

POLITIKA FINANČNÍHO CÍLOVÁNÍ VÝDAJOVÉ STRANY ROZPOČTU EU

Ivana Šimíková, Zdeňka Pfaffová

Úvod

Cílování výdajové strany rozpočtu EU je jedním z nástrojů dosahování a udržování krátkodobé i střednědobé rozpočtové stability. Záměrem článku je z hlediska teoreticko-metodologického charakterizovat a analyzovat politiku finančního cílování, a to především politiku cílování výdajové strany rozpočtu EU. Hlavním cílem článku je za pomoci metody cílování celkové výše výdajů (použití relativního výdajového cíle) a za pomoci metody cílování výdajových hlav rozpočtu EU (použití absolutních výdajových cílů) navrhnout novou strukturu rozpočtu, která by lépe odpovídala naplnění cílů politiky Soudržnosti a Lisabonské strategie, tzn. poskytování a posilování těch výdajových položek, které by vedly ke globálně konkurenceschopné, dynamické, znalostní ekonomice schopné udržitelného růstu a sociální soudržnosti. V článku je dále provedena komparativní analýza dopadu námi navržené struktury rozpočtu na příjemce zemědělských výdajů a výdajů na strukturální operace. Jejím cílem je dokumentovat u jednotlivých členských států rozdíl v přijatých výdajích u aktuální a námi navržené struktury rozpočtu EU.

1. Politika finančního cílování

Politika cílování používá dva pojmy - tzv. **ceiling**, používaný metodologií EU, a tzv. **target, targeting** používaný v literatuře zabývající se fiskální a rozpočtovou politikou, především výdajovou stranou rozpočtu [2], [21].

Rozpočtové cíle (angl. budgetary targets) se stanovují v kvantitativních měřítkách buď na jedno nebo více rozpočtových období. Dodržování stanovených cílů je pak otázkou rozsahu a nastavení vládní kontroly. Cílování bývá používáno jak na příjmy, tak na výdaje. K častějšímu porušování rozpočtových cílů dochází u položek výdajů, kdy omezování výdajů bývá politicky neoblíbeným řešením. Naopak příjmy jsou díky inflaci mnohem flexibilnější položkou. Zveřejnění rozpočtových cílů klade navíc velký tlak na jejich dodržení. Mezi

nejčastější způsoby stanovení rozpočtových cílů se řadí [21]:

- procento výdajů ve vztahu k hrubému domácímu produktu (HDP) či podobnému ukazateli (nejčastější způsob),
- procento změny výdajů v nominálním či reálném vyjádření,
- vyjádření změny v absolutních číslech.

Termín cílování (angl. ceiling) je používán v souvislosti s fiskální politikou EU [2].

Jednotlivé pojmy lze pak definovat následovně [2]:

- cíle (angl. targets) - jsou stanovovány jednotlivými členskými zeměmi v závislosti na jimi zvolené, potřebné a realizované fiskální politice; metodologie rozpočtových cílů je ve své podstatě shodná s metodologií inflačních cílů - tzn. v podobě bodových cílů nebo cílového rozmezí/pásma, ve kterém se má daná veličina pohybovat; oproti inflačním cílům mohou být však dluhové/rozpočtové cíle (targets) více podmíněny neočekávanými šoky, většinou jsou také detailnější a více odrážejí specifika dané země (tzn. ekonomiky a politiky); explicitně zveřejněné cíle mohou efektivně působit jako jedna z překážek při jejich porušování - nedodržování;
- cílování (angl. ceiling) - tento termín je použit v Maastrichtské smlouvě a Paktu stability a růstu; jedná se o hodnotu stanovenou pro všechny členské státy, tzn. všechny země ji musí respektovat bez ohledu na jejich hospodářskou situaci a kohezi; cílování tedy nezohledňuje specifika jednotlivých zemí, jedná se o jasně stanovený ukazatel pro všechny.

