ze 72,3% v roce 1980 na 58,5% v roce 1990.

#### **4.2.2 Hlava 2 - Strukturální politika**

##### **Vývoj regionální a strukturální politiky**

Zabezpečení trvalého a vyrovnaného rozvoje členských zemí je jedním z hlavních úkolů Evropského hospodářského společenství.

##### **Regionální politika**

Tato politika (též nazývána jako politika hospodářské a sociální soudržnosti) vznikla sloučením regionální, sociální a části zemědělské politiky. Ke sloučení došlo z důvodu zlepšení koordinace všech zmíněných oblastí. Nejprve byla regionální politika pouze v kompetenci národních států. Ekonomická situace v 70. letech, postupné rozšiřování EU a prohlubování integrace členských zemí však mělo za následek změnu přístupu k této politice, která se stala nadnárodní. Jako první nástroj určený k podpoře sociálně slabších regionů byl v roce 1975 založen Evropský fond pro regionální rozvoj (European Regional and Development Fund, ERDF). Podpory byly čerpány v rámci systému fixních kvót. Tento systém byl však v roce 1988 po reformě strukturálních fondů zrušen, a to hlavně kvůli nespokojenosti s neefektivním vynakládáním zdrojů. Ve vývoji regionální politiky mělo velký vliv rozšíření EU o Spojené království Velké Británie a Severního Irsku, Řecko, Španělsko a Portugalsko, které odstartovalo Integrované středomořské programy podpory. Zde se poprvé objevuje princip programování (regionální politiky s orientací na dlouhodobé cykly). Smyslem regionální politiky je zajistit harmonický a vyvážený vývoj regionů, zejména snižováním nezaměstnanosti, ochranou životního prostředí, rozvojem lidských zdrojů a snižováním rozdílů mezi regiony.



## **reforma regionální politiky:**

Hlavním podnětem k reformě regionální politiky se stal plán na vznik jednotného vnitřního trhu z roku 1986. Po této reformě získala regionální politika současnou podobu. Došlo k zdvojnásobení objemu prostředků určených k podpoře sociálně slabších regionů (v rámci balíčku opatření Delors I). Díky rostoucímu významu regionální politiky vznikla Hlava 5 – Hospodářská a sociální soudržnost. V roce 1992 byly podepsány smlouvy o založení EU, tzv. Maastrichtské smlouvy, a doplněny nástroje regionální politiky. Vznikly tři nové fondy: Fond soudružnosti (Cohesion Fund, CF), Evropský investiční fond (Financial Instrument Fund, EIF) a Finanční nástroj pro orientaci rybolovu (Financial Instrument for Fisheries Guidance, FIFG). Delorsův balíček I tedy přinesl zdvojnásobení zdrojů strukturálních fondů. Cílem druhé finanční perspektivy (1993-1999) bylo tento nárůst ještě zvýšit a dosáhnout přidělu na závazky strukturálních fondů a Fondu soudržnosti ve výši 35% celkových výdajů EU. Velmi důležitým krokem bylo založení Výboru regionů jako poradního orgánu v oblasti regionální politiky.

Finanční perspektiva 2000-2006 přinesla výrazné posílení úlohy strukturálních fondů a Fondu soudržnosti jakožto nástrojů regionální a strukturální politiky. Podoba těchto strukturálních operací se nachází v dokumentu nazvaném Agenda 2000 v Hlavě 2. Byla zde snaha o vyšší efektivitu při vynakládání prostředků z fondů.

## **Principy regionální strukturální politiky**

Regionální a strukturální politiky prošly zásadními změnami při reformě v roce 1988. Nejdůležitější body reformy byly shrnuty do těchto čtyř hlavních principů:

### **Princip programování**

Členské země nejprve čerpaly podporu pomocí projektů, které schvalovala Evropská komise. Později byl tento přístup nahrazen systémem, kde se pomoc realizuje na základě víceletých a víceoborových programů (nyní sedmileté období 2007-2013), tzv. rozvojových plánů, pro něž jsou zpracované programové dokumenty. Vláda členského státu takové programy zpracuje a předloží ke schválení Komisi. Strukturální fondy poté

poskytují prostředky na schválené programy, které jsou realizovány prostřednictvím konkrétních projektů. Smyslem tohoto nového přístupu je usnadnit dosažení cílů regionální politiky.

### Proces programování



Zdroj: [6]

### Národní (regionální) rozvojový plán

Národní (regionální) rozvojový plán je velmi významný strategický dokument. Je vypracován pro získání podpory ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti. Obsahuje popis současné situace (popis území, hospodářské situace, demografické charakteristiky, charakteristiky životního prostředí), která je porovnávána se situací v EU a v přistupujících zemích. Národní rozvojový plán dále stanovuje strategii, vymezení operačních programů, systém řízení a monitorování, určuje finanční rámec a rozdělení prostředků mezi jednotlivé operační programy. Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 z 21. června 1999 stanovuje strukturu a obsah Národního rozvojového plánu.

### Rámec podpory společenství

Jedná se o dokument, který je schvalován Evropskou komisí po dohodě s odpovědnými orgány příslušného státu. Samozřejmě se tak děje na základě předloženého Národního rozvojového plánu. V tomto dokumentu je uvedena podoba a forma pomoci, poskytovaná ze strukturálních fondů na dané období. Každý Rámec podpory společenství má svůj řídicí

orgán, který její správnost a účinnost kontroluje. Funguje jako „střecha“ nad operačními programy a zajišťuje jejich koordinaci.

### **Operační program**

Operační program je strategický dokument schvalovaný Komisí. Obsahuje cíle a priority, kterých chce členská země dosáhnout v daném období (současné období 2007-2013), ale i opatření, s jejichž pomocí má být stanovených cílů dosaženo. Operační program je zaměřen na konkrétní oblast či region. Členské země mohou čerpat zdroje ze strukturálních fondů pouze pomocí schválených operačních programů. Každý operační program by měl obsahovat priority programu, měřítko pro jednotlivé priority a především finanční plán, ve kterém bude obsažena velikost finanční podpory poskytované jednotlivými fondy.

### **Princip koncentrace**

Je nosným pilířem reformy regionální politiky. Dle principu koncentrace musí být zdroje co nejúčinněji využity a musí být zaměřeny na nejvíce postižené oblasti (regiony) podle předem definovaných cílů. Snahou je podpora ucelených programů a nikoliv jednotlivých vzájemně neprovázaných nebo malých projektů. Výhodou této koncentrace je lepší monitorování a kontrola prostředků jdoucích ze strukturálních fondů.

### **Princip doplňkovosti (adicionality)**

Princip doplňkovosti byl použit z důvodů neefektivnosti využívání prostředků ze strukturálních fondů. Současné znění je uvedeno v Nařízení 1260/99 ES o obecných ustanoveních a strukturálních fondech (Rada EU, 1999e). Součástí tohoto principu je tzv. test adicionality, při kterém je zkoumáno, zda členský stát, který chce využít podpory ze strukturálních fondů, díky tomu nesnížil vlastní výdaje na realizaci programů v rámci této politiky. Prostředky z EU by proto měly pouze doplňovat národní zdroje.

## **Princip partnerství**

Princip partnerství je založen na zapojení všech subjektů a skupin (čerpajících prostředky ze strukturálních fondů) do realizace, monitorování a hodnocení programů podpory. Je s ním spojeno rozdělení kompetencí mezi Komisi a národní úroveň, z důvodu nutné perfektní spolupráce Evropské komise s příslušnými orgány při přípravě programových dokumentů.

## **Další principy**

### **Princip hodnocení a monitorování**

Smyslem tohoto principu je efektivní využívání prostředků ze strukturálních fondů. Kontrolu zajišťuje monitorovací systém, kde je nejvyšším představitelem národní monitorovací výbor. Existuje zde nezávislý kontrolní systém a hodnocení probíhá ve třech fázích: před schválením projektu (ex-ante), uprostřed programovacího období (interim) a po ukončení projektu (ex-post).

### **Formy pomoci ze strukturálních fondů**

#### **Národní iniciativy (Cíle)**

Jedná se o soustavu víceletých programových dokumentů, které jsou formulovány na úrovni členských zemí. Obsahují analýzu problémových oblastí a popis způsobu využití pomoci ze strukturálních fondů. Více než 90% z rozpočtu strukturálních fondů je přidělováno právě tímto způsobem. Národní iniciativy se týkají těch cílů, které jsou stanoveny v rámci Národního rozvojového plánu a příslušných operačních programů.

**Tabulka č. 9: Národní iniciativy**

<b>NÁRODNÍ INICIATIVY SPOLEČENSTVÍ</b>				
<b>období</b>	<b>1989-1993</b>	<b>1994-1999</b>	<b>2000-2006</b>	<b>2007-2013</b>
Cíl 1	podpora rozvoje a strukturálních změn zaostávajících regionů	podpora rozvoje a strukturálních změn zaostávajících regionů	podpora rozvoje a strukturálního přizpůsobování zaostávajících regionů	konvergence-podpora růstu a tvorby pracovních míst v nejméně rozvinutých regionech
Cíl 2	přeměna regionů, příhraničních regionů, nebo jejich částí	přeměna regionů nebo jejich částí závažně postižených poklesem průmyslové výroby	hospodářská a sociální konverze oblastí, které se potýkají se strukturálními problémy	regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost
Cíl 3	boj s dlouhodobou nezaměstnaností	boj s dlouhodobou nezaměstnaností a pomoc při vstupu mladých lidí na trh práce	adaptace a modernizace politik a systémů vzdělávání, odborné přípravy a zaměstnanosti	evropská územní spolupráce zaměřená na podporu další integrace EU a dosažení vyváženého rozvoje
Cíl 4	podpora integrace mladých lidí na trh práce	podpora pracovníků, kteří ztratili místo z důvodu strukturálních změn		
Cíl 5a	urychlení strukturálních změn v zemědělství	urychlení strukturálních změn v zemědělství v		
Cíl 5b	podpora rozvoje a přizpůsobování venkovských oblastí	podpora rozvoje a přizpůsobování venkovských oblastí		

Zdroj: [7]

Cíle (Národní iniciativy) byly poprvé stanoveny pro období 1989-1993. Tehdy se poprvé objevují principy strukturální a regionální politiky a zvyšuje se objem prostředků strukturálních fondů. Evropská komise schválila v tomto období pět cílů (viz tabulka). Tři (Cíl 1, 2, 5b) byly zaměřeny na nejvíce postižené regiony. V rámci zbylých cílů měl na podporu nárok každý region. Příděly Iniciativ Společenství (viz následující text) byly oproti Národním iniciativám značně omezeny, ale jejich výhodou bylo široké zaměření. Svědčí o tom i fakt, že v období 1989-1993 bylo spuštěno 16 Iniciativ Společenství. Cíle pro období 1994-1999 byly stanoveny stejné jako pro předchozí období, přičemž v roce 1995 byly doplněny o cíl další, který se zaměřoval na podporu odlehlých oblastí jako například Švédsko nebo Finsko. V tomto období došlo ke zvýšení přídělů Iniciativ Společenství, ale k redukci jejich počtu na 13. Bylo to z důvodu kritiky jejich velkého počtu z předchozího období, malé koncentrace a vysoké administrativní náročnosti.

**Schéma č. 4: Financování cílů v období 1994 - 1999**

Cíl	Cíl 1	Cíl 2	Cíl 3	Cíl 4	Cíl 5a	Cíl 5b
financováno z	ERDF	ERDF	ESF	ESF	EAGGF	ERDF
	ESF	ESF			FIFG	ESF
	EAGGF					EAGGF

Zdroj: [7]

Ze schématu č. 4 je patrné, které nástroje strukturálních operací se v letech 1994-1999 podílely na financování konkrétních cílů. Cíle jedna a 5b byly financovány Evropským fondem pro regionální rozvoj, cíle 3 a 4 byly financovány Evropským sociálním fondem a cíle 2 a 5b byly financovány Evropským fondem pro regionální rozvoj, Evropským sociálním fondem, orientační sekci Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu a Finančním nástrojem pro orientaci rybolovu.

Období 2000-2006 je zpracováno v dokumentu s názvem Agenda 2000. Došlo ke změně ve fungování strukturálních fondů, a to hlavně ve smyslu vyšší koncentrace a efektivnějšího vynakládání prostředků. Byly stanoveny populační stropy pro jednotlivé cíle, jejichž počet se zredukoval na pouhé tři. Také Iniciativy Společenství zaznamenaly radikální změnu, kdy oproti původním 13 Iniciativám zbyly pouhé čtyři. Díky těmto krokům došlo k lepší koncentraci na nejvíce postižené oblasti. Na období 2007-2013 jsou stanoveny tři cíle. Na jejich dosažení bylo ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti vyčleněno 308 mld. € (8 686,8 mld. Kč).

Schéma č. 5: Financování cílů v období 2000 - 2006

Cíl	Cíl 1	Cíl 2	Cíl 3
financováno z	ERDF	ERDF	ESF
	ESF	ESF	
	EAGGF		
	FIFG		

Zdroj: [7]

### Iniciativy společenství

Iniciativy společenství jsou programy strukturální politiky EU, které vlastně slouží k doplnění konkrétních programů a usnadňují jejich realizaci. Zaměřeny jsou hlavně na podporu odlehlých oblastí a spolupráci mezi regiony. Jsou vyhlašovány Evropskou komisí.

Tabulka č. 10: Přehled iniciativ Společenství v období 1989 – 2006

1989-1992	1993-1999	2000-2006
INTERREG LEADER REGIS STRIDE TELEMATIQUE PRISMA RECHAR RESIDER KONVER RETEX  ENVIREG REGEN RENAVAL NOW HORIZON EUROFORM	INTERREG II LEADER II REGIS II  SMEs  RECHAR II RESIDER II KONVER RETEX URBAN   PESCA PEACE EMPLOYMENT ADAPT	INTERREG III LEADER+       URBAN II    EQUAL

Zdroj: [6], vlastní zpracování

## Území pro alokaci prostředků ze strukturálních fondů

Z důvodu rostoucího objemu poskytovaných finančních prostředků a vzhledem k odlišnosti správního členění jednotlivých členských států, bylo nutné vytvořit jednotnou územní klasifikaci a rozčlenit tak území pro snadnější poskytování pomoci ze strukturálních fondů. Dalším důvodem byla snaha o vyrovnání rozdílů mezi regiony. Vznikla Nomenklatura územních statistických jednotek (Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques, NUTS), což jsou územní celky vytvořené pro statistické účely Eurostatu (statistický úřad EU). Eurostat využívá toto členění k porovnání ekonomických ukazatelů jednotlivých členských zemí a k hodnocení regionální politiky. Zjišťuje se, zda je region vhodný pro poskytnutí podpory a případně jaká pomoc pro něj bude nejvhodnější.

### **NUTS**

Nejprve existovala dvoustupňová struktura územně správního členění. Ta byla doplněna vytvořením umělých statistických jednotek na úrovni, která nebyla v dané zemi tvořena přirozenými správními stupni. K již existujícím NUTS 1-3 byly zavedeny další dvě úrovně NUTS 4 a NUTS 5. V dnešní době mají podobu Místních správních jednotek (LAU, Local Administrative Units) s názvem LAU 1 a LAU 2. V roce 2003 byly zásady jednotné metodiky tvorby evropské klasifikace NUTS vydány formou závazného Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1059/2003 ze dne 26. května 2003, o vytvoření společné klasifikace územních statistických jednotek.

### **Populační hranice NUTS**

<b>Členění NUTS dle počtu obyvatel</b>		
<b>LEVEL</b>	<b>Minimum</b>	<b>Maximum</b>
<b>NUTS 1</b>	<b>3 000 000</b>	<b>7 000 000</b>
<b>NUTS 2</b>	<b>800 000</b>	<b>3 000 000</b>
<b>NUTS 3</b>	<b>150 000</b>	<b>800 000</b>

Zdroj: [6]



Principy používané v systému klasifikace územních statistických jednotek

- stabilizace klasifikace NUTS v prostoru a čase;
- systém vymezení územních jednotek podle charakteru (administrativní neadministrativní) a velikosti jednotky (podle počtu obyvatel);
- rozšíření klasifikace o územní jednotku „Extra-Regio“ (např. vzdušný prostor, diplomatická území) na všech úrovních NUTS;
- ukončení evropské klasifikace na úrovni NUTS 3, další členění řešeno systémem LAU;
- sjednocení alfabetského a kódového značení u územních jednotek.

### **Nástroje politiky hospodářské a sociální soudržnosti**

Patří sem:

- Strukturální fondy;
- Fond soudržnosti;
- Skupina Evropské investiční banky.

### **Strukturální fondy**

Strukturální fondy jsou nástrojem politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU. Jsou určeny k financování chudších nebo jinak znevýhodněných regionů. Jejich počet se od 1. 1. 2007 (v rámci současné finanční perspektivy) redukoval ze čtyř na dva strukturální fondy. Mezi původní čtyři patřily Evropský sociální fond, Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský zemědělský orientační a záruční fond a Finanční nástroj pro orientaci rybolovu. V rámci aktuální finanční perspektivy tedy existují pouze dva, a to Evropský fond regionálního rozvoje a Evropský sociální fond. U dvou zbývajících fondů došlo k přeměně na Evropský rybářský fond a Evropský fond pro rozvoj venkova, které se staly součástí Společné zemědělské politiky.

Dříve než bude provedena analýza jednotlivých fondů, bude pro porovnání uveden celkový přehled výdajů Společenství. Pouze tak lze získat představu a porovnat finanční náročnost a alokované prostředky do jednotlivých oblastí.

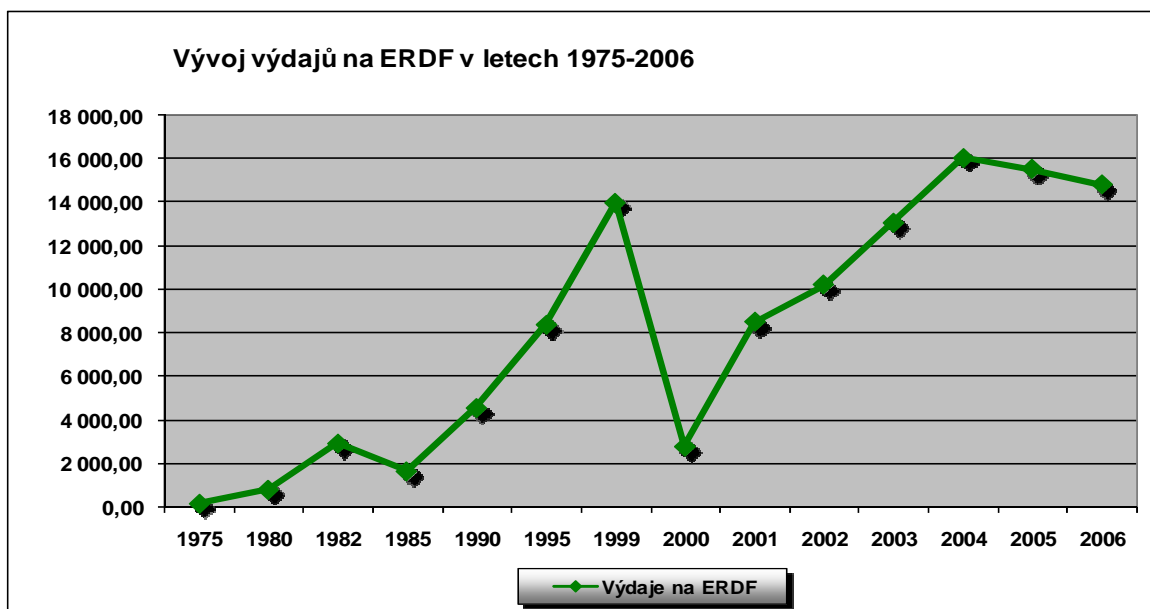
## Evropský fond pro regionální rozvoj (European Regional Development Fund, ERDF)

Evropský fond pro regionální rozvoj vznikl v roce 1975 a je jedním ze základních nástrojů regionální politiky. V současnosti se řadí mezi nejvýznamnější strukturální fondy z hlediska objemu vynakládaných prostředků. Má za úkol odstraňování rozdílů mezi regiony ve Společenství.

Zaměřuje se na:

- vytváření nových pracovních míst;
- financování investičních projektů související s výzkumem, inovacemi, telekomunikacemi a životním prostředím;
- obnovu kulturních památek, stavbu silnic a dálnic;
- podporu finančních nástrojů pomáhajících regionálnímu a místnímu rozvoji;
- kompenzaci odlehlosti vzdálenějších regionů, či geograficky znevýhodněných regionů.

Graf č. 12: Vývoj výdajů na ERDF v letech 1975-2006 (v MEUR, běžné ceny)

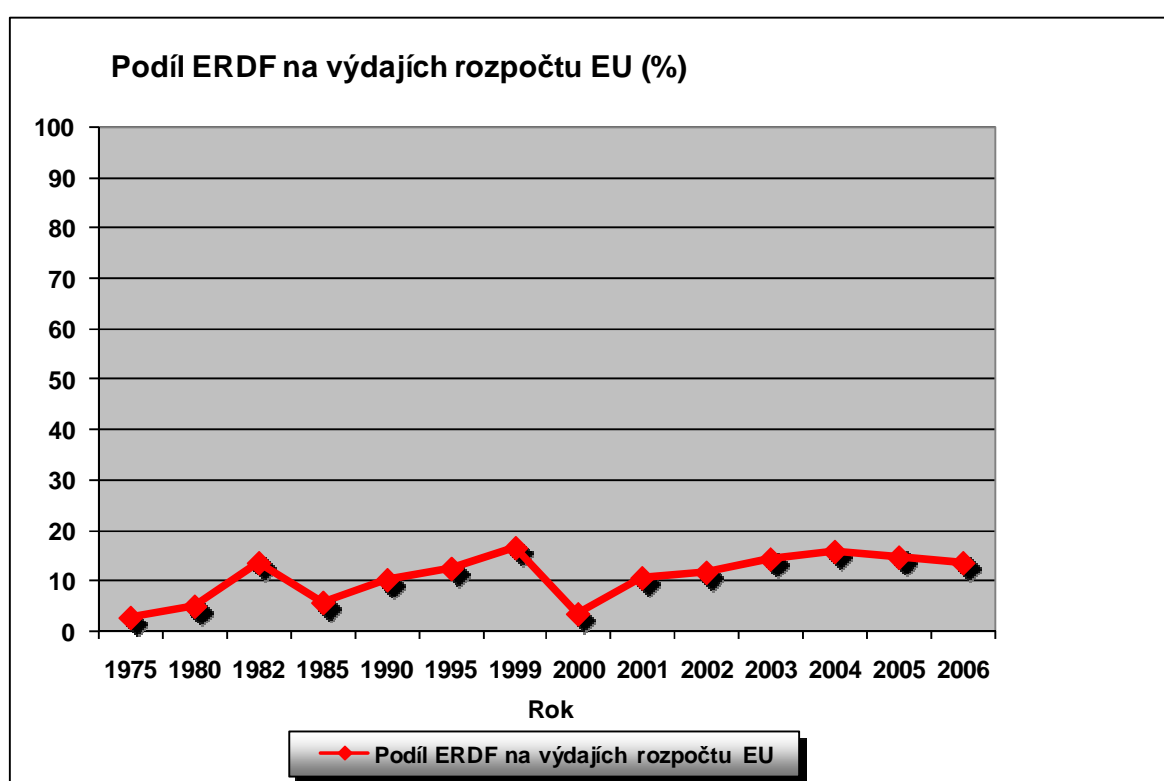


Zdroj: [3]; 3.2.2009

Výdaje na Evropský fond pro regionální rozvoj vykazují, jak je z grafu č. 12 patrné, rostoucí tendenci. Podíl na tomto růstu má zejména období let 1985 – 1999. Z křivky 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 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. Z grafu č. 13, kde je zachycen procentuální vývoj výdajů ERDF na celkových výdajích rozpočtu, je patrný rostoucí trend tohoto podílu.

**Graf č. 13: Procentuální podíl výdajů ERDF na rozpočtu EU v letech 1975-2006 (%)**



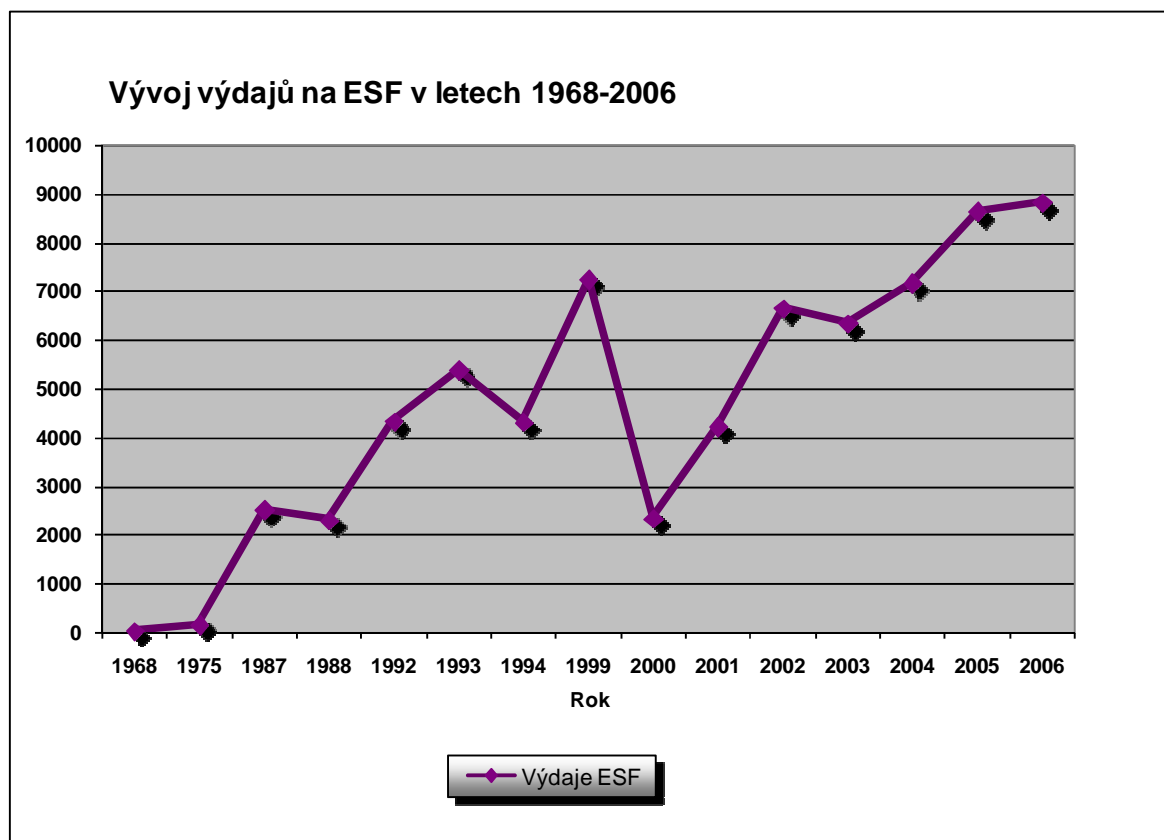
Zdroj: [3]; 3.2.2009

### **Evropský sociální fond (European Social Fund, ESF)**

Evropský sociální fond je nejstarší ze všech strukturálních fondů a pramení již z Římské smlouvy o založení EHS. V rámci tohoto fondu jsou financovány neinvestiční (měkké) projekty. Pomocí ESF dochází k realizaci Evropské strategie zaměstnanosti. Zaměřuje se na trh práce a lidských zdrojů a snaží se o snížení nezaměstnanosti, rozšíření pracovních příležitostí v rámci EU a snazší sociální začleňování osob. Podporuje:

- rovnost pracovních příležitostí;
- pomoc nezaměstnaným;
- celoživotní vzdělávání;
- kvalifikaci pracovníků;
- lepší situaci pro ženy na trhu práce;
- bojuje proti diskriminaci na trhu práce.

**Graf č. 14: Vývoj výdajů na ESF v letech 1968-2006 (MEUR, běžné ceny)**



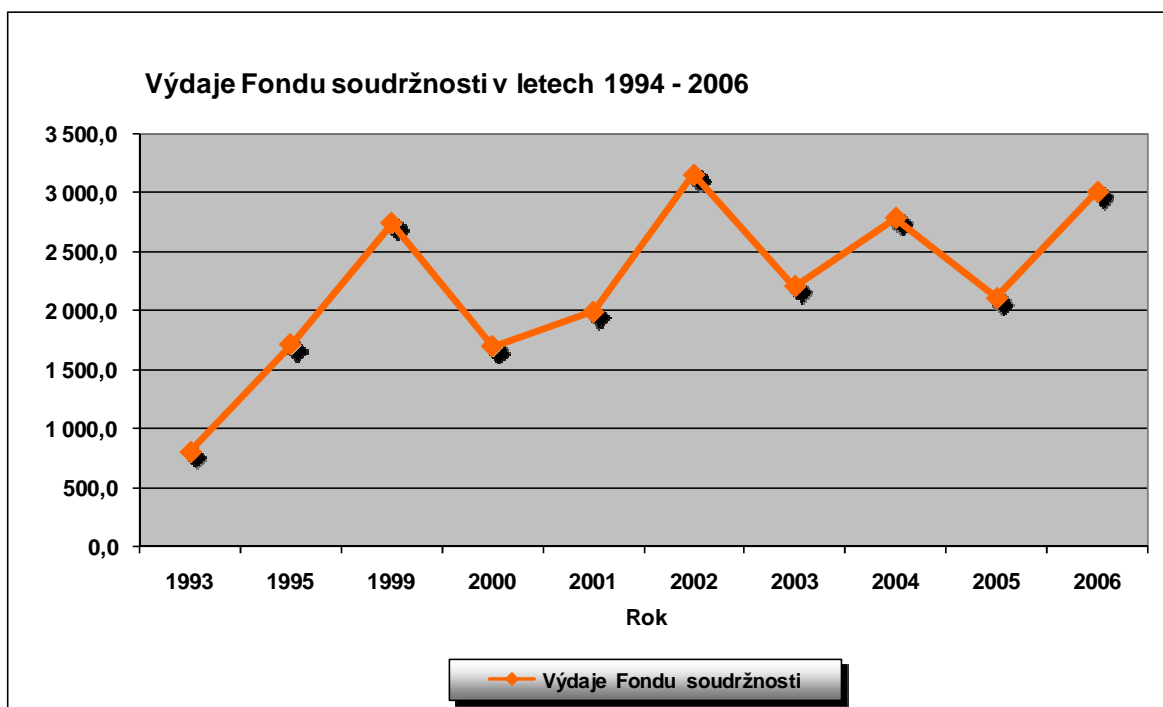
Zdroj: [3]; 3.2.2009

Vývojová křivka Evropského sociálního fondu potvrzuje celkový rostoucí trend výdajů v oblasti regionální politiky. V období 1987–1999 vzrostly výdaje tohoto fondu téměř trojnásobně. Zvyšování alokovaných finančních prostředků je zčásti způsobeno otevíráním trhů práce jednotlivých členských států. Důsledkem je zvýšená podpora rekvalifikací, boje proti diskriminaci či pomoc v nezaměstnanosti.

## Fond soudržnosti (Cohesion Fund, CF)

Tento fond, který nepatří mezi strukturální fondy, vznikl v roce 1994. Na rozdíl od strukturálních fondů je určený na podporu rozvoje chudších států, nikoli regionů. Hlavním důvodem vzniku bylo poskytování pomoci na národní úrovni vybraným zemím, kterým pomohl ke splnění kritérií pro vstup do hospodářské a měnové unie. Financuje projekty ve sféře životního prostředí a transevropských dopravních sítí. Aby mohl členský stát využívat podpory z tohoto fondu je nutné, aby jeho hrubý národní důchod nepřekročil 90% průměru EU a účastnil se programu Hospodářské konvergence. Tvoří přibližně 1/3 z celkové pomoci Evropské unie. O poskytnutí podpory rozhoduje Evropská komise, která tak obvykle učiní do třech měsíců. Je věnována velká pozornost tomu, aby projekty nebyly zároveň financovány ze strukturálních fondů.

**Graf č. 15: Vývoj výdajů Fondu soudržnosti v letech 1994-2006 (MEUR, běžné ceny)**



Zdroj: [3]; 3.2.2009

## Evropský zemědělský orientační a záruční fond (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF)<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Popsán v podkapitole 4.2.1 Hlava 1: Zemědělství

## **Skupina Evropské investiční banky**

### **Evropský investiční fond (EIF)**

Za účelem pomoci malým a středním podnikům byl v roce 1994 založen Evropský investiční fond (EIF). Z větší části je vlastněn Evropskou investiční bankou (EIB), se kterou společně tvoří „skupinu EIB“. Financuje zejména rizikovější projekty nových menších firem, které jsou většinou zaměřeny na technologie. Tento fond přímo neinvestuje a neposkytuje finanční podpory, ale využívá pro financování banky a jiné finanční instituce.

### **Evropská investiční banka (European Investment Bank, EIB)**

Evropská investiční banka byla založena v roce 1958 Římskou smlouvou. Poskytuje finanční prostředky především pro tyto oblasti:

- malé a střední podniky;
- doprava;
- energetika;
- inovace, výzkum a vývoj;
- životní prostředí;
- soudržnost a konvergence regionů.

Jedná se o neziskovou organizaci, která neplní stejné funkce jako komerční banky (vedení účtů, obsluha klientů za přepážkou atd.), ale přispívá k naplňování cílů politiky soudržnosti. Zabývá se poskytováním úvěrů dlouhodobější povahy zejména na projekty kapitálových investic. EIB se nezabývá dotacemi, jelikož poskytuje jiný druh podpory než tradiční „grantové“ fondy. Akcionáři jsou u Evropské investiční banky členské státy Evropské unie, kterými je banka vlastněna. Má vysoký rating a díky tomu může získat potřebný kapitál za výhodných podmínek. Nevyužívá ke svému financování rozpočet Evropské unie, ale samofinancuje se pomocí půjček na finančních trzích. Její úvěry jsou velmi výhodné. Na jeden projekt si může členská země půjčit maximálně 50% z celkových

nákladů na jeho realizaci. Evropská investiční banka je většinovým akcionářem Evropského investičního fondu, se kterým společně tvoří „skupinu EIB“.

## **Další fondy**

### **Evropský rybářský fond (ERF)**

V roce 1994 byl založen Finanční nástroj pro orientaci rybolov, který se v roce 2000 zařadil mezi strukturální fondy. Jeho cílem byla podpora přímořských regionů a restrukturalizace rybářského odvětví. Rada ministrů pro rybolov v Bruselu 19. 6. 2006 rozhodla, že Finanční nástroj pro orientaci rybolovu bude nahrazen Evropským rybářským fondem a to od 1. 1. 2007. Mezi priority tohoto nového fondu patří například:

- pomáhat loďstvu s přizpůsobením se jejich lovných kapacit a intenzity rybolovných zdrojů;
- udržitelný rozvoj těch oblastí, které jsou závislé na rybolovu;
- podpora organizací reprezentujících společné zájmy odvětví;
- pomoc vnitrozemskému rybolovu.

Řada opatření, která platila pro Finanční nástroj pro orientaci rybolovu bude v rámci nového fondu pokračovat.

### 4.2.3 Hlava 3 – Vnitřní politiky

Tabulka č. 11: Přehled výdajů na Vnitřní politiky

<b>Přehled výdajů Hlavy 3 v období 2000-2006 v mil. EUR</b>							
<b>Subsekcce</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Ostatní zemědělské operace (B2-5)	52,5	54,6	54,3	57,1	57,0	58,0	59,0
Ostatní regionální operace (B2-6)	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Doprava (B2-7)	20,5	25,2	29,0	46,9	47,9	51,8	53,7
Rybolov a moře (B2-9)	45,6	61,1	64,8	67,9	73,1	76,2	75,5
Vzdělání, odborný výcvik a mládež (B3-1)	481,5	491,3	498,8	532,3	550,8	556,2	562,0
Kultura a audiovizuální média (B3-2)	111,5	120,1	113,7	115,6	120,2	123,3	125,6
Informace a komunikace (B3-3)	104,0	103,1	112,1	103,3	94,7	83,6	80,8
Ostatní sociální operace (B3-4)	144,6	148,4	151,0	166,4	179,5	190,9	204,3
Politické strany (B3-5)	0,0	0,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0
Energie (B4-1)	36,8	33,8	32,0	38,7	39,5	40,5	41,2
Jaderná bezpečnost Euratom (B4-2)	16,7	17,7	17,7	18,4	18,7	19,2	19,6
Životní prostředí (B4-3)	157,7	116,2	200,1	209,1	213,0	197,1	203,2
Ochrana spotřebitele (B5-1)	22,5	22,5	22,5	22,7	23,1	23,6	24,1
Podpora rekonstrukce (B5-2)	3,7	1,3	0,9	0,6	0,3	0,3	0,3
Vnitřní trh (B5-3)	146,4	159,3	171,2	161,4	160,3	161,7	164,1
Průmysl (B5-4)	-	-	-	-	-	-	-
Trh práce a technologické inovace (B5-5)	214,5	127,0	108,6	103,0	93,0	85,4	102,2
Statistické informace (B5-6)	31,4	32,6	34,0	34,7	35,4	36,1	36,8
Transevropské sítě (B5-7)	688,0	665,0	677,0	690,2	701,4	703,6	721,0
Oblast svobody, bezpečnosti a práva (B5-8)	98,5	113,2	119,4	129,9	127,9	129,3	130,3
Boj proti finančním podvodům (B5-91)	5,7	5,0	6,1	6,2	6,3	6,4	6,4
Výzkum (B6)	3 630,0	3 920,0	4 055,0	4 055,0	4 310,0	4 500,0	4 635,0

Zdroj: [3]; 3.2.2009

I přes fakt, že finanční prostředky Hlavy 3 nedosahují výše výdajů na oblast zemědělství či strukturálních operací, mají své opodstatnění. Hlavním cílem vynakládání miliard EUR v rámci vnitřních politik bylo/je urychlení a prohlubování integračního procesu a budování vnitřního trhu. Samostatná Hlava 3, které se poprvé objevila v roce 1993, zahrnuje například tyto oblasti:

- **Ostatní strukturální operace (B 2)**
  - **zemědělství:** ochrana lesů proti znečištění a požárům;
  - **ostatní regionální operace:** příspěvky do mezinárodního fondu pro Irsko;



- **rybářství a moře:** příspěvky Společenství na inspekce a dozor v mořských vodách určitých členských států;
  - **doprava:** založení a rozvoj společné politiky; definice, podpora, monitoring a hodnocení bezpečnostních pravidel; financování Letecké bezpečnostní agentury a Námořní bezpečnostní agentury.
- **Operace zahrnující odborný výcvik, vzdělání a mládež, informace a ostatní sociální operace (B3)**

Výdaje této oblasti Vnitřních politik se podílí na spolufinancování grantů pro studenty univerzit a učitelů cizích jazyků (např. program SOCRATES) nebo aktivit podporujících spolupráci členských států zaměřující se na výměnné pobyty mladých lidí (LEONARDO). Programy v oblasti kultury jsou zaměřeny na poznávání historie a kultury jednotlivých členských států a na snahu o zapojení co největšího počtu obyvatel. Další oblastí jsou informační a sdělovací prostředky. Tyto výdaje jsou alokovány např. na prohloubení informovanosti obyvatel EU o společné měně nebo o rozšíření o nové členské státy. Oblast sociálních výdajů pomáhá financovat veřejnou ochranu a svobodu pohybu, programy na boj proti sociálnímu vyloučení, či zlepšení informovanosti obyvatel o veřejném zdraví.

- **Aktivity týkající se energetické politiky, jaderné bezpečnosti a ochrany životního prostředí (B4)**

Finanční prostředky jsou alokovány do víceletých programů jako např. „SYNERGIE“, „ALTENER“ nebo „SAVE“. Jaderná bezpečnost zahrnuje výdaje na nákup a instalaci monitorovacích zařízení, na plutonium-zpracující závody, ale také na dozor a školení inspektorů, kteří dozor vykonávají. Aktivity spojené s ochranou životního prostředí jsou dále zaměřeny na víceleté programy (např. program LIFE) nebo na přípravu a dohled nad legislativou týkající se životního prostředí. Tato část rozpočtu EU také financuje Evropskou agenturu ochrany životního prostředí.

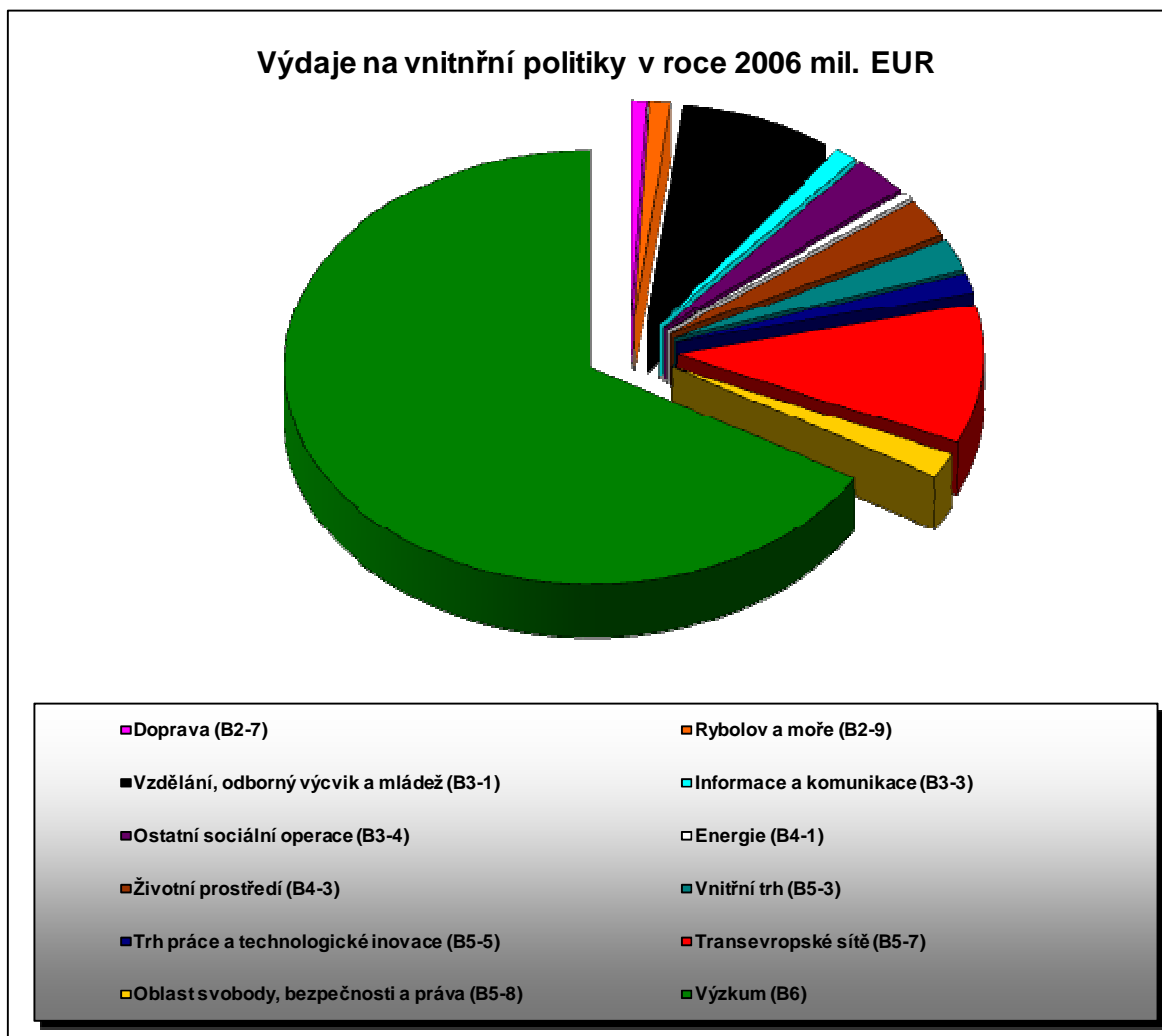
- **Aktivity spojené s rozšiřováním vnitřního trhu (B5)**

Finanční prostředky subsekce „Aktivity spojené s rozšiřováním vnitřního trhu“ nejsou striktně vymezeny pouze na rozšiřování vnitřního trhu. Jsou také například vynakládány na ochranu spotřebitele, průmysl, oblast statistických informací, svobody, transevropských sítí či bezpečnost a spravedlnost.

- **Aktivity podpory průmyslu Společenství prostřednictvím výzkumu a vývoje technologií (B6)**

Rozvoj výzkumu a technologického pokroku Společenství je jedním z jeho cílů. Za tímto účelem jsou v rámci této podsekce rozpočtu financovány nejrůznější programy, na kterých se podílí vědecké týmy z celého Společenství a kandidátských zemí. Příkladem může být např. zkoumání lidského genomu, informační a telekomunikační technologie, biotechnologie, kontrolované termionukleární reakce atd.

Graf č. 16: Výdaje na vnitřní politiky v roce 2006 (MEUR)



Zdroj: [3]; vlastní zpracování

#### 4.2.4 Hlava 4 – Vnější vztahy

Tato hlava finanční perspektivy 2000-2006 kryje všechny výdaje Společenství, které jsou poskytovány ve prospěch třetích zemí. Výjimku tvoří finanční prostředky kandidátským státům. Ty nejsou z Hlavy 4 kryty, jelikož na ně byla vyčleněna hlava samostatná. Důvod vzniku Vnějších vztahů a finančních prostředků v jejich rámci alokovaných lze hledat ve snaze podporovat svá závislá území (jednalo se zejména o francouzské či britské kolonie v Africe a v Asii).

Finanční prostředky jsou poskytovány v rámci všeobecného rozsahu a na základě geografických měřítek.

- **Spolupráce na základě všeobecných měřítek**

Operace v této sekci kryjí např. výdaje na humanitární pomoc, iniciativy v oblasti demokracie a lidských práv nebo společnou zahraniční a bezpečnostní politiku. Dále platby a kompenzace nečlenským státům, jež umožnili vstup členským státům do svých vod nalézajících se mimo hranice EU.

- **Spolupráce na základě geografických měřítek**

- **Spolupráce s pobaltskými státy**

Hlavním cílem podpory těchto, válkou poničených, států je jejich zapojení se do procesu obnovy a stabilizace a připravit je na možný vstup do Evropské unie. Financovány jsou rekonstrukce válkou poničené infrastruktury a návraty uprchlíků, vznik legislativního a institucionálního rámce pro zajištění demokracie, lidských práv, prosazování zákonů či nezávislost médií. Udržitelný ekonomický růst, rozvoj diplomatických vztahů mezi jednotlivými zeměmi, vzdělání a obnova průmyslu;

- **Spolupráce s nezávislými státy bývalého Sovětského svazu**

Pomoc těmto státům je určena na přechod k tržní ekonomice a na aplikaci demokratických principů jak na úrovni ekonomické tak na úrovni politické. Alokování finančních prostředků sleduje 7 hlavních cílů. Jimi jsou: podpora právní, institucionální a administrativní reformy; podpora soukromého sektoru (středních firem), bankovních a finančních služeb a soukromých investic; snaha zmírnit společenské dopady osamostatnění se (sociální systém, zdraví atd.); rozvoj infrastruktury (doprava, telekomunikace); propagace ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů; rozvoj venkova; jaderná bezpečnost;

- **Spolupráce se středomořskými nečlenskými státy**  
Spolupráce podporuje ekonomiku, rozvoj soukromého sektoru, otevření trhu, či investice a obchod;
- **Spolupráce s asijskými a latinskoamerickými rozvojovými zeměmi**  
Finanční a technická pomoc Společenství je v první řadě zaměřena na nejchudší vrstvy obyvatel a na nejméně rozvinuté regiony těchto dvou oblastí. Nejvíce podporovanými sektory jsou zdravotnictví, školství, regionální rozvoj a zabezpečení dodávek jídla, ale také životní prostředí a přírodní zdroje. Primárním cílem Společenství je zmírnění chudoby a pozvednutí životní úrovně;
- **Spolupráce s Jižní Afrikou**  
Cílem podpory Společenství je opět zmírnění chudoby, udržitelný ekonomický a sociální rozvoj a zmírnění chudoby. Těchto cílů se Společenství snaží dosáhnout zapojením Jižní Afriky do světové ekonomiky a obchodu a rozvojem soukromého sektoru. Dále jsou zajišťovány základní sociální služby, podpora demokracie, ochrana lidských práv a v neposlední řadě zapojení veřejnosti do rozvojových procesů.
- **Spolupráce s ostatními africkými státy, oblastí Pacifiku a Karibiku**

#### **4.2.5 Hlava 5 – Administrativa**

Tato hlava kryje veškeré výdaje potřebné na chod všech institucí Evropské unie. Nejvýznamnějšími položkami jsou tak náklady na zaměstnance, náklady na pořízení a správu movitého a nemovitého majetku, cestovné nebo náklady na telekomunikační služby.

#### 4.2.6 Hlava 6 – Rezervy

Výdajová Hlava 6 se dělí na tři kategorie, podle toho jaké rezervy pokrývá. Jejím smyslem je mít v záloze finanční prostředky na výdaje, které při sestavování rozpočtu nebyly známy.

- **Měnové rezervy**

Tyto rezervy byly původně vyčleněny na vyrovnávání posunů v kurzu ECU a USD. Z důvodu stabilizace výkyvů však význam těchto rezerv postupně slábl a od roku 2003 již Hlava 6 tyto rezervy neobsahuje;

- **Rezervy pro stavy nouze**

Umožňují poskytnout pomoc nečlenským státům ve stavu nouze a to nad rámec finančních prostředků definovaných v rozpočtu. Jedná se zejména o humanitární pomoc, kterou by nebylo možné pokrýt finančními prostředky z Hlavy 6. Pro finanční perspektivu 2000-2006 bylo na tyto rezervy vyhrazeno 200 milionů EUR (v cenách roku 1999);

- **Garanční rezervy**

Tento druh rezerv je určen na pokrytí rizik spojených s půjčováním peněžních prostředků nečlenským státům. Stejně jako v předchozím případě, i pro garanční rezervy je roční limit 200 milionů EUR.

#### 4.2.7 Hlava 7 – Předvstupní pomoc

Všechny kandidátské země se musí přizpůsobit standardům a legislativě Evropské unie. Právě proto byla v rámci finanční perspektivy 2000 – 2006 schválena Hlava 7, týkající se pomoci (finanční, technické, expertní, či organizační) kandidátským zemím. Každá země ucházející se o členství v EU musí splňovat:

- politické kritérium - musí se jednat o fungující demokratický právní stát;

- ekonomické kritérium – vysoká konkurenceschopnost na vnitřním trhu EU a samozřejmě fungující tržní ekonomika;
- právní kritérium – převzetí *acquis communautaire*<sup>21</sup>;
- vnější politické kritérium – podpora cílů a převzetí závazků EU týkající se Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU.

### **Předvstupní programy**

- PHARE (Poland and Hungary Aid for Restructuring of the Economies) – program byl zahájen již v roce 1989 a byl původně určen především Polsku a Maďarsku (postupně se rozšířil na všechny kandidátské země severovýchodní Evropy). Je určen ke zlepšení práce institucí, veřejných úřadů a správních orgánů - má tak zajistit uplatňování legislativy Společenství;
- ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) – pomáhá kandidátským zemím v přípravě na využívání prostředků z Fondu soudržnosti a také např. v oblasti životního prostředí a rozvoje infrastruktury;
- SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) – seznámení kandidátských zemí se Společnou zemědělskou politikou.

## **4.3 Výdajová strana rozpočtu v rámci finanční perspektivy 2007–2013**

Při analýze výdajové strany finanční perspektivy 2007-2013 je zřejmá redukce počtu hlav oproti předchozímu finančnímu rámci 2000-2006 (ze sedmi na pět) a snaha o jejich novou definici. Důvodem k tomuto kroku je podle Komise zpřehlednění výdajové stránky rozpočtu.

### **Došlo k následujícím změnám:**

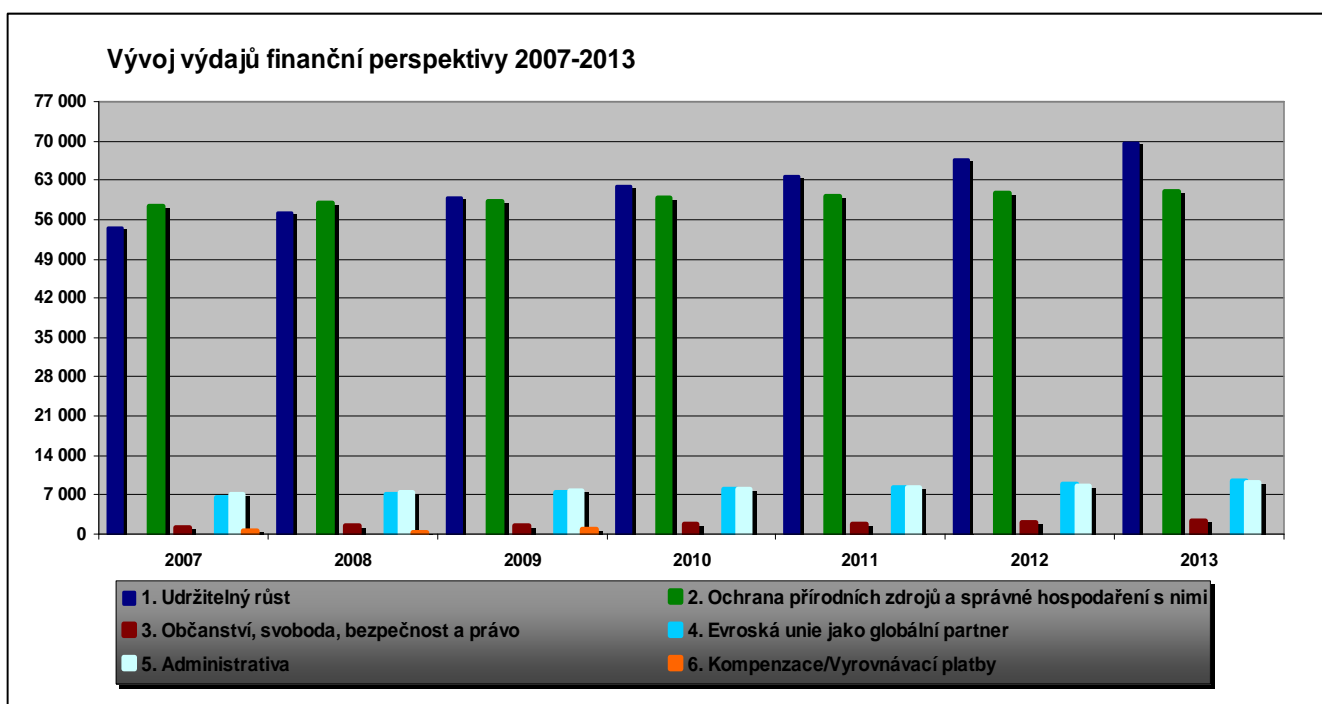
- značná část Hlavy 1 finanční perspektivy 2007-2013 (resp. podskupina 1b) je ve skutečnosti Hlavou 2 finanční perspektivy 2000-2006;

---

<sup>21</sup> francouzský termín, který se používá pro právní řád EU

- Hlava 2 finanční perspektivy 2007-2013 je fakticky Hlavou 1 finanční perspektivy 2000-2006;
- podskupina první Hlavy (1a) a Hlava 3 finanční perspektivy 2007-2013 tvoří dohromady Hlavu 3 finanční perspektivy 2000-2006.

**Graf č. 17: Vývoj výdajů v rámci finanční perspektiva 2007-2013 (MEUR, v běžných cenách roku 2007)**

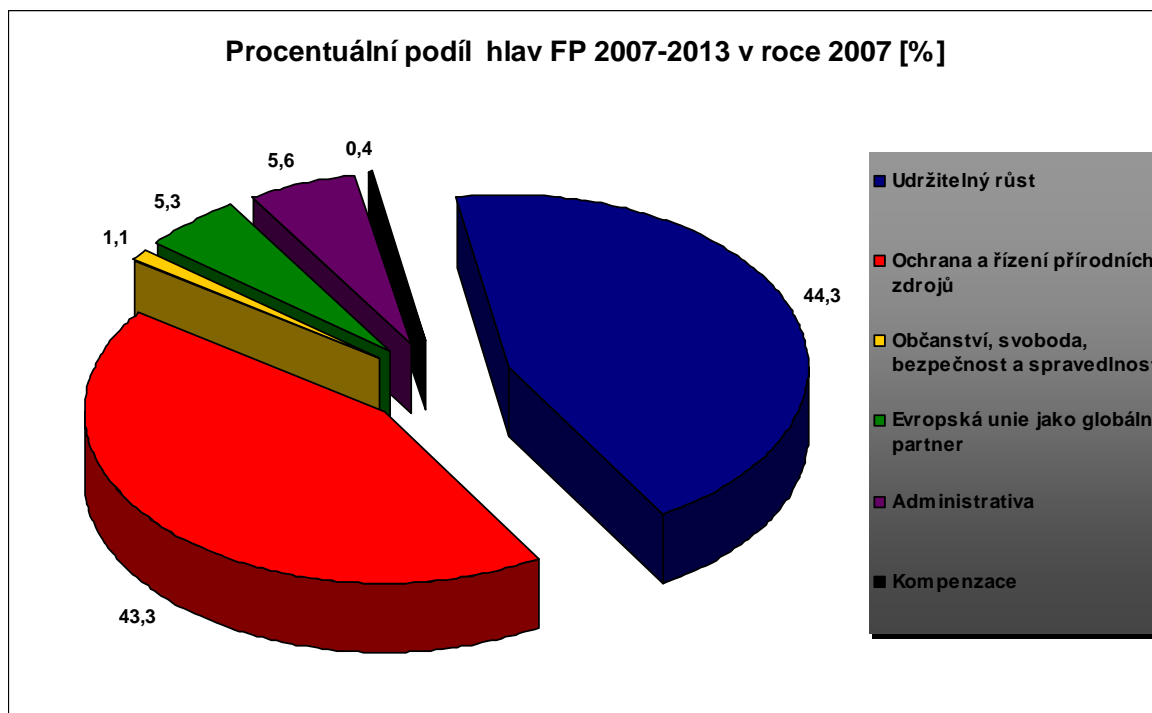


Zdroj: [3]; 3.2.2009

Graf č. 17 zobrazuje vývoj výdajů finanční perspektivy 2007-2013. Nejvíce finančních prostředků je alokováno do oblastí „Udržitelný růst“ a „Ochrana přírodních zdrojů a správné hospodaření s nimi“. V roce 2013 dosáhnou výdaje (dle předpokladu) na prvně jmenovanou oblast téměř 77 mld. EUR. Finanční prostředky na ochranu životního prostředí se po celou finanční perspektivu pohybují zhruba kolem 60 mld. EUR ročně. Dalšími méně významnými (z finančního hlediska) oblastmi jsou „Občanství, svoboda, bezpečnost a právo“, „Administrativa“, „EU jako globální partner“ a „Kompenzace“.



Graf č. 18: Procentuální podíl hlav Finanční perspektivy 2007-2013 v roce 2007 (%)



Zdroj: [3]; 23.3.2009

Graf č. 18 zobrazuje procentuální podíl jednotlivých hlav na výdajích finanční perspektivy 2007–2013. Jednoznačně nejnáročnějšími politikami jsou udržitelný růst (44,3% celkových výdajů) a ochrana a řízení přírodních zdrojů (43,3% celkových výdajů). Následuje oblast administrativy; EU jako globální partner; občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost; kompenzace.

### 4.3.1 Hlava 1: Udržitelný růst

Udržitelný růst, zaměstnanost a konkurenceschopnost jsou klíčové priority EU pro období 2007-2013. Důkazem této skutečnosti je i fakt, že jejich dosažení si klade za cíl samotná Lisabonská strategie a že celkový objem výdajů do těchto oblastí dosáhl v roce 2007 přibližně 54 mld. EUR (v porovnání s rokem 2006 to znamená růst přibližně o 13%). Všechny tyto oblasti jsou zahrnuty do Hlavy 1, která podporuje největší množství politik EU. Je rozdělena na dvě podskupiny: Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost (1a) a Soudržnost pro růst a zaměstnanost (1b). Podskupina 1a financuje zejména výzkum a vývoj (projekty zaměřené na zdraví, nanotechnologie, energii), trans-Evropské sítě (propojení regionů, vybudování energetických sítí a moderní infrastruktury), dlouholeté vzdělávání (financování školního, vyššího a odborného vzdělávání a vzdělávání dospělých). Podsekce 1b je zaměřena na dosažení 3 cílů: soudružnost, regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a evropská územní spolupráce (viz tabulka č. 12). Cíl číslo 1 (soudružnost) podporuje dlouhodobou konkurenceschopnost, vytváření pracovních míst a udržitelný rozvoj méně rozvinutých regionů členských států. Cíl číslo dvě (regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost) se zaměřuje na regiony nezahrnované do cíle č. 1. Napomáhá rozvoji konkurenceschopnosti a zaměstnanosti. V rámci cíle č. 3 je financována mezinárodní spolupráce.

**Tabulka č. 12: Složení Hlavy 1 v roce 2007 (\*běžné ceny, rok 2007)**

<b>Hlava 1</b>	<b>MEUR*</b>	<b>%</b>
<b>1a) Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost</b>	<b>9 367,5</b>	<b>17,1</b>
Konkurenceschopnost a inovace	390,7	0,7
Podpora výzkumu a technologického rozvoje	5 486,2	10,0
Podpora udržitelných sítí EU pro dopravu a energii	1 009,0	1,8
Zlepšování kvality vzdělávání a odborné přípravy	912,6	1,7
Program sociální politiky pro zvládání změn	160,8	0,3
Další opatření a programy	1 190,4	2,2
Decentralizované agentury	217,8	0,4
<b>1b) Soudržnost pro růst a zaměstnanost</b>	<b>45 486,8</b>	<b>82,9</b>
Strukturální fondy	38 364,9	69,9
Cíl soudržnost	28 130,5	51,3
Cíl regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost	8 997,9	16,4
Cíl evropská územní spolupráce	1 140,7	2,1
Technická pomoc	95,9	0,2
Fond soudržnosti	7 121,8	13,0
<b>Celkem</b>	<b>54 854,3</b>	<b>100,0</b>

*Zdroj: [2]*

Tabulka č. 12 poskytuje přehled o absolutní i relativní výši výdajů Hlavy 1 v roce 2007. Je zřejmé, že daleko více finančních prostředků je přiděleno podsekci 1b. Jedná se o přibližně 45 mld. EUR (82,9% z celkových výdajů Hlavy 1) v porovnání s cca 9 mld. podsekce 1a (17,1% z celkových výdajů Hlavy 1). V oblasti Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost je nejvýznamnější oblastí podpora výzkumu a vývoje, která představuje 4,3% z celkového rozpočtu EU (10% z Hlavy 1). V oblasti Soudružnost pro růst a zaměstnanost jsou finančně nejnáročnější oblastí strukturální fondy, financující politiky hospodářské a sociální soudržnosti.

### Schéma č. 6: Financování cílů v období 2007 - 2013

Cíl	Cíl 1	Cíl 2	Cíl 3
financováno z	ESF	CF	ERDF
	ERDF regionální úroveň	ESF nadnárodní úroveň	
	ERDF		

Zdroj: [7]

Schéma číslo 6 uvádí přehled jednotlivých cílů a příslušných fondů v období 2007–2013. Na financování cíle 1 (soudružnost - podpora růstu a tvorby pracovních míst v nejméně rozvinutých regionech) se podílí Evropský sociální fond a Evropský fond pro regionální rozvoj. Na Cíl 2 (regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost) poskytují své prostředky Fond soudružnosti a Evropský sociální fond. Cíl 3 (Evropská územní spolupráce zaměřená na podporu další integrace EU a dosažení vyváženého rozvoje) je financován Evropským fondem pro regionální rozvoj.

#### 4.3.2 Hlava 2: Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi

Tabulka č. 13: Složení Hlavy 2 v roce 2007 (\*běžné ceny, rok 2007)

Hlava 2	MEUR*	%
Výdaje související s trhem a přímé platby	42 713,7	75,9
Rozvoj venkova	12 371,4	22,0
Rybolov	887,6	1,6
Životní prostředí	240,6	0,4
Další opatření a programy vč. decentralizovaných agentur	36,9	0,1
<b>Celkem</b>	<b>56 250,2</b>	<b>100,0</b>

Zdroj: [2]

Hlava 2 se zaměřuje na financování společné zemědělské politiky, společné politiky rybolovu a na ochranu životního prostředí.

Podpora sektoru zemědělství je realizována s ohledem na bezpečnost potravin, životní úroveň zvířat a životní prostředí. Důraz je kladen na zvýšení konkurenceschopnosti oblastí zemědělství díky stabilizaci příjmů farmářů a na odstranění závislosti mezi dotacemi a velikostí produkce. Dále například na zvýšení konkurenceschopnosti farmářství a lesnictví, zlepšení životního prostředí a krajinného rázu, zvýšení životní úrovně venkovských oblastí a vytvoření silného zemědělského sektoru díky modernizaci a inovaci. V neposlední řadě také na vytvoření pracovních příležitostí a získávání nových zkušeností.

Společná politika rybolovu je rozdělena na několik oblastí, které jsou financovány Evropským rybářským fondem (European Fisheries Fund, EFF). Jedná se například o problematiku rybářské flotily společenství, vodní hospodářství, rybolov ve vnitrozemí, zpracovávání a marketing rybářských produktů, udržitelný rozvoj rybolovu, technickou pomoc atd.

Ochrana životního prostředí je soustředěna do tří okruhů. Okruh „LIFE+ Nature“ a LIFE+ Biodiversity“ se zaměřuje na zavádění směrnic týkajících se ptactva a jejich lokalit. „LIFE+ politika životního prostředí a její kontrola“ podporuje programy zavádějící politiky ochrany životního prostředí Společenství; rozvoj nových technologií; metody, nástroje a monitoring životního prostředí. Okruh „LIFE+ informace a komunikace“ se soustředí např. na kampaně a komunikaci týkající se ochrany životního prostředí nebo na prevenci lesních požárů.

### 4.3.3 Hlava 3: Občanství, svoboda, bezpečnost a právo

Tabulka č. 14: Složení Hlavy 3 v roce 2007 (\*běžné ceny, rok 2007)

<b>Hlava 3</b>	<b>MEUR*</b>	<b>%</b>
Základní práva a spravedlnost	72,5	5,8
Bezpečnost a ochrana svobod	57,5	4,6
Solidarita a řízení migračních toků	313,6	25,2
Zabezpečení přístupu k základnímu zboží a základním službám	62,9	5,0
Podpora evropské kultury a rozmanitosti	183,3	14,7
Media 2007	86,2	6,9
Nástroj rychlé reakce a připravenosti na mimořádně závažné události	15,4	1,2
Informovanost o evropské politice a lepší komunikace s občany	87,3	7,0
Další opatření a programy	198,0	15,9
Decentralizované agentury	170,3	13,7
<b>Celkem</b>	<b>1 247,0</b>	<b>100,0</b>

Zdroj: [2]

Hlava 3 je velmi důležitá, protože pomáhá plnit cíl Evropské unie, který je uveden v Amsterodamské smlouvě. Jedná se o snahu vytvořit v EU prostor svobody, bezpečnosti a práva. Stejně jako Hlava 1 je i Hlava 3 rozdělena na dvě části. Podsekce 3a je zaměřena na svobodu, bezpečnost a spravedlnost. Podsekce 3b na oblast občanství.

#### Podsekce 3a:

Řeší problematiku v několika oblastech: solidarita a řízení migračních toků, bezpečnost a ochrana svobod, základní práva a spravedlnost, decentralizované agentury a ostatní aktivity.

- Solidarita a řízení migračních toků - oblast solidarity a řízení migračních toků se zabývá implementací společného integrovaného systému řízení hranic, rozvojem a aplikací systému dohledu. Tyto aktivity jsou financovány Evropským fondem vnějších hranic (European External Borders Fund, EEBF). Dále pomocí členským státům, které se potýkají s následky přijímání uprchlíků a vyhoštěných osob – podporováno Evropským fondem pro uprchlíky (European Refugee Fund, ERF);

- Bezpečnost a ochrana svobod - pro tuto část Hlavy 3 jsou charakteristické dvě hlavní oblasti podpory. První je zaměřena na vypořádání se s následky terorismu a na ochranu občanů proti činům, které mohou ohrozit svobodu jednotlivců, demokratické společnosti a uplatňování práva. Druhá se soustředí na aktivity v oblasti prevence zločinu, kriminality a prosazování práva;
- Základní práva a spravedlnost - činnosti Společenství spojené s dodržováním základních práv a spravedlnosti se zabývají bojem proti násilí, poskytováním informací a prevencí užívání drog či podporou soudní spolupráce v oblasti kriminality a civilních otázek;
- Decentralizované agentury - realizací programů a dosahováním cílů v nejrůznějších oblastech jsou pověřeny četné decentralizované agentury. Nejvýznamnějšími jsou např. Agentura pro základní práva ve Vídni, Agentura pro řízení spolupráce na vnějších hranicích ve Varšavě nebo Evropské monitorovací centrum pro drogy a drogovou závislost v Lisabonu;

#### Podsekce 3b:

Oblast občanství je rozdělena do několika kategorií: veřejné zdraví a ochrana spotřebitelů, civilní obrana a Fond solidarity, MEDIA 2007, komunikace, kultura, mláď, decentralizované agentury a ostatní aktivity.

- Veřejné zdraví a ochrana spotřebitelů - tato oblast výdajů obsahuje dvě hlavní politiky. Politika veřejného zdraví se soustředí na odhalování hrozeb týkajících se nálezů či na výzkum a vývoj nových vakcín. Politika spotřebitelů monitoruje vývoj trhu a podporuje Evropskou organizaci spotřebitelů (European consumer organization, ECO);

- Civilní obrana a Fond solidarity - politika civilní obrany financuje programy pomoci členským státům v případě přírodních katastrof či katastrof způsobených člověkem. Cílem těchto programů je ochrana lidí, životního prostředí a majetku. Cílem Fondu solidarity je ulehčit vypořádání se s následky přírodních katastrof členských států;
- MEDIA 2007 - program MEDIA 2007 podporuje kulturní a jazykovou rozmanitost EU. Financuje například dabing a tvorbu titulků pro filmy;
- Komunikace, kultura a mláďí - Komunikace se zaměřuje na poskytování srozumitelných informací o EU a na zapojení občanů EU do neustálého dialogu. Jde o snahu motivovat občany do debat na nadnárodní, regionální a místní úrovni a tím aktivně podporovat evropské občanství. Program kultura podporuje spolupráci jednotlivých členských států v oblasti kultury. Financuje například různé mezinárodní festivaly, exhibice, workshopy nebo konference. Část Hlavy 3 zaměřená na mláďí, se podílí na zapojení mladých lidí do demokratického života, na jejich účasti v dobrovolnických a neziskových organizacích nebo výměnných pobytech.

První tři položky uvedené v tabulce číslo 14 jsou spojeny se třetím pilířem EU. Nejobtjemnější položkou je Solidarita a řízení migračních toků, z níž je financován Schengenský informační systém a Fond vnějších hranic.



#### 4.3.4 Hlava 4: EU jako globální partner

Tabulka č. 15: Složení Hlavy 4 v roce 2007 (\*běžné ceny, rok 2007)

Hlava 4	MEUR*	%
Předvstupní nástroj (IPA)	1 263,1	18,5
Nástroj pro evropské sousedství a partnerství (ENPI)	1 420,0	20,8
Nástroj rozvojové spolupráce (NRS)	2 208,7	32,4
Nástroj pro průmyslově vyspělé země (ICI)	24,7	0,4
Nástroj pro podporu demokracie a lidských práv (EIDHR)	142,1	2,1
Nástroj stability	212,9	3,1
Nástroj pro spolupráci v oblasti jaderné bezpečnosti (INSC)	1,3	0,0
Humanitární pomoc	732,2	10,7
Makroekonomická pomoc	58,2	0,9
Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP)	159,2	2,3
Záruky evropského společenství za úvěrové operace	200,0	2,9
Další opatření a programy (včetně decentralizovaných agentur)	390,2	5,7
<b>Celkem</b>	<b>6 812,5</b>	<b>100,0</b>

Zdroj: [2]

Hlavními cíli této hlavy jsou stabilita, bezpečnost, prosperita „sousedství“ a pomoc rozvojovým zemím. Jejich realizace probíhá v rámci několika programů.

#### Nejvýznamnější položky Hlavy 4:

- Nástroj rozvojové spolupráce (Development Cooperation Instrument, DCI) – cílem tohoto instrumentu je rozvoj demokracie, udržitelný ekonomický a sociální růst, odstranění chudoby v rozvojových zemích a jejich zapojení do světové ekonomiky;
- Nástroj pro evropské sousedství a partnerství (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI) – Nástroj pro evropské sousedství a partnerství se zaměřuje na budování vztahů sousedících zemí, podporu stability a bezpečnosti podél evropských hranic. Podporovanými oblastmi jsou středomořské státy východní Evropy;

- Nástroj pro předvstupní pomoc (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA)<sup>22</sup> – je velmi účinným pomocníkem pro potenciální nové členy Evropské unie (např. Chorvatsko, bývalou Jugoslávii, Makedonii a Turecko). Zabývá se podporou malých a středních podniků, rozvojem vzdělávání, venkova a životním prostředím. Učí jak čerpat dotace ze strukturálních fondů, čímž novým členským státům šetří čas.

#### 4.3.5 Hlava 5: Správní náklady (Administrativa)

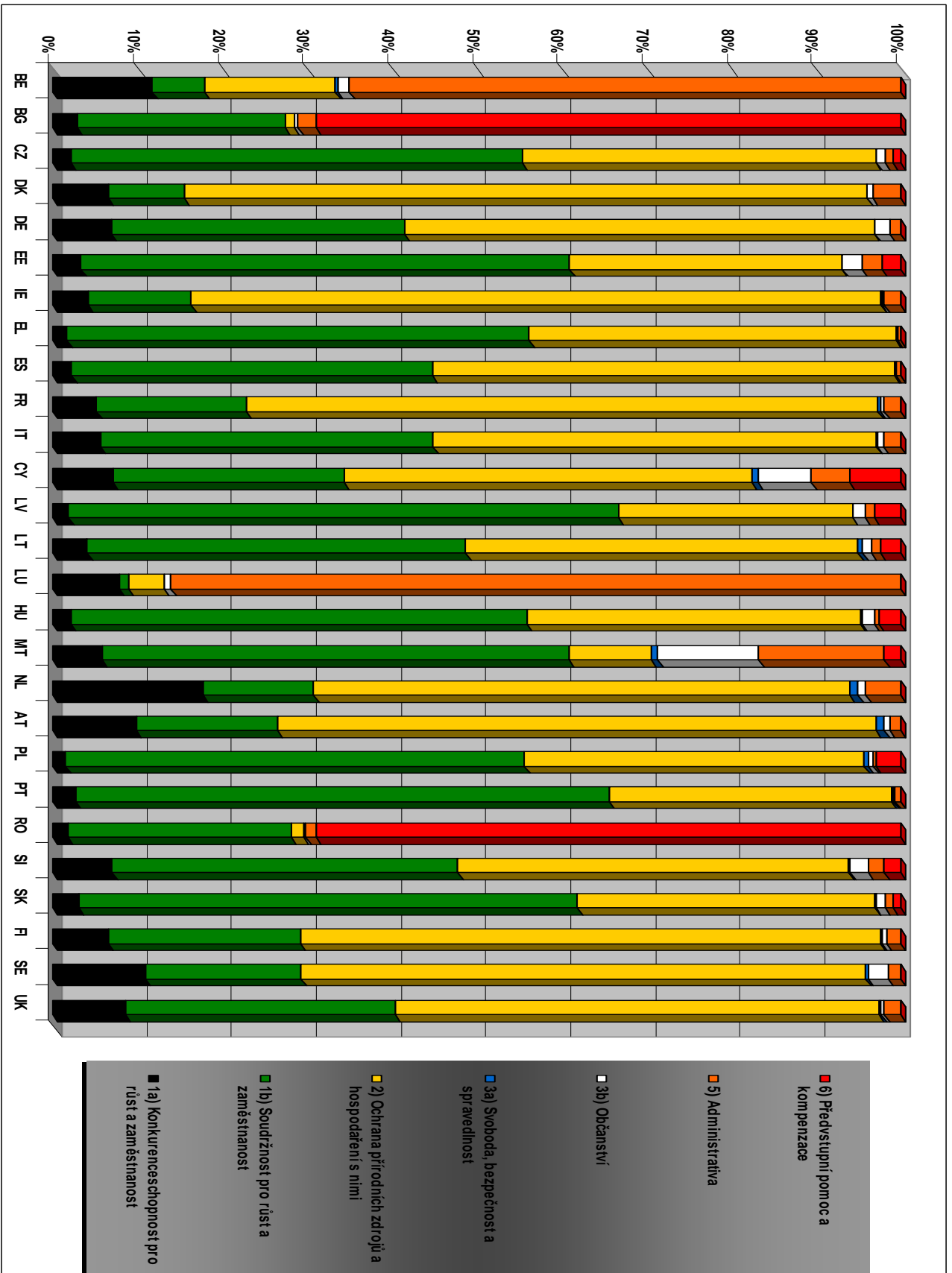
Tabulka č. 16: Složení Hlavy 5 v roce 2007 (\*běžné ceny, rok 2007)

<b>Hlava 5</b>	<b>MEUR*</b>	<b>%</b>
Komise (bez penzí)	3 273,6	47,2
Ostatní komise (bez penzí)	2 577,2	37,1
Důchody ( všechny instituce)	962,0	13,9
Evropské školy	129,7	1,9
<b>Celkem</b>	<b>6 942,4</b>	<b>100</b>

Zdroj: [2]

Oblast administrativy kryje výdaje všech institucí EU. Jedná se např. o mzdy a důchody zaměstnanců, budovy a infrastrukturu, IT a bezpečnost. Z tabulky číslo 16 vyplývá, že se na administrativních výdajích nejvíce podílí Evropská komise, neboť se jedná o instituci EU s největším počtem úředníků.

<sup>22</sup> nahradil původní programy Phare, ISPA a SAPARD

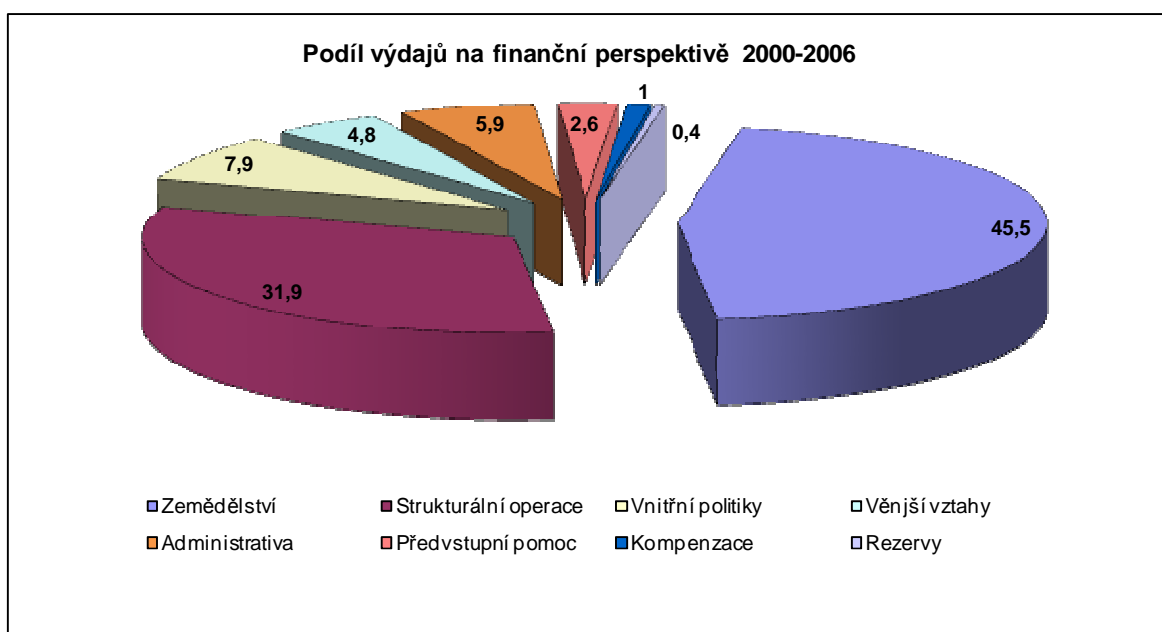


## 5. Dotace a Česká republika

Jak již bylo uvedeno, jsou veškeré výdaje poskytovány formou dotací. V rámci této kapitoly budou analyzovány nejvýznamnější výdajové oblasti v případě České republiky a bude zde vysvětleno, jakým způsobem tato země dotace čerpá a o jaký typ dotace se jedná.

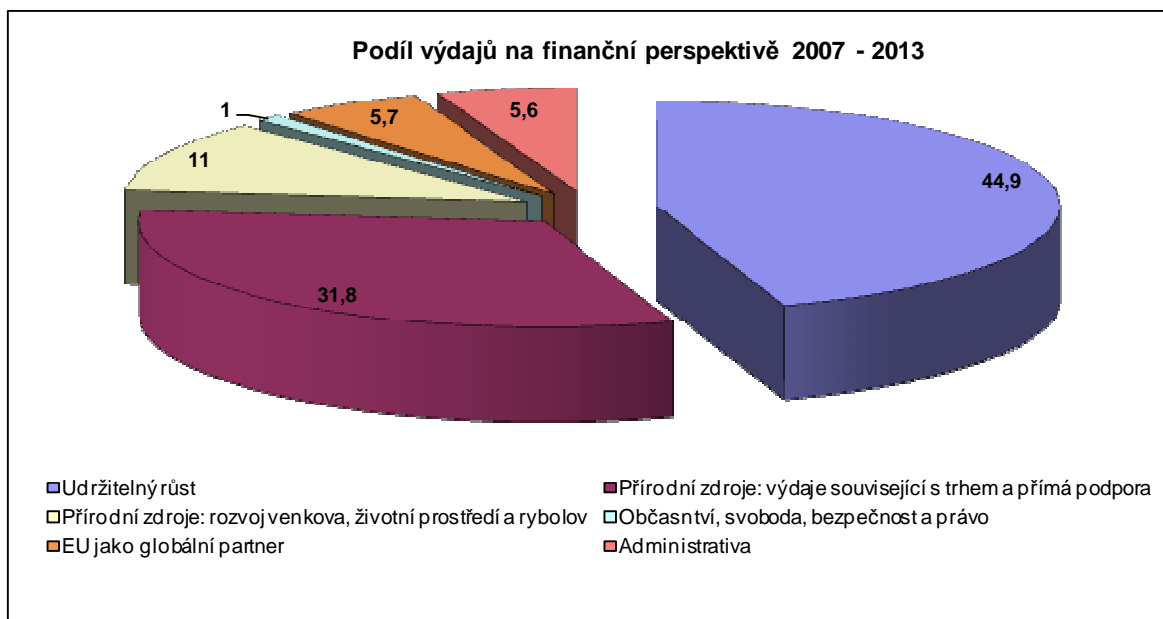
Z dlouhodobého hlediska jsou finančně nejnáročnějšími výdajovými oblastmi rozpočtu EU zemědělství a strukturální operace. Tuto skutečnost také dokládají grafy číslo 20 a 21, kde je patrný jejich procentuelní podíl v rámci finančních perspektiv 2000-2006 (zemědělství 45,5%, strukturální operace 31,9%) a 2007-2013 (zemědělství 31,8%, strukturální operace 44,9%). Ačkoliv jsou další výdajové oblasti (vnitřní politiky, administrativa, předvstupní pomoc atd.) též důležité (jak vyplývá z analýzy v předchozích kapitolách) nejsou významné co do objemu poskytovaných finančních prostředků v porovnání právě se zemědělstvím a strukturálními operacemi a to i v případě České republiky (viz tabulka č. 17 a 18). V rámci mé práce se tedy v dalších podkapitolách (5.1 a 5.2) zaměřím na tyto dvě nejvýznamnější oblasti. Ucelený přehled o toku finančních prostředků z jednotlivých fondů v rámci zemědělství a strukturálních operací Českou republikou poskytuje příloha č. 2.

**Graf č. 20: Podíl výdajů EU na finanční perspektivě 2000-2006 (%)**



Zdroj: [2]

**Graf č. 21: Podíl výdajů EU na finanční perspektivě 2007-2013 (%)**



Zdroj: [2]

**Tabulka č. 17: Výdaje Evropské unie v rámci jednotlivých hlav pro Českou republiku v období 2004-2006 (MEUR, běžné ceny roku 2006)**

Výdajové oblasti:	2004	2005	2006
Hlava 1: Zemědělství	90,8	428,5	498,3
Hlava 2: Strukturální operace	161,7	151,6	463,6
Hlava 3: Vnitřní politiky	26,9	48,6	55,9
Hlava 4: Vnější vztahy	0,0	0,0	0,0
Hlava 5: Administrativa	13,1	14,6	15,2
Hlava 6: Rezervy	0,0	0,0	0,0
Hlava 7: Předvstupní pomoc	191,0	131,6	95,2
Hlava 8: Výdaje na rozšíření	332,3	300,0	201,9
<b>Výdaje celkem:</b>	<b>815,7</b>	<b>1074,9</b>	<b>1330,0</b>

Zdroj: [2]

Do oblasti zemědělství a strukturálních operací je v rámci České republiky poskytován značný objem finančních prostředků. Jak je z tabulky číslo 17 patrné, v roce 2006 činily výdaje do zemědělství téměř 38% veškerých výdajů a strukturální operace se podílely na celkových výdajích 35%. V rámci nové finanční perspektivy 2007-2013 se začal zvyšovat význam strukturálních operací, které konkrétně v roce 2007 dosáhly výše 918,1 MEUR, což představuje téměř 54% podíl na celkových výdajích pro Českou republiku. V případě oblasti zemědělství, které nyní tvoří Hlavu 2, je to pro stejný rok 42% (viz tabulka č. 18).

**Tabulka č. 18: Výdaje Evropské unie v rámci jednotlivých hlav pro Českou republiku v roce 2007 (MEUR, běžné ceny roku 2007)**

<b>Výdajové oblasti:</b>	<b>2007</b>
Hlava 1: Udržitelný růst	955,8
1a: Konkurenceschopnost růstu a zaměstnanosti	37,7
1b: Soudružnost pro růst a zaměstnanost	918,1
Hlava 2: Ochrana a řízení přírodních zdrojů	717,1
Hlava 3: Občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost	17,8
1a: Svoboda, bezpečnost a spravedlnost	1,1
1b: Občanství	16,7
Hlava 4: Evropská unie jako celosvětový partner	15,2
Hlava 5: Administrativa	15,1
Hlava 6: Kompenzace	0,0
<b>Výdaje celkem:</b>	<b>1721,0</b>

*Zdroj: [2]*

Vysoké výdaje na předvstupní pomoc a výdaje na rozšíření jsou spojeny s nedávným vstupem České republiky do Evropské unie.

Evropská Unie poskytuje dotace tak, aby mohly být implementovány projekty a aktivity, které jsou v souladu s jejími politikami. Děje se tak v mnoha oblastech, jejichž úplný přehled poskytuje tabulka číslo 19.

**Tabulka č. 19: Přehled dotovaných oblastí rok 2007**

<b>Přehled oblastí dotovaných fondy EU</b>
Audiovizuální technika a média; boj proti korupci; doprava; ekonomické a finanční záležitosti; energie; hospodářská soutěž; humanitární pomoc; informovaná společnost; komunikace; kultura; lidská práva; podnikání; regionální politika; rozšíření; rozvoj; rybolov; sport; spotřebitelé; statistika; svoboda, bezpečí a spravedlnost; veřejné zdraví; vnější vztahy; výzkum a inovace; vzdělávání, školení a mládež; zahraniční obchod; zahraniční pomoc; zaměstnanost a sociální záležitosti; zemědělství; životní prostředí

*Zdroj: [2]*

Finanční prostředky poskytované Evropskou unií mohou být užity pouze na základě schválených operačních programů<sup>23</sup> pro dané období. Protože se procesu přidělení dotací z fondů EU účastní celá řada subjektů, je jejich přehled zobrazen ve schématu č. 7. Jako příklad poslouží dotační systém České republiky.

**Schéma č. 7: Instrukce dotačního procesu**



Zdroj: [10]

Jelikož není v moci unie dohlížet na oprávněnost vynakládání takto přidělených finančních prostředků, je dohled vykonáván jednotlivými členskými státy, které pro tyto účely zřizují specializované instituce a orgány. V České republice je to ministerstvo pro místní rozvoj, jež je zodpovědné za tvorbu národního rozvojového plánu a národního strategického referenčního rámce. Pro výkon této funkce byl na MMR zřízen **Národní orgán pro koordinaci (NOK)**. Dále je pro každý operační program určen řídicí orgán nesoucí nejvyšší odpovědnost za jeho realizaci a který sleduje, zda je finanční pomoc z Evropské unie alokována efektivně. V případě ČR jsou těmito orgány příslušná ministerstva. Jelikož však mají velice široký okruh působnosti, ustanovují zprostředkující subjekty, jimž předávají část svých činností. Jedná se např. o výběr projektů, které budou z prostředků evropských fondů financovány nebo o kontrolu čerpání prostředků v průběhu realizace konkrétních projektů. Takovým subjektem je například Agentura pro podporu podnikání a investic Czechinvest. Posledními dvěma články dotačního procesu jsou platební a certifikační orgán a konečný příjemce. Prvně jmenovaný je odpovědný za příjem finančních prostředků a jejich následné proplácení konečnému příjemci. V případě České

<sup>23</sup> pojem byl vysvětlen v podkapitole 4.2.2

republiky je tímto subjektem ministerstvo financí. Konečný příjemce je pak zodpovědný za realizaci projektů, na něž byly prostředky vyčleněny.

## **5.1 Strukturální a regionální politika v rámci České republiky pro období 2007-2013**

Problematice oblasti strukturálních operací byla věnována podkapitola 4.2.2 pro finanční perspektivu 2000-2006 a podkapitola 4.3.1 pro finanční perspektivu 2007-2013.

Regionální a strukturální politika EU (nazývaná Evropskou unií též politikou hospodářské a sociální soudržnosti), se řadí mezi nejvýznamnější politiky Evropské unie. Jejím hlavním úkolem je zajistit, aby se regiony jejichž rozvoj zaostává za evropským průměrem, pomocí investic do infrastruktury a do řady dalších oblastí dostaly na stejnou úroveň.

V této části diplomové práce se zaměřím na strukturální a regionální politiku v rámci České republiky. Pouze pro připomenutí je třeba zopakovat, že dotace pro tuto oblast jsou poskytovány ze strukturálních fondů, kterými jsou pro období 2007-2013 Evropský fond regionálního rozvoje a Evropský sociální fond. Každý z nich pokrývá specifickou tematickou oblast. Kromě ERDF a ESF poskytuje prostředky do oblastí strukturálních operací také Fond soudržnosti. Prostředky z těchto fondů jsou, při současném zapojení dodatečných soukromých finančních zdrojů, využívány ke spolufinancování projektů na národní, regionální i místní úrovni.

Protože se objem poskytovaných finančních prostředků neustále zvyšuje a z důvodu odlišného správního členění v jednotlivých členských státech, bylo nutné vytvoření jednotné územní klasifikace. Vznikly již zmíněné NUTS, které zajišťují efektivní získávání prostředků z EU. Jakou podobu má toto členění v ČR, je uvedeno v tabulce číslo 20 a na obrázku č.5

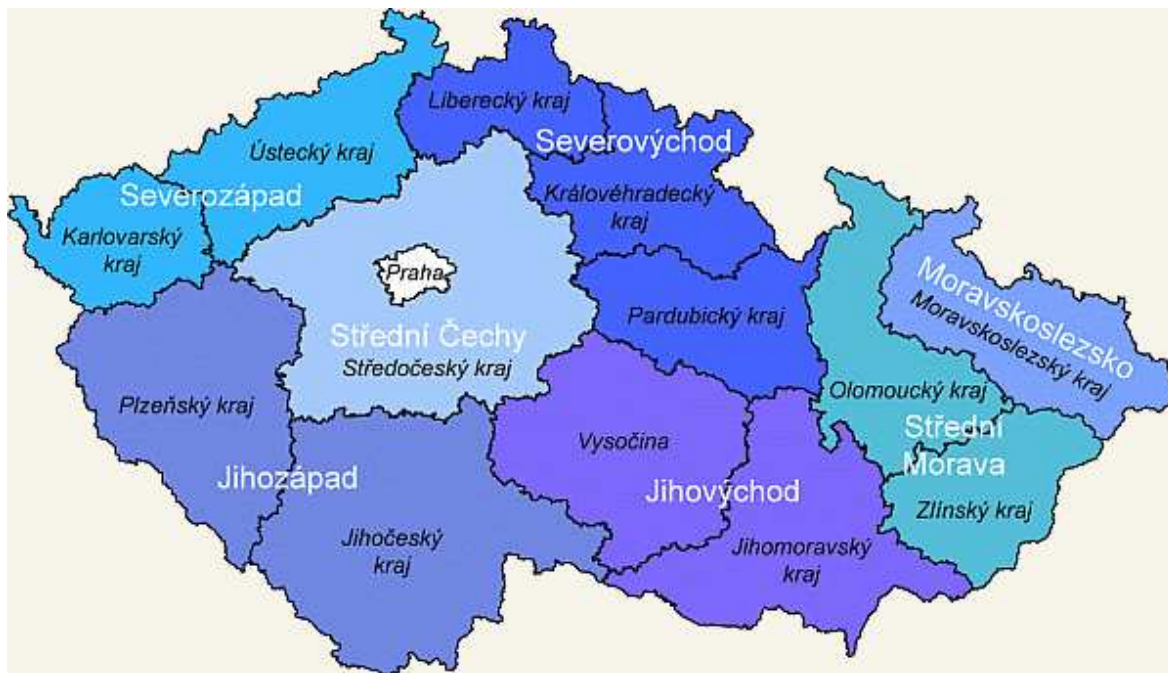


Tabulka č.20: Členění NUTS v České republice

NUTS 0	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3	LAU 1	LAU 2
stát	území	oblast	kraj	okres	obec

Zdroj: [6]

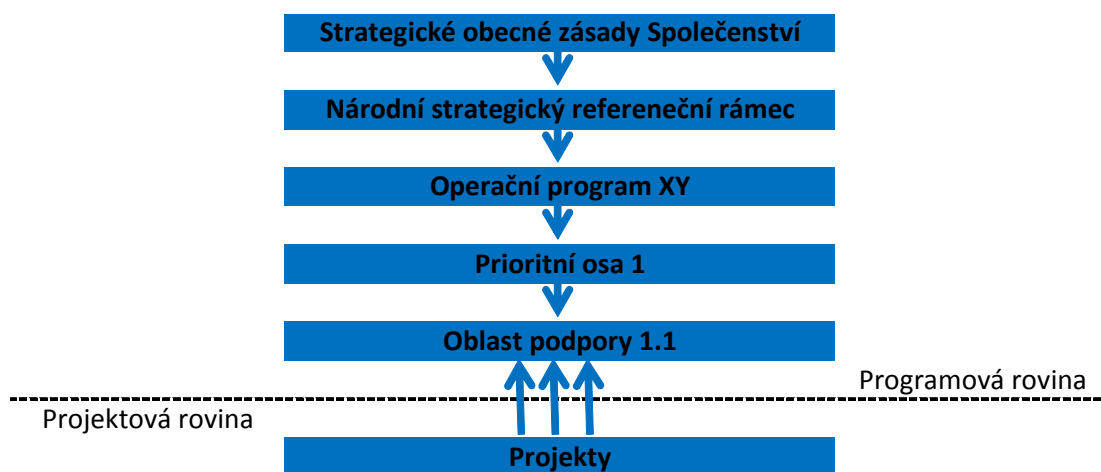
Obrázek č. 5: Členění NUTS v České republice



Zdroj: [10]

Z obrázku číslo 5 je zřejmé, že existuje celkem 8 NUTS 2 (v České republice nazývaných jako regiony soudržnosti) a 14 NUTS 3 (krajů).

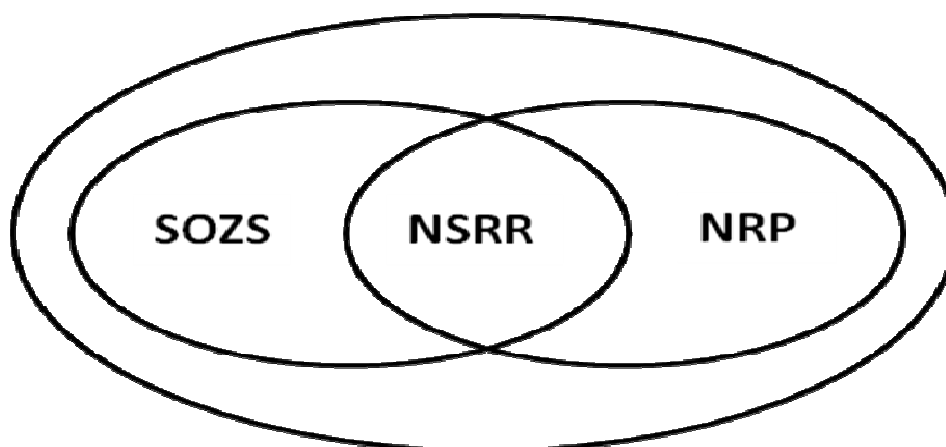
### 5.1.1 Způsob čerpání dotací z EU



Zdroj: [10]

I přes to, že Evropská unie a členský stát tvoří jeden celek, zastává každý subjekt své zájmy. Jelikož je ale otázka přidělování tak značných finančních prostředků velice citlivým tématem, je třeba tyto zájmy sjednotit tak, aby byly finanční prostředky vynakládány jak v souladu s plány EU tak s plány členského státu. Za tímto účelem sestavují oba subjekty své strategické programové dokumenty, ve kterých své záměry vytyčují. V případě Evropské unie to jsou Strategické obecné zásady Společenství (SOZS), ve kterých jsou stanoveny hlavní cíle Hospodářské a sociální soudružnosti. V případě členského státu je to Národní rozvojový plán (NRP), který se zaměřuje na hlavní rozvojové problémy země.

Schéma č. 8: Programové dokumenty



Zdroj: [10]; vlastní zpracování

Tyto dokumenty však nemusí být vždy ve shodě, jelikož každý představuje cíle jiného subjektu. Proto je mezi nimi třeba hledat kompromis. Tím je Národní strategický rozvojový rámec (NSRR) – na schématu číslo 8 je tato skutečnost zobrazena průnikem množin SOZS a NRP.

V České republice byl Národní strategický rozvojový rámec přijat Evropskou komisí 27.7.2007. Popisuje strategické cíle, jimiž jsou pro období 2007-2013 Cíl Konvergence, Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a Cíl Evropská územní spolupráce. Určuje také systém operačních programů, které jejich realizaci zajistí. Pro období 2007-2013 bylo spuštěno 26 operačních programů. Jsou rozděleny na logické celky a dále vymezují, jaké typy projektů mohou být v rámci příslušné prioritní osy podpořeny.

### **5.1.2 Operační programy**

Jedná se o strategické dokumenty, které musí být schváleny Evropskou komisí. Projekty jsou v jejich rámci vybírány tak, aby plnily záměry politiky soudržnosti. Jednotlivé programy jsou rozděleny na prioritní osy, které přesně definují na jaké projekty mohou být finanční prostředky EU použity. Mají následující strukturu:

- Úvod;
- Zdůvodnění potřebnosti programu (analýza současné sociální a ekonomické situace v dané oblasti);
- Popis strategie zvolené k odstranění identifikovaných problémů, definice cílů operačního programu, vazba na ostatní operační programy a vztah k horizontálním tématům;
- Konkretizace zaměření operačního programu (prioritní osy, oblasti podpory, typy projektů realizovatelných v rámci dané oblasti podpory, vymezení příjemců podpory, monitorovací indikátory apod.);
- Finanční zajištění programu a rozdělení prostředků mezi jednotlivé prioritní osy;
- Popis řízení operačního programu (role institucí zapojených do řízení programu, způsob monitorování, hodnocení, kontrola, publicita);

- Přílohy. [10]

Přehled programů, které byly schváleny pro období 2007 – 2013 je uveden v tabulce č. 21.

**Tabulka č. 21: Operační programy**

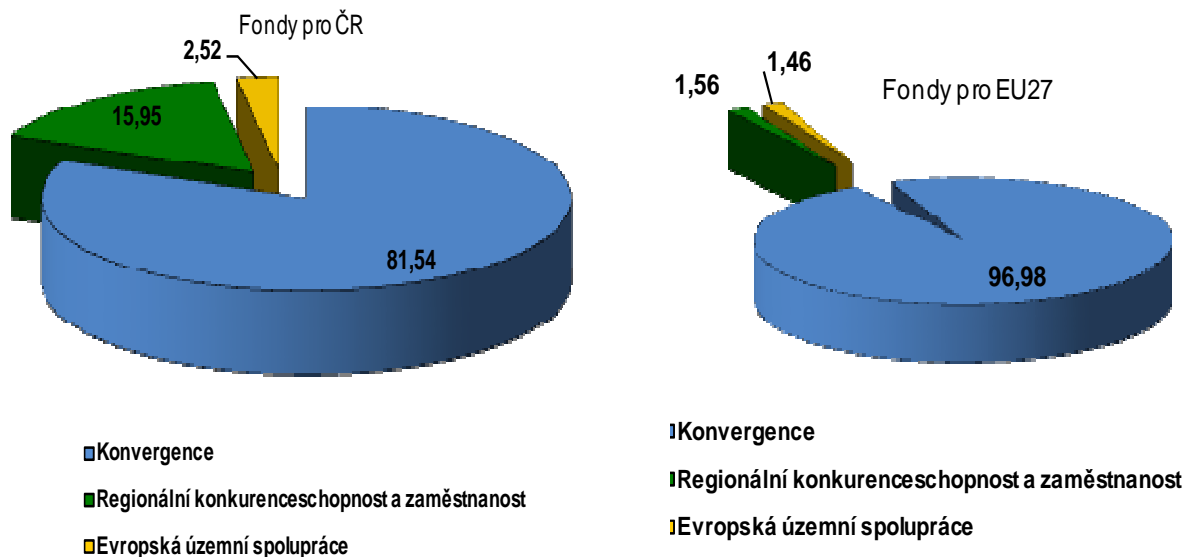
<b>OPERAČNÍ PROGRAMY</b>		
<b>CÍL KONVERGENCE</b>	<b>CÍL REGIONÁLNÍ KONKURENCESCHOPNOST A ZAMĚSTNANOST</b>	<b>CÍL EVROPSKÁ ÚZEMNÍ SPOLUPRÁCE</b>
DOPRAVA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ PODNIKÁNÍ A INOVACE VÝZKUM A VÝVOJ PRO INOVACE LIDSKÉ ZDROJE A ZAMĚSTNANOST VZDĚLÁVÁNÍ PRO KONKURENCESCHOPNOST INTEGROVANÝ OPERAČNÍ PROGRAM TECHNICKÁ POMOC ROP NUTS II SEVEROZÁPAD ROP NUTS II MORAVSKOSLEZSKO ROP NUTS II JIHOVÝCHOD ROP NUTS II SEVEROVÝCHOD ROP NUTS II STŘEDNÍ MORAVA ROP NUTS II JIHOZÁPAD ROP NUTS II STŘEDNÍ ČECHY	PRAHA KONKURENCESCHOPNOST PRAHA ADAPTABILITA	PŘESHRANIČNÍ SPOLUPRÁCE ČR-BAVORSKO PŘESHRANIČNÍ SPOLUPRÁCE ČR-POLSKO PŘESHRANIČNÍ SPOLUPRÁCE ČR-RAKOUSKO PŘESHRANIČNÍ SPOLUPRÁCE ČR-SASKO PŘESHRANIČNÍ SPOLUPRÁCE ČR-SLOVENSKO MEZIREGIONÁLNÍ SPOLUPRÁCE NADNÁRODNÍ SPOLUPRÁCE ESPON 2013 INTERACT II

Zdroj: [10]; vlastní zpracování

Grafy č. 22a a 22b zobrazují procentuální podíl jednotlivých cílů evropské politiky hospodářské a sociální soudržnosti na celkových výdajích fondů EU. Graf č. 22a reprezentuje alokaci prostředků v rámci České republiky, graf č. 22b v rámci všech 27 členských států. Je zřejmé, že v obou případech je největší podíl finančních prostředků vynakládán na cíl konvergence. V případě ČR se jedná o 81,54%, v případě celé EU je tento poměr dokonce ještě vyšší 96,98%. Druhým, finančně nejvýznamnějším, cílem je regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost – v rámci ČR 15,95%, v rámci EU 1,56%. Na cíl Evropská územní spolupráce je vynakládáno 2,52% resp. 1,46%.

**Graf č. 22a a 22b: Rozdělení prostředků fondů EU mezi cíle politiky pro evropskou politiku hospodářské a sociální soudržnosti v období 2007–2013 (%)**

Zdroj: [10]



Tabulka číslo 22 poskytuje přehled čerpání vynakládaných finančních prostředků v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti v období 2007-2013. Výdaje jsou členěny podle jednotlivých fondů a operačních programů. Je zřejmé, že nejvíce finančních prostředků je do této oblasti poskytováno z ERDF. Ve sledovaném období z něj bude vynaloženo celkem 13 735,73 MEUR. Druhým největším fondem (co do objemu poskytovaných prostředků) je Fond soudržnosti. Jednotlivé operační programy spuštěné pro léta 2007-2013 budou popsány v následujícím textu.

**Tabulka č. 22: Roční alokace podle fondů a operačních programů v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti v období 2007-2013 (MEUR)**

Operační program	%	Fond	Celkem	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Cíl Konvergence</b>			<b>Příspěvek Společnosti</b>							
<b>ERDF a ESF</b>										
OP Podnikání a inovace	11,75%	ERDF	3 041,31	377,35	395,91	414,55	434,06	453,59	473,04	492,83
OP Výzkum a vývoj pro inovace	8%	ERDF	2 070,68	256,92	269,55	282,25	295,53	308,82	322,07	335,54
OP Životní prostředí	19%	ERDF+FS	4 917,87	610,18	640,19	670,33	701,89	733,46	764,91	796,91
	14,28%	ERDF	702,48	86,21	90,80	95,42	100,26	105,09	109,90	114,80
OP Doprava	85,72%	FS	4 215,38	523,97	549,38	574,91	601,63	628,36	655,01	682,11
	22,25%	ERDF+FS	5 759,08	714,55	749,70	785,00	821,95	858,92	895,75	933,23
Integrovaný operační program	20,06%	ERDF	1 155,44	142,32	149,71	157,13	164,91	172,68	180,42	188,29
	79,94%	FS	4 603,64	572,23	599,99	627,87	657,04	686,24	715,34	744,94
Regionální operační programy	6%	ERDF	1 553,01	192,69	202,16	211,68	221,65	231,62	241,55	251,66
Střední Čechy	18%	ERDF	4 659,03	578,06	606,49	635,05	664,95	694,85	724,65	754,97
Jihozápad	12,00%	ERDF	559,08	69,37	72,78	76,21	79,79	83,38	86,96	90,60
Severozápad	13,30%	ERDF	619,65	76,88	80,66	84,46	88,44	92,42	96,38	100,41
Jihovýchod	16,01%	ERDF	745,91	92,55	97,10	101,67	106,46	111,25	116,02	120,87
Severovýchod	15,12%	ERDF	704,45	87,40	91,70	96,02	100,54	105,06	109,57	114,15
Moravskoslezsko	14,09%	ERDF	656,46	81,45	85,46	89,48	93,69	97,90	102,10	106,38
Střední Morava	15,37%	ERDF	716,09	88,85	93,22	97,61	102,20	106,80	111,38	116,04
OP Technická pomoc	14,11%	ERDF	657,39	81,56	85,58	89,61	93,82	98,04	102,25	106,53
OP Technická pomoc	1,00%	ERDF	258,84	32,11	33,69	35,28	36,94	38,60	40,26	41,94
<b>ESF</b>										
OP Lidské zdroje a zaměstnanost		ESF	1 814,95	225,22	236,29	247,40	259,03	270,67	282,27	294,07
Cíl Konvergence	7,00%	ESF	1 811,85	224,80	235,86	246,97	258,59	270,22	281,81	293,60
Cíl Konkurenceschop.	0,74%	ESF	3,11	0,42	0,43	0,43	0,44	0,45	0,46	0,47
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	7,00%		1 811,85	224,80	235,86	246,97	258,59	270,22	281,81	293,60
<b>Celkem OP cíle Konvergence *</b>			<b>25 886,62</b>	<b>3 211,87</b>	<b>3 369,84</b>	<b>3 528,51</b>	<b>3 694,59</b>	<b>3 860,75</b>	<b>4 026,31</b>	<b>4 194,74</b>
Celkem ERDF			13 440,80	1 665,65	1 748,33	1 831,36	1 918,29	2 005,26	2 091,89	2 180,02
Celkem FS			8 819,02	1 096,20	1 149,37	1 202,78	1 258,67	1 314,60	1 370,34	1 427,05
Celkem ESF			3 626,80	450,02	472,14	494,37	517,62	540,89	564,08	587,67
<b>Celkem cíle Konvergence</b>			<b>25 883,51</b>	<b>3 211,45</b>	<b>3 369,42</b>	<b>3 528,07</b>	<b>3 694,15</b>	<b>3 860,30</b>	<b>4 025,85</b>	<b>4 194,27</b>
<b>Cíl Konkurenceschopnost</b>			<b>Příspěvek společnosti</b>							
<b>ERDF</b>										
OP Praha Konkurenceschopnost	70,90%	ERDF	294,93	39,67	40,47	41,27	42,10	42,94	43,80	44,68
<b>ESF</b>										
OP Praha Adaptabilita	29,10%	ESF	121,05	16,28	16,61	16,94	17,28	17,63	17,98	18,34
<b>Celkem OP cíle Konkurenceschopnost **</b>			<b>415,99</b>	<b>55,96</b>	<b>57,07</b>	<b>58,22</b>	<b>59,38</b>	<b>60,57</b>	<b>61,78</b>	<b>63,01</b>
Celkem ERDF			294,93	39,67	40,47	41,27	42,10	42,94	43,80	44,68
Celkem ESF			121,05	16,28	16,61	16,94	17,28	17,63	17,98	18,34
<b>Celkem cíle Konkurenceschopnost ***</b>			<b>419,09</b>	<b>56,37</b>	<b>57,50</b>	<b>58,65</b>	<b>59,82</b>	<b>61,02</b>	<b>62,24</b>	<b>63,49</b>
<b>Celkem cíle Konvergence a Konkurenceschopnost</b>			<b>26 302,60</b>	<b>3 267,82</b>	<b>3 426,92</b>	<b>3 586,72</b>	<b>3 753,97</b>	<b>3 921,32</b>	<b>4 088,09</b>	<b>4 257,76</b>
Celkem ERDF			13 735,73	1 705,32	1 788,79	1 872,64	1 960,40	2 048,20	2 135,69	2 224,70
Celkem FS			8 819,02	1 096,20	1 149,37	1 202,78	1 258,67	1 314,60	1 370,34	1 427,05
Celkem EFS			3 747,85	466,30	488,75	511,31	534,90	558,52	582,06	606,01
<b>Alokace na EAFRD a EFF</b>			<b>Příspěvek Společnosti</b>							
EAFRD			2 815,51	396,62	392,64	388,04	400,93	406,64	412,67	417,96
EFF			25,47	3,36	3,46	3,55	3,65	3,74	3,82	3,90

Zdroj: [15]

\* včetně transferu z cíle Konkurenceschopnost

\*\* bez transferu do cíle Konvergence

\*\*\* OP Cíle konkurenceschopnost + transfer do OP Lidské zdroje a zaměstnanost

## **Cíl konvergence**

Nejvíce operačních programů, celkem 8 tematických a 7 regionálních, bylo schváleno v rámci cíle Konvergence. Tento cíl má v České republice napomáhat k hospodářskému a sociálnímu rozvoji méně vyspělých regionů kromě Hlavního města Prahy a připadá na něj 25,89 miliard eur.

### **Tematické operační programy (viz tabulka č.23)**

- OP Doprava – cílem tohoto operačního programu je zkvalitnění vzájemného propojení silniční, železniční a vodní sítě a infrastruktury - tedy zlepšení dopravní dostupnosti. Evropskou Komisí byl schválen 11.12.2007, a co se objemu přidělených finančních prostředků týče, je největším českým operačním programem. V rámci tohoto OP je možno čerpat až 5,77 mld. € (na období 2007-2013), kdy řídicím orgánem je ministerstvo dopravy. Program dále obsahuje sedm prioritních os<sup>24</sup>;
- OP Životní prostředí – cílem operačního programu Životní prostředí je ochrana a zdokonalování kvality životního prostředí, stavu ovzduší, půdy a vody. Zabývá se také oblastí průmyslového znečištění a odpadů či obnovitelnými zdroji energie. Se 4,92 mld. € je druhým největším operačním programem v ČR. Řídicím orgánem je ministerstvo životního prostředí;
- OP Podnikání a inovace – cílem OP Podnikání a inovace je zvýšit do konce programového období konkurenceschopnost České republiky, podporovat podnikatelské prostředí, vznik nových a rozvoj současných firem, přenos výsledků vývoje a výzkumu do praxe či využívání moderních technologií a obnovitelných zdrojů. Tento OP je financován z Evropského fondu pro regionální rozvoj, byl schválen Evropskou komisí dne 3.12.2007 a jeho řídicím orgánem je Ministerstvo průmyslu a obchodu;

---

<sup>24</sup> vymezují, jaké typy projektů mohou být v rámci příslušné prioritní osy podpořeny

- OP Výzkum a vývoj pro inovace – cílem je posilování výzkumného, vývojového a inovačního potenciálu. Dále podporuje budování nových a vybavení stávajících výzkumných pracovišť moderní technikou. Financování probíhá z Evropského fondu pro regionální rozvoj a jeho řídicím orgánem je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy;
- OP Lidské zdroje a zaměstnanost – cílem OP Lidské zdroje a zaměstnanost je zvýšit zaměstnanost a zaměstnatelnost občanů ČR na úroveň průměru 15 nejlepších zemí EU. Toho má být dosaženo dalším vzděláváním, zlepšením přístupu k zaměstnání, prevencí nezaměstnanosti či posílením integrace osob sociálně vyloučených. Je financován z Evropského sociálního fondu a řídicím orgánem je Ministerstvo práce a sociálních věcí;
- OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost – cílem je rozvoj otevřené, flexibilní a soudržné společnosti, posílení konkurenceschopnosti ekonomiky ČR prostřednictvím komplexního systému celoživotního učení a zlepšením podmínek ve výzkumu a vývoji. Řídicím orgánem je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Je financován z Evropského sociálního fondu;
- Integrovaný operační program – cílem Integrovaného operačního programu je zefektivnění procesů a činností veřejné správy a služeb. Je zaměřen na rozvoj informačních technologií v oblasti veřejné správy, zlepšování veřejného zdraví, podporu cestovního ruchu a služeb v oblasti bezpečnosti. Řídicím orgánem je Ministerstvo pro místní rozvoj;
- OP Technická pomoc – cílem OP Technická pomoc je efektivní řízení a kontrola realizace Národního strategického referenčního rámce. Řídicím orgánem je Ministerstvo pro místní rozvoj a financování zajišťuje Evropský fond pro regionální rozvoj.



**Tabulka č. 23: Tematické operační programy (ceny jsou uvedeny v MEUR)**

regionální operační program	objem vynaložených fin. prostředků z fondů EU	navýšení financování z českých veřejných zdrojů	prioritní osy
OP Doprava	5770	1010	Modernizace železniční sítě TEN-T, Výstavba a modernizace dálniční a silniční sítě TEN-T, Modernizace železniční sítě mimo TEN-T, Modernizace silnic I. třídy mimo TEN-T, Modernizace a rozvoj pražského metra a systémů řízení silniční dopravy v hl. m. Praze, Podpora multimodální nákladní přepravy a rozvoj vnitrozemské vodní dopravy, Technická pomoc
OP Životní prostředí	4920	870	Zlepšování vodohospodářské infrastruktury a snižování rizika povodní; Zlepšování kvality ovzduší a snižování emisí; Udržitelné využívání zdrojů energie; Zkvalitnění nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží; Omezování průmyslového znečištění a environmentálních rizik; Zlepšování stavu přírody a krajiny; Rozvoj infrastruktury pro environmentální vzdělávání, poradenství a osvětu; Technická pomoc
OP Podnikání a inovace	3040	540	Vznik firem; Rozvoj firem, Efektivní energie, Inovace, Prostředí pro podnikání a inovace, Služby pro rozvoj podnikání, Technická pomoc
OP Výzkum a vývoj pro inovace	2070,68		Rozvoj kapacit výzkumu a vývoje, Rozvoj kapacit pro spolupráci veřejného sektoru se soukromým ve výzkumu a vývoji, Posilování kapacit vysokých škol pro terciární vzdělávání, Technická pomoc
OP Lidské zdroje a zaměstnanost	1840	320	Adaptabilita, Aktivní politiky trhu práce, Sociální integrace a rovné příležitosti, Veřejná správa a veřejné služby, Mezinárodní spolupráce, Technická pomoc
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	1830	320	Počáteční vzdělávání; Terciární vzdělávání, výzkum a vývoj; Další vzdělávání; Systémový rámec celoživotního učení; Technická pomoc
Integrovaný operační program	1582	minimálně 15% způsobilých veřejných výdajů	Modernizace veřejné správy, Zavádění ICT v územní veřejné správě, Zvýšení kvality a dostupnosti veřejných služeb, Národní podpora cestovního ruchu, Národní podpora územního rozvoje, Technická pomoc
OP Technická pomoc	290		Podpora řízení a koordinace, Monitorování, Administrativa a absorpční kapacita, Publicita.

Zdroj: [10]

### Regionální operační programy

Všechny regionální operační programy se zaměřují na zvýšení konkurenceschopnosti jednotlivých regionů, urychlení jejich rozvoje, zvýšení atraktivity pro investice, zvýšení kvality života obyvatel, zlepšení dopravní dostupnosti či na podporu rozvoje infrastruktury a cestovního ruchu. Řídícím orgánem je vždy regionální rada soudružnosti daného regionu a veškeré aktivity jsou financovány z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Tabulka č.

24 zobrazuje přehled těchto OP, patřících do cíle Konvergence. Poskytuje informace o tom, pro jaké kraje je operační program určen a jaké množství finančních prostředků je na něj z fondů EU a českých veřejných zdrojů pro období 2007-2013 vyčleněno.

**Tabulka č. 24: Regionální operační programy (ceny jsou uvedeny v MEUR)**

regionální operační program	určen pro kraje	objem vynaložených fin. prostředků z fondů EU	navýšení financování z českých veřejných zdrojů	prioritní osy
ROP NUTS II Severozápad	Karlovarský kraj Ústecký kraj	745,91	131,63	Regenerace a rozvoj měst, Integrovaná podpora místního rozvoje, Dostupnost a dopravní obslužnost, Udržitelný rozvoj cestovního ruchu, Technická asistence
ROP NUTS II Moravskoslezsko	Moravskoslezský kraj	716,09	126,37	Regionální infrastruktura a dostupnost, Podpora prosperity regionu, Rozvoj měst, Rozvoj venkova, Technická pomoc
ROP NUTS II Jihovýchod	Jihomoravský kraj kraj Vysočina	704,45	124,31	Dostupnost dopravy, Rozvoj udržitelného cestovního ruchu, Udržitelný rozvoj měst a venkovských sídel a Technická pomoc
ROP NUTS II Severovýchod	Liberecký kraj Královéhradecký kraj Pardubický kraj	656,46	115,85	Rozvoj dopravní infrastruktury, Rozvoj městských a venkovských oblastí, Cestovní ruch, Rozvoj podnikatelského prostředí a Technická pomoc
ROP NUTS II Střední Morava	Olomoucký kraj Zlínský kraj	657,39	116,01	Doprava, Integrovaný rozvoj a obnova regionu, Cestovní ruch, Technická pomoc
ROP NUTS II Jihozápad	Jihočeský kraj Plzeňský kraj	619,65	109,35	Dostupnost center, Stabilizace a rozvoj měst a obcí, Rozvoje cestovního ruchu, Technická pomoc
ROP NUTS II Střední Čechy	Středočeský kraj	559,08	98,66	Doprava, Cestovní ruch, Integrovaný rozvoj území, Technická pomoc

Zdroj: [10]

### Cíl Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost

- OP Praha Konkurenceschopnost – zaměřuje se na projekty týkající se veřejné dopravy a dopravní dostupnosti v Praze, zlepšení pražského životního prostředí, na komunikační a informační technologie. Je na něj vyčleněno 234,94 mil. € a Evropskou komisí byl schválen 21.12.2007. Obsahuje 4 prioritní osy: Dopravní

dostupnost a rozvoj ICT, Životní prostředí, Inovace a podnikání, Technická pomoc. Veškeré projekty musí být realizovány v Praze;

- OP Praha Adaptabilita – podporuje neinvestiční projekty týkající se vzdělání, zaměstnanosti, sociální integrace, či výzkumu a vývoje. V rámci tohoto operačního programu lze čerpat 108,39 mil. €. Ke schválení Evropskou komisí došlo 16.10.2007. Obsahuje 4 prioritní osy: Podpora rozvoje znalostní ekonomiky, Podpora vstupu na trh práce, Modernizace počátečního vzdělávání, Technická pomoc.

### **Cíl Evropská územní spolupráce**

Na Cíl Evropská územní spolupráce bylo Evropskou unií vyčleněno 0,39 mld. € a jeho snahou je prohlubování přeshraniční, mezinárodní a nadnárodní spolupráce regionů. Operačních programů je celkem 9 a jsou financovány z Evropského fondu pro regionální rozvoj (ERDF). Zaměřují se na posílení spolupráce a výměnu zkušeností mezi veřejnými orgány a institucemi a tím posílení fungování politiky soudržnosti. Operační programy pro období 2007-2013 jsou uvedeny v tabulce č. 25.

**Tabulka č. 25: Operační programy v rámci cíle Evropské územní spolupráce (ceny jsou uvedeny v MEUR)**

operační program	objem vynaložených fin. prostředků	prioritní osy
OP Přeshraniční spolupráce ČR - Bavorsko	55,04	Hospodářský rozvoj, lidské zdroje a sítě, Rozvoj území a životního prostředí
OP Přeshraniční spolupráce ČR - Polsko	103,68	Posilování dostupnosti, ochrana životního prostředí a prevence rizik, Zlepšení podmínek pro rozvoj podnikatelského prostředí a cestovního ruchu, Technická pomoc
OP Přeshraniční spolupráce ČR - Rakousko	69,12	Socioekonomický rozvoj, cestovní ruch a transfer knowhow, Regionální dostupnost a udržitelný rozvoj, Technická pomoc
OP Přeshraniční spolupráce ČR - Sasko	67,2	Rozvoj rámcových společenských podmínek v dotačním území, Rozvoj hospodářství a cestovního ruchu, Zlepšení situace přírody a životního prostředí, Technická pomoc
OP Přeshraniční spolupráce ČR - Slovensko	56,55	Podpora sociokulturního a hospodářského rozvoje přeshraničního regionu a spolupráce, Rozvoj dostupnosti přeshraničního území a životního prostředí, Technická pomoc
OP Meziregionální spolupráce	321,32	Inovace a znalostní ekonomika, Životní prostředí a ochrana před riziky, Technická pomoc
OP Nadnárodní spolupráce	37,46	Uspřádání/umožňování inovace ve Střední Evropě, Zlepšování dostupnosti Střední Evropy a v rámci ní, Odpovědné užívání životního prostředí, Zvyšování konkurenceschopnosti a atraktivity měst a regionů, Technická pomoc

Zdroj: [10]

### 5.1.3 Druh dotací v případě strukturální politiky

Jak je z předchozí podkapitoly patrné, alokuje Evropská unie finanční prostředky cíleně do konkrétních oblastí. Tomu odpovídá samotný proces přidělování dotací, kdy jsou veškeré finance poskytovány pouze na základě předem schválených operačních programů. Ty slouží jako garance toho, že nebude docházet k podpoře libovolných projektů, ale těch, které budou podporovat politiku soudržnosti Evropské unie. Zde spatřuji jasnou účelovost dotací. Potvrzuje to i skutečnost, že jednotlivé operační programy obsahují prioritní osy, které ještě detailněji definují, kam mají být finanční prostředky přiděleny.

Otázka finančního zabezpečení projektu se týká především zdrojů financování. Není obvyklé, aby měl žadatel nárok na podporu projektu v plné výši. Účelová dotace z fondů EU tvoří zpravidla určité procento, jehož výše závisí na místě realizace projektu a liší se podle jednotlivých regionů soudržnosti (NUTS II). Na dotaci se spolupodílí konečný příjemce (např. kraj, obec atd.). V rámci své žádosti tedy příjemce tyto finanční zdroje projektu definuje a stanoví, jaké procento celkové částky tvoří.

Z předchozího textu je patrné, že v případě strukturálních operací jsou poskytovány dotace se spoluúčastí a žadatel získá finance až po realizaci projektu. Dotace je přidělena pouze na projekty, které splní veškeré požadavky a jsou v souladu s prioritními osami v rámci jednotlivých operačních programů. Existuje tedy určitý horní limit, kterým je dotace uzavřena.

### **Shrnutí**

V rámci oblasti strukturální politiky jsou poskytovány účelové uzavřené dotace se spoluúčastí.

## **5.2 Společná zemědělská politika v rámci České republiky pro období 2007 -2013**

Oblast zemědělství je charakterizována v podkapitole 4.2.1 pro finanční perspektivu 2000-2006. Pro období 2007-2013 je zemědělství věnována Hlava 2 (Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi), která se nachází v podkapitole 4.3.2.

Společná zemědělská politika (Common Agriculture Policy, CAP) je jednou z nejvýznamnějších politik Evropské unie. I přesto, že v současnosti dochází k poklesu podílu sektoru zemědělství na celkových výdajích rozpočtu EU, stále je na ni vynakládáno značné množství prostředků. SZP je od roku 2007 financována ze dvou fondů, z nichž každý je zaměřen na podporu jednoho z jejích dvou pilířů (I. pilíř-podpora trhu a přímé

platby, II. pilíř – opatření k rozvoji venkova). Jedná se o Evropský zemědělský záruční fond (European Agriculture Guarantee Fund, EAGF) a Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD). Financování zemědělství je v podstatě rozděleno na dvě sekce: podpůrnou a garanční. Podpůrná sekce je zaměřena na podporu venkova a je součástí strukturálních fondů. Větší, garanční část, tvoří přímé platby<sup>25</sup> za zemědělskou produkci, které jsou poskytovány přímo (nikoliv v rámci strukturálních fondů).

Pro tuto podkapitolu je zajímavé zmínit, jakým způsobem jsou dotace EU rozdělovány do oblasti zemědělství Světovou obchodní organizací (WTO, World Trade Organization).

Jedná se o tři skupiny:

**jantarová skupina** – patří sem dotace vázané na ceny zemědělských výrobků (hlavně intervenční ceny). Tyto podpory narušují trh a mělo by docházet k jejich postupnému snižování. V případě vývozních náhrad (které jsou považovány za nejméně škodlivější) by mělo dojít v roce 2013 k úplnému zrušení;

**modrá skupina** – jedná se o přímé platby, které mají vazbu na produkci. Množství produkce je ale omezeno a musí být dodržovány závazné limity (kvóty);

**zelená skupina** – patří sem hlavně přímé platby bez vazby na objem produkce a jiné typy podpor, které představují malý vliv na fungování trhu<sup>26</sup>.

Oblast zemědělství patří do kompetence Ministerstva zemědělství ČR.

---

<sup>25</sup> jsou popsány v podkapitole 4.2.1

<sup>26</sup> Což není tak úplně pravda, protože jakýkoliv typ dotace snižuje ceny evropských zemědělců a dochází k nerovné hospodářské soutěži.

### 5.2.1 Možnosti čerpání dotací Českou republikou v rámci společné zemědělské politiky (první a druhý pilíř SZP)

Tato podkapitola bude obsahovat možnosti čerpání prostředků Českou republikou v rámci společné zemědělské politiky. Nejprve se zaměřím na první pilíř, a to zejména na přímé platby. Poté bude následovat analýza druhého pilíře, kdy jsou prostředky čerpány pomocí strukturálních programů.

Ucelený přehled o struktuře a výši zemědělských podpor, které byly a mají být v ČR vyplaceny v letech 2004-2013, poskytuje tabulka číslo 26. Pro ilustraci je v tabulce také obsažen rok 2001, kdy ČR ještě nebyla členem EU.

**Tabulka č. 26: Podpora agrárního sektoru ČR v období 2004-2013 (MEUR, v cenách roku 2005)**

	2001	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Celkem podpory</b>	<b>692</b>	<b>950</b>	<b>1 024</b>	<b>1 098</b>	<b>1 108</b>	<b>1 185</b>	<b>1 262</b>	<b>1 340</b>	<b>1 320</b>	<b>1 320</b>	<b>1 293</b>
<b>národní podpora</b>	<b>692</b>	<b>443</b>	<b>453</b>	<b>463</b>	<b>430</b>	<b>430</b>	<b>430</b>	<b>430</b>	<b>269</b>	<b>269</b>	<b>269</b>
<b>podpora z EU</b>	<b>0</b>	<b>507</b>	<b>571</b>	<b>635</b>	<b>675</b>	<b>752</b>	<b>829</b>	<b>907</b>	<b>1 051</b>	<b>1 051</b>	<b>1 024</b>
Přímé platby	97	373	410	450	490	567	645	722	635	635	635
národní podpora	97	175	175	175	175	175	175	175	0	0	0
podpora z EU	0	198	235	275	316	393	470	547	635	635	635
HRDP	101	191	205	215	215	215	215	215	255	255	255
národní podpora	101	37	40	44	44	44	44	44	50	50	50
podpora z EU	0	154	165	171	171	171	171	171	205	205	205
OP Zemědělství	124	60	84	107	107	107	107	107	134	134	134
národní podpora	124	17	24	30	30	30	30	30	37	37	37
podpora z EU	0	44	60	77	77	77	77	77	97	97	97
Národní podpory	299	212	212	212	181	181	181	181	181	181	181
národní podpora	299	212	212	212	181	181	181	181	181	181	181
podpora z EU	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Podpora cen	71	114	114	114	114	114	114	114	114	114	114
národní podpora	71	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
podpora z EU	0	114	114	114	114	114	114	114	114	114	114

Zdroj: [13] Poznámka: *propočet proveden dle národních kvót schválených Kodaňským summitem v roce 2002*

## **První pilíř společné zemědělské politiky (přímé platby, nástroje na podporu cen a nástroje na řízení nabídky)**

První pilíř je financován z Evropského zemědělského záručního fondu. Platební agenturou je v České republice Státní zemědělský intervenční fond (SZIF).

- Zjednodušený systém přímých plateb - režim jednotné platby na plochu (Single Area Payment Scheme, SAPS) - Česká republika se rozhodla (stejně jako všechny ostatní nové členské státy s výjimkou Slovinska a Malty) pro zjednodušený systém, kdy se v celé zemi vyplácí jednotná, pevně stanovená, suma na hektar zemědělské půdy. Platba se vztahuje na ornou půdu, trvalé travní porosty, sady, chmelnice a vinice (minimálně 1ha zemědělské půdy). Čerpání přímých plateb je nárokové (ale musí se o ně požádat) a nepodléhá nijak složité administrativě. Tento systém by měl platit až do roku 2010. Poté by Česká republika měla přejít na jednotnou platbu na farmu (Single Payment Scheme, SPS). Od 1.1.2009 je v ČR zaveden cross-compliance, což znamená nutnost respektování standardů týkajících se ochrany životního prostředí, kvality a bezpečnosti potravin, zdraví zvířat a dobrého zacházení s nimi a dostatečné zemědělské praxe. Reforma stanovila osmnáct takovýchto standardů;

### **Vzorec pro výpočet výše podpory**

$$VP = ZS \times ZPZP \quad (5.1)$$

VP - výše podpory

ZS - základní sazba<sup>27</sup> na 1ha zem. půdy (v Kč)

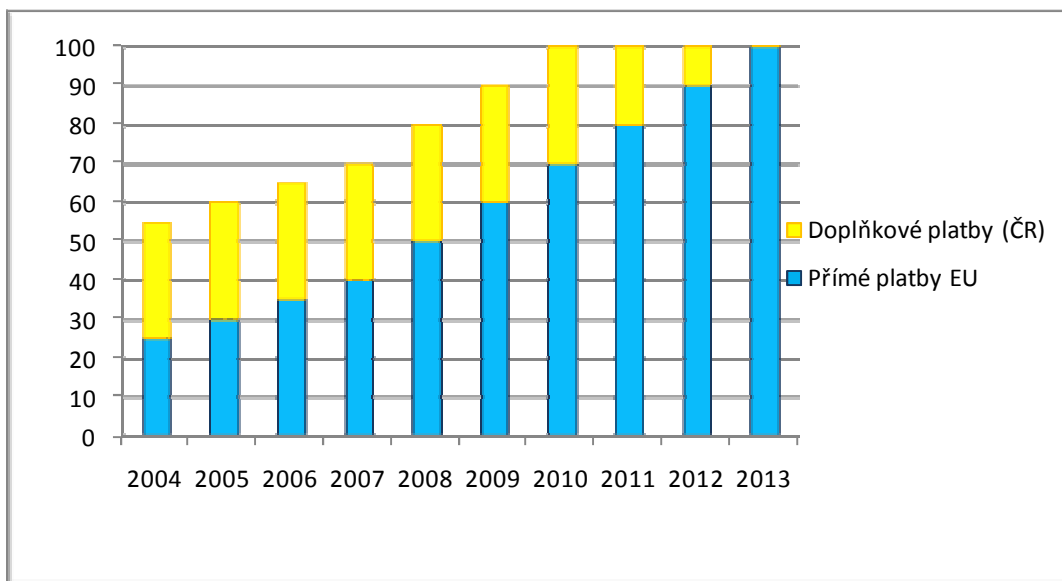
ZPZP - zjištěná plocha zem. půdy (v ha)

---

<sup>27</sup> Pro rok 2008 byla stanovena sazba ve výši 3 072,70 Kč na hektar zemědělské půdy.



**Graf č. 23: Podíl přímých plateb a doplňkových plateb v ČR 2004-2013 (%)**



Zdroj: [12]

V grafu číslo 23 je možné sledovat postupné zavádění přímých plateb. V roce 2004 dosahovaly pouze 25% úrovně EU-15. Poté docházelo k postupnému zvyšování o 5% až do roku 2007, kdy přímé platby činily již 40% úrovně EU-15. V dalších letech porostou vždy o 10%, až v roce 2013 dosáhnou 100% úrovně „patnáctky“. Přímé platby mohou být navýšeny z národních doplňkových plateb (TOP-UP). Cílem těchto doplňkových plateb je zvýšená podpora příjmů zemědělců u stanovených strategických komodit, které jsou uvedeny v tabulce číslo 27.

**Tabulka č. 27: Národní doplňkové platby k přímým podporám (Top-Up) pro rok 2008**

Top-Up 2008	Sazba (Kč na jednotku)
Zemědělská půda	1 341,4 Kč/ha
Len na vlákno	1 631,2 Kč/ha
Pěstování chmele (coupling)	2 959,2 Kč/ha
Chmel (decoupling)	3 680,8 Kč/ha
Přežvýkavci	1 669,4 Kč/VDJ
Krávy bez tržní produkce mléka	2 939,7 Kč/VDJ
Ovce/kozy	1 344,8 Kč/VDJ
Brambory pro výrobu škrobu (coupling)	1 635,2 Kč/t
Brambory pro výrobu škrobu (decoupling)	659,1 Kč/t

Zdroj: [12]Poznámka: VDJ: přepočítáno na velké dobytčí jednotky

- Intervenční ceny a vývozní dotace<sup>28</sup> - intervenční cena vlastně znamená nejnižší cenu pro vnitřní trh EU, kterou mohou zemědělci za svou produkci obdržet. Každoročně je stanovována Radou a platí pro celé území EU. Pokud se tržní cena dostane pod tuto úroveň, EU za intervenční cenu zemědělskou produkci odkoupí. Tento nástroj se uplatňuje zejména u obilovin, mléčných výrobků, hovězího masa, ovoce a zeleniny, cukru, vepřového, skopového a kozího masa a vína. U předem definovaných zemědělských produktů může Česká republika využít vývozní subvence při exportu do třetích zemí. Vývozní subvence je spojena s vývozní licencí a zároveň znamená nejen právo, ale i povinnost zboží ve stanovené době, kvalitě a množství skutečně vyvézt. Zlepšují konkurenceschopnost českých producentů na světovém trhu. Co se druhu těchto dotací týče, jde stejně jako u přímých plateb o dotace účelové otevřené;
- Kvóty a rezervy - kvóty pro mléko, cukr, škrob a sušená krmiva vlastně vymezují, na jakou část objemu produkce subjekt dotaci získá. Výše kvót se stanovuje individuálně pro každou zemi na základě dlouhodobých údajů o domácí spotřebě a výrobním potenciálu země (charakter produkce státu, průměrný objem produkce, kvalita, geografické a klimatické podmínky apod.). Zemědělec má také možnost ponechat část své půdy v klidu, a zato je mu poskytnuta kompenzace (není však příliš vysoká).

### **Druhý pilíř společné zemědělské politiky (péče o krajinu, rozvoj venkova a modernizace zemědělství)**

Představuje možnost čerpání prostředků v rámci strukturálních programů, které jsou financovány z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova. Nejprve se zaměřím na období 2004-2006, kde stručně charakterizují Horizontální program rozvoje venkova a Operační program Zemědělství. Poté se budu věnovat aktuálnímu období 2007-2013 a možnosti čerpání dotací v rámci Programu rozvoje venkova.

---

<sup>28</sup> viz podkapitola 4.2.1

## Pro období 2004-2006:

### **Horizontální plán rozvoje venkova**

Horizontální plán rozvoje venkova ČR pro roky 2004-2006 (Horizontal Rural Development Plan, HRDP) – jedná se o programový dokument, jehož hlavním cílem bylo zajistit trvale udržitelný rozvoj zemědělství, venkova a jeho přírodních zdrojů. Dále např. zvýšení rentability podniků z méně rozvinutých oblastí či změna věkové struktury zemědělců. Financování HRDP probíhalo ze Záruční sekce Evropského zemědělského a záručního fondu spolu s příspěvkem státního rozpočtu ČR (ministerstva zemědělství). Tabulka č. 28 zobrazuje přehled finančních prostředků alokovaných na HRDP v ČR v letech 2004 – 2006.

**Tabulka č. 28: Alokované finanční prostředky na HRDP v letech 2004-2006 (MEUR)**

<b>OPATŘENÍ</b>	<b>EAGGF</b>	<b>% EAGGF</b>	<b>Státní rozpočet</b>	<b>% Státní rozpočet</b>
Předčasné ukončení zemědělské činnosti	7,1	80	1,8	20
Méně příznivé oblasti a oblasti s environmentálním omezením	243,7	80	60,9	20
Agro-environmentální opatření	268	80	67	20
Lesnictví	16,5	80	4,1	20
Zakládání skupin výrobců	4,6	79	1,2	21
Technická pomoc	2,8	80	0,7	20

Zdroj: [13]

Z tabulky je zřejmé, že větší část finančních prostředků byla za účelem dosažení cílů Horizontálního plánu rozvoje venkova poskytována z evropských fondů (konkrétně z EAGGF). Jednalo se o 80% nákladů. Zbýlých 20% bylo profinancováno státním rozpočtem ČR.

### **Operační program zemědělství**

Tento OP navazuje na předvstupní program SAPARD<sup>29</sup>. Za cíl si klade posílení konkurenceschopnosti českého zemědělství a lesnictví. Toho by mělo být dosaženo

<sup>29</sup> viz kapitola 4.2.7 Hlava 7 - Předvstupní pomoc

spojením ochrany životního prostředí a udržitelného rozvoje venkova, spolu s posílením kvalitní zemědělské výroby a přizpůsobením se standardům EU. Financování tohoto operačního programu probíhalo z Orientační sekce Evropského záručního a rozvojového fondu a z Finančního nástroje pro orientaci rybolovu. Struktura programu je znázorněna v tabulce č. 29.

**Tabulka č. 29: Alokované finanční prostředky na OP Zemědělství v letech 2004-2006 (MEUR)**

<b>PRIORITY/OPATŘENÍ</b>	<b>EAGGF/FIFG</b>	<b>% EAGGF/FIFG</b>	<b>Státní rozpočet</b>	<b>% Státní rozpočet</b>
<b>1. Podpora zemědělství, zpracování zemědělských produktů a lesní hospodářství</b>	97,5	64,5	53,7	35,5
1.1 Investice do zemědělského majetku/podniků	78,4	63,0	46,0	37,0
1.2. Zlepšení zpracování zemědělských výrobků + marketing	10,0	69,9	4,3	30,1
1.3 Lesní hospodářství	9,1	73,4	3,3	26,6
<b>2. Rozvoj venkova, rybářství a odborného vzdělávání</b>	73,4	76,9	22,0	23,1
2.1 Posílení přizpůsobivosti a rozvoj venkovských oblastí	65,3	77,7	18,7	22,3
2.2 Odborné vzdělávání	1,1	73,3	0,4	26,7
2.3 Rybářství	7,0	70,0	3,0	30,0
<b>3 Technická pomoc</b>	3,0	75,0	1,0	25,0

Zdroj: [13]

Tento OP je rozdělen na tři priority, z nichž každá je dále specifikována. Evropské fondy financují cca 70% výdajů. Zbytek prostředků zajišťuje státní rozpočet ČR.

### Pro období 2007-2013

#### **Program rozvoje venkova**

Zjednodušeně lze říci, že Program rozvoje venkova je určitou kompilací dvou předcházejících operačních programů z období 2004-2006. Řídícím orgánem je v tomto případě Ministerstvo zemědělství a funkci platebního orgánu zastává Státní zemědělský intervenční fond (SZIF). Program je financován z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a na toto sedmileté období je na něj vyčleněno 3 615 MEUR, z nichž 2 815 milionů poskytuje EU (78 %).

Plán rozvoje venkova České republiky si klade za cíl:

- Založit rozvoj venkovských oblastí České republiky na dodržování zásad udržitelného rozvoje, systematickém zlepšování stavu životního prostředí, péči o krajinu a přírodu a snižování negativních dopadů intenzivního zemědělského a lesnického hospodářství;
- Vytvořit podmínky, které umožní České republice být konkurenceschopnou v oblasti základních zemědělských a potravinářských komodit (upřednostňování produktů s označením kvality; navýšení poměru výroby, která může být prodávána na zahraničních trzích; a zvýšení HDP na hlavu a příjmů obyvatel venkova);
- Rozšířit a diverzifikovat hospodářské aktivity ve venkovských oblastech České republiky směrem k rozvoji podnikání, tvorbě nových pracovních míst, hospodářskému růstu a snížení míry nezaměstnanosti na venkově;
- Posílit soudržnost venkovského obyvatelstva a stabilizovat jeho sociální strukturu.

[11]

Program rozvoje venkova je rozdělen do čtyř sektorů (os), které určují zaměření podpor.

**Osa I** – na osu jedna je vyčleněno celkem 840 MEUR (z toho 630 MEUR z EAFRD a 210 MEUR z národních zdrojů). Cílem této osy je zlepšit konkurenceschopnost v oblasti zemědělství a lesnictví. Prostředky jsou využívány na podporu kvality produktů, vzdělávání a snížení průměrného věku zemědělců.

**Osa II** – druhá osa je co do objemu poskytovaných finančních prostředků největší. Je na ní vyčleněno 1 945 MEUR (z toho 1 554 MEUR z EAFRD a 391 MEUR z národních zdrojů). Zaměřuje se na ochranu životního prostředí, ekologické zemědělství či péči o krajinu.

**Osa III** – na třetí osu je vyčleněno celkem 635 MEUR (z toho 477 MEUR z EAFRD a 158 MEUR z národních zdrojů). Soustřeďuje se na rozvoj venkova a to především tvorbu nových pracovních míst ve venkovských oblastech, agroturistiku, zpracování biomasy atd.

**LEADER** – tento program je implementován v rámci všech tří os a je na něj vyčleněno 175 MEUR (z toho 140 MEUR z EAFRD a 35 MEUR z národních zdrojů). Zaměřuje se na zlepšení kvality života ve venkovských oblastech, posílení místního ekonomického prostředí a zhodnocení místní produkce, zhodnocení přírodních a kulturních zdrojů.

**Tabulka č. 30 – Výdaje v rámci Programu rozvoje venkova (2007-2013)**

	<b>Veřejné výdaje (MEUR)</b>	<b>Příspěvky z EAFRD (%)</b>	<b>EAFRD (MEUR)</b>	<b>Podíl na EAFRD (%)</b>
Osa I	840	75	630	22,39
Osa II	1945	79,89	1554	55,2
Osa III	635	75,11	477	16,93
LEADER	175	80	140	5
Technická pomoc	18	72,22	13	0,48
<b>Celkem</b>	<b>3613</b>	<b>77,88</b>	<b>2814</b>	<b>100</b>

*Zdroj: [13]*

### **5.2.2 Druhy dotací v případě společné zemědělské politiky**

Z předchozího textu je patrné, že u každého z pilířů společné zemědělské politiky je poskytován jiný typ dotace. V případě prvního pilíře, jehož většinu (přes 75%) představují přímé platby, jde o dotace účelové otevřené. To je zřejmé z jasného zaměření dané dotace na konkrétní oblast (např. na hektar zemědělské půdy – orná půda, trvalé travní porosty, sady, chmelnice a vinice). Otevřenost spatřuji ve skutečnosti, kdy Evropská unie předem nevyčlení na dané období fixní částku finančních prostředků, kterou budou moci žadatelé čerpat. Členské země si totiž každý rok v Bruselu nahlásí výměru půdy, na kterou pak výši podpory vyjednávají. Není tak předem možné stanovit (například na celou finanční perspektivu) maximální možnou čerpanou částku prostředků. Podpora může být navýšena z národních zdrojů (státní rozpočet) o 30% nad hodnotu, která platí pro daný rok. Nemůže však přesáhnout hranici 100%. Pokud budeme dotaci chápat z pohledu konečného příjemce, nejde v tomto případě o spoluúcast. Prostředky nejsou čerpány v rámci žádného schváleného projektu, kde si žadatel financuje část nákladů z vlastních zdrojů. Přímé platby jsou vypláceny každoročně. Jedná se o „celkovou“ dotaci, která závisí na velikosti

národního příspěvku (na tom, kolik je ochotná členská země k jednotné evropské dotaci přidat) a na efektivnosti zemědělské výroby daného členského státu.

V případě druhého pilíře SPZ, kdy jsou prostředky poskytovány v rámci strukturálních programů (Program rozvoje venkova), se jedná o dotace účelové uzavřené. Je přesně daný účel dotace (viz osy u Programu rozvoje venkova) a na dané období je z prostředků EU předem vyčleněna fixní částka na konkrétní program. U Programu rozvoje venkova bývá použit princip adicionality - Evropská unie financuje část nákladů projektu, například 80% a zbylých 20% je profinancováno ze státního rozpočtu. Vše záleží na podmínkách stanovených v rámci jednotlivých opatření Programu rozvoje venkova. Konečný žadatel nejprve uhradí veškeré výdaje na projekt sám a teprve pak si tyto výdaje nárokuje zpětně. V některých případech bývá příjemci uhrazena celá částka.

### **5.3 Zhodnocení systému dotací v případě politiky hospodářské a sociální soudržnosti a společné zemědělské politiky**

V předchozí kapitole bylo zmíněno, že do dvou největších výdajových oblastí (zemědělství a strukturální operace) poskytuje Evropská unie účelové dotace. Pokusím se nyní uvést, proč tomu tak je a jak by to mohlo vypadat, kdyby se jednalo o dotace neúčelové.

V případě strukturálních operací je podle mého názoru zvolen vhodný typ dotací. Jak již bylo řečeno, finanční prostředky jsou pro tuto oblast poskytovány pouze pomocí operačních programů, které jsou dále ještě detailněji rozčleněny do prioritních os. Je přesně daný účel, na co mají být finance použity. Evropská unie si tím drží kontrolu nad alokací finančních prostředků. A protože jsou jednotlivé operační programy schvalovány Evropskou komisí a spuštěny vždy pro konkrétní cíle v rámci strukturálních operací (pro období 2007-2013: cíl konvergence, regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost, evropská územní spolupráce) dá se přepokládat, že si tímto způsobem EU zajišťuje plnění svých strategických cílů. Uzavřeností dotací si EU vlastně usnadňuje dlouhodobé plánování svých výdajů (v současnosti sedmileté), kdy v rámci finanční perspektivy vyčlení pro konkrétní oblasti strukturálních operací fixní částku peněz.

V případě společné zemědělské politiky je nutné dotace sledovat z hlediska dvou pilířů. U prvního (přímé platby, intervenční ceny, vývozní subvence) jsou poskytovány dotace účelové otevřené. Pokud se jedná o intervenční ceny či vývozní subvence, je podle mého názoru dobrým krokem jejich snižování. Jak již bylo zmíněno v předchozím textu, Evropská unie se tím vyhne nadvýrobě a nebude docházet k narušování tržní rovnováhy. Proto považuji zavedení systému přímých plateb, které nejsou vázány na objem produkce, za správné rozhodnutí. To potvrzuje i skutečnost, že výplata přímých plateb je založena na dodržování cross-compliance, které mají příznivý vliv na životní prostředí. U kvót je situace diskutabilní. Příliš nízké kvóty omezují produkci a za překročení jsou udělovány sankce. Naopak zrušení kvót (plánuje se do roku 2015) může vést k prudkému nárůstu produkce (např. mléka) a následně snížení jeho ceny, na což doplatí regiony s méně příznivými podmínkami pro zemědělskou výrobu. Došlo by pak zřejmě ke koncentraci výroby do velkých moderních podniků. Účelovostí dotaci v oblasti SZP si Evropská unie, stejně jako v případě strukturálních operací, zajišťuje plnění cílů vymezených pro tuto oblast (zvýšení produktivity práce v zemědělství, zajištění životní úrovně zemědělských výrobců zejména zvyšováním individuálních příjmů osob pracujících v zemědělství, stabilizace zemědělských trhů, zajištění plynulého zásobování, zajištění dodávek potravin pro spotřebitele za rozumné ceny a zemědělských surovin pro zpracovatele). Z těchto cílů vyplývá i smysl výše popsaných používaných nástrojů SZP. Otevřenost dotací je v tomto případě dle mého názoru volena z důvodů administrativní jednoduchosti. Kdy žadatel nemusí zdlouhavě zpracovávat příslušný projekt, na který má být dotace poskytnuta. V případě druhého pilíře volí EU účelové dotace uzavřené, poskytované na základě principu adicionality. Oproti přímým platbám jsou dotace sice administrativněji náročnější, ale na druhé je výhodou fixní částka peněz, se kterou může EU dopředu počítat.

### **Mikroekonomické hledisko**

Poskytnutí účelové dotace na statek X způsobuje snížení jeho ceny ( $P_X$ ) a tím dochází k pootočení linie rozpočtu kolem vertikální osy (změna směrnice linie rozpočtu –  $MRS_E$ ). Protože se mění poměr cen statků ( $P_Y$  se nemění,  $P_X$  se snižuje) mění se i jejich optimální kombinace. Poskytnutí účelové dotace tedy způsobí zvýšení spotřebitelského užítku ve prospěch dotovaného statku (změna vzájemného poměru mezních užítků spotřebitele =



změna  $MRS_C$ ). Množství spotřebovávaného statku X vzroste, protože převládá substituční efekt nad efektem důchodovým a racionálně se chovající spotřebitel nahrazuje statek relativně dražší (statek Y) statkem relativně levnějším (statek X) - viz graf číslo 4. Jedná se o pohyb podél cenové spotřební křivky. Z mikroekonomické analýzy je patrné, že pokud chce Evropská unie efektivně podpořit konkrétní oblasti (tedy zvýšit jejich „spotřebu“) a zajistit si tak plnění svých cílů, jsou účelové dotace jistě správnou volbou.

V případě poskytnutí neúčelové dotace je hlavním důsledkem zvýšení disponibilního důchodu spotřebitele. Dochází k posunu linie rozpočtu, ale ne ke změně cen statků ( $P_X$  ani  $P_Y$  se nemění). Spotřebitel není nucen ke změně struktury výdajů (tedy optimální kombinace X a Y) a tak vlastně zvyšuje spotřebu obou statků. Při poskytnutí neúčelové dotace tak jistě existuje větší samostatnost při volbě složení spotřebního koše. Nárůst spotřebovávaného množství statku X je výrazně nižší než u dotace účelové. Pokud by tedy Evropská unie poskytovala neúčelové dotace a chtěla dosáhnout stejné spotřeby statku X jako u dotace účelové, musela by vynaložit podstatně větší objem finančních prostředků (viz graf č. 8). Tato skutečnost by vedla k problémům s financováním, kdy by současné příjmy Evropské unie jistě nestačily k pokrytí takto vysokých výdajů. Současně by se zvýšila i spotřeba statků (oblastí Evropské unie), které nejsou v souladu s cíli EU a finanční prostředky by byly vynakládány neefektivně.

Při poskytování dotací neúčelových vyvstává otázka, zda by mělo ještě smysl členit výdaje do jednotlivých hlav podle jejich zaměření. Již význam samotného slova neúčelová napovídá tomu, že by finanční prostředky mohly být alokovány do libovolných oblastí. Situace by pravděpodobně vypadala tak, že by Evropská unie poskytla konkrétnímu státu určitý objem peněz a ten by je pak rozdělil do jednotlivých oblastí podle vlastního uvážení. Dle mého názoru by tak došlo ke ztrátě funkce rozpočtu jakožto nástroje sloužícího k plnění cílů EU, což považuji za hrubé porušení závazků deklarovaných v samotné Smlouvě. Dále ke ztrátě kontroly nad veškerými vynakládanými prostředky a k naprosté neprůhlednosti vynakládaných peněz. Z výše uvedených důvodů shledávám neúčelové dotace jako naprosto nepřijatelné.

Evropská unie ve většině případů poskytuje do oblasti zemědělství a strukturálních operací účelové dotace uzavřené. U tohoto druhu dotací velmi záleží na velikosti uzavření (maximální velikost poskytnuté dotace), a to z hlediska vlivu na chování spotřebitele. Pokud bude uzavření příliš malé, konečný příjemce nebude motivován ke změně struktury výdajů. Velké uzavření dotace naproti tomu způsobí větší spotřebu dotovaného statku a samozřejmě větší zainteresování spotřebitele. Ten se pak chová tak, jako kdyby šlo o dotaci účelovou otevřenou. Podle mého názoru Evropská unie poskytuje na příslušné projekty značný objem finančních prostředků (uhradí tedy vysoké procento nákladů). To značí, že uzavřenost dotace je poměrně veliká. Tímto (velkým uzavřením dotace) si zajišťuje kontrolu nad vynakládanými prostředky (výdaje si může naplánovat), zároveň však motivuje konečné příjemce ke změně struktury výdajů, což je jejím cílem. Tento druh dotací se z hlediska efektivnosti vynakládaných prostředků nachází někde mezi dotací neúčelovou a účelovou otevřenou.

## 6. Závěr

Cílem této diplomové práce byla analýza systému dotací rozpočtové politiky EU.

Jelikož jsou formou dotací poskytovány veškeré výdaje EU, bylo nutné provést analýzu výdajové strany rozpočtu. Ten je významným nástrojem, s jehož pomocí se EU snaží dosáhnout deklarovaných cílů. Jsou jimi podpora vyváženého a trvale udržitelného hospodářského růstu a sociální pokroku, provádění společné zahraniční a bezpečnostní politiky, upevňování ochrany práv a zájmů státních příslušníků členských států zavedením občanství Unie a rozvíjení úzké spolupráce v oblasti spravedlnosti a vnitřních věcí.

Tato DP je psána v době, kdy je v platnosti teprve 2. resp. 3 rok finanční perspektivy 2007-2013. V předcházejícím textu tedy byla také provedena analýza finanční perspektivy 2000-2006.

V oblasti zemědělství jsem se v období 2000-2006 mimo jiné zaměřila na její reformy, zejména na reformu z roku 2003. Dodnes totiž určuje podobu Společné zemědělské politiky a na jejím základě tak bude možné „odrazit se“ k analýze systému dotací této oblasti. Důvodem její aplikace bylo blížící se rozšíření EU o 10 nových států v roce 2004, které by při zachování její tehdejší podoby mělo za následek neufinancovatelnou SZP. Přidělování dotací bylo totiž vázáno na produkci, což zemědělce motivovalo k jejímu neustálému zvyšování a vznikaly tak pověstné „hory másla a jezera mléka“. Za její nejvýznamnější prvky tak lze dle mého názoru považovat tzv. decoupling, tedy oddělení dotace od produkce (režim jednotné platby na plochu a na podnik - závislost dotace na rozloze obdělávané půdy, nikoliv na objemu produkce). Dále cross-compliance, kdy podmínkou přidělení přímých plateb je dodržování ochrany životního prostředí, bezpečnosti potravin a zdraví zvířat a rostlin. V neposlední řadě také systém modulací, v jehož případě je velkým farmám, které dostávají přímé platby přesahující 5 000 eur ročně, 5% těchto plateb odebráno a přesunuto do druhého pilíře SZP (rozvoj venkova). Nejvýznamnějším nástrojem reformy, který byl zaveden na základě reformy SZP v roce 2003, je nový systém přímých plateb (jednotná platby na plochu a na podnik). Financování

oblasti zemědělství probíhalo v období 2000-2006 z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu.

V části diplomové práce, která se zabývá strukturálními operacemi v období 2000-2006, je analyzován způsob poskytování dotací. Systém je založen na principu programování, a to od reformy regionální a strukturální politiky v roce 1988. Vláda členského státu vypracuje a předloží Komisi Národní rozvojový plán, na jehož základě je vypracován Rámec podpory společenství. Tento dokument určuje podobu a formu pomoci, která bude na dané období členskému státu ze strukturálních fondů poskytnuta. Třetím významným dokumentem principu programování je Operační program. Obsahuje cíle a priority, jichž má být v daném období dosaženo. V období 2000-2006 byly stanoveny celkem tři cíle – podpora rozvoje a strukturálního přizpůsobování zaostávajících regionů, hospodářská a sociální konverze oblastí a adaptace a modernizace politik a systémů vzdělávání. Financování probíhá z Evropského fondu pro regionální rozvoj (v roce 2006 činily výdaje ERDF téměř 15 miliard EUR), Evropského sociálního fondu (v roce 2006 činily výdaje ESF téměř 9 miliard EUR), Fondu soudružnosti (v roce 2006 činily výdaje CF téměř 3 miliardy EUR).

Jak již bylo zmíněno v předchozím textu, je v době psaní této diplomové práce v platnosti teprve druhý respektive třetí rok finanční perspektivy 2007-2013. Tento finanční rámec je tedy v DP zpracován pouze za účelem poskytnutí přehledu a porovnání s přecházející finanční perspektivou 2000-2006. Dle mého názoru je nejvýznamnějším rozdílem objem alokovaných finančních prostředků do oblastí strukturálních operací a zemědělství. Zatímco období 2000-2006 potvrzovalo historický trend a finančně náročnější oblastí bylo zemědělství, ve FP 2007-2013 přebírají tuto úlohu strukturální operace. Dokladem toho „přesunu pozornosti“ (od zemědělství ke strukturálním operacím) je i složení jednotlivých hlav současné FP. Zemědělství, jemuž byla v minulých letech vyhrazena Hlava 1 se v současné perspektivě přesunulo do Hlavy 2 a jeho místo zaujaly strukturální operace.

Ostatní politiky Evropské unie (vnitřní politiky, vnější vztahy, administrativa atd.) nejsou z hlediska objemu vynakládaných finančních prostředků tolik významné. Změna systému

jejich financování by tedy neměla na rozpočet a EU velký dopad a v textu jim tak je věnováno méně pozornosti.

V poslední kapitole se tato diplomová práce zaměřuje na čerpání dotací Českou republikou v období 2007-2013, a to pro dvě nejvýznamnější výdajové oblasti EU - strukturální operace a zemědělství. Určení druhu dotací, zhodnocení jejich vhodnosti a případný návrh jejich jiného typu je vysvětlen právě na těchto oblastech, kam směřuje z EU největší množství finančních prostředků a tak je možné lépe analyzovat vhodnost jejich použití. Pokud by byl v práci navržen jiný typ dotace v rámci strukturálních operací či zemědělství, určitě by to vedlo ke značným změnám, než kdyby se druh dotace změnil například u méně objemnější výdajové hlavy.

V rámci strukturální a regionální politiky v České republice Evropská unie cíleně alokuje finanční prostředky do konkrétních oblastí, a to prostřednictvím předem schválených operačních programů. Tyto programy jsou vždy stanoveny pro určité cíle. Pro období 2007-2013 jsou takto stanoveny Cíl konvergence, Cíl regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a Cíl evropská územní spolupráce (kompletní přehled cílů a operačních programů je uveden v tabulce č. 21). Z operačních programů lze jmenovat např. OP Doprava (modernizace silničních a železničních sítí), OP Životní prostředí (zlepšování kvality ovzduší, zkvalitnění nakládání s odpady), OP Podnikání a inovace (vznik firem, rozvoj podnikání), ROP NUTS II Severovýchod (rozvoj dopravní infrastruktury, rozvoj venkovských a městských oblastí v Libereckém, Královéhradeckém a Pardubickém kraji). Na základě této skutečnosti lze usuzovat na účelovost dotací. Toto tvrzení je navíc podpořeno existencí prioritních os, které ještě detailněji definují, kam mají být finanční prostředky přiděleny. Tímto si EU zajišťuje, že vynakládané finanční prostředky slouží k podpoře politiky soudružnosti a tím pádem k plnění cílů stanovených ve Smlouvě. Proto považují zvolený typ dotace za efektivní. Financování politik hospodářské a sociální soudružnosti probíhá z Evropského fondu regionálního rozvoje, Fondu soudružnosti a Evropského sociálního fondu.

Realizace SZP v období 2007-2013 probíhá v rámci dvou pilířů: I. pilíř - podpora trhu a přímé platby, II. pilíř – opatření k rozvoji venkova. Financování prvního pilíře je

zabezpečeno z prostředků Evropského zemědělského záručního fondu a je realizováno systémem přímých plateb v podobě jednotné platby na plochu. Tento způsob představuje odklon od vyplácení prostředků v závislosti na velikosti produkce a dle mého názoru výrazně zjednodušuje administrativní náročnost spojenou s vyplácením dotací. V případě, kdy by nebyl systém založen na jednoduchém principu „výměra půdy v ha x základní sazba na 1 ha“, bylo by nutné sestavit operační programy a definovat prioritní osy, v jejichž rámci by jednotliví příjemci o dotace žádali. V případě I. pilíře SZP jsou poskytovány dotace účelové otevřené. Účelovost je zajištěna přidělením peněžních prostředků na základě prokázané výměry určitého typu zemědělské půdy (vinice, chmelnice, školky atd.) a na základě předloženého účelu využití přímých plateb. Otevřenost je dána neexistencí horního limitu poskytovaných dotací. V případě druhého pilíře (péče o krajinu, rozvoj venkova a modernizace zemědělství) jsou finanční prostředky čerpány v rámci schválených strukturálních programů. V období 2007-2013 jde o Program rozvoje venkova, který je ještě rozdělen do čtyř os (Osa I, Osa II, Osa III a LEADER). Na každou tuto osu je předem vyčleněna jistá suma peněžních prostředků. Na základě těchto skutečností soudím, že se jedná o dotace účelové uzavřené, které mohou být navýšeny ze státního rozpočtu.

Z předchozího textu vyplývá, že EU volí v obou případech (zemědělství, strukturální operace) účelové dotace. Ty totiž snižují cenu dotovaných statků a motivují tak spotřebitele ke změně struktury výdajů, tedy ke zvýšení jejich spotřeby. S volbou tohoto typu dotací se zcela ztotožňuji – EU tímto způsobem směřuje finanční prostředky do potřebných oblastí a zároveň tak plní své dlouhodobé cíle. V případě kdy by byly poskytovány dotace neúčelové, by jen těžko přiměla příjemce k jejich vynakládání do oblastí jí určených. Členské státy by tak s největší pravděpodobností alokovaly poskytnuté prostředky dle svého uvážení a preferovaly by své zájmy (které by se jistě mnohdy se zájmy EU) neslučovaly.

## 7. Seznam použité literatury

- [1] BRIGID, L. *The finances of the European Union*. Houndmills, GB: Macmillan, 1997
- [2] KÖNIG, P., LACINA, L., PŘENOSIL, J. *Učebnice Evropské integrace*. 2. aktual. vyd. Brno: Barrister&Principal, spol. s. r. o., 2007. ISBN 978-80-7364-044-6.
- [3] Webové stránky Evropské unie [online]. [cit. 2008-10-01-2009-05-17]. Dostupné z WWW <<http://europa.eu>>
- [4] SOUKUPOVÁ, J., HOŘEJŠÍ, B., MACÁKOVÁ, L., aj. *Mikroekonomie*. 3.vyd. Praha: Management Press, 2005. ISBN 80-7261-061-9.
- [5] Svoboda, P. *Smlouva o založení EHS*. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2004. ISBN 80-7208-439-9.
- [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] BRANDA, P. *Regionální politika EU – minulost, současnost a budoucnost*
- [8] ROSEN, H., S. *Public Finance*. 4. vyd. Chicago: Irwin, 1995. ISBN 0-256-16019-8.
- [9] CULLIS, J., JONES, P. *Public Finance and Public Choice*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- [10] Webové stránky Strukturální fondy [online]. [cit. 2009-04-20]. Dostupné z WWW <<http://www.strukturalni-fondy.cz>>
- [11] Webové stránky Evropské komise [online]. [cit. 2009-04-25]. Dostupné z WWW <<http://ec.europa.eu>>
- [12] Webové stránky Euroskop [online]. [cit. 2009-03-12]. Dostupné z WWW <<http://www.euroskop.cz>>
- [13] FOJTÍKOVÁ, L., LEBIEDZIK, M. *Společné politiky EU: Historie a současnost se zaměřením na Českou republiku*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-939-9.
- [14] Webové stránky Státního intervenčního zemědělského fondu [online]. [cit. 2009-03-12]. Dostupné z WWW <<http://www.szif.cz>>
- [15] Webové stránky města Brno [online]. [cit. 2009-02-12]. Dostupné z WWW <[http://www.brno.cz/download/ohr/eu/Financni\\_ramec\\_2007-13.pdf](http://www.brno.cz/download/ohr/eu/Financni_ramec_2007-13.pdf)>
- [16] NUGENT, N. *The government and politics of the European Union*. Houndmills, GB: Macmillan, 1999

- [17] GOODMAN S. F. *The European Union*. Houndmills, GB: Macmillan, 1996
- [18] 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.
- [19] 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.
- [20] European Commission: *European Union; Public Finance*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. ISBN 92-894-1620-3.
- [21] FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury*, 2003.
- [22] BUCHANAN, J.M.: *Federalism and Fiscal Equity*. The American Economic Review, Vol. XL, No. 4, Sep. 1950.
- [23] Commission of the European Communities: *Report of the study group on the role of public finance in European integration (MacDougall Report) Volume I*. 1th ed., Brussels: Centrum för EG-Dokumentation, 1977.  
CB-NI-77-A13-EN-C.
- [24] OATES, W.E. *in Joint Economic Committee*, U.S. Congress: The Role of Intergovernmental Grants in the U.S. Economy with Special Attention to Countercyclical Policy. Special Study on Economic Changes, Vol. 6, Federal Finance: The Pursuit of American Goals, U.S. Government Printing Office, December 23, 1980.
- [25] OATES, W.E.: *Decentralization of the Public Sector: An Overview*, In R. Bennett (ed.), *Decentralization, Local Governments, and Markets*. Oxford University Press, Oxford 1990.
- [26] OATES, W.E.: *An Essay of Fiscal Federalism*. University of Maryland, Working Paper No. 99-03, November 1998.
- [27] World Bank Institute: *Decentralization Briefing Notes*. World Bank Institute, Washington 1999.



## **8. Seznam příloh**

Příloha č. 1 – Harmonogram předsednictví Rady EU

Příloha č. 2 – Tok finančních prostředků z jednotlivých fondů EU

## Příloha č. 1: Harmonogram předsednictví Rady EU

Členská země	Období předsednictví
Německo	leden-červen 2007
Portugalsko	červenec-prosinec 2007
Slovinsko	leden-červen 2008
Francie	červenec-prosinec 2008
Česká republika	leden-červen 2009
Švédsko	červenec-prosinec 2009
Španělsko	leden-červen 2010
Belgie	červenec-prosinec 2010
Maďarsko	leden-červen 2011
Polsko	červenec-prosinec 2011
Dánsko	leden-červen 2012
Kypr	červenec-prosinec 2012
Irsko	leden-červen 2013
Litva	červenec-prosinec 2013
Řecko	leden-červen 2014
Itálie	červenec-prosinec 2014
Lotyšsko	leden-červen 2015
Lucembursko	červenec-prosinec 2015
Nizozemsko	leden-červen 2016
Slovensko	červenec-prosinec 2016
Malta	leden-červen 2017
Spojené království	červenec-prosinec 2017
Estonsko	leden-červen 2018
Bulharsko	červenec-prosinec 2018
Rakousko	leden-červen 2019
Rumunsko	červenec-prosinec 2019
Finsko	leden-červen 2020

Zdroj: Rozhodnutí Rady ze dne 1. ledna 2007 o pořadí pro výkon předsednictví Rady; (2007/5/ES, Euratom) [online]. [cit. 2008-12-07] Dostupné z <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:001:0011:0012:CS:PDF>>

Příloha č. 2: Tok finančních prostředků z jednotlivých fondů EU

