

Proměna rozpočtu EU po roce 2014 a reformy politik*

Abstrakt:

Víceletý finanční rámec deklaruje politické priority Evropské unie co do jejich finančního rozměru. V současné době se vedou jednání nad budoucí podobou sedmiletého rámce, jehož návrh předložila Evropská komise. Článek se zabývá podobou nové finanční perspektivy pro období 2014 až 2020 z několika úhlů pohledu. Za prvé, hodnotí přístup Evropské komise, který rozebírá ve srovnání s předloženým návrhem z roku 2004 a také na pozadí výsledků vyjednávání mezi členskými zeměmi a schválení Evropským parlamentem a Radou. Za druhé, je pozornost zaměřena na potenciální proměnu charakteru rozpočtové politiky s důrazem na podobu dvou hlavních výdajových politik a jejich reforem, které by měly být realizovány po roce 2014.

Klíčová slova:

Rozpočet EU, politiky EU, reformy, hospodářská a sociální soudržnost, zemědělská politika, nové členské státy

Peripetie vývoje evropské integrace a rovněž její aktuální podoba nacházejí permanentní odraz ve vývoji financování Evropské unie a také v charakteru evropského rozpočtu. Na tomto základě lze rovněž uvažovat o charakteru integrace jak z pohledu ekonomického, tak i politického.¹ V současné době platná finanční perspektiva, díky níž jsou jednodušeji schvalovány roční rozpočty, upravuje rámcově hospodaření pro dané období. Zatímco jednání o její podobě začala s předstihem přibližně tři let před jejím schválením, návrh budoucí představila Evropská komise oproti předpokladům až na konci června 2011.

Právě komplikované schvalování současného finančního rámce v letech 2004 až 2006 vycházející především z rozdílných pohledů členských zemí na podobu rozpočtu, vč. participace na jeho financování a prioritách na výdajové straně, vedlo ke schválení výzvy Evropské komisi, aby předložila na přelomu let 2008 a 2009 revizi rozpočtu, a to jak v rámci příjmů (především pokud jde o rozpočtové slevy), tak i výdajů (především co do kritizované podoby financování společné zemědělské politiky).

¹ Např. viz El-AGRAA, A. The European Union. Economics and Politics. Cambridge, 2007, s. 353.

* Tento článek vznikl v rámci řešení projektu Interní grantové soutěže IGS č. F2/24/2010 „Politiky EU: koncepty a proměny na pozadí Lisabonské smlouvy.“

Na základě tohoto přezkumu a následné diskuse zainteresovaných stran měly být během roku 2010 započaty práce na nové podobě finanční perspektivy platné po roce 2014. Jak již bylo rozebráno v tomto časopise dříve², byla veřejná diskuse na toto téma z objektivních příčin (mj. končící mandát Evropského parlamentu i Evropské komise, hospodářská a finanční krize) časově i svým rozsahem omezená, než by si z hlediska svého významu zasloužila.

Přesto návrh víceletého finančního rámce na léta 2014 až 2020, představený Evropskou komisí v polovině roku 2011, obsahuje několik významných změn, které se týkají nejen způsobu hospodaření a implementace do konkrétních nástrojů, ale také podoby příjmů i výdajů unijního rozpočtu.

Cílem této statě je rozebrat návrh nového finančního rámce pro období 2014 až 2020 na pozadí proběhlých diskusí a schvalování současné finanční perspektivy z let 2004 až 2006. Vzhledem ke zvolenému přístupu projednávání budoucí finanční perspektivy se autor rovněž zaměřil na rozbor vazeb týkajících se provázání podoby evropského rozpočtu a reformem dvou klíčových politik, jež mají největší podíl na výdajích, a to kohezní politiky a společné zemědělské politiky. Pozornost je rovněž věnována přístupu a zájmům nových členských zemí. Vzhledem k omezenému prostoru se stať nezabývá reformami na příjmové straně rozpočtu.

1. Východiska nové finanční perspektivy

Rozpočet Evropské unie (a dříve Evropských společenství) nikdy zcela neplnil stejné funkce jako rozpočty členských států v podobě (důchodově) redistribuční, alokační a (makroekonomicky) stabilizační funkce. Na unijní úrovni je především nástrojem pro realizaci solidarity mezi bohatšími a chudšími členskými státy a pro úhradu nákladů spjatých s činností EU (vybraných politik a administrativního aparátu). Z těchto dvou hlavních okruhů cílů vyplývá snaha o realizaci velmi specifické a částečné podoby redistributivní politiky³ a také dosažení omezené alokační rozpočtové role. Vzhledem k posouzení předloženého návrhu proto vyvstává otázka, zda potenciální podoba budoucích rozpočtů výše uvedené funkce dále posílí i vzhledem k tomu, nakolik je rozpočtová politika obecně zmiňována jako jedna z oblastí, jakým způsobem řešit akcelerující problémy fungování Eurozóny a poslední hospodářské krize.

² Blíže viz ČÁSTEK, M. Reforma rozpočtu EU: velká očekávání vs. současná realita. Praha, 2010.

³ Redistribuční funkce je realizována pouze přes politiku hospodářské a sociální soudržnosti a také částečně přes společnou zemědělskou politiku. Naopak není splněna redistribuce prostřednictvím progresivního systému příjmů od členských států, který má v realitě naopak spíše charakter regresivní (vzhledem k příjmům dle vybrané DPH).

Vedle mediálně nejvíce zajímavých změn, které se týkají reforem příjmů a výdajů evropského rozpočtu, však Komise představila nový finanční systém, který má přinést zjednodušení celého procesu hospodaření,⁴ což by primárně mělo vést k lepší a rychlejší dostupnosti prostředků z evropského rozpočtu při dodržení zásady řádného finančního řízení⁵. Za tímto účelem byly předloženy změny v návrhu nového Finančního nařízení, které definuje jednak pravidla určující vytváření evropského rozpočtu a také zásady pro hospodaření s ním, a také dalších 57 doprovodných legislativních aktů. Rozsah administrativní zátěže je ovšem také dán procedurálními zvyklostmi v členských státech a požadavky evropských institucí.

Hlavní východiska pro budoucí perspektivu se odvíjejí od stanovení hlavních cílů, podle kterých mají být stanovovány priority na straně výdajů, a také dle charakteru procesu implementace nového rámce do konkrétních nástrojů.

Pokud jde o první východisko, tak byly prioritní cíle evropského rozpočtu komisí navrženy ve dvou hlavních oblastech:⁶

- obecné cíle, které přispějí k naplnění strategie Evropa 2020;
- konkrétní cíle, jejichž počet je limitovaný, ale které jsou srozumitelné a přinášejí užitek evropským občanům.

Rozpočet by zároveň měl být nástrojem, který EU napomůže dosáhnout cílů strategie Evropa 2020. Z pohledu evropských orgánů může jít o důležitý instrument, protože větší část opatření nutných k realizaci strategie se nachází na úrovni členských států. Obecně jde ve svém souhrnu o podporu aktivit zaměřených na stimulaci ekonomického růstu a tvorby pracovních míst. Z hlediska priorit, které mají být při realizaci strategie sledovány, je patrný specifický přístup ke sledovaným reformám a podobě politik. Důraz je položen na tři oblasti: rozvoj ekonomiky založené na znalostech a inovacích, rozvoj ekologičtější ekonomiky méně náročné na zdroje a podpora vyšší zaměstnanosti prostřednictvím vyšší sociální a územní soudržnosti.

Na tomto základě byly stanoveny konkrétní cíle z hlediska výše zaměstnanosti, navyšování výdajů na výzkum a vývoj, poklesu emisí CO₂, růstu podílu obnovitelných zdrojů energií na celkové produkci energie, růstu energetické účinnosti, menšího počtu studentů předčasně opouštějících vzdělávací systém,

⁴ EVROPSKÁ KOMISE. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A simplification Agenda for the MFF 2014–2020. Brussels, 2012.

⁵ Zjednodušeně řečeno se jedná o splnění tří rovin hodnocení a kontroly využití finančních prostředků: hospodárně co do použitých zdrojů, užitečně co do efektivnosti – vztahu mezi vstupy a výstupy a účinně co do dosažení stanovených cílů a výsledků. Blíže viz rozpočtové zásady KÖNIG, P. a kol., 2009, s. 29–32.

⁶ EVROPSKÁ KOMISE. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A simplification Agenda for the MFF 2014–2020. Brussels, 2012.

vyššího podílu vysokoškolsky vzdělaných obyvatel a nižšího počtu lidí žijících pod hranicí chudoby.⁷

Z hlediska přímého vlivu na evropský rozpočet je možné odvodit dopad na podobu dvou dlouhodobě hlavních výdajových priorit – politiky soudržnosti, včetně možné změny v podpoře transevropských sítí a proměny energetického systému a podpory růstu konkurenceschopnosti, a společné zemědělské politiky.

Další změnou podoby finančního hospodaření je snížení počtu programů, jejichž prostřednictvím jsou distribuovány finance z rozpočtu. Dle Komise je cílem nejen zjednodušit a zefektivnit čerpání prostředků a snížit administrativní náročnost, ale také odstranit současný stav, kdy jsou vysoký počet a komplikovaná struktura programů spjaty se složitou a nejednotnou legislativní strukturou.⁸ V praxi tak bylo nutné dodržovat rozdílná pravidla týkající se implementace, řízení a kontroly čerpání jednotlivých programů. Dosavadní vysoký počet programů je výsledkem průběžné snahy EU reagovat na nově se objevující politické požadavky a aktivity s odlišnými cíli. Způsobil však vyšší administrativní zátěž a náročnost.

Celkem by mělo být množství programů sníženo o dvacet dva prostřednictvím sloučení programů, příp. podprogramů. Od tohoto kroku se očekává větší koncentrace podpořených aktivit a posílení synergického efektu mezi jednotlivými opatřeními. Týkat se má programů, které jsou spjaty s politikami výzkumu a inovací, rybolovu, soudnictví a ochrany základních práv, vnitřních záležitostí, vzdělávání a kultury, zaměstnanosti a sociálních věcí, cel a zdanění a civilní ochrany. Je patrné, že se jedná o politiky, které mají menší podíl na výdajích.

Za účelem zjednodušení legislativní úpravy jsou klíčová ustanovení Finančního nařízení. Pokud je to ovšem nutné, je možné uplatňovat sektorová pravidla. V jejich případě má ovšem dojít k vytváření rámcových legislativních úprav pro daný sektor. Za tímto účelem Komise navrhla:⁹

- ♦ sloučit tři hlavní zdroje podpory financování výzkumu, inovací a vývoje¹⁰ do jednotného Společného strategického rámce výzkumu a inovací (Common Strategic Framework for Research and Innovation) v rámci nově vzniklého rámcového programu Horizon 2020;
- ♦ založit Nástroj pro propojení Evropy (Connecting Europe Facility, CEF), z něhož by měly být financovány prioritní investice do evropských dopravních, energetických a telekomunikačních transevropských sítí;

⁷ EVROPSKÁ KOMISE. Communication from the Commission. Europe 2020. A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 2010.

⁸ EVROPSKÁ KOMISE. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A simplification Agenda for the MFF 2014–2020. Brussels, 2012.

⁹ Ibid.

¹⁰ V současné době jsou financovány ze 7. Rámcového programu pro výzkum, technologický rozvoj a demonstrace, inovační části Rámcového programu pro konkurenceschopnost a inovace (CIP) a Evropského institutu pro inovace a technologie (EIT).

- ♦ pět fondů kohezní politiky¹¹ se bude nově řídit společnými (harmonizovanými) pravidly. Tento integrovaný přístup by měl zajistit vzájemnou propojenost a podmíněnost realizovaných opatření s již zmíněným synergickým efektem a naopak omezenou izolovaností dílčích akcí;
- ♦ zúžit v oblasti vnitřních záležitostí počet fondů a programů ze šesti na dva, a to konkrétně přes vznik společného nástroje dvou fondů, Azylového a migračního fondu (Asylum and Migration Fund) a Fondu pro vnitřní bezpečnost (Internal Security Fund) spolu se společnými principy řízení této politiky a pravidly pro její praktickou realizaci;
- ♦ ustanovit společná horizontální pravidla pro nástroje vnějších aktivit EU.

2. Budoucí finanční perspektiva¹² a změny na výdajové straně

Oproti současnému finančnímu rámci, který stanovil strop pro závazky celkem na celé sedmileté období ve výši 1,12 % součtu HND všech členských států¹³, navrhuje Komise tuto hranici pro období po roce 2014 ve výši 1,08 % úhrnného HND (strop pro platby se má rovněž snížit na 1,03 % HND z 1,06 %).¹⁴ Celková výše vlastních zdrojů přidělených na krytí ročních prostředků na platby by neměla překročit 1,23 % souhrnného HND všech členských států.¹⁵

Současná finanční perspektiva byla relativně inovativní co do nové skladby výdajů, které byly restrukturalizovány tak, aby jasněji vyjadřovaly vazbu na stanovené cíle, mezi něž patřilo především:¹⁶

- ♦ přispět k úspěšné realizaci předchozího a připravovaného rozšíření;
- ♦ podpořit celkovou konkurenceschopnost;
- ♦ podpořit růst evropské ekonomiky a vznik většího množství a lepších pracovních míst;

¹¹ Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský sociální fond, Kohezní fond, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a budoucí Evropský námořní a rybářský fond.

¹² Návrh meziinstitucionální dohody na léta 2014 až 2020 počítá již s 28člennou EU. Chorvatsko by se mělo stát členem EU k 1. červenci 2013 po ratifikaci přístupové smlouvy všemi členy EU.

¹³ Meziinstitucionální dohoda byla během současného sedmiletého období několikrát měněna (jako reakce na nové potřeby ve financování nových aktivit, na hospodářskou a finanční krizi nebo kvůli automatickým statistickým úpravám). Na základě původně schválené meziinstitucionální dohody z roku 2006 činil strop závazků 1,048 % HND, 1 % HND jako strop pro platby a 1,24 % HND jako strop pro vlastní zdroje (poté od roku 2010 ve výši 1,23 % HND jako reakce změny výpočtu HND).