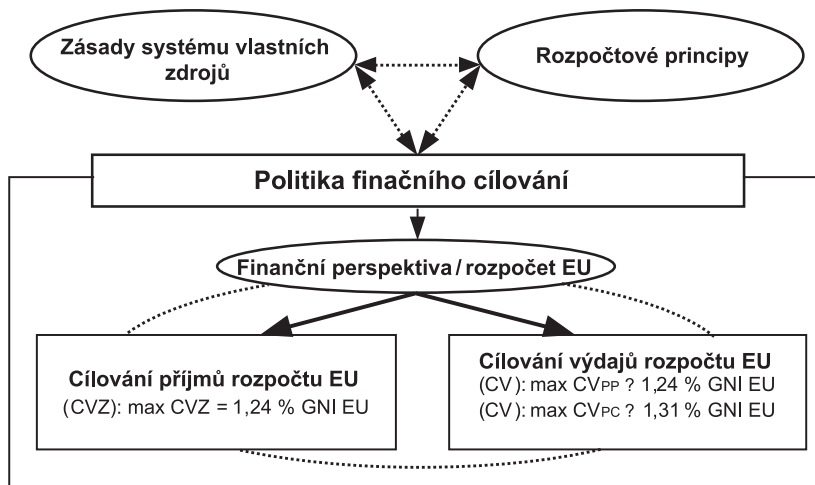
1.1 Politika cílování v rozpočtové politice EU a důvody jejího zavedení

Cílování ve fiskální politice EU bylo zavedeno zasedáním Evropské rady v Bruselu (11.-13. 2. 1988) jako nástroj zaručující vyrovnanost mezi vlastními zdroji a předpokládanými výdaji [3],[5]. Politika finančního cílování EU spočívá

ve veřejném vyhlášení hlavního cíle nebo dílčích cílů vlastních zdrojů a výdajů v rámci určitého časového období (finanční perspektivě a rozpočtu) a v jejich dosahování s cílem zajistit rozpočtovou vyvornanost a splnit základní úkoly politik EU. Zavedení finančního cílování bylo obecně označováno jako zavedení finančních stabilizátorů [20].

politika metodu dílčích absolutních výdajových cílů [21]. Politika cílování využívá, pro stanovení maximálního celkového výdajového cíle, metodu procenta výdajů ve vztahu k hrubému národnímu důchodu (HND), (angl. gross national income (GNI)), tzn. relativní určení výdajových cílů. Vztah politiky cílování k ostatním institucím rozpočtové politiky EU ukazuje obrázek 1.

Obr. 1: Vazba politiky finančního cílování na ostatní instituce rozpočtové politiky EU



Pozn.: šipky mezi Systémem vlastních zdrojů a Finanční perspektivou, resp. mezi politikou cílování vlastních zdrojů a politikou cílování výdajů, představují pravidlo jednotnosti (jednoty), pravidlo vyvornanosti a pravidlo každoročního sestavování rozpočtu; CVZ - celkové vlastní zdroje, CV - celkové výdaje.

Zdroj: vlastní zpracování.

Hlavním cílem politiky cílování je vyvornanost rozpočtu, tzn. rozpočtová stabilita. Politika finančního cílování hraje při dosahování rozpočtové stability hlavní úlohu: na straně rozpočtových příjmů určuje jejich velikost (hovoříme o cílování příjmů), na straně výdajů určuje maximální velikost celkových výdajů, a zároveň maximální velikost jednotlivých druhů výdajů, tzv. rozpočtových hlav (hovoříme o cílování výdajů). Lze říci, že vzhledem ke struktuře, podstatě a charakteru příjmové strany rozpočtu (systému vlastních zdrojů) je cílování výdajové strany rozpočtu hlavním nástrojem dosažení rozpočtové stability. Rozpočtová stabilita je jedním z hlavních rozpočtových principů, jimiž se rozpočtová politika EU řídí. (Mezi další důležité rozpočtové principy z hlediska politiky finančního cílování lze zařadit princip jednotnosti a princip každoročního sestavování rozpočtu.) Pro stanovení rozpočtových cílů u jednotlivých výdajových hlav používá rozpočtová

1.1.1 Důvody zavedení finančního cílování v rozpočtové politice EU

Politika finančního cílování byla přijata v rámci Delorova balíku I (1988), který určoval rozpočtovou strategii a politiku Společenství v první rozpočtové perspektivě 1988-1992. Zavedení finančního cílování jako určité rozpočtové kotvy předcházelo několik důvodů. Obecně lze říci, že finanční cílování znamenalo, společně s ostatními body Delorova balíku I, důležitý krok směrem k rozpočtové stabilitě Společenství a kvalitativně odlišné rozpočtové politice, než jakou Společenství používala do té doby.

Prvním a zřejmě nejdůležitějším důvodem zavedení politiky finančního cílování byl nárůst výdajů v oblasti společné zemědělské politiky (angl. Common Agricultural Policy, CAP) v průběhu 70. a počátkem 80. let minulého století. Výdaje

na zemědělství v období let 1970-1984 tvořily až 88,5% celkových výdajů Společenství, proto se společná zemědělská politika stala jedinou společnou politikou Společenství [3]. Byla to především Velká Británie, která prosazovala reformu CAP a změnu plateb ve prospěch financování regionální politiky. Potřebu změny struktury výdajové strany rozpočtu (především reformu CAP) vyvolávalo také tzv. jižní rozšíření, kdy se členskými státy Společenství měly stát především agrární země jako Španělsko a Portugalsko (1986). Členství těchto zemí znamenalo při stávajících podmínkách CAP nárůst rozpočtových výdajů. V polovině 80. let dále došlo k celosvětovému poklesu cen potravin a zemědělských produktů, což pro rozpočet Společenství představovalo zvýšení kompenzačních plateb vývozcům zemědělských produktů z členských států Společenství [3]. Dalším důvodem pro reformu výdajové politiky Společenství bylo podepsání Jednotného evropského aktu (1986, angl. Single European Act, SEA), který byl základem pro vznik Jednotného hospodářského prostoru (1993) [3, 23, 24]. SEA vytvořením článku 130 ve Smlouvě stanovil nový cíl Společenství, „hospodářskou a sociální soudržnost“ (kohezi), a regionální politika se stala součástí Římských smluv. Ve výdajové politice znamenala politika hospodářské a sociální koheze rozšíření kompetencí Společenství a požadavků na výdajovou stranu rozpočtu o další oblasti, především o oblast životního prostředí, vědu a výzkum a ochranu spotřebitele [3, 23]. Přijetí SEA bylo důležité také z hlediska přípravy Evropské měnové unie a existujícího Evropského měnového systému. Jednotný trh, který zaručoval volný pohyb kapitálu, výrobků, zboží a osob, představoval vysoké riziko pro vznik regionálních disparit, které mohly zpětně negativně ovlivnit stabilitu EMS a oddálit přijetí a vstup do EMU. Posílení redistribuční funkce rozpočtu realizované přesunem prostředků z CAP do strukturálních fondů v podmínkách jednotného trhu a EMS bylo jedním ze čtyř doporučení tzv. Padoa-Schioppovy zprávy (1987) [25]. Vedle předcházejících aspektů existovaly další dva, které představovaly nárůst výdajových potřeb rozpočtu, tzn. které musely být řešeny pomocí finančního cílování. Jednalo se o podepsání dohody z Lomé (1975) a následující zvýšení podpory Evropského rozvojového fondu a zvýšení výpůjční kapacity Společenství a Evropské investiční banky v tomto období [23].

Z hlediska institucionálního to byla rozpočtová krize, která provázela přijetí rozpočtů v období let 1980-1985, jenž je nazýváno obdobím neshod a svárů mezi dvěma institucemi (Radou a Parlamentem), též jako „dvojitě ruce“ rozpočtové autority. Někdy bývá toto období označováno jako období dlouhodobé (endemické) konkurence mezi Parlamentem a Radou v rozpočtové oblasti [23]. Kompetenční dvojitost umožňovala nejasné vymezení kompetencí institucí rozhodujících v rozpočtovém procesu. Dalším důvodem institucionálního napětí byla nedostatečnost rozpočtových příjmů, která byla v tomto období nesystémově řešena ad hoc příspěvky členských států [23]. Institucionální krize byla s konečnou platností vyřešena přijetím tzv. meziinstitucionální dohody, jež vymezuje kompetence a vztahy jednotlivých rozpočtových institucí v rámci rozpočtového procesu. První meziinstitucionální dohoda byla uzavřena v rámci Delorsova balíku I (1988), tzn. společně se zavedením politiky finančního cílování. Politika finančního cílování, která vymezovala pevný rozpočtový rámec Společenství, byla podmínkou k úspěšnému uzavření meziinstitucionální dohody [9].

1.1.2 Metody cílování výdajů rozpočtu EU

Výdaje rozpočtu EU jsou cílovány v rámci finanční perspektivy dvěma způsoby [11]:

- cílováním podle hlav (kapitol) příslušné finanční perspektivy,
- cílováním celkových výdajů rozpočtu EU.

Důležitým předpokladem úspěšné realizace politiky cílování je znalost rozdělení výdajů na:

- přiděly na platby (angl. appropriations for payments) - výdaje, které se vztahují pouze k danému rozpočtovému období, tzn. k danému roku;
- přiděly na závazky (angl. appropriations for commitments) - výdaje, které zahrnují či mohou být použity více roků.

Cílování podle hlav finanční perspektivy

V rámci platné finanční perspektivy se cílují výdaje podle jejich rozdělení do kapitol (hlav), přičemž Rada a Parlament rozhodují o tom, které hlavy finanční perspektivy a v jaké výši jsou cílovány. Výdaje jsou oběma rozpočtovými autoritami

členěny na povinné a nepovinné. Rada určuje výši povinných a Parlament nepovinných výdajů v souladu s jejich výdajovými cíli. Výdaje příslušných kapitol jsou stanoveny **absolutně v přidělech na závazky** [11], [20], [22], [23].

Každá hlava musí být dostatečně homogenní, aby umožňovala určení politických priorit EU a zároveň musí být dostatečně rozsáhlá, aby umožňovala přerozdělování výdajů podle potřeby mezi různé programy v rámci stejné hlavy. Každá hlava je kompletní sama o sobě a zahrnuje specifické kategorie aktivit. Daná skutečnost může vést k nutnosti provedení revize, protože položky rozpočtu, které patří do jedné hlavy, nemohou být financovány jinou hlavou, přestože zvyšování stropu jedné hlavy je vyváženo snížením stropu jiné. Částka stanovená na základě přidělu na závazky představuje roční strop výdajů pro každou hlavu, nebo její podkapitolu [11]. Jedná se o absolutně vyjádřený výdajový cíl. V současné finanční perspektivě jsou cílovány tyto výdajové hlavy: udržitelný růst, ochrana a řízení přírodních zdrojů, občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost, EU ve vnějších vztazích, administrativní výdaje a kompenzace.

Cílování celkových výdajů

Cílování výdajů probíhá dvěma způsoby:

- za pomoci přidělu na závazky,
- za pomoci přidělu na platby.

Cílování celkových výdajů za pomoci **přídělu na závazky** (CV_{PZ}) používá **absolutně** stanovené cíle jednotlivých výdajových hlav (VH_i). Absolutní výdajový cíl celkových výdajů je získán sečtením jednotlivých výdajových cílů pro příslušné hlavy ($\sum_{i=1}^n VH_i$, kde $i = 1, \dots, n$, a n = počet výdajových

hlav). Maximální výši přidělu na závazky, v nichž jsou vyjádřeny výdaje podle hlav, omezuje celkový výdajový cíl vyjádřený v přidělech na závazky (PZ). Tento limit byl pro novou finanční perspektivu stanoven sazbou 1,31 % GNI EU [20]. Pro celkovou velikost vlastních výdajů cílovanou absolutním ukazatelem (CV_A) v rámci finanční perspektivy, tzn. v období $t = 1, \dots, m$, kde m je počet rozpočtových let, platí následující vztah:

$$CV_A = \sum_{t=1}^m CV_{PZ,t} = \sum_{t=1}^m \sum_{i=1}^n VH_{i,t} \leq 1,31 \% GNI EU_t \quad (1)$$

Druhým způsobem cílování celkových výdajů je použití **relativního** ukazatele. Celkový roční výdajový cíl, nezávislý na jejich členění podle hlav, je stanoven použitím odhadu podílu mezi platbami a závazky, a je určen v **přídělech na platby** (CV_{PP}). Na základě předpovědi trendu vývoje GNI EU (dříve GNP) jsou celkové výdaje rozpočtu EU stanoveny jako procentuelní podíl na odhadnutém GNI EU. Rozdíl mezi finančním cílem stanoveným na vlastní zdroje a na výdaje ve formě přidělu na platby představuje rezervu na nepředvídatelné výdaje (angl. margin). Tato rezerva (R) je vyjádřena pro jednotlivé roky finanční perspektivy opět jako procentuelní podíl k GNI EU [10], [11], [14].

Celková velikost vlastních výdajů cílovaná relativním ukazatelem (CV_R) je omezena velikostí vlastních zdrojů Společenství. V rámci finanční perspektivy proto platí následující vztah:

$$CV_R = \sum_{t=1}^m CV_t = \sum_{t=1}^m (CV_{PP,t} + R_t) \leq 1,24 \% GNI EU_t \quad (2)$$

2. Empirická analýza finančního cílování výdajové strany rozpočtu EU

Cílem článku je vytvořit modely rozpočtu v platné finanční perspektivě 2007-2013, které by odpovídaly různým potřebám Společenství a různým stupňům integrace a nový model stávajