

ROZPOČET EU V ANALOGII S FEDERÁLNÍM ROZPOČTEM USA: DISKUZE O MOŽNÝCH PODOBÁCH ROZPOČTU EVROPSKÉ UNIE V KONTEXTU POSÍLENÍ JEHO VÝZNAMU¹

Eliška Straková

Shrnutí

Rozpočet Evropské unie plní zásadní funkci uskutečňování integračního procesu Evropské unie. V kontextu veřejných financí v Evropské unii však zaujímá poněkud zvláštní pozici. V důsledku skladby výdajů, příjmů, ale i jeho funkcí nebývá do diskuzí o veřejných financích zařazován, a to ani v oblasti možného vytvoření fiskální unie. Cílem textu je na základě analogie k federálnímu rozpočtu USA zhodnotit, jak by mohl rozpočet EU do budoucna vypadat, aby byla zároveň posílena jeho role i význam. První kapitola vychází z teorie fiskálního federalismu. Druhá kapitola využívá metody analogie a komparace k posouzení unijního a federálního rozpočtu USA z hlediska funkce rozpočtu, příjmové a výdajové struktury rozpočtu. Poslední kapitola shrnuje možné budoucí podoby rozpočtu EU s hodnocením pravděpodobnosti jejich zavedení a identifikuje základní problémy, z nichž vyplývá slabá pozice rozpočtu EU. Dostupné informace naznačují, že důležitou roli v posílení pozice unijního rozpočtu může sehrát zavedení nových vlastních zdrojů příjmů.

Klíčová slova: rozpočet EU, výdaje a příjmy rozpočtu EU, vlastní zdroje příjmů, federální rozpočet USA, fiskální federalismus, Evropská Unie

Abstract

EU BUDGET IN COMPARISON WITH THE US FEDERAL BUDGET: THE DISCUSSION ABOUT THE POSSIBLE EU BUDGET FORM IN THE CONTEXT OF STRENGTHENING ITS IMPORTANCE

The EU budget realizes integration proces of the EU. In context of the public finance in the European Union has EU budget very specific position. Due to its functions, expenditures and revenues structure is not discussed in the context of public finance or not even in the context of possible creation of fiscal union. The aim of this paper is with analogy to the US federal budget to evaluate the future EU budget form in the context of strengthening its role and importance. The first part describes the fiscal federalism theory. The second part uses analogy and comparison methods to evaluate EU budget and US federal budget from the budget functions point of view, revenue and expenditure budget structure. The last part sums up the possible future EU budget forms with their probability of implementation and also identifies the main problems causing the weak position of EU budget. It seems that the implementation of new own revenue resources can be very important for strengthening EU budget role.

Keywords: EU budget, EU expenditure and revenue, own resources, US federal budget, fiscal federalism, European Union

1 Konzultace vznikla za podpory projektu VŠE – IGA F2/7/2014 Nové směry governance ve světle finanční a dluhové krize.

Úvod

Již od samotného vzniku evropské integrace bylo počítáno s neustále postupující spoluprací v mnoha oblastech s cílem vytvořit její co nejhlubší formu vedoucí až k politické unii. Zatím nejvýznamnější, ale i nejvíce diskutovanou spoluprací mezi členskými zeměmi, se zdá být projekt evropské měnové unie. Její vytvoření s sebou sice přineslo nesporné výhody používání společné měny, avšak zdůraznilo problematiku ekonomicky rozdílných zemí. Tyto významné diference byly zdůrazněny s příchodem finanční a hospodářské krize, která následně zcela otevřeně poukázala na fiskální nezodpovědnost členských zemí Evropské unie.

V důsledku prudkého zhoršení veřejných financí v členských státech byly zavedeny různé mechanismy kontroly tohoto sektoru, které se však neomezují jen na hraniční hodnoty 3% deficitu veřejných financí a 60% veřejného zadlužení k poměru HDP dané země. Celkově dochází k unijnímu dohledu nad veřejnými financemi v jednotlivých členských zemích. Ty předkládají Komisi návrhy svých národních rozpočtů a plánovaných reforem, přičemž Rada Evropské unie tyto plány schvaluje či doporučuje nápravná opatření ke stabilizaci sektoru veřejných financí.

Hospodářská krize zdůraznila problémy fungování Evropské unie jako ekonomické integrace a přinesla s sebou různé návrhy řešení vedoucí k opětovnému růstu, a to od těsnější spolupráce mezi státy po zachování větší suverénnosti pro jednotlivé členské země. Jednou z myšlenek, která začala být opět hojně diskutovaná, bylo řešení nestability veřejného sektoru v Evropské unii – respektive v eurozóně – zavedením fiskálního federalismu.

Fiskální federalismus vychází z co nejefektivnějšího využívání veřejných financí prostřednictvím různých úrovní vlád, jež mají různé pravomoci a odpovědnosti. Jedná se tedy o různě propojené veřejné rozpočty, z nichž každý může mít své vlastní příjmy, výdaje, ale také v rámci spolupráce různých úrovní vlád může docházet k dotačním opatřením či přesunu jiných transferů. Důležitým rozpočtem v daném systému je rozpočet centrální, v USA rozpočet federální vlády, který stojí na vrcholu systému fiskálního federalismu. Evropská unie má sice svůj vlastní společný rozpočet, avšak z hlediska systému veřejných financí v EU je mu věnována jen minimální pozornost.

Ačkoliv je tedy fiskální federalismus teorií, která bývá zvažována z hlediska řešení problémů veřejných financí členských států, rozpočet Evropské unie v tomto systému nehraje podstatnou roli. V současné době je ze strany členských zemí v důsledku hospodářské krize a z ní vyplývajících úsporných opatření nemyslitelné posilovat roli unijního rozpočtu na úkor rozpočtů národních, zatímco nadnárodní instituce prezentované Komisí a Evropským parlamentem se snaží jeho podobu přiblížit právě nadnárodním aspektům integrace.

Cílem následujícího textu je zhodnotit aktuální význam rozpočtu EU v systému veřejných financí v Evropské unii, a to v analogii k federálnímu rozpočtu USA a nastínit další vývoj unijního rozpočtu a jeho roli v oblasti veřejných financí. Text by měl potvrdit hypotézu, že posílení pozice unijního rozpočtu v rámci veřejných financí Evropské unie lze spíše dosáhnout reformními kroky v příjmové či výdajové oblasti než aplikací modelu fiskálního federalismu dle analogie federálního rozpočtu USA. K ověření hypotézy by měly dopomoci následující otázky:

- 1) Je rozpočet Evropské unie vnímán jako regulérní součást veřejných financí v Evropské unii?
- 2) Jaké podoby a role by rozpočet EU mohl mít v systému fiskálního federalismu?
- 3) Jakými způsoby by mohl být v současné době posílen význam rozpočtu Evropské unie?
- 4) Bylo by možné zavedení obdobné struktury rozpočtu EU v analogii k federálnímu rozpočtu USA?

Text je koncipován jako diskuze o současné situaci veřejných financí v Evropské unii s důrazem na roli společného unijního rozpočtu. Srovnání s federálním rozpočtem se tedy zabývá pouze základními znaky a abstrahuje od nutné existence vytvoření federálního uspořádání států Evropské unie z politického hlediska. Fiskální federalismus je zkoumán z hlediska systémové struktury vztahů a ekonomického hlediska, je abstrahováno od dlouhodobého historického vývoje, ačkoliv jeho role má doazajista významný vliv na výslednou podobu jak rozpočtu EU, tak USA.

První kapitola se zabývá obecně teorií fiskálního federalismu s důrazem na významné myšlenky, které ve svých textech prezentuje například Oates vycházející z myšlenek dalších významných ekonomů zabývajících se oblastí veřejných financí a fiskálním federalismem. Detailní makroekonomická analýza dopadu fiskálního federalismu je ponechána stranou.

Druhá kapitola zjednodušeně porovnává rozpočet Evropské unie s federálním rozpočtem USA, a to z hlediska základních funkcí rozpočtu, příjmové a výdajové strany. Následně je diskutována možná podoba unijního rozpočtu, a to především na základě analogie a komparace s federálním rozpočtem Spojených států amerických.

Třetí kapitola diskutuje možné podoby rozpočtu Evropské unie s důrazem na posílení jeho významu a hodnotí možnost jejich zavedení.

1. Základní myšlenky teorie fiskálního federalismu

Rozdělení fiskální odpovědnosti v Evropské unii je poslední dobou velmi diskutovanou záležitostí. Ačkoliv finanční a hospodářská krize zdůraznila neochotu jednotlivých členských zemí postupovat k těsnější integraci, je jasné, že některé politiky nebo alespoň jejich části, je efektivnější provádět na unijní, tedy centrální úrovni. Některé je naopak lepší ponechat v kompetenci samotných členských zemí – většinou však v důsledku citlivosti daných politik, nikoliv z důvodu jejich efektivnosti. Je tedy otázkou, zda jednotlivé činnosti spíše centralizovat či decentralizovat, neboli rozhodnout o úrovni vlády v integraci, na které bude docházet k neefektivnějšímu provádění daných politik. Právě oblast fiskální politiky patří k těm velmi citlivým, které si členské země ponechávají ve své kompetenci. Tím de facto brání vybudování zamýšlené fiskální unie a zjednodušenému fungování eurozóny i Evropské unie jako celku.

Fiskální federalismus lze definovat jako optimální rozvržení vztahů v rozpočtové soustavě dle jednotlivých úrovní vlády, tedy jako způsob rozložení pravomocí a odpovědností za poskytování veřejných statků a jejich financování. Cílem fiskálního federalismu je co neefektivněji přerozdělovat veřejné finanční prostředky na adekvátní úrovni vládnutí, tedy většinou na úrovni místních vlád, států a federální vlády (Peková, 2005, s. 355–356).

Dabrowski (2014, s. 21–22) definuje vytvoření fiskální unie v Evropské unii několika základními znaky, mezi něž řadí:

- vyšší stupeň centralizace fiskálních zdrojů na úrovni Evropské unie;
- vytvoření nových (skutečně) vlastních zdrojů příjmů pro rozpočet EU (nikoliv příjmy založené na podílu HND členských států);
- harmonizaci zdanění;
- mechanismus fiskální disciplíny na úrovni Evropské unie i na národní úrovni;
- nárůst unijních pojistných (záchranných) mechanismů;
- vytvoření instituce s fiskální autoritou na nadnárodní úrovni.

Je zřejmé, že v každé zemi má veřejný sektor zcela jistě různé úrovně správy, což znamená, že o systému fiskálního federalismu nemluvíme pouze v souvislosti s existencí federativního uspořádání států. Při rozlišování úrovně fiskálního federalismu je tedy důležitý stupeň rozhodování daný onou centralizací systému (Oates, 1991, s. 262–263). Oates zdůrazňuje, že pokud má veřejný sektor v systému fiskální decentralizace být úspěšný a efektivní, je nutné, aby nižší úrovně nesly zcela plnou odpovědnost za své rozpočty a jejich profinancování. To lze zajistit právě správou vlastních příjmů, což představuje klasický decentralizovaný model fiskálního federalismu. Tímto je též poukázáno spíše na neefektivitu systému v centralizovaném modelu fiskálního federalismu, který spočívá v nesamostatnosti nižších úrovní v oblasti příjmů, které jsou přerozdělovány právě z centra. V praxi je však využíván tzv. kombinovaný model fiskálního federalismu, kde nižší úrovně vlád mohou počítat právě i s finančními dotacemi od centrální vlády (Peková, 2004, s. 170).

Obecně decentralizovaný systém správy veřejných financí představuje v případě odlišných preferencí a různorodých oblastí efektivnější systém, který brání ztrátám plynoucím z případné centralizace. Na druhou stranu je zdůrazňováno, že pokud existují politiky, jež jsou prováděny efektivněji na centrální úrovni, je nutné je centralizovat a naopak (Oates, 1991, s. 263). Hlavní smysl fiskálního federalismu tedy souvisí s využíváním výhod plynoucích z jednotlivých úrovní vládnutí.

Funkce jednotlivých úrovní řízení vlády lze rozlišit na základě hlavních mikro a makroekonomických aspektů fiskální politiky. Musgrave specifikuje tři základní funkce rozpočtu pro dané úrovně vlády (Buchanan, 1960, s. 235–236). Hlavní funkcí fiskálního federalismu je dle Musgraveho alokační funkce, kterou jsou schopny neefektivněji plnit právě nejnižší úrovně vlády. Funkce redistribuční a stabilizační by naopak měly být centrálně řízeny ústřední mocí. U redistribuční funkce by bylo možné polemizovat o její centralizaci či decentralizaci, avšak existuje předpoklad, že nižší úrovně vlád by mohly přerozdělování finančních prostředků využívat spíše v agresivnější podobě, což by v důsledku mohlo znamenat neefektivní rozdělování finančních prostředků.

Oates se dále věnuje i myšlence daňového určení pro jednotlivé úrovně vlád a otázce vyrovnanosti jednotlivých rozpočtů. Původ příjmů plynoucích z daní lze obecně rozdělit na daně progresivní povahy, které je efektivní vybírat na centrální úrovni, zatímco místní vlády by se měly specializovat na výběr daní souvisejících s obyvateli, jako jsou místní poplatky či daně z nemovitostí apod. Důchodové a spotřební daně lze naopak efektivně vybírat na střední úrovni vlády. Daňovým určením dle jednotlivých typů úrovní vlády se zabývají i jiní autoři, například již zmíněný Musgrave, Charles McRule, Robert Gordon, Timothy Goodspeed a další (Oates, 1991, s. 266–268).

Z hlediska vyrovnanosti jednotlivých úrovní rozpočtů upozorňuje Oates (1999, s. 1126–1130) na skutečnost, kdy jednotlivé vládní úrovně nemusí nutně hospodařit s vyrovnaným rozpočtem z důvodu poskytování transferů z jiných úrovní vlády, přičemž tento způsob hospodaření s veřejnými financemi se zdá být velmi častý a poměrně i moderní. Transfery tedy například pomáhají dotovat různé programy, anebo vyrovnávat právě záporná salda veřejných financí na nižších úrovních.

Samozřejmě existují různé názory na sdílení kompetencí v kontrastu se zachováním suverenity ve fiskální oblasti. Výhody centralizace v dané oblasti lze spatřit jednak ve společném poskytování služeb a z nich vyplývajících úspor z rozsahu. Dalším důvodem může být eliminace neefektivních vlivů externalit. Naopak decentralizace je očekávána v případech rozdílných preferencí jednotlivých občanů a též v důsledku lepšího či bližšího porozumění občanům, které lze zajistit přes nejbližší úroveň vládnutí v dané zemi, tedy přes místní vlády (Baldwin, Wyplosz, 2013, s. 491).

Právě článek 5 Smlouvy o Evropské unii vymezuje tzv. princip subsidiarity, na základě něhož může Evropská unie rozhodovat v jiných než výlučných pravomocích pouze v případě, pokud lze dosáhnout většího účinku či rozsahu dané činnosti než na úrovni nižších vlád (Evropská Unie, 2008). Právě princip subsidiarity je základem decentralizace a naopak je přirovnáván k jakési brzdě centralizace působící především v oblasti sdílených politik (Břicháček, 2011, s. 11–20). Na druhou stranu, vláda v Evropské unii složená z institucí zastávajících nadnárodní zájmy integrace, se zdá dle Břicháčka být rozhodující a udávající budoucí směr vlády v integraci. Jedinou proti-centrálně orientovanou institucí je v tomto případě Rada Evropské unie. Jako další argument podporující budoucí centralizaci řízení je zmiňováno hlasování kvalifikovanou většinou, které je vnímáno jako souhlas i pro státy, které při hlasování byly proti, tedy celkový výsledný souhlas přiklánějící se k nadnárodnímu celku.

Předurčení budoucího vývoje Evropské unie směřujícího k celkové centralizaci je spatřováno i v rostoucí roli Komise společně s Evropským parlamentem a jejich snaze vytvořit vlastní zdroje příjmů do společného rozpočtu. Požadavek na navyšování celkových příjmů rozpočtu vyplývá ze zamýšlených priorit daných v současné době především strategií Evropa 2020. Zavedení nových zdrojů příjmů na centrální úrovni by mělo vést k nezávislé vládě Komise v důsledku existence vlastních unijních zdrojů příjmů nezávislých na jednotlivých zemích (Strejček, 2011, s. 94–97). Protipólem k tomuto postoji jsou však jednotlivé členské státy se svými úspornými rozpočty, ke kterým byly nuceny přejít v důsledku vypořádání se s negativními důsledky krize a tedy i neochota navyšovat celkové stropy rozpočtu EU.

2. Rozpočet EU v analogii s federálním rozpočtem USA

Federální soustava rozpočtů Spojených států amerických se skládá z tří základních úrovní: z centrálního rozpočtu federální vlády, státních rozpočtů a rozpočtů místních vlád. Mezi jednotlivými úrovněmi vlád fungují kooperační vztahy s přerozdělováním finančních prostředků ve formě dotací. Ty využívá centrální vláda jako jeden z možných způsobů, jak si prosadit své vlastní zájmy v daném státě či místní úrovni a tedy ovlivnit či regulovat činnost nižších úrovní vlád (Stiglitz, 1997, s. 587–611).

Co se týče postavení rozpočtu Evropské unie mezi ostatními rozpočty, zjednodušeně by se dalo taktéž charakterizovat tříúrovňovým systémem. Na nejnižší úrovni veřejných financí jsou z unijního hlediska místní vlády, nad nimi vlády jednotlivých států a pozici

centrálního rozpočtu můžeme přisoudit rozpočtu Evropské unie. Hlavním problémem, pro takto v současnosti nefunkční systém, zdá se být vysoká suverenita jednotlivých členských zemí, daná ne příliš jednoznačnými pravomocemi na základě principu subsidiarity. Celkově je rozpočet Evropské unie vnímán členskými státy jako rozpočet doplňkový k rozpočtům národním. Jeho postavení v rozpočtovém vertikálním systému není tedy zcela zásadní.

Na druhou stranu, ačkoliv se může zdát, že rozpočet Evropské unie nehraje významnou roli ve financování rozvoje ekonomik členských zemí, jeho význam pro realizaci jednotlivých projektů, které přispívají k rozvoji jak členských zemí, tak i Evropské unie jako celku, je zcela nezastupitelný a zásadní. Pomocí spolufinancování přes Evropské strukturální a investiční fondy² je možné pro programové období 2014–2020 hradit až 85 % nákladů projektu, a to v závislosti na konkrétním typu projektu (MFČR, 2014, s. 5).

Ohledně vytvoření fiskální unie probíhají mnohé debaty odborníků i laiků. Často bývá kritizováno vytvoření projektu měnové unie bez společné fiskální politiky a zdůrazňován právě příklad fiskálního federalismu v USA, kdy při jeho budování došlo k převzetí velkého zadlužení jednotlivých států federace. I když toto řešení nepřipadá na úrovni Evropské unie v současné době v úvahu, ponaučením pro Evropskou unii může být skutečnost, že slabá centrální vláda nevytvoří dokonalejší celek spolupracujících států. K tomu, aby Evropská unie i nadále efektivně fungovala, je zapotřebí vytvoření vlastních daňových výnosů vybíraných na centrální úrovni a nespolehat se pouze na stanovená pravidla či kvóty, jakými je například Pakt stability a růstu (Sylla, 2014, s. 173–174).

2.1 Základní charakteristika a funkce rozpočtu EU

Hlavním nesporným problémem rozpočtu Evropské unie je jeho velikost, která neumožňuje plnit stabilizační funkci rozpočtu, zatímco funkce alokační a redistribuční jsou částečně naplňovány. Velikost rozpočtu Evropské unie bezpochyby souvisí se strukturou výdajů, příjmů, ale i celkovým pohledem členských zemí na jeho roli ve veřejných financích.

Právě jeho velikost poukazuje na to, že role rozpočtu již dávno neodpovídá odrazu postupující integrace a stagnuje jak ve své velikosti, tak v zásadní proměně výdajových i příjmových politik, které by lépe odrážely aktuální potřeby Evropské unie. Pokud bychom srovnali rozpočet Evropské unie s federálním rozpočtem USA, a to pouze v kontextu výkonnosti těchto dvou ekonomik, z tabulky 1 je zřejmé, že rozpočet EU nevykazuje rostoucí trend jako rozpočet USA, který by měl z 20,3 % HDP USA v roce 2014 stoupnout na 21,7 % HDP USA v roce 2020. Oproti tomu se celkové výdaje z rozpočtu EU od roku 2014, kdy začala nová sedmiletá finanční perspektiva, snižují a od roku 2018 se celková výše rozpočtu EU má pohybovat dokonce pod 1 % HND EU³. Z hlediska velikosti není rozpočet EU zdaleka odpovídající a v posledních letech navíc dochází ke snižování celkových výdajů v důsledku vlivu finanční a hospodářské krize, což zajisté ubírá na jeho celkové významnosti.

2 Jedná se o Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský námořní a rybářský fond, Evropský sociální fond, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Fond soudržnosti.

3 Ačkoliv tabulka 1 porovnává velikost HDP, nikoliv HND, ke kterému se rozpočet EU vztahuje, rozdíl ve vyjádření velikosti rozpočtu EU nejsou významné.

Tabulka 1 | Srovnání vývoje HDP USA a EU v mld. USD (současné ceny) a velikosti federálního rozpočtu USA a rozpočtu EU v % HDP v letech 2007–2020

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
USA HDP, mld. USD	14 571	14 815	14 517	15 065	15 619	16 266	16 873	17 527	–	–	–	–	–	–
rozpočet federální vlády, % HDP	19,1	20,2	24,4	23,4	23,4	22,1	20,8	20,3	20,9*	21,3*	21,4*	21,5*	21,6*	21,7*
EU28 HDP, mld. USD	17 664	19 021	17 013	16 946	18 320	17 263	17 971	18 498	–	–	–	–	–	–
rozpočet EU (položky na závazky), % HDP	1,02	1,08	1,16	1,18	1,15	1,13	1,15	1,03	1,02	1,00	1,00	0,99	0,98	0,98

* odhad

Zdroj: European Commission, 2013, s. 8; European Commission, 2014a, s. 118–119; Unctadstat, 2015; Office of Management and Budget, 2015a.

Zvyšování celkových výdajů rozpočtu je bohužel politicky neprůchodné a už vůbec se nedá hovořit o jeho velikosti v desítkách % HND EU. Snahy o navýšení rozpočtu byly zaznamenány již hned v pokrizovém období, kdy se návrhy na jeho velikost pohybovaly mezi 5–10 % HND EU, avšak bez výsledku (European Parliament, 2011). Komise, Evropský parlament, ale i některé státy (např. Polsko) se snažily prosadit štědrý rozpočet i v současné finanční perspektivě, což se nepodařilo v důsledku silného rozhodujícího slova čistých plátců do rozpočtu. Zajímavé je, že zamítnuté návrhy na zvýšení současného celkového sedmiletého rozpočtu se pohybovaly ve výši 1,11 % či 1,13 % HND EU oproti původnímu 1 % HND EU (De Corte et al., 2012, s. 128), což není až tak znatelné zvýšení oproti výše zmiňovaným 5 % HND EU.

Tato situace pouze poukazuje na to, že ačkoliv je navýšení prostředků do rozpočtu EU zásadní pro jeho další efektivní fungování a posílení jeho významu v kontextu evropských veřejných financí, je dost nepravděpodobné, že k němu za současných stále platných pravidel a nezměněné výdajové či příjmové struktury rozpočtu EU v budoucích letech dojde.

S velikostí rozpočtu EU souvisí i jeho funkce, které odpovídají současnému účelu rozpočtu. Alokační funkci plní rozpočet EU pomocí výdajových politik, které se však neorientují na klasické národní veřejné statky, přičemž jak bylo zmíněno výše, alokační funkce spadá na základě efektivity především do rozhodování vlád členských zemí. Prostřednictvím redistribuční funkce rozpočtu dochází k vyrovnávání sociální a ekonomické úrovně, což je uskutečňováno přes podpory z fondů politiky soudržnosti, v rámci společné zemědělské politiky prostřednictvím přímých plateb, z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova, Evropského rybářského fondu a prostřednictvím programu týkajícího se odstavení jaderných elektráren (European Commission, 2015). I tak je redistribuční funkce velmi omezená, přičemž v současné finanční perspektivě došlo nadále ke snížení celkových prostředků na jednotlivé výdajové politiky. Problematickou oblast snižující

účinnost redistribuční politiky představují též stále platné korekční mechanismy (Csűrös, 2013, s. 100–102).

Funkci stabilizační rozpočet EU nevykonává, čímž je omezená jeho role v obdobích poznamenaných hospodářskou krizí. V Evropské unii je rozhodováno o veřejných financích spíše z hlediska koordinačního, doporučujícího či varovného a nápravného. Na druhou stranu lze identifikovat náznaky mechanismů, které stabilizační funkci s nadsázkou plní. Jde o mechanismy stojící mimo strukturu rozpočtu EU⁴, které dokážou reagovat na nečekané situace okamžitou finanční pomocí, a to nejen v rámci členských zemí, ale i zemí kandidátských či třetích zemí (Csűrös, 2013, s. 102–106). V důsledku hospodářské krize došlo dokonce k vytvoření nových nástrojů⁵, které se více soustředí na pomoc postiženým oblastem (European Commission, 2014c). Z hlediska velikosti však tyto nástroje stojící mimo strukturu unijního rozpočtu tvoří pro současnou finanční perspektivu pro období 2014–2020 přibližně 0,04 % HND EU (Council of the EU, 2013, s. 3).

Hospodářskou situaci v členských zemích nelze ovlivnit z hlediska povahy příjmových zdrojů, jež nejsou propojeny přes daňový systém a z hlediska účelu rozpočtu EU, kterým je především alokace a redistribuce finančních prostředků. Dodatečné úpravy rozpočtu a tedy přesunutí finančních prostředků do potřebných podkapitol rozpočtu je sice možné, ale vcelku s nevýznamným dopadem, protože celkové stropy rozpočtů nedovolují významné změny již schválené finanční perspektivy. A pokud ano, vždy se jedná o navýšení finančních prostředků na úkor snížení finančních prostředků z jiné výdajové oblasti.

V důsledku hospodářské krize a zdůrazněné nedůsledné fiskální odpovědnosti členských zemí vznikly určité dočasné mechanismy, které měly ze strany Evropské unie napomoci právě nejvíce postiženým zemím. Ty vznikly mimo strukturu rozpočtu EU. Evropský mechanismus finanční stabilizace (EFSM) se vztahoval k makroekonomické a finanční pomoci, která mohla být poskytnuta všem členským zemím. Jako jediný byl krytý rozpočtem EU, přičemž kapacita tohoto nástroje byla až 60 mld. Eur. Dnes již mechanismus nefunguje, stejně jako Evropský nástroj finanční stability (EFSF), jenž byl vyhrazen pouze pro finanční pomoc zemím eurozóny. Tyto dočasné nástroje byly nahrazeny trvalým nástrojem vztahujícím se též pouze k zemím eurozóny, tzv. Evropským stabilizačním mechanismem (ESM). Je tedy vidět, že v rámci veřejných financí Evropské unie vznikají centralizované instituce či nástroje, avšak bez vztahu k rozpočtu EU – kromě tedy zmiňovaného EFSM.

2.2 Příjmová strana rozpočtu

Nedostačující systém příjmů financující rozpočet EU je zdůrazňován již dlouhodobě jako problematický. Na rozdíl od dosavadní struktury výdajů se v této oblasti předpokládá značný posun v důsledku založení skupiny na nejvyšší úrovni pro vlastní zdroje, která by měla do konce roku 2016 představit reformu příjmů založených na financování z opravdu vlastních zdrojů Evropské unie (European Commission, 2014b). Těmi

4 Například Fond solidarity, Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci či nástroj flexibility.

5 Celkové rozpětí pro závazky týkající se růstu a zaměstnanosti, zvláštní flexibilita pro řešení nezaměstnanosti mládeže a posílení výzkumu, flexibilita na pomoc nejchudším, rozpětí pro nepředvídané události.

se myslí takové zdroje příjmů, které souvisí s činností a existencí Evropské unie jako integrace.

Současný systém zdrojů příjmů tvoří tradiční vlastní zdroje, zdroj vybíraný z DPH, HND a ostatní zdroje. Tzv. tradiční vlastní zdroje, tedy cla vybíraná v rámci obchodu se třetími zeměmi, zemědělské dávky a dávky z cukru a izoglukózy, dnes tvoří přibližně 10 % z celkových příjmů rozpočtu EU. Dalším, tzv. třetím zdrojem, je zdroj založený na DPH. Pro členské státy je stanovena – až na výjimky⁶ – jednotná sazba 0,30 % z harmonizovaného vyměřovacího základu DPH členských zemí, jenž nesmí přesáhnout 50 % HND dané země (European Commission, 2014e). Čtvrtý zdroj je poté dopočítán jako zdroj doplňkový k pokrytí celkových výdajů, a to jako určité procento z HND daného členského státu. Jak je zřejmé, podstata tohoto čtvrtého zdroje zcela nesouvisí s Evropskou unií jako integrací. Krom zmíněných hlavních zdrojů dále existují i ostatní zdroje tvořené například z přebytku rozpočtu EU z minulého roku, příspěvků neunijních zemí či daní z mezd zaměstnanců EU apod. (Official Journal of the European Union, 2007).⁷ Z výše uvedeného vyplývá, že pro rozpočet Evropské unie je typická vyrovnanost výdajů a příjmů. Konečný rozpočet tedy může být případně v přebytku, nemůže být nikdy deficitní – což je zásadní rozdíl oproti federálnímu rozpočtu USA.

Grafy 1 a 2 ukazují na odlišné složení příjmových zdrojů rozpočtu USA a EU. Zatímco hlavním příjmem federálního rozpočtu USA jsou daně, z 50 % tvořené daní z individuálních příjmů s neustále rostoucím podílem na celkových příjmech, rozpočet EU je přes 70 % tvořen příjmy plynoucími z podílu HND členských států. Druhým významným zdrojem příjmů pro federální rozpočet USA jsou příspěvky na sociální a důchodové zabezpečení, tedy zdroj, který na rozdíl od daní, nelze z hlediska výdajové podstaty v současných podmínkách rozpočtu EU zavést.

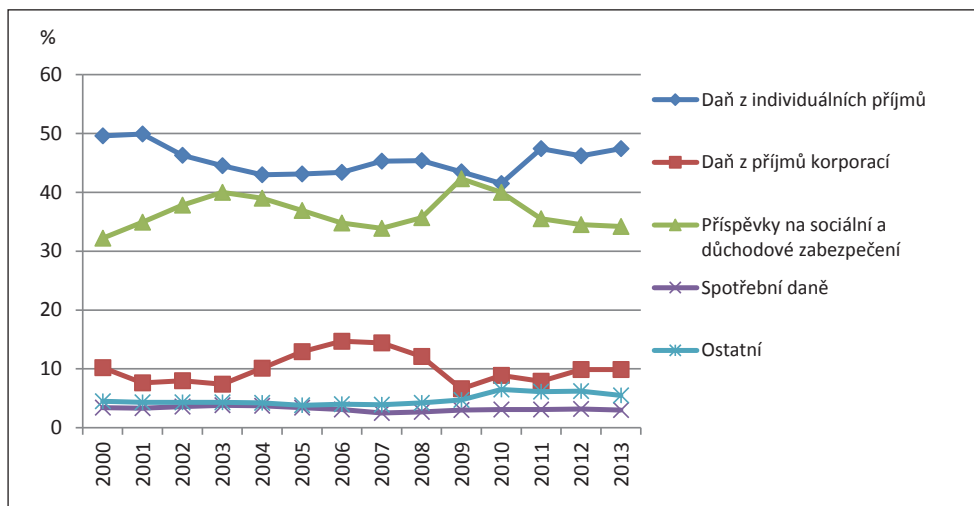
Již v roce 2011 představila Komise nové potenciální zdroje příjmů. Na ty navázala právě skupina na nejvyšší úrovni pro vlastní zdroje, která v současné době vychází především ze zavedení daně z finančních transakcí a nové transparentnější daně (DPH)⁸, která by měla nahradit dosavadní tzv. třetí zdroj (European Commission, 2014e, s. 19–20). Předpoklad při zavedení zmíněných nových příjmů by měl mít významný vliv na snížení celkového podílu třetího a čtvrtého zdroje, jejichž podíl na celkových zdrojích by měl klesnout z více jak 85 % v roce 2014 na 40 % v roce 2020. Za předpokladu téměř neměnného vývoje podílu tradičních vlastních zdrojů a ostatních zdrojů na celkových příjmech, by nové zdroje z finančních transakcí a DPH mohly tvořit adekvátní protiváhu ve výši i přes 40 % celkových příjmů (European Commission, 2013, s. 24; 2014e, s. 19).

6 V rámci třetího zdroje uplatňují sníženou sazbu 0,15 % pro současnou finanční perspektivu 2014–2020 Německo, Nizozemsko a Švédsko.

7 Ačkoliv jsou dnes cla a zemědělské dávky z důvodu již neexistujícího vzájemného rozdílu označovány jako jeden příjmový zdroj – tedy jako tradiční vlastní zdroje – je v textu použito pro zdroje odváděné z HDP a HND členských států jejich ustálené označení, tedy tzv. třetí a čtvrtý zdroj.

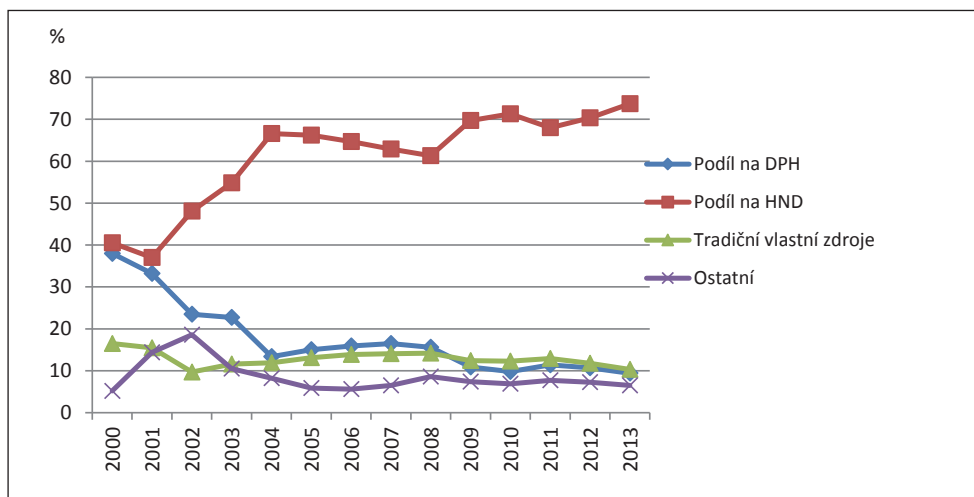
8 Systém výběru nového příjmu založeného na DPH by měl být jednodušší a spravedlivější, přičemž daňový základ by měl odpovídat nejmenšímu společnému jmenovateli národních systémů DPH.

Graf 1 | Vývoj podílů jednotlivých zdrojů příjmů federálního rozpočtu USA na celkových příjmech v % v období 2000–2013



Zdroj: Office of Management and Budget, 2015b.

Graf 2 | Vývoj podílů jednotlivých zdrojů příjmů rozpočtu EU na celkových příjmech v % v období 2000–2013



Zdroj: European Commission, 2014a, s. 122.

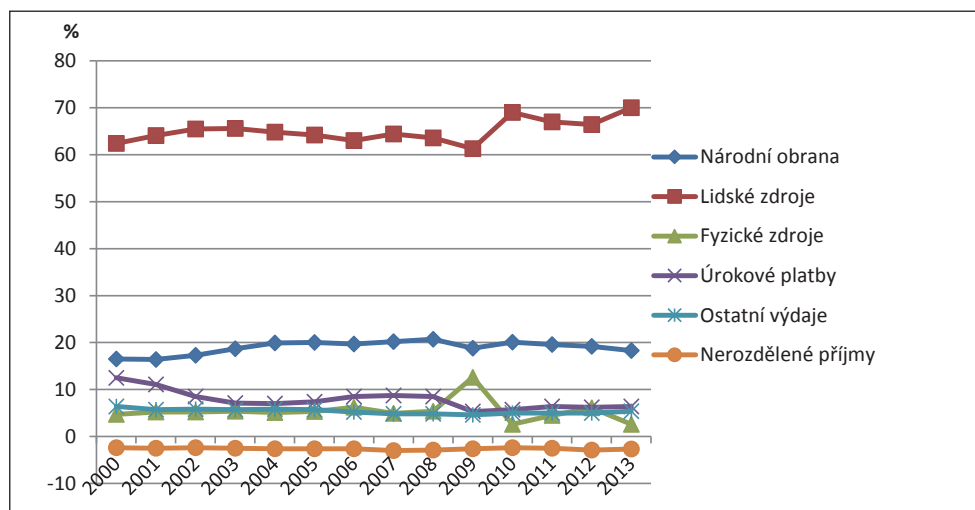
Z této struktury je již zřejmá bližší podoba ke struktuře federálního rozpočtu USA, která je založena především na daňových zdrojích podílejících se na celkovém podílu zdrojů přibližně 60 %, zatímco daňové zdroje v rozpočtu EU by tvořily výše zmíněných 40 %. Bohužel přiblížení struktury k větší transparentnosti financování Evropské unie není zamýšleno se současným navyšováním rozpočtu EU.

Zavedení nových zdrojů má nahradit odvody ze třetího a především pak čtvrtého zdroje, který je zdrojem doplňkovým a je předmětem dlouhodobých diskuzí mezi členskými zeměmi vznikajících na základě principu „juste retour“. Ten představuje situaci, kdy členské země očekávají jakousi spravedlivou vyrovnanost mezi tím, co do rozpočtu EU odvedou a zpětně získají. Na základě tohoto neoficiálně přijatého principu jsou tak ve výsledku finanční prostředky přiřazeny spíše na základě geografické příslušnosti daného členského státu, než na základě nejvyšší možné přidané hodnoty v rámci Evropské unie jako celku (EPRS, 2014).

2.3 Výdajová strana rozpočtu

Výdajová strana rozpočtu EU a USA je z hlediska struktury na první pohled zcela odlišná. Zatímco rozpočet USA se soustředí na národní politiky, rozpočet EU je spíše založen na sektorových oblastech, kde nejvýznamnější roli hraje politika soudržnosti a zemědělská politika. Grafy 3 a 4 ukazují celkové složení jednotlivých výdajových kapitol a jejich podílů na celkových výdajích. V případě Spojených států amerických je vývoj jednotlivých výdajových okruhů s mírnými výkyvy poměrně konstantní. Největší podíl na celkových výdajích mají výdaje na lidské zdroje⁹ a dále výdaje na obranu. Odhady k roku 2020 předpokládají rostoucí tendenci u všech výdajových kapitol kromě výdajů na obranu (Office of Management and Budget, 2015c). U výdajových okruhů rozpočtu EU a jejich podílů na celkových výdajích lze zaznamenat klesající tendenci u okruhu 3 Občanství, bezpečnost, svoboda a spravedlnost a okruhu 2 Ochrana a správa přírodních zdrojů za rostoucího podílu výdajové kapitoly 1 Udržitelný růst a téměř konstantního podílu u kapitol 4 EU jako globální hráč a 5 Správní výdaje.

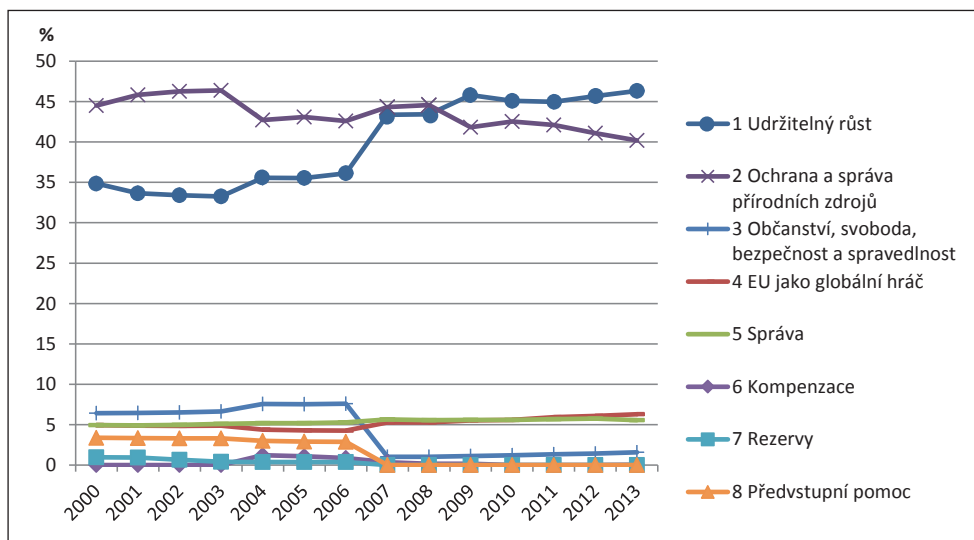
Graf 3 | Podíl výdajových kapitol federálního rozpočtu USA na celkových výdajích v % v období 2000–2013



Zdroj: Office of Management and Budget, 2015c.

9 Vysvětlení k jednotlivým výdajovým okruhům viz tabulka 3 v příloze.

Graf 4 | Podíl výdajových kapitol rozpočtu EU na celkových výdajích v % v období 2000–2013



Zdroj: European Commission, 2014a, s. 118–119.

Zatímco federální rozpočet USA odráží podobu většiny národních rozpočtů, politiky týkající se zdraví, sociálního zabezpečení, bydlení či obrany v rozpočtu EU nenajdeme. Porovnáme-li však podíl těchto výdajů na celkových výdajích z hlediska federálního rozpočtu USA a průměrných výdajů členských zemí Evropské unie jako celku, nejedná se o zanedbatelné údaje. Nejvyšší zastoupení přitom mají výdaje plynoucí na sociální zabezpečení. Jak ukazuje tabulka 2, výdaje na národní obranu, zdraví a sociální zabezpečení tvoří téměř 80 % celkových výdajů federálního rozpočtu USA, v EU28 se tyto pohybují kolem 57 % z celkových výdajů.

Tabulka 2 | Srovnání podílů výdajů u vybraných politik rozpočtu USA a průměrných výdajů za členské státy Evropské unie jako celku na celkových výdajích v % za období 2007–2013

	EU28 2007–2013	USA 2007–2013
Národní obrana	3,0 %	19,5 %
Bydlení	1,7 %	0,8 %
Zdraví	14,6 %	23,3 %
Sociální zabezpečení	39,0 %	36,7 %

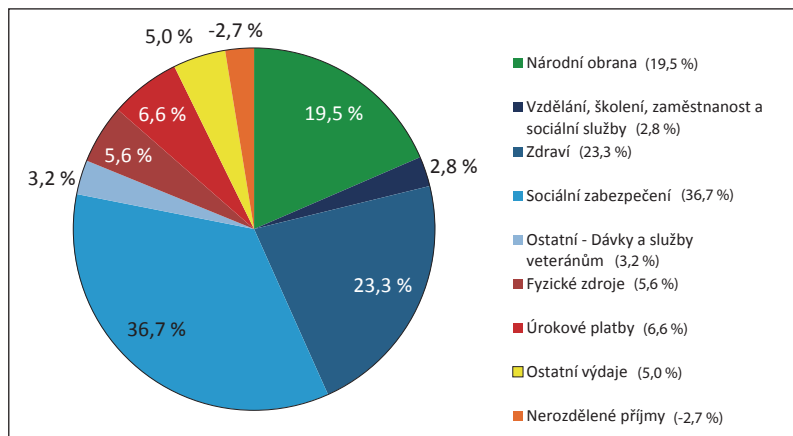
Zdroj: Office of Management and Budget, 2015c; Eurostat, 2015.

Pokud bychom se podívali detailněji na jednotlivé politiky v rámci podokruhů a nižšího členění, mají oba rozpočty podobné oblasti výdajových politik až na několik zásadních výjimek. Graf 5 ukazuje současnou strukturu výdajů federálního rozpočtu, přičemž detailnější strukturu popisuje tabulka 3 v příloze. Na základě komparace jednotlivých

okruhů výdajů lze přiřadit federálnímu členění výdajů USA výdaje, jež financuje rozpočet EU. Graf 6 poté znázorňuje strukturu unijního rozpočtu na základě stejných výdajových okruhů s federálním rozpočtem odrážející i odlišné skupiny výdajů.

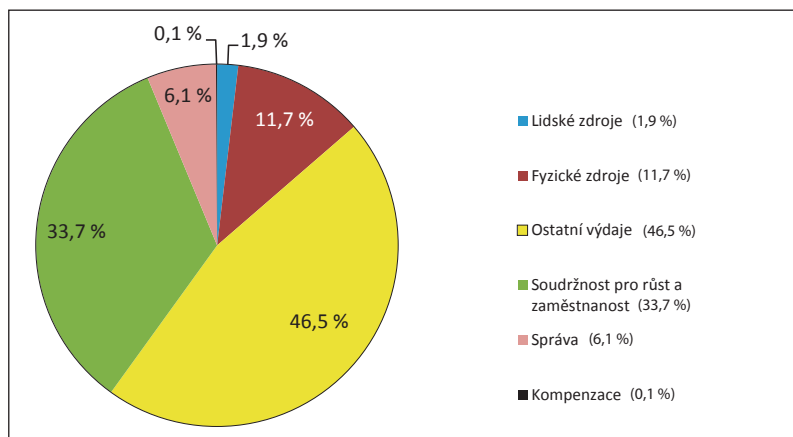
Okruh lidské zdroje je v rozpočtu EU minimálně zastoupen právě v důsledku absence výdajů do zdraví a sociálního zabezpečení. Z výdajových politik též není zastoupeno financování společné obrany či úrokových plateb v důsledku pravidla vyrovnanosti unijního rozpočtu. Položka ostatní výdaje je několikanásobně větší z důvodu zahrnutí financování zemědělství, jehož podíl na celkových výdajích je v USA 0,6 %, zatímco v EU 34,5 %. Rozpočet EU navíc zahrnuje výdaje na soudržnost, správu či kompenzace.

Graf 5 | Porovnání podílů jednotlivých skupin výdajů federálního rozpočtu USA na celkových výdajích v % v letech 2007–2013 (viz tabulka 3)



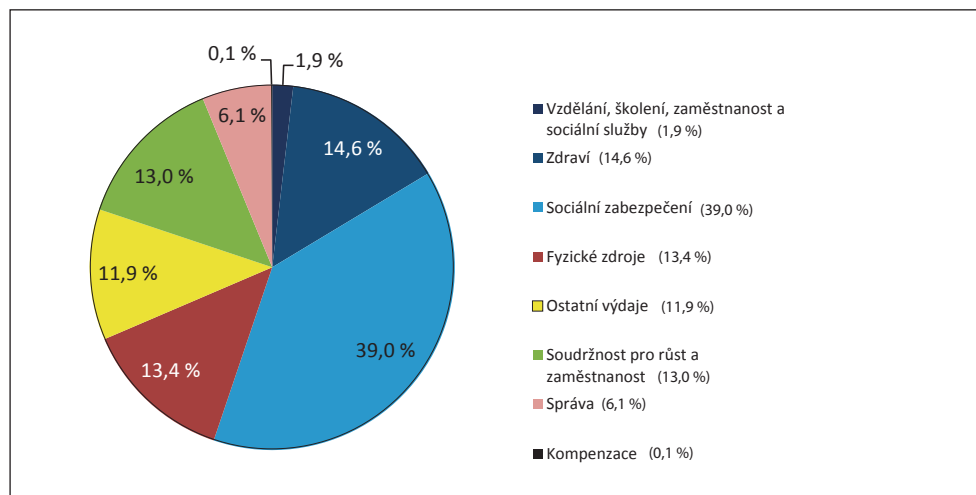
Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat dostupných z Office of Management and Budget, 2015c.

Graf 6 | Možná podoba rozpočtu EU za předpokladu přiřazení jednotlivých podskupin výdajů rozpočtu EU do skupin výdajů dle členění federálního rozpočtu USA se zachováním odlišných skupin unijních výdajů v % v letech 2007–2013 (viz tabulka 3)



Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat dostupných z: European Commission, 2014a, s. 120–121; Office of Management and Budget.

Graf 7 | Možná podoba rozpočtu EU z hlediska analogické struktury výdajů dle federálního rozpočtu USA v % v letech 2007–2013 (viz tabulka 4)



Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat dostupných z: European Commission, 2014a, s. 120–121; Office of Management and Budget, 2015c; Eurostat, 2015.

Zjednodušeně lze říci, že rozpočet Evropské unie se liší od federálního rozpočtu či rozpočtů národních především výdaji na oblast týkající se zdraví a sociálního zabezpečení. Rozpočet EU navíc obsahuje především výdaje na sociální soudržnost. Pokud bychom vycházeli z průměrných hodnot EU28 na tyto výdajové politiky z tabulky 2, mohla by struktura rozpočtu EU v analogii k rozpočtu USA vypadat tak, jak ji přibližuje graf 7.

Pokud by došlo k zavedení výdajů do sociální oblasti a zdraví, které by se staly hlavními okruhy financování, bylo by nutné snížit podíl výdajů do jiných okruhů. V současné době je nejvíce diskutováno navrácení dosavadních sdílených kompetencí v oblasti zemědělské politiky plně zpět samotným členským zemím¹⁰, což vyplývá i z grafu 7, kdy by se výdajový okruh ostatní výdaje z důvodu zrušení financování této politiky výrazně zmenšil (EZFRV, 2012, s. 1–3). Úměrné snížení bylo provedeno také v oblasti výdajů do politiky soudržnosti. Výdaje na obranu nejsou brány v potaz v důsledku citlivosti dané oblasti a existence především ekonomické, nežli politické unie¹¹. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že oba rozpočty mají poměrně dost společného, přičemž zásadní rozdíly jsou v politikách, jež jsou pro jednotlivé členské země velmi citlivé a jsou řešeny výhradně na národní úrovni.

10 Již v důsledku reformy pro současný finanční rámce 2014–2020 bylo jedním z možných scénářů reformy SZP postupné ukončení přímých plateb za současnou integraci SZP např. s politikou životního prostředí. V současnosti dochází k postupnému snižování výdajů na přímé platby.

11 Detailnější údaje viz tabulka 4.

3. Zhodnocení možných podob rozpočtu EU vedoucích k posílení jeho významu

Následující text přibližuje možné změny současné podoby rozpočtu a hodnotí možnost jejich implementace.

3.1 Silný rozpočet odpovídající ekonomice Evropské unie

Z hlediska velikosti rozpočtu ve srovnání s federálním rozpočtem USA, ale i s rozpočty jednotlivých členských zemí Evropské unie, nelze mluvit o velké významnosti celkového rozpočtu. Bezpochyby však finanční prostředky z něj poskytované mají pro (některé) členské země velmi podstatný vliv na jejich ekonomický rozvoj. Zatímco velikost ostatních rozpočtů se neustále zvyšuje, velikost rozpočtu EU zůstává konstantní a naopak v pokrizovém období došlo ještě ke snížení celkových výdajů.

Navyšování rozpočtu za současné podoby příjmů a výdajů je politicky neprůchodné především z hlediska silné vyjednávací pozice členských zemí (především čistých plátců do rozpočtu) přes Radu Evropské unie. Země jsou při vyjednávání ovlivňovány principem *juste retour*, kdy nejsou ochotné přispívat do společného rozpočtu více, než zpětně získají a v poslední době lze říci, že není ani dostatečně uplatňován princip solidarity.

Možným řešením jak ovlivnit velikost, ale i strukturu finanční perspektivy, by mohlo být zavedení hlasování kvalifikovanou většinou při jejím schvalování, protože její jednomyslné schvalování za současné situace silného postavení čistých plátců do rozpočtu nevede k významným změnám. Jelikož zrušení jednomyslnosti je *de facto* vyloučené z hlediska citlivosti rozpočtového tématu pro jednotlivé členské země, další možností se může zdát tzv. posílená spolupráce. Tu je možné provádět pouze v rámci některých členských zemí, avšak zřejmě nepovede k přehlednosti či větší transparentnosti rozpočtu Evropské unie. Možnost navýšení celkového objemu rozpočtu je tedy především otázkou související s reformou jeho příjmové strany a rozvržení kompetencí jednotlivých členských zemí.

3.2 Rozpočet založený na vlastních zdrojích

Navýšení rozpočtu Evropské unie se zdá být v současných podmínkách možné právě v důsledku založení nových zdrojů příjmů, které by odrážely činnost Evropské unie jako integrace, čímž by došlo ke snížení závislosti vybírání příjmů na členských zemích. Bohužel probíhající reforma nepočítá vytvořit nové zdroje příjmů nad rámec současného systému. Podmínkou reformy příjmových zdrojů je zachování celkové velikosti rozpočtu. I když tedy nebude možné navýšení pomocí nových zdrojů, postupem času by v důsledku přibývání dalších příjmových zdrojů mohlo být přece jen snazší celkovou velikost rozpočtu EU zvýšit.

I zde se zdá být problémem jednomyslné rozhodování Rady Evropské unie, které se již projevilo při návrhu nového příjmového zdroje – daně z finančních transakcí. Prozatím 11 členských zemí¹² podpořilo její zavedení v důsledku posílené spolupráce (High Level

12 Jedná se o Belgii, Německo, Estonsko, Řecko, Španělsko, Francii, Itálii, Rakousko, Portugalsko, Slovinsko a Slovensko.

Group on Own Resources, 2015, s. 3)¹³. Zavedení daně z finančních transakcí by přitom nespočívalo jen ve snížení dosavadního třetího a čtvrtého zdroje a současném spravedlivém přispění podílu na nákladech finanční krize, ale znamenalo by i eliminaci riskantních činností právě ze stran finančních institucí. Daň z finančních transakcí by též měla mít posilující význam pro vnitřní trh v oblasti finančních služeb.¹⁴ Druhý nový zamýšlený příjmový zdroj z DPH by měl zase napomoci propojení daňových politik v Evropské unii s rozpočtem EU.

Zdá se tedy, že nové příjmové zdroje mohou napomoci k posílení významu rozpočtu Evropské unie a postupem času i k jeho větší nadnárodní roli. Nové zdroje příjmů představují i nejschůdnější cestu k postupné daňové harmonizaci, která by mohla podpořit vytváření fiskální unie s poměrně silným centrálním unijním rozpočtem a nadnárodní vládou Komise.

3.3 Rozpočet bližší občanům Evropské unie

Další možností, jak posílit význam rozpočtu Evropské unie v celkové rozpočtové soustavě, je reforma výdajových oblastí. Současné členění není pro běžného občana dost srozumitelné, na druhou stranu při porovnání výdajových oblastí s oblastmi federálního rozpočtu USA jsou zřejmé analogické skupiny výdajů, až na zásadní rozdíly ve výdajích na sociální oblast a oblast zdraví.

Zvedení nových okruhů financování v oblasti zdraví a sociální péče by jistě vedlo k těsnější spolupráci národních rozpočtů s rozpočtem Evropské unie, který by se tak bezpochyby stal významnou součástí systému veřejných financí v Evropské unii. V důsledku financování těchto politik by i po vzoru federálního rozpočtu USA mohlo být možné zavedení nových zdrojů příjmů, jako jsou příspěvky na sociální a důchodové zabezpečení. Samozřejmostí by musela být těsnější koordinace těchto národních politik.

Ačkoliv je v textu nabídnuta velmi reformní podoba finančního rámce odrážející více národní politiky jednotlivých členských zemí, pravděpodobnost jejího zavedení je v současné době minimální. Sociální politika patří sice do tzv. sdílených pravomocí Evropské unie, její realizace je však ponechána především na národní úrovni. Financování této politiky tvoří v rozpočtu EU v letech 2007–2013 pouze 0,10 % z celkových výdajů, její vztah je ale spojován s vytvářením zaměstnaneckých příležitostí než se sociální politikou jako takovou.¹⁵ Ochrana a zlepšování lidského zdraví patří do okruhu činností, kde má Evropská unie koordinační roli, sdílenou pravomoc má pouze ve společných otázkách bezpečnosti v oblasti veřejného zdraví, což je v rozpočtu EU viditelné 0,06 %¹⁶ z celko-

13 Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii (Hlava IV, Článek 20) definuje posílenou spolupráci jako spolupráci nejméně 9 členských zemí.

14 Na druhou stranu krom pozitivních stránek vyplývajících ze zavedení daně z finančních transakcí existují obavy členských zemí stojících mimo posílenou spolupráci, a to právě ohledně vlivu daně z finančních transakcí na tyto státy, které argumentují především ekonomickými a tržními dopady této daně. Z postoje těchto států vyplývá, že zavedení daně z finančních transakcí bude zřejmě možné jen v případě, že se nebude dotýkat právě členských zemí neúčastnících se posílené spolupráce.

15 Podkapitola 1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost – Agenda sociální politiky

16 Podkapitola 3b Občanství – Veřejné zdraví a program na ochranu spotřebitele.

vých výdajů. Opět je však zřejmé, že se ani v tomto případě nejedná o klasické výdaje do zdravotnictví (Evropská unie, 2008; European Commission, 2014a, s. 120–121).

Současný vývoj výdajových politik je orientován na hospodářský růst Evropské unie, který zabezpečuje výdajová podkapitola 1b Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost s důrazem na infrastrukturní a energetické projekty či výzkum a vědu. Jak již bylo naznačeno, problémem se zdají být v současné době přímé platby do zemědělství, které jsou předmětem probíhající reformy (Matthews, 2015). Pozornost je v této oblasti věnována těsnějšímu provázání výdajů na zemědělskou politiku s výdaji na životní prostředí či oblast venkova. Nejpravděpodobnější se tak zdá zachování aktuální výdajové struktury rozpočtu EU za současného navyšování výdajů do udržitelného růstu a snižování výdajů na zemědělskou politiku či jejich úplného zrušení v souvislosti s přenesením kompetencí na úroveň členských států.

3.4 Rozpočet jako stabilizační prvek v soustavě vertikálního fiskálního systému

Stabilizační funkce rozpočtu je bezesporu velmi významná v situacích řešení důsledků hospodářské krize. Jak již bylo zmíněno, problémem rozpočtu EU je v této oblasti právě jeho velikost a struktura výdajových politik jakožto i příjmů. Ačkoliv tedy nemají zamýšlená opatření v rámci rozpočtu EU významný vliv na hospodářské politiky členských zemí, existují náznaky podporující myšlenku stabilizační funkce rozpočtu v podobě jakýchsi diskrečních opatření. V důsledku krize došlo k přesunu finančních prostředků do výdajové kapitoly 1 Udržitelný růst, která podporuje právě vytváření pracovních míst přes investice, inovace či různá školení a přispívá k opětovnému růstu ekonomik (European Commission, 2008, s. 10–17). Stropy daných kapitol však velmi limitují dodatečné úpravy, proto vznikly i nástroje stojící mimo rozpočet EU, které jsou též náznakem stabilizační funkce unijního rozpočtu. Jejich velikost je opět nevýznamná.

Jakousi stabilizační funkci plní částečně v současné době z hlediska veřejných financí Evropský stabilizační mechanismus (ESM). Vedle sebe tak stojí dva nezávislé nástroje: rozpočet EU bez stabilizační funkce a jakýsi stabilizační nástroj, který není rozpočtem. Otázkou tedy je, zda by nemohlo dojít ke sloučení s tím, že by v rámci rozpočtu EU byl vymezen nový nástroj, ať už stojící mimo klasickou výdajovou strukturu jako ostatní nástroje, který by sloužil právě ke stabilizaci veřejných financí. Tímto by zjednodušeně mohl rozpočet Evropské unie získat stabilizační funkci. Otázka vzájemnějšího fungování těchto dvou oblastí by byla jistě předmětem další diskuze.

Pokud by měl rozpočet Evropské unie plnit stabilizační funkci, je jasné, že jeho význam by byl naprosto zásadní oproti jeho dnešní podobě. Tato funkce rozpočtu však souvisí s reformou všech výše zmíněných oblastí, na kterých je závislá jeho výsledná podoba a funkce – pokud tedy nebudeme brát v potaz vytvoření, či v případě ESM přidružení, nového nástroje k rozpočtu EU plnící tuto funkci samostatně.

Z výše uvedených možností vedoucích k posílení významu rozpočtu Evropské unie se zatím nejpravděpodobnějším scénářem zřejmě zdá zavedení nových příjmových zdrojů, na jejichž návrzích v současné době pracuje skupina na nejvyšší úrovni pro vlastní zdroje. Z hlediska výdajových politik nejsou zatím výraznější změny diskutovány, výdaje tak budou i nadále spadat z velké části do oblasti hospodářského růstu a soudržnosti

a zemědělství, ačkoliv existují tendence výdaje do zemědělské politiky neustále snižovat. Nejedná se sice o významné změny, jež by změnily zásadně současné vnímání rozpočtu, i tak by se ale v případě zavedení nových – opravdu vlastních – zdrojů příjmů, dalo mluvit o významném kroku pro rozpočet EU nadnárodním směrem.

Navyšování celkových finančních prostředků rozpočtu Evropské unie, změny výdajových politik směřující k politikám čistě v národní režii nebo posílení významu rozpočtu prostřednictvím vytvoření stabilizační funkce a jiné, představují v současné době nereálná řešení z důvodu střetu nadnárodního a mezivládního principu. Především v důsledku krize nejsou členské státy ochotné předávat suverenitu na nadnárodní úroveň, což ukazují přes vyjednávání v Radě Evropské unie. Ačkoliv vytváří Evropská komise a Evropský parlament nadnárodní protipól a při schvalování finanční perspektivy záleží na dohodě všech těchto tří institucí, nejsilnější slovo má stále Rada Evropské unie, tedy samotné členské státy. Tyto vztahy představují primární problém, jenž brzdí jakýkoliv další zásadní vývoj vedoucí k významnějším změnám v dosavadním systému a následnému posílení role rozpočtu Evropské unie.

Neochota členských zemí postoupit rozhodnutí o finančních prostředcích zcela nebo většinou na nadnárodní úroveň je patrná i z dosavadního systému, kdy 76 % rozpočtu EU je spravováno v součinnosti s národními a regionálními orgány (European Union, 2016). Střet těchto dvou principů představuje zásadní problém bránící v jakémkoliv reformním pokroku či změnám vedoucím k posílení funkce rozpočtu Evropské unie a jeho směřování spíše nadnárodním směrem, protože mezivládní princip – tedy hlavní rozhodovací pravomoc v rukou členských zemí – v současné době převládá.

Závěr

Finanční a hospodářská krize otevřela debatu o zavedení spolupráce ve fiskální oblasti mezi jednotlivými členskými státy, ale i na nadnárodní úrovni. Na té vzniklo několik záchranných mechanismů pro členské státy Evropské unie, především pak státy eurozóny a byla zavedena nová pravidla vedoucí ke koordinaci činností v oblasti veřejných financí. Fiskální federalismus se zdá být jednou z možností, jak napomoci k fiskální disciplíně členských zemí, k harmonizaci v dané oblasti na území Evropské unie, ale také zefektivnit činnosti a odpovědnosti za poskytování veřejných statků.

Ačkoliv je často výsledný design fiskální politiky diskutován, rozpočet EU nebývá do systému fiskálního federalismu zahrnován. To je zajímavé už jen z důvodu, že jeho prostřednictvím dochází k uskutečňování integračních činností a politik. Tato pozice pramení zřejmě z podstaty rozpočtu, kdy je vnímán členskými zeměmi spíše jako doplňkový zdroj k rozpočtům národním, nikoliv jako zásadní prvek financování politik členských zemí. Proto se ještě více v důsledku finanční a hospodářské krize zdůraznila odmítavá pozice jednotlivých členských zemí společný rozpočet navyšovat.

Tímto se částečně dostáváme k odpovědi na otázku, **zda je rozpočet Evropské unie vnímán jako regulérní součást veřejných financí v Evropské unii**. Bohužel není, což je pravděpodobně způsobeno jeho malou velikostí, odlišnou strukturou výdajových politik od politik národních a absencí stabilizační funkce. Tu sice náznakem plní nástroje vymezené mimo rozpočet EU, avšak minimální objem finančních prostředků má ve výsledku zanedbatelný účinek. Celkově tedy systém fiskálního federalismu v pojetí Evropské unie s rozpočtem EU jako centrálním rozpočtem nepočítá. S nadsázkou by se dalo říci, že větší

význam nyní může mít spíše stabilizační mechanismus ESM. Důležitou roli sehrává též silné rozhodovací postavení členských zemí reprezentované Radou Evropské unie, jež nemá zájem na posílení významu či radikálnějších reformách vedoucích k nadnárodnímu charakteru rozpočtu.

Jak již bylo zmíněno, celkový pohled na rozpočet EU je ovlivněn několika faktory, jež by po náležitých reformách mohly napomoci k vnímání rozpočtu EU spíše jako centrálního rozpočtu než doplňkového zdroje k rozpočtům národním. Odpověď na otázku, **jaké podoby a role by rozpočet EU mohl mít v systému fiskálního federalismu**, je poněkud různorodá. Jednu z možných podob představuje rozpočet EU za existence vlastních příjmových zdrojů, které by zaručily větší nezávislost rozhodování nadnárodních institucí, tedy Komise a Evropského parlamentu, o jeho budoucím směřování. V tomto případě se zdá být vliv rozpočtu EU nejvýznamnější i z toho důvodu, že s vlastními příjmy, které by v budoucnu mohly napomoci k celkovému navýšení objemu rozpočtu, by mohlo dojít i k provádění stabilizační funkce rozpočtu. Role rozpočtu by v tomto případě byla zásadní pro další integrační aktivitu.

Další možností je úprava výdajových politik v současnosti spíše směrem k investiční činnosti na úkor zemědělské politiky, tedy v kontextu zdůrazňování politiky životního prostředí a rozvoje venkova. Zásadní reforma výdajových okruhů v analogii k národním politikám není v brzké době očekávána a z hlediska názorů členských zemí ani vítána. Za nezměněné výdajové struktury zůstane role rozpočtu EU jako doposud spíše doplňková k národním rozpočtům, tudíž nelze mluvit o jeho silné centrální pozici z hlediska veřejných financí. Na druhou stranu však nelze popřít jeho zásadní roli při spolufinancování různorodých projektů realizovaných v jednotlivých členských zemích, které mají významnou přidanou hodnotu pro Evropskou unii jako integraci. Samozřejmě jsou možné i kombinace dvou zmíněných přístupů, avšak spíše s očekáváním zdrženlivého zavádění reform, které nebudou znamenat zásadní změnu.

Jakými způsoby by mohl být v současné době posílen význam rozpočtu Evropské unie? Nejpravděpodobnějším scénářem se zdá být zavedení nových vlastních zdrojů příjmů. Jejich zavedení je však plánováno jako současné zachování celkového objemu rozpočtu a stabilizační funkce tím opět půjde stranou. Postupem času by však mohly být zavedeny i další zdroje příjmů, které by mohly mít vliv i na celkovou velikost rozpočtu, respektive by ji mohly na svém základě zabezpečit. Nové společné zdroje příjmů představují též významný krok ke snížení rozhodovací závislosti na jednotlivých členských zemích. Kromě toho, zavedení daňových příjmů pro Evropskou unii jako celku, by mohlo napomoci k harmonizaci v daňové oblasti (např. v důsledku zavedení nové daně z DPH), což by de facto vedlo k podpoře pozvolného procesu vedoucího k fiskální unii. Za těchto předpokladů by jistě došlo k významnému posílení role rozpočtu EU, který by mohl být opravdu považován za centrální rozpočet Evropské unie.

Zavedení nových příjmových zdrojů však není tak jednoduché z důvodu navrhnutí takových příjmů, které by opravdu spadaly do činnosti evropské integrace. Tato skutečnost se odráží i na příkladu navrhované daně z finančních transakcí, jejíž zavedení podporuje v současné době pouze 11 členských zemí. Ostatní s obavou o svoje vlastní finanční trhy s návrhem nesouhlasí. Z tohoto hlediska vyvstává otázka, zda zavedení nových příjmových zdrojů pouze mezi zeměmi uplatňující posílenou spolupráci bude mít na fungování rozpočtu EU rozhodující efekt a zda touto situací spíše nedojde k zavedení dalších korekčních mechanismů, jež na významnosti rozpočtu rozhodně

nepřidávají. Některé státy by tak mohly odvádět stále největší podíl příjmů na základě čtvrtého zdroje, zatímco ostatním by mohl být tento podíl úměrně snížen o odvedenou daň z finančních transakcí.

Fiskální federalismus v USA bývá často srovnáván se systémem veřejných financí Evropské unie, čímž se dostáváme k otázce, **zda by bylo možné zavedení obdobné struktury rozpočtu EU v analogii k federálnímu rozpočtu USA**. Problém z hlediska příjmů byl diskutován již výše, kdy při nových unijních zdrojích příjmů by celkové příjmy mohly být též založeny z většiny na daňovém základě. Z hlediska výdajových politik bylo poukázáno na celkem obdobnou strukturu rozpočtu až na několik zásadních odlišností vyplývajících právě z charakteru rozpočtu EU. Pokud bychom abstrahovali od výdajů obrany, které spíše spadají do politické než ekonomické integrace, správních výdajů či kompenzací ze strany EU, významným rozdílem zůstávají výdaje do sociální oblasti a zdraví a oblasti soudržnosti a objemově do zemědělství. Pokud by došlo k lepšímu definování politik spadajících do kompetencí EU a národních států pomocí principu subsidiarity, mohlo by dojít k zásadním reformám politik a tím k většímu propojení rozpočtu EU a národních rozpočtů, čímž by pozice rozpočtu výrazně získala na významu. Bohužel výdaje do sociální i zdravotní sféry jsou citlivou součástí národních politik a v současné době je otázkou, zda by centrální rozpočet EU dokázal v tak různorodé skupině zemí zabezpečovat tyto politiky efektivněji než jednotlivé členské země.

Není tedy nutné vyloženě aplikovat model fiskálního federalismu USA pro vytvoření federálního rozpočtu EU. Je třeba vycházet z okruhů činností, které by byly efektivněji plněny na centrální úrovni a využít tak všech ekonomických výhod plynoucích z centralizace. Těmi může být například sdílení zdrojů k provádění společných politik či poskytování nadnárodních veřejných statků. Tímto se dostáváme k potvrzení hypotézy, kdy by unijní rozpočet mohl svoji pozici posílit především díky reformě nových vlastních zdrojů příjmů, jež by mohla vést i k budoucímu navýšení celkových finančních prostředků. Model federálního rozpočtu, jaký byl popsán výše v textu, by v současných ekonomických a politických podmínkách – a to i za předpokladu existence podobných rysů obou rozpočtů – nemohl být na rozpočet EU aplikován.

Zavedení fiskálního federalismu v analogii s federálním rozpočtem USA, kdy by roli centrálního rozpočtu plnil rozpočet EU, není záležitostí pouze ekonomickou, ale spíše hlavně politickou. V důsledku finanční a hospodářské krize došlo k pozastavení integrační činnosti, přičemž její další směřování je doposud nejasné. Jednotlivé členské země tak v současné době upřednostňují spíše systém decentralizace vládnutí, kdy se snaží zesílit svůj rozhodovací vliv na celkovém rozhodování v Evropské unii. Na druhou stranu vzniklo v důsledku finanční a hospodářské krize mnoho nadnárodních nástrojů, jako fondy ESFM, ESFS, ESM či právě dohledy nadnárodních institucí Evropské unie nad veřejnými financemi jednotlivých členských zemí. Proti sobě tak stále stojí tendence prohlubování integrace, ale jen v té míře, do které budou členské státy souhlasit.

První výsledky výzkumu skupiny na nejvyšší úrovni pro vlastní zdroje by měly být známy s koncem roku 2016. Zdá se, že její práce může mít velmi významný vliv vedoucí k posílení role rozpočtu v Evropské unii, ale i v celkové rozpočtové soustavě. Silný nezávislý rozpočet by v konečném důsledku mohl napomoci ke sjednocení pravidel ve fiskální oblasti jednotlivých členských států. Nové rozpočtové příjmy tedy v současné době představují zásadní reformu pro další vývoj a postavení rozpočtu EU – nikoliv však reformu jedinou.

Literatura

- BALDWIN, R., WYPLOSZ, Ch., 2013. *Ekonomie evropské integrace*. 4. vydání. Praha: Grada Publishing. 584 s. ISBN: 978-80-247-4568-8.
- BŘICHÁČEK, T., 2011. *EU má centralizaci vepsanou do vínků*. Evropská unie v pasti centralizace. Sborník textů č.90/2011. 1. vydání. CEP: Praha, s.11–20. ISBN 978-80-87460-03-0.
- BUCHANAN, James M., 1960. *Review: The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy by Richard A. Musgrave*. *Southern Economic Journal* [online]. Vol. 26, No. 3 (Jan., 1960), pp. 234–238 [cit. 2015-09-18]. Dostupné z: <http://www.jstor.org/stable/1054956>
- COUNCIL OF THE EU, 2013. *Council adopts the multiannual financial framework 2014-2020* [online]. Brussels. 2 December 2013. 15259/1/13 REV 1 [cit. 2014-09-25]. Dostupné z: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/139831.pdf
- CSÜRÖS, G., 2013. *Characteristics, functions and changes (?) of EU budget* [online]. *Juridical Current*, 16, 4, pp. 92–107, Academic Search Complete, EBSCOhost [cit. 2015-09-23]. Dostupné z:
- DABROWSKI, M., 2014. *Fiscal or Bailout Union: Where Is the EU/EMU's Fiscal Integration Heading?* *Revue De L'ofce* [online]. April 2014, iss. 132, pp. 19–49 [cit. 2015-09-27]. ISBN 978-2-312-00835-6. Dostupné z: <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/132/revue-132.pdf>
- DE CORTE, S. et al., 2012. *The next multiannual financial framework: From National Interest to Building a Common Future*. *European View* [online]. Vol. 11, no. 1, pp. 127129 [cit. 2015-09-22]. Dostupné z: <http://search.proquest.com/docview/1023696161?pq-origsite=summon>
- EPRS, 2014. *Own resources of the European Union* [online]. Plenary – 10/04/2014 [cit. 2016-08-16]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/140790REV1-Own-resources-of-the-European-Union-FINAL.pdf>
- EUROPEAN COMMISSION, 2008. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN COUNCIL. *A European Economic Recovery Plan*. COM(2008) 800 final [online]. Brussels, 26. 11. 2008. [cit. 2015-09-27]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:en:PDF>
- EUROPEAN COMMISSION, 2013. *Multiannual financial framework 2014–2020 and EU budget 2014. The figures*. [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 24 p. [cit. 2015-09-22]. ISBN 978-92-79-34348-3. Dostupné z: <http://bookshop.europa.eu/en/multiannual-financial-framework-2014-2020-and-eu-budget-2014-pbKV0413055/?CatalogCategoryID=mpgKABstFogAAAEjblUY4e5K>
- EUROPEAN COMMISSION, 2014a. *EU budget 2013. Financial report, also covering multiannual financial framework 2007–13* [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 135 p. [cit. 2015-09-22]. ISBN 978-92-79-37837-9. Dostupné z: <http://bookshop.europa.eu/en/eu-budget-2013-pbKVAI14001/?CatalogCategoryID=Y.cKABstnJsAAAEjxZEY4e5L>
- EUROPEAN COMMISSION, 2014b. *Budget. MFF. The high-level group on own resources* [online]. Last updated 2014-02-05 [cit. 2015-09-22]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/index_en.cfm
- EUROPEAN COMMISSION, 2014c. *Budget. MFF. Flexibility and Special instruments* [online]. Last updated 2014-02-05 [cit. 2015-09-25]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/budget/mff/introduction/index_en.cfm#ceilings
- EUROPEAN COMMISSION, 2014d. *The EU's own resources* [online]. Last updated 2014-02-05 [cit. 2016-08-16]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/budget/mff/resources/index_en.cfm

- EUROPEAN COMMISSION, 2014e. *The high-level group on own resources. First Assessment Report* [online]. Brussels, 17 December 2014, 48 p. [cit. 2015-09-25]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/multiannual_framework/HLGOR_1stassessment2014final_en.pdf
- EUROPEAN COMMISSION, 2015. *Budget. MFF. Preallocations* [online]. Last updated 2014-02-05 [cit. 2015-09-22]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/budget/mff/preallocations/index_en.cfm
- EUROPEAN PARLIAMENT, 2011. *Report on the financial, economic and social crisis: recommendations concerning the measures and initiatives to be taken.* [online]. Last updated 2011-06-23 [cit. 2014-09-22]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0228+0+DOC+XML+V0//EN>
- EUROPEAN UNION, 2016. *EU funding* [online]. Last update: 29/08/2016 [cit. 2016-08-29]. Dostupné z: http://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_en
- EUROSTAT, 2015. *Government statistics. General government expenditure by function (COFOG)* [online]. [cit. 2015-09-26]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- EVROPSKÁ UNIE, 2008. *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie.* Úřední věstník EU. ISSN 1725-5163.
- EZFRV, 2012. *Reforma společné zemědělské politiky (SZP) 2014–2020. Materiál pro Národní konferenci o budoucnosti SZP 2014–2020* [online]. 26 s. [cit. 2015-09-26]. Dostupné z: http://www.apic-ak.cz/data_ak/12/v/KonferenceSZPbrozura.pdf
- HIGH LEVEL GROUP ON OWN RESOURCES, 2015. *FICHE 4. FTT – Financial transaction tax* [online]. Brussels, 21 May 2015, pp. 1–4 [cit. 2016-08-16]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/technical-documents/08-DOCS-TECHNICAL-May2015-Fiche4_FTT.pdf
- MATTHEWS, A., 2015. *Prospects for CAP reform after 2020* [online]. July 12, 2015 [cit. 2015-09-27]. Dostupné z: <http://capreform.eu/prospects-for-cap-reform-after-2020/>
- MFČR, 2014. *Pravidla spolufinancování Evropských strukturálních a investičních fondů v programovém období 2014-2020* [online]. Červenec 2014 [cit. 2016-08-20]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/495ea682-77ab-4053-a231-29550d532418/Pravidla-spolufinancovani-evropskych-fondu-v-PO-2014-2020.pdf>
- OATES, Wallace E., 1991. *Fiscal Federalism: a Survey of Recent Theoretical and Empirical Research.* Czech Journal of Economics and Finance [online]. Vol. 41, No. 6, pp. 261-276. [cit. 2015-09-18]. Dostupné z: http://journal.fsv.cuni.cz/storage/2491_199106wo.pdf
- OATES, Wallace E., 1999. *An Essay on Fiscal Federalism.* Journal of Economic Literature [online]. Vol. 37, No. 3. (Sep., 1999), pp. 1120-1149 [cit. 2015-09-18]. Dostupné z: <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-0515%28199909%2937%3A3%3C1120%3AAEOFF%3E2.0.CO%3B2-A>
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, 2015a. *Historical Tables. Table 1.2—Summary of Receipts, Outlays, and Surpluses or Deficits (-) as Percentages of GDP: 1930–2020* [online]. [cit. 2015-09-22]. Dostupné z: <https://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, 2015b. *Historical Tables. Table 2.3—Receipts by source as percentage of GDP: 1934–2020* [online]. [cit. 2015-09-25]. Dostupné z: <https://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>
- OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, 2015c. *Historical Tables. Table 3.1—Outlays by superfunction and function: 1940–2020* [online]. [cit. 2015-09-25]. Dostupné z: <https://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>

- OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION, 2007. *COUNCIL DECISION of 7 June 2007 on the system of the European Communities' own resources (2007/436/EC, Euratom)* [online]. L163/17, 23. 6. 2007 [cit. 2016-08-16].
Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0436&from=EN>
- PEKOVÁ, J., 2004. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press. 375 s. ISBN 80-726-108-64.
- PEKOVÁ, J., 2005. *Veřejné finance, úvod do problematiky*. 3. přeprac. vydání. Praha: ASPI. 527 s. ISBN 80-7357-049-1.
- STIGLITZ, Joseph E., 1997. *Ekonomie veřejného sektoru*. Translated by Ondřej Schneider – Tomáš Jelínek. Vyd. 1. Praha: Grada. 611 s. ISBN 80-7169-454-1.
- STREJČEK, I., 2011. *Na cestě k fiskální a politické centralizaci*. Evropská unie v pasti centralizace. Sborník textů č.90/2011. 1. vydání. CEP: Praha, s. 89–99. ISBN 978-80-87460-03-0.
- SYLLA, R., 2014. *Early US Struggles with Fiscal Federalism: Lessons for Europe?* Comparative Economic Studies [online]. 56(2), pp. 157–175. [cit. 2015-09-27]. Dostupné z: <http://search.proquest.com/docview/1530912971/fulltext?accountid=17203>
- UNCTADSTAT, 2015. *Economic trends. GDP: Total and per capita, current and constant (2005) prices, annual, 1970–2014* [online]. [cit. 2015-09-22]. Dostupné z: http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en

Přílohy

Tabulka 3 | Porovnání výdajových politik rozpočtu EU s výdajovými programy federálního rozpočtu USA z celkových výdajů v % v období 2007–2013

Federální rozpočet USA: podíl výdajů na celkových výdajích	USA 2007–2013	Výdajová kapitola v rozpočtu EU s příklady programů	EU 2007–2013
Národní obrana	19,5 %	NE	0,0 %
Lidské zdroje	66,1 %	Lidské zdroje	1,9 %
Vzdělání, školení, zaměstnanost a sociální služby	2,8 %	1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost (celoživotní vzdělávání, konkurenceschopnost a inovace, sociální politika)	1,9 %
Zdraví	23,3 %	–	
Zdraví	10,0 %	–	
Medicare	13,3 %	–	
Sociální zabezpečení	36,7 %	–	
Zabezpečení příjmů	15,6 %	–	
Sociální zabezpečení	21,1 %	–	
Dávky a služby veteránům	3,2 %	NE	0,0 %
Fyzické zdroje	5,6 %	Fyzické zdroje	11,7 %
Energie	0,2 %	1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost (odstavení jaderných elektráren, EEPK)	0,3 %
Přírodní zdroje a životní prostředí	1,2 %	2 Ochrana a správa přírodních zdrojů (rozvoj venkova, Evropský rybářský fond)	10,0 %
Bydlení	0,8 %	–	0,0 %
Doprava	2,6 %	1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost (TEN, Marco Polo)	0,6 %
Společenský a regionální rozvoj	0,8 %	3b Občanství (Kultura 2007–2013, Mládež v akci, Media 2007, Evropa pro občany)	0,8 %
Úrokové platby	6,6 %	NE	0,0 %
Ostatní výdaje	5,0 %	Ostatní výdaje	46,5 %
Mezinárodní vztahy	1,2 %	4 EU jako globální hráč	5,8 %
Věda, vesmír a technologie	0,8 %	1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost (Rámcový program pro výzkum, Galileo)	5,6 %

Pokračování na straně 85

Zemědělství	0,6 %	2 Ochrana a správa přírodních zdrojů	34,5 %
Spravedlnost	1,6 %	3a Svoboda, bezpečnost a spravedlnost (bezpečnost a ochrana svobod, základní práva a spravedlnost)	0,5 %
Vládní instituce	0,7 %	–	
Příspěvky	0,0 %	–	
Nerozdělené příjmy	-2,7 %	Přebytky z minulého roku	
		1b Soudržnost pro růst a zaměstnanost	33,7 %
		5 Správa	6,1 %
		6 Kompenzace	0,1 %
Celkem	100 %	Celkem	100 %

Poznámka: Rozčlenění výdajových podokruhů rozpočtu EU k výdajovým podokruhům federálního rozpočtu USA je pouze orientační na základě podobnosti financovaných oblastí. Některé financované evropské projekty mohou spadat i pod více zde uváděných oblastí (např. projekty dopravy a energetiky,...), proto členění nemusí zcela dle výdajových okruhů odpovídat.

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat dostupných z: European Commission, 2014a, s. 120–121; Office of Management and Budget, 2015c.

Tabulka 4 | Možná podoba rozpočtu EU na základě analogie s federálním rozpočtem USA z celkových výdajů v % v období 2007–2013

Federální rozpočet USA: podíl výdajů na celkových výdajích	USA 2007–2013	Výdajová kapitola v rozpočtu EU s příklady programů	EU 2007–2013
Národní obrana	19,5 %	NE	0,0 %
Lidské zdroje	66,1 %	Lidské zdroje	55,5 %
Vzdělání, školení, zaměstnanost a sociální služby	2,8 %	1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost (celoživotní vzdělávání, konkurenceschopnost a inovace, sociální politika)	1,9 %
Zdraví	23,3 %	Zdraví	14,6 %
Zdraví	10,0 %		
Medicare	13,3 %		
Sociální zabezpečení	36,7 %	Sociální zabezpečení	39 %
Zabezpečení příjmů	15,6 %		
Sociální zabezpečení	21,1 %		
Dávky a služby veteránům	3,2 %	NE	0,0 %
Fyzické zdroje	5,6 %	Fyzické zdroje	13,4 %
Energie	0,2 %	1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost (odstavení jaderných elektráren, EEPR)	0,3 %
Přírodní zdroje a životní prostředí	1,2 %	2 Ochrana a správa přírodních zdrojů (rozvoj venkova, Evropský rybářský fond)	10,0 %
Bydlení	0,8 %	Bydlení	1,7 %
Doprava	2,6 %	1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost (TEN, Marco Polo)	0,6 %
Společenský a regionální rozvoj	0,8 %	3b Občanství (Kultura 2007–2013, Mládež v akci, Media 2007, Evropa pro občany)	0,8 %
Úrokové platby	6,6 %	NE	0,0 %
Ostatní výdaje	5,0 %	Ostatní výdaje	11,9 %
Mezinárodní vztahy	1,2 %	4 EU jako globální hráč	5,8 %
Věda, vesmír a technologie	0,8 %	1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost (Rámcový program pro výzkum, Galileo)	5,6 %

Pokračování na straně 87

Zemědělství	0,6 %	2 Ochrana a správa přírodních zdrojů	0 %
Spravedlnost	1,6 %	3a Svoboda, bezpečnost a spravedlnost (bezpečnost a ochrana svobod, základní práva a spravedlnost)	0,5 %
Vládní instituce	0,7 %	–	
Příspěvky	0,0 %	–	
Nerozdělené příjmy	-2,7 %	Přebytky z minulého roku	
		1b Soudržnost pro růst a zaměstnanost	13,0 %
		5 Správa	6,1 %
		6 Kompenzace	0,1 %
Celkem	100 %	Celkem	100 %

Předpoklady pro úpravu rozpočtu EU:

- zavedení výdajů na oblast zdraví, sociální zabezpečení a bydlení (dle průměrných výdajů EU 28 – viz tabulka 2)
- převedení zemědělské politiky plně do kompetencí národních států
- podíl politiky soudržnosti dopočítán jako zbytkový podíl
- absence společných výdajů na obranu

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat dostupných z: European Commission, 2014a, s. 120–121; Office of Management and Budget, 2015c; Eurostat, 2015.