¹⁴ EVROPSKÁ KOMISE. Pozměněný návrh Nařízení rady, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020. Brusel, 2012.

¹⁵ EVROPSKÁ KOMISE. Pozměněný návrh Rozhodnutí rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie. Brusel, 2011.

¹⁶ JAKŠ, J. Financial Perspectives (Framework) 2007–2013 and the Challenge of the Eastern EU Enlargement. Mnichov, 2006, s. 6.

- ♦ realizovat koncept evropského občanství přes realizaci oblasti svobody;
- ♦ posílit roli EU ve světě.

Převážný podíl na výdajích reprezentují historicky nejvýznamnější položky – společná zemědělská politika v rozsahu 40 % (z toho více jak 80 %, tj. jednu třetinu celého rozpočtu, reprezentují tradiční zemědělské výdaje v podobě přímých plateb a tržních opatření), a dále kohezní politika s necelými 36 % všech výdajů. Následují s necelou desetinou všech výdajů investice do podpory konkurenceschopnosti a po 6 procentech výdaje na vnější aktivity a administrativu. Blížší údaje ukazuje tab. č. 1.

Tab. č. 1: Upravený finanční rámec 2007–2013 (v běžných cenách)

Položka závazků	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem 2007–2013
1. Udržitelný růst	53,979	57,653	61,696	63,555	63,974	67,614	70,147	438,618
1a. Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	8,918	10,386	13,269	14,167	12,987	14,853	15,623	90,203
1b. Koheze pro růst a zaměstnanost	45,061	47,267	48,427	49,388	50,987	52,761	54,524	348,415
2. Ochrana a správa přírodních zdrojů	55,143	59,193	56,333	59,955	59,888	60,810	61,289	412,611
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
3. Občanství, svoboda, bezpečnost a právo	1,273	1,362	1,518	1,693	1,889	2,105	2,376	12,216
3a. Svoboda, bezpečnost a právo	637	747	867	1,025	1,206	1,406	1,661	7,549
3b. Občanství	636	615	651	668	683	699	715	4,667
4. EU jako globální hráč	6,578	7,002	7,440	7,893	8,430	8,997	9,595	55,935
5. Administrativa (správa)	7,039	7,380	7,525	7,882	8,091	8,523	9,095	55,535
6. Kompenzace a vyrovnávací platby	445	207	210	–	–	–	–	862
Prostředky na závazky celkem	124,457	132,797	134,722	140,978	142,272	148,049	152,502	975,777
jako procento HND	1,02 %	1,08 %	1,16 %	1,18 %	1,15 %	1,13 %	1,15 %	1,12 %
Prostředky na platby celkem	122,190	129,681	120,445	134,289	133,700	141,360	143,911	925,576
jako procento HND	1,00 %	1,05 %	1,04 %	1,12 %	1,08 %	1,08 %	1,08 %	1,06 %
Dostupná rezerva	0,24 %	0,19 %	0,20 %	0,11 %	0,15 %	0,15 %	0,15 %	0,17 %
Strop vlastních zdrojů jako procento HND	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %

Pramen: EVROPSKÁ KOMISE. Financial framework 2007–2013 (adjusted according to the different revisions), 2012.

Z časového hlediska je zajímavé, jaký vliv měl přechod na novou finanční perspektivu v roce 2007 (viz tab. č. 2). Významný je především růst relativní váhy výdajů na politiku koheze, především tedy podpory zaostávajících regionů a méně ekonomicky vyspělých zemí (o více než pětinu). Rostoucí tendenci má rovněž podpora konkurenceschopnosti (více jak desetiny). Naopak relativní váha výdajů na zemědělskou politiku klesla.¹⁷

Tab. č. 2: Srovnání struktury výdajů evropských rozpočtů finanční perspektivy 2000–2006 a z roku 2007

Hlava	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Velikost EU	EU-15				EU-25			EU-27
Souhrnný rozpočet celkem	97,8	97,6	97,7	97,4	97,6	97,6	97,4	97,5
z toho								
1. Udržitelný růst								
1a. konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	30,7	29,1	31,3	31,0	34,8	32,4	32,1	37,5
1b. koheze pro růst a zaměstnanost	5,0	5,1	5,7	5,1	5,5	5,8	6,3	5,7
2. Ochrana přírodních zdrojů z toho tržně orientované výdaje a přímé platby	25,7	24,0	25,5	26,0	29,3	26,6	25,8	31,8
3. Občanství, svoboda, bezpečnost a právo	54,7	54,7	52,3	52,3	47,2	49,7	50,3	46,3
3a. svoboda, bezpečnost	49,2	51,1	49,2	48,4	42,6	45,4	45,9	36,0
3a. svoboda, bezpečnost a právo	1,0	1,0	1,3	1,1	1,1	1,3	1,4	0,9
3b. občanství	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,2
4. EU jako globální partner	0,7	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,7
5. Administrativa	6,0	6,9	7,0	7,1	7,3	7,2	6,6	6,2
6. Kompenzace	5,5	5,9	5,8	5,9	5,8	5,8	6,1	6,2
	1,4	1,2	1,0	0,4	1,4	1,2	1,0	0,4
EDF	1,9	2,2	2,2	2,6	2,4	2,4	2,6	2,5
ESUO	0,2	0,2	0,1					

Pramen: EVROPSKÁ KOMISE. EU Budget 2007. Financial Report. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2008.

I přes uvedený pokles váhy se výdaje na společnou zemědělskou politiku staly jedním z hlavních problematických bodů při vyjednávání kompromisní podoby finančního rámce. Na rozdíl od současnosti totiž byla tato politika reformována na základě kompromisu mezi členskými zeměmi, který byl dosažen tři roky před diskusemi nad novou podobou perspektivy. I tak byla nová podoba politiky měnící především pohled na podmínky výplaty jednotných plateb zemědělcům, vč. přístupu k velkým agrárním podnikům, pro liberálně orientované země nedostatečně zreformovaná. Naproti tomu vůle k další reformě (aniž se ta

¹⁷ Především vzhledem k poklesu výdajů na přímé platby a tržní opatření, jejichž podíl poklesl o více jak čtvrtinu na všech výdajích.

dohodnutá plně implementovala) byla u druhého křídla reprezentovaného především Francií minimální (i vzhledem k nedostatečnému času k plnohodnotné diskusi). Současná debata o budoucí podobě politik a rozpočtu se na rozdíl od přístupu před sedmi lety časově shodují.

Z hlediska podoby nového víceletého rámce po roce 2014 a nyní vedených diskusí nad jeho konečnou podobou je zajímavé srovnání s vývojem jednotlivých návrhů a schválenou podobou z roku 2006. Z tab. č. 3 vyplývají zajímavé posuny a odlišné vnímané priority, kdy především Komise předložila návrh, který oproti předchozímu období zvyšoval maximální strop výdajů.¹⁸

Tab. č. 3: Srovnání jednotlivých návrhů a konečné podoby finanční perspektivy 2007–2013 (v mil. EUR, stálé ceny roku 2004)

Hlava	Návrh Komise (červenec 2004)	Návrh EP (červen 2005)	Evropská rada (prosinec 2006)	Konečná podoba (květen 2006)	Změna oproti návrhu Komise
1. Udržitelný růst					
1a. konkurenceschop- nost pro růst a zaměstnanost	457,995	446,930	379,739	382,139	- 17 %
1b. koheze pro růst a zaměstnanosti	121,687	110,600	72,120	74,098	- 39 %
	336,308	336,330	307,619	308,041	- 8 %
2. Ochrana přírodních zdrojů	400,294	392,306	371,244	371,344	- 7 %
z toho tržně orientované výdaje a přímé platby	301,074	293,105	293,105	293,105	- 3 %
3. Občanství, svoboda, bezpečnost a právo					
3a. svoboda, bez- pečnost a právo	14,724	16,053	10,270	10,770	- 27 %
3b. občanství	9,210	9,321	6,630	6,630	- 28 %
	5,514	6,732	3,640	4,140	- 25 %
4. EU jako globální partner	61,223	62,436	48,463	49,463	- 19 %
5. Administrativa	57,670	54,765	50,300	49,800	- 14 %
6. Kompenzace	800	800	800	800	-
Celkem závazky v % HND EU 27	992,706 1,20 %	973,290 1,18 %	860,816 1,05 %	864,316 1,05 %	- 13 % -

Pramen: EVROPSKÁ KOMISE. European Union. Public Finance. Luxembourg, 2008.

Dle původního návrhu Komise je patrné, že finanční rámec měl mít podstatně silnější finanční krytí. To však naráželo na představy některých členských zemí – hlavních čistých plátců, kteří v rámci tzv. dopisu šesti (konkrétně šlo o Fran-

¹⁸ Rozsah rozpočtu by rostl i absolutně vzhledem k ekonomickému růstu v období let 2004 a 2005.

ci, Německo, Nizozemsko, Rakousko, Švédsko a Velkou Británií) upozornily, že budou prosazovat relativně menší (vůči úhrnnému HND) rozpočet ve srovnání s předchozím obdobím. Podle Komise měla mít naopak Evropská unie k dispozici odpovídající prostředky, kterými by mohla reagovat na aktuální problémy; šlo zejména o slábnoucí konkurenční pozici evropských ekonomik v procesu globalizace, o zvýšenou ekonomicko-sociální heterogenitu rozšířené EU, o nutnost posilovat roli Evropy při řešení mezinárodně politických otázek a vyrovnávat se s aktuálními bezpečnostními riziky v návaznosti na realizovaný prostor volného pohybu osob (migrační toky, organizovaný zločin, hrozba terorismu ad.).

Postoj Evropského parlamentu se příliš od Komise nelišil. Výjimkou byl požadavek relativního posílení výdajů, které byly klasifikované jako nepovinné¹⁹. Velmi kritickým hodnocením a proměnou prošel návrh perspektivy v rámci mezivládních jednání. V konečné fázi podoba rozpočtu vyplývající z dohody mezi mezivládní Radou a nadnárodním Parlamentem vykristalizovala v rámeč, který byl jednak svým relativním rozsahem podstatně menší, ale také odlišný v podílech jednotlivých výdajových okruhů. Paradoxně největšího relativního poklesu doznaly výdajové položky, které jsou spjaty s aktivitami, od nichž se očekává, že by měly napomoci řešit hlavní problémy, kterým čelí všechny členské státy společně – ztráta konkurenceschopnosti, výzvy spjaté s nelegální mezinárodní migrací, hrozbou terorismu a kriminality a posílením „evropského“ občanství a identity.

Je ale nutné zdůraznit, že škrty se dotkly položek, které nemají mandatorní charakter a nejsou tak vázány na dodatečné reformy (společná zemědělská politika), nebo jiné legislativní změny. Základní stanoviska členských zemí se při vyjednávání na mezivládní úrovni lišila, protože odrážela národní zájmy. Přesto lze vysledovat několik zájmových koalic, které se utvořily v rámci rozhodovacího procesu. Předně jde o již zmíněnou skupinu šesti prosazujících minimalistickou verzi rozpočtu s tím, že by tímto snížily své pozice čistých plátců. Naproti tomu se zformovala skupina nových členských zemí a skupina relativně chudších zemí, nebo zemí s chudými regiony z původní EU 15.²⁰

Lze očekávat, že na obdobném půdorysu se zformují zájmové koalice i v současném vyjednávání. Do zájmů a uvažování jednotlivých hráčů navíc vstoupila potřeba řešit příčiny a důsledky stávající ekonomické a dluhové krize v eurozóně. Přestože zavedené či budoucí sjednané podpůrné finanční mechanismy, prostřednictvím kterých se vybrané země snaží zabezpečit finanční stabilitu eurozóny, působí mimo rámeč společného rozpočtu EU, je pravděpodobné, že především v rámci kohezní politiky a podpory evropské infrastruktury mohou být postižené

¹⁹ Šlo o relevantní jev v období, kdy nebyla schválena Lisabonská smlouva. Vliv Evropského parlamentu při schvalování ročních rozpočtů byl tedy větší u nepovinných výdajů.

²⁰ Blíže viz BIČ, J. Hospodářské politiky jako nástroj pro dotváření evropského ekonomického prostoru. Praha, 2010, s. 98–102.

země podpořeny. Např. jednou z diskutovaných forem podpory je návrh na relativně nižší podíl spolufinancování projektů z národních prostředků.

Tab. č. 4: Návrh finančního rámce 2014–2020 (v cenách roku 2011)

Položka závazků	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Celkem 2014-2020
1. Inteligentní růst podporující začlenění	64,769	67,015	68,853	70,745	72,316	74,386	76,679	494,763
z toho: hospodářská, sociální a územní soudržnost	50,464	51,897	53,177	54,307	55,423	56,474	57,501	379,243
2. Udržitelný růst: přírodní zdroje	57,845	57,005	56,190	55,357	54,357	53,371	52,348	386,472
z toho výdaje související s trhem a přímé platby	42,363	41,756	41,178	40,582	39,810	39,052	38,309	283,051
3. Bezpečnost a občanství	2,620	2,601	2,640	2,679	2,718	2,757	2,794	18,809
4. Globální Evropa	9,400	9,645	9,845	9,960	10,150	10,380	10,620	70,000
5. Správa	8,622	8,755	8,872	9,019	9,149	9,301	9,447	63,165
z toho: správní výdaje orgánů	7,047	7,115	7,184	7,267	7,364	7,461	7,561	51,000
6. Náhrady	27	0	0	0	0	0	0	27
Prostředky na závazky celkem	143,282	145,021	146,400	147,759	148,690	150,195	151,888	1,033,235
jako procento HND	1,10 %	1,09 %	1,08 %	1,08 %	1,07 %	1,06 %	1,06 %	1,08 %
Prostředky na platby celkem	133,976	141,175	144,126	138,776	146,870	144,321	138,356	987,599
jako procento HND	1,03%	1,06 %	1,06 %	1,01 %	1,06 %	1,02 %	0,96 %	1,03 %
Dostupná rezerva	0,20 %	0,17 %	0,17 %	0,22 %	0,17 %	0,21 %	0,27 %	0,20 %
Strop vlastních zdrojů jako procento HND (na krytí prostředků na platby)	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %

Pramen: Vlastní zpracování na základě údajů Evropské komise. Pozměněný návrh Rozhodnutí rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie, Brusel, 2011; Evropská komise, Pozměněný návrh Nařízení rady, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020, Brusel, 2012.

3. Finanční perspektiva a hlavní změny politik EU

Z upraveného návrhu (Tab. č. 4) vyplývá, že se Komise na rozdíl od předchozí perspektivy držela relativního rozsahu rozpočtu z minulého období. Jde

však o částky v maximální možné výši, a je tedy velmi pravděpodobné, že reálný objem prostředků bude v čerpání celkově nižší. Pokud jde o strukturu alokací, je navrženo navýšení podílu výdajů na podporu koheze a konkurenceschopnosti o cca 4 procentní body na 48 %, a to především díky výši podpoře konkurenceschopnosti, neboť je předložen pouze mírný růst výdajů na politiku soudržnosti, jež by se v dalším období měla podílet necelými 37 % na alokaci výdajových závazků.

Druhý nejvýznamnější okruh výdajů na společnou zemědělskou politiku, schovaný pod názvem Udržitelný růst: přírodní zdroje, relativně poklesne na více než 36% podíl. Oproti současnému finančnímu rámci sice nedošlo na první pohled k razantní změně, přesto je navrženo pokračování trendu poklesu podílu výdajů na zemědělskou politiku. Její nejvíce kritizovaná část, tedy dotace zemědělcům v podobě přímých plateb a opatření ovlivňujících situaci na zemědělském trhu, poklesne v rámci alokace všech výdajů na 27 %. Navíc, jak bude rozebráno dále, se diskutuje další reforma této politiky.

V případě zbývajících výdajových okruhů nedošlo oproti současným alokacím závazků k významným změnám. Navržený podíl alokace výdajů na evropskou bezpečnost a občanství činí cca 2 % (nyní cca 1,2 %), na vnější aktivity 7 % (nyní cca 6 %) a výdaje na administrativu EU necelých 6 % (nyní cca 6 %). Drobnou výjimkou jsou alokované výdaje na tzv. náhrady. Jde o prostředky určené pro nové členské země, které jsou jim vypláceny, aby jejich čistá rozpočtová pozice vůči EU byla bezprostředně po přistoupení k EU výhodnější (než začnou řádně čerpat prostředky z dohodnutých programů). Zatímco v současné perspektivě čerpaly tyto finance Bulharsko a Rumunsko až do roku 2009, nyní je pro Chorvatsko navrženo čerpání pouze pro rok 2014 a vzhledem k jeho ekonomické síle také v relativně menší částce.

Spolu s novým finančním rámcem by se měla proměnit také podoba jednotlivých politik. Nejvýznamnější politikou bude podpora hospodářské a sociální soudržnosti (resp. regionální politika EU). Komise navrhuje nové kategorie regionů, které určují formu čerpání finančních prostředků s daným objemem alokace a možné podpůrné aktivity směřující k naplnění stanovených cílů kohezní politiky. V současné perspektivě existují dvě základní skupiny²¹, v nichž jsou navíc explicitně vyčleněny jednak regiony postižené statistickým efektem vyplývajícím z rozšíření EU o chudé oblasti a pak také regiony, které již na rozdíl od předchozího období nesplňují podmínku způsobilosti čerpat pomoc pro chudé oblasti. Tento přístup by měl být nahrazen doplněním dvou stávajících kategorií zvláštní skupinou přechodových regionů, jejichž HDP na obyvatele je mezi 75 % a 90 % průměru EU. Speciální pravidlo bylo vymezeno pro regiony, které v současném

²¹ Jde o relativně více finančně podporované regiony konvergence, jejichž HDP na obyvatele je pod 75 % unijního průměru, a zbývající regiony způsobilé v rámci cíle podpory konkurenceschopnosti a zaměstnanosti.

období jsou zařazeny v kategorii konvergenčních a pro následující období stanovenou podmínku pro tuto klasifikaci již nesplňují. Po roce 2014 by měly získat dvě třetiny svých současných přidělů.

Jisté omezení prostředků na politiku soudržnosti vyplývá z návrhu zafixovat maximální výši prostředků pro jednotlivé členské státy ve výši 2,5 % HND. Tento návrh je podporován argumentem, že mnoho členských států má potíže s čerpáním velkého objemu prostředků EU během omezeného časového období. Využití prostředků ze strukturálních fondů navíc ztěžuje fiskální situace v některých členských státech vzhledem k podmínce vnitrostátního spolufinancování.²²

Další, významnou, novinkou je těsnější a hlubší provázání politiky soudržnosti s unijní politikou podpory konkurenceschopnosti definovanou v podobě strategie Evropa 2020. Výsledky této politiky²³ nejsou dlouhodobě uspokojivé vzhledem k rozdílnému přístupu k reformám v jednotlivých členských státech.

Za prvé by měl pro všechny strukturální fondy vzniknout společný strategický rámec, jehož prostřednictvím by se jasněji implementovaly do konkrétních investic cíle strategie Evropa 2020. Součástí by tak měly být i dohody o partnerství mezi Komisí a členskými státy. Měly by vymezovat závazky na vnitrostátní a regionální úrovni.

Jako zajímavá, ale také pro řadu členských států kontroverzní se jeví navrhovaná kondicionalita (podmíněnost) využití strukturálních fondů v členských zemích. Ta by měla být aplikována jednak ex-ante, tedy ještě předtím než budou strukturální fondy čerpány v podobě řádně fungujícího národního institucionálního rámce (např. co do podmínek zadávání veřejných zakázek nebo makroekonomicky zdravých rozpočtových podmínek), ale rovněž ex-post, kdy se bude posuzovat plnění závazků vyplývajících z dohodnutých smluv o partnerství, jež vycházejí se svými závazky ze strategie Evropa 2020. V tomto případě může být vyjmuta 5 % z národní alokace jako tzv. výkonnostní rezerva, která bude v polovině programovacího období přiznána těm členským státům, které splní stanovené závazky (nebo dokonce dosáhnou největšího pokroku).²⁴

Větší evropský rozměr by kohezní politika měla získat díky růstu finanční podpory pro investice do klíčové evropské infrastruktury v podobě dopravních, energetických a komunikačních (transevropských) sítí. Za tímto účelem by měl vzniknout nový instrument Nástroj k propojení Evropy, jež by mohl obsahovat celkovou alokaci ve výši 40 mld. eur (v závazcích v cenách roku 2011) plus navíc

²² EVROPSKÁ KOMISE. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních ohledně ERDF, ESF, CF, EAFRD, ENRF. Brusel, 2011.

²³ Do roku 2010 rámcově určené Lisabonskou strategií. Např. viz RÝSOVÁ, L. – Čajka, P. European Competitiveness. Ostrava, 2008.

²⁴ EVROPSKÁ KOMISE. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních ohledně ERDF, ESF, CF, EAFRD, ENRF. Brusel, 2011.

10 mld. eur vyčleněných z Kohezního fondu.²⁵ Podle představy Komise bude tento nástroj řízen centrálně. Princip adicionality však bude spjat i s touto oblastí s tím, že vyšší podpory spolufinancování z rozpočtu EU dosáhnou investice realizované v regionech způsobilých v rámci cíle konvergence než v rámci cíle konkurenceschopnosti.

Komise navrhla tento nástroj vzhledem k dosavadní zkušenosti, kdy členské státy prostřednictvím vlastních rozpočtů nepřikládaly dostatečný význam investicím do nadnárodních nebo přeshraničních infrastrukturních projektů, které mají přispět k fungování vnitřního trhu EU či lépe propojit centra a periferie.

V této souvislosti je nutné uvést také další novinku, která souvisí s příjmovou stránkou rozpočtu, a tím je Radou odsouhlasený návrh změn nařízení, které byly navrženy Evropským parlamentem, umožňující spuštění pilotního projektu společných dluhopisů EU.²⁶ Mají mít podobu projektových bondů emitovaných za účelem podpory investic do klíčové evropské infrastruktury (TEN)²⁷ v letech 2012 až 2013, a to až do výše 4,5 mld. eur. V případě, že se tento pilotní projekt osvědčí, navrhuje Komise projektové dluhopisy využít v období 2014 až 2020 v celkové sumě 50 miliard eur.

Prozatím by měly být dluhopisy vydány se zárukou EU ve výši 230 milionu eur s tím, že se mohou díky garancím Evropské investiční banky navýšit až na trojnásobek. Přesto se všechny uvedené sumy jeví jako nedostatečné, neboť podle odhadů je nutné do evropské infrastruktury investovat mnohonásobně vyšší částky, v letech 2010–2020 by mělo být investováno až 1,5 bilionu eur.²⁸

Druhou nejvýznamnější politikou zůstává společná zemědělská politika. Současná základní struktura politiky je tvořena dvěma pilíři (podporou zemědělců a podporou rozvoje venkova). Navržené reformy rámcově pokračují v dosavadním trendu proměny této politiky. Přestože se důchodový motiv této politiky neruší, obsahují navržené reformy prvky,²⁹ které se jednak snaží eliminovat slabiny současné podoby politiky, ale také ji z rozpočtového hlediska posunout více směrem k vnímání poskytování veřejných statků. Vedle ekonomických (důchodových) aspektů tedy více rozvinout aspekty environmentální (řešení externalit a financování veřejných statků).

²⁵ Tato částka představuje přibližně 8 % z celkové alokace pro kapitulu „Inteligentní růst podporující začlenění“. Spolu s vyčleněnou sumou z Kohezního fondu jde o jednu desetinu této kapitoly.

²⁶ RADA EU. Council approves project bond pilot phase. Brussels, 2012.

²⁷ Blíže viz Evropský parlament, Rada. Regulation of the European Parliament and of the Council amending Decision No 1639/2006/EC establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007–2013) and Regulation (EC) No 680/2007 laying down general rules for the granting of Community financial aid in the field of the trans-European transport and energy networks. Common Guidelines. Brussels, 2012.

²⁸ EURACTIV. Evropa vyzkouší, jak budou fungovat projektové dluhopisy. 2012.

²⁹ EVROPSKÁ KOMISE. Legal proposals for the CAP after 2013. Brussels, 2012.

Doznat změn by tedy měly jak přímé platby, tak i podpora venkova. Pokud jde o přímé platby,³⁰ měla by být zrušena současná praxe rozdílného přístupu k jednotlivým členským státům prostřednictvím zrušení dvou typů přímých plateb. V současnosti se jeden režim týká starých členských zemí, Malty a Slovinska³¹ na jedné straně a druhý systém zbývajících zemí, které přistoupily po roce 2004³². Nově má být totiž zavedena pouze základní platba, která již nebude obsahovat současnou praxi relativně nižší podpory v nově přistoupivších zemích. Má fungovat na základě platebních oprávnění, která mají být alokována na národní či regionální bázi. V úvahu by se přitom měla brát hektarová výměra zemědělské půdy, jež je způsobilá k nárokování plateb v prvním roce reformy, tedy v roce 2014. V podstatě by mělo jít o propojení obou typů současných plateb (SPS a SAPS). Navíc by platba neměla být stejná pro celou EU. Výše plateb by měla být jednoznačně oddělená od produkce. Přesto je členským státům ponechán omezený prostor pro vyplacení podpory vázané na vyšší produkce (v případě potíží, nebo potřeby ochrany vybraného sektoru).

Vedle této základní podpory má být zavedena ještě dodatečná platba, jež je navržena v rámci tzv. ozeleňování. Podstatou je, že vyplacení 30 % z národní alokace by mělo být podmíněno šetrnějším přístupem k zemědělské půdě, např. prostřednictvím diverzifikace pěstovaných plodin nebo udržování stálých pastvin a ochranou krajiny. Zvláštní podporu by měly dostávat ještě zemědělci hospodařící ve znevýhodněných přírodních oblastech (5 % z národní alokace) nebo mladí farmáři do 40 let.³³

Subvence by měly získat pouze aktivní hospodařící zemědělci a nikoliv ti, kteří systematickou činnost nevykonávají. Komise rovněž oživila návrh, který nebyl schválen v předchozích reformách, a to zastropování max. výše přímých plateb na farmu ve výši 300 tisíc eur, jímž míří proti velkým zemědělským podnikům ve snaze více podporovat malé, příp. rodinné farmy. Pro malé zemědělce je rovněž navržen jednodušší systém podpor co do dodržování podmíněných pravidel.

³⁰ EVROPSKÁ KOMISE. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy. Brussels, 2011.

³¹ Tyto země byly v mechanismu SPS – jednotné platby na farmu. Její podstatou je určitá podmíněnost výplaty podpory, která již není z větší části svým objemem přímo vázána na objem produkce (především ekologická, environmentální, citlivé chování k chovaným zvířatům, zodpovědnosti k veřejnému zdraví).

³² Tato skupina zemí využívala systém SAPS – jednotné platby na plochu. Její výplaty vyplývají z podmínek uzavřených v přístupových smlouvách v podobě plateb na způsobilý hektar zemědělské půdy až do výše vnitrostátního stropu.

³³ EVROPSKÁ KOMISE. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy. Brussels, 2011.

Pokud jde o opatření v podobě intervencí na zemědělském trhu,³⁴ představují tyto historické mechanismy v současné době již minoritní aktivity podílející se na zemědělských výdajích méně než jednou desetinou. Reforma dále počítá s jejich omezováním, zejm. v případě zrušení mléčných kvót, kvót na cukr, nebo s omezením, které se týká výsadby vinic. Rámcově by tržní opatření měla mít charakter mimořádných aktivit záchranné sítě využívané v krizových situacích, jako jsou náhlé nerovnováhy na trhu nebo řešení živočišných chorob. Další záměr je zacílen na fungování potravinového výrobního a obchodního řetězce, v jehož rámci má být podporováno lepší postavení zemědělců prostřednictvím vzniku kratších zásobovacích vztahů bez příliš mnoha prostředníků.

V rámci pilíře rozvoje venkova se navrhuje podpora pojištění a vznik fondů pro řízení rizik, se kterými se zemědělci musí vypořádat při nejistých podmínkách vývoje trhu a nestálostí trhu. Z hlediska tržního postavení zemědělců a jejich bližšího vztahu se spotřebiteli je navržena podpora přímého prodeje a místních trhů.

Závěr

Návrh finanční perspektivy nepředstavuje dramatické změny v podobě evropských rozpočtů po roce 2014. Evropská komise přistupovala k podobě návrhu odlišně, než jak tomu bylo v roce 2004. Z hlediska jeho relativní výše nenavrhl významný růst relativní váhy, jako tomu bylo v případě současného rámce. Rozpočet tak nadále zůstává nástrojem, který se svou ekonomickou vahou a strukturou liší od běžných národních fiskálních nástrojů. Přesto je s navrženým rámcem potenciálně spjato několik změn, novinek a také výzev pro nové členské země, včetně České republiky.

Pro skupinu států, které přistoupily k EU po roce 2004, jsou z rozpočtového hlediska nejvýznamnější prostředky spjaté s kohezní a také částečně se zemědělskou politikou. Plán reformy politiky soudržnosti se soustředí na její zefektivnění z hlediska dosahování stanovených cílů a také co do příspěvku politiky k podpoře konkurenceschopnosti, která jako politika dosud z větší části selhávala. K tomuto účelu by měla přispět především jednodušší pravidla, koncentrace prostředků na menší počet priorit, mnohem užší propojení kohezní politiky s cíli hospodářské strategie Evropa 2020, nově uzavíraná partnerství mezi unijními orgány a členskými zeměmi a především nově zvažovaná kondicionalita vyplácení prostředků. Potenciálně se tak může zúžit prostor pro specifické úpravy, které si vymezují jednotlivé členské státy vzhledem ke svým potřebám.

³⁴ EVROPSKÁ KOMISE. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation). Brussels, 2011.

Návrh na přibližně stejný objem prostředků při těchto uvažovaných změnách vyvolává odlišné reakce. Zatímco pro vyspělejší členské země, které jsou čistými plátcí do rozpočtu EU, je přednostní menší alokace, pro nové členské státy, zejména např. Českou republiku,³⁵ je prioritou výdaje na kohezní politiku nesnižovat. V této logice je pro země střední a východní Evropy dosti rizikový i návrh podmíněnosti výplat. Potýkají se totiž s méně kvalitním institucionálním rámcem, který v praxi znamená časté selhávání veřejného sektoru při hospodaření s rozpočtovými prostředky, a také se slabými výsledky, které dosahují ve sledovaných ukazatelích strategie Evropa 2020 (a dříve Lisabonské strategie). Na rozdíl od současného období by tak mohly být oprávněny k získání relativně menšího objemu prostředků. Většina členských států se v současnosti dále potýká s neplněním podmínek Paktu stability a růstu.

Snaha Komise o větší finanční podporu z evropského rozpočtu (konkrétně z alokace určené pro výdajový okruh kohezní politiky a konkurenceschopnosti) pro transevropské sítě má podobné konsekvence jako výše uvedené návrhy. V praxi tento nástroj může znamenat, že zejm. chudší státy na tyto prostředky nemusejí dosáhnout a vzhledem k tomu, že tento nový nástroj je zařazen do výdajového okruhu „Inteligentní růst podporující začlenění“ a má být také podpořen částí alokace Kohezního fondu, budou nové členské státy s touto novinkou nesouhlasit.

Charakter a význam společné zemědělské politiky se bude odvíjet od plánu pokračovat ve snižování její finanční náročnosti a snahy dát jí nový smysl. Komise v tomto navrhla tři varianty, které se liší ambiciózností této změny. Celkově by se zemědělská politika měla ve vnímání více posunout od nástroje podpory důchodů zemědělců k politice, která sice poskytuje dotace, ale v podobě veřejných statků, a která zároveň má více charakter strukturální politiky. To by prakticky znamenalo pokračující posilování pilíře podpory venkova (nikoliv čistě zemědělské činnosti) a vnesení prvků plnění cílů hospodářské strategie Evropa 2020 a klimatických závazků ze strany agrárního sektoru. Je otázkou, nakolik se i v konfrontaci se zkušenostmi s příčinami nedávné potravinové krize podaří skloubit naplnění záměru vyšší potravinové bezpečnosti (zajištění dostatku potravin) na jedné straně a přispívat k boji proti změně klimatu, resp. podporovat další environmentální požadavky (vč. tzv. greeningu, tedy ozelenění zemědělské politiky) na straně druhé.

Vzhledem k zájmům jednotlivých členských zemí a dosavadnímu trendu integračního vývoje je nejvíce pravděpodobná střední varianta méně razantní reformy. I ta by ovšem mohla znamenat náročnější dostupnost dotací, na které jsou zemědělci zvyklí. Konkrétně pro české zemědělství je bezpochyby výhodný záměr odstranit stávající diskriminační nastavení ve výši vyplácených přímých

³⁵ Viz EURACTIV. Budoucnost kohezní politiky EU po roce 2013. Praha, 2011.

plateb mezi zeměmi původní patnáctky a státy přistoupivšími v období po roce 2004. Naproti tomu plán na zastropování plateb pro větší farmy bude mít v podmínkách existence velkých zemědělských podniků, které se díky historické zkušenosti kolektivizace nacházejí hlavně na území nových členských států, silné odpůrce. Vedle České republiky se proti tomuto plánu prozatím postavily také Slovensko nebo Rumunsko. Podporují je rovněž Německo, Velká Británie nebo Itálie.³⁶

Kritický pohled členských států, opět např. i České republiky, se týká záměru na greening zemědělské politiky a s tím spjaté nové strukturování alokace na národní platby. Za tímto účelem lze očekávat návrhy na změkčení podmínek pro určené alokace a podporu dobrovolnosti těchto přístupů. S tímto, ale také i výše uvedenými záměry, souvisí i další kritické výtky, které lze shrnout v podobě obavy o další růst administrativní náročnosti této politiky pro zemědělce.

Celkově návrh reformy společné zemědělské politiky vzbudil velké množství kritických ohlasů. Pro ekologická sdružení je návrh reformy málo ambiciózní, pro odpůrce reforem nereálný a škodlivý co do potenciálních efektů (zvýšená byrokracie, umělé transformace velikosti zemědělských podniků, pokles konkurenceschopnosti evropských producentů ad.). Reforma se stane také politickým tématem v Evropském parlamentu, který Lisabonskou smlouvou získal pravomoc spolurozhodovat o konečné podobě reformy, neboť téměř všechny klíčové politické frakce vyjádřily po zveřejnění návrhu reformy, dosti kritické ohlasy.³⁷

Návrh budoucí finanční perspektivy tedy i přes zaznívající úvahy ohledně prohloubení integračního vývoje v kontextu nyní probíhající dluhové krize a dlouhodobě pocítovaným potřebám ekonomických a politických reforem nepřínáší žádné dramatické změny od jeho dosavadní podoby. Změny, které navíc nejsou vzhledem k mnohým kritickým ohlasům vůbec jisté, v tomto rámci zapadají do dlouhodobého trendu postupných úprav. Přesto některé výše uvedené návrhy mohou znamenat menší omezení redistribuční funkce mezi více a méně vyspělými ekonomikami a naopak drobné posílení alokační funkce rozpočtu sledující dosahování spíše evropských zájmů a cílů. Z hlediska krize eurozóny může znamenat posun v rozpočtové politice EU potenciální zavedení společných evropských bondů, jejichž zavedení může být zdůvodňováno případným úspěchem pilotních projektových dluhopisů. Jejich využití však dokonce i v rozpočtech po roce 2014 nyní není jisté. I proto je zavedení společných dluhopisů jako nástroje zmírnění problémů některých nebonitních členských zemí eurozóny v krátko- až střednědobém časovém horizontu málo pravděpodobné.

³⁶ EURACTIV. ČR má v boji proti zastropování dotací pro velké farmy spojence. Praha, 2011.

³⁷ Blíže k prezentaci kritických ohlasů viz EURACTIV. Reforma zemědělské politiky čelí v EU kritice. Praha, 2011.

Literatura:

- 1) BIČ, J. Hospodářské politiky jako nástroj pro dotváření evropského ekonomického prostoru. In: DVOŘÁKOVÁ, V. Evropeizace veřejné sféry. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 98–102.
- 2) ČÁSTEK, M. Reforma rozpočtu EU: velká očekávání vs. současná realita. In: Současná Evropa, 2010, roč. XV, č. 1.
- 3) EL-AGRAA, A. (ed.). The European Union. Economics and Politics. 8. vydání. Cambridge : Cambridge University Press, 2007.
- 4) EURACTIV. Budoucnost kohezní politiky EU po roce 2013. Dostupné z <http://www.euractiv.cz/regionalni-rozvoj/link-dossier/budoucnost-kohezni-politiky-eu-po-roce-2013-000078>. [24. 10. 2011].
- 5) EURACTIV. ČR má v boji proti zastropování dotací pro velké farmy spojení. Dostupné z <http://www.euractiv.cz/zemedelstvio/clanek/cr-ma-v-boji-proti-zastropovani-dotaci-pro-velke-farmy-spojence-petici-zemi-vcetne-nemecka-008502>. [24. 10. 2011].
- 6) EURACTIV. Evropa vyzkouší, jak budou fungovat projektové dluhopisy. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/evropa-pry-vyzkousi-jak-budou-fungovat-projektove-dluhopisy-009922>. [30. 5. 2012].
- 7) EURACTIV. Reforma zemědělské politiky čelí v EU kritice. Dostupné z <http://www.euractiv.cz/zemedelstvio/clanek/reforma-zemedelske-politiky-celi-v-eu-kritice-009243>. [24. 10. 2011].
- 8) EVROPSKÁ KOMISE. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A budget for Europe 2020. Brussels, 2011.
- 9) EVROPSKÁ KOMISE. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A simplification Agenda for the MFF 2014–2020. Brussels, 2012.
- 10) EVROPSKÁ KOMISE. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A simplification Agenda for the MFF 2014–2020. Brussels, 2012.
- 11) EVROPSKÁ KOMISE. Communication from the Commission. Europe 2020. A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 2010.
- 12) EVROPSKÁ KOMISE. Commission Staff Working Paper. The added value of the EU budget. Accompanying the document Commission Communication A budget for Europe 2020. Brussels, 2011.

- 13) EVROPSKÁ KOMISE. EU Budget 2007. Financial Report. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2008.
- 14) EVROPSKÁ KOMISE. European Union. Public Finance. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.
- 15) EVROPSKÁ KOMISE. Financial framework 2007–2013. Adjusted according to the different revisions. 2012. Dostupné z http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fwko713/fwko713_en.cfm#cf07_13 [30. 5. 2012]
- 16) EVROPSKÁ KOMISE. Legal proposals for the CAP after 2013. Dostupné z http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm. [30. 5. 2012].
- 17) EVROPSKÁ KOMISE. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu, Fondu soudržnosti, Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a Evropského námořního a rybářského fondu, jichž se týká společný strategický rámec, o obecných ustanoveních ohledně Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského soc. fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006. Brusel, 2011.
- 18) EVROPSKÁ KOMISE. Pozměněný návrh Nařízení rady, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020. Brusel, 2012.
- 19) EVROPSKÁ KOMISE. Pozměněný návrh Rozhodnutí rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie. Brusel, 2011.
- 20) EVROPSKÁ KOMISE. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy. Brussels, 2011.
- 21) EVROPSKÁ KOMISE. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation). Brussels, 2011.
- 22) EVROPSKÝ PARLAMENT, RADA. Regulation of the European Parliament and of the Council amending Decision No 1639/2006/EC establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007–2013) and Regulation (EC) No 680/2007 laying down general rules for the granting of Community financial aid in the field of the trans-European transport and energy networks. Common Guidelines. Brussels, 2012. Dostupné z <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/pe00/pe00027.en12.pdf>. [10. 7. 2012].
- 23) JAKŠ, J. Financial Perspectives (Framework) 2007–2013 and the Challenge of the Eastern EU Enlargement. Working Paper. Mnichov : C.A.P., 2006. Dostupné z http://www.cap.lmu.de/download/2006/2006_eu-china_jaks.pdf. [5.1.2012].

- 24) RADA EU. Council approves project bond pilot phase. Brussels, 2012. Dostupné z http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/131659.pdf. [15. 7. 2012].
- 25) RÝSOVÁ, L. – ČAJKA, P. European Competitiveness. In: Globalisation and its Impact on localities. Ostrava: University of Ostrava, 2008, s. 189–196.

Summary:

Change in the EU Budget after 2014 and Reforms of the EU Policies

The multiannual financial framework declares the political priorities of the European Union in terms of their financial dimension. Negotiations over the future shape of a seven-year framework that was presented by the European Commission last year are currently held. This article deals with the shape of the new financial perspective for the period from 2014 to 2020 from several point of view. Firstly, an approach of the European Commission, which is analyzed in comparison with the previous proposal of 2004 and also according to background of the results of negotiations between Member States and a framework approved by the European Parliament and the Council, is evaluated. Secondly, attention is focused on the potential change in the nature of budgetary policy with an emphasis on the design of two major spending policies and reforms that should be implemented after 2014.

Keywords:

Budget of the EU, EU policies, reforms, economic and social cohesion, agricultural policy, new member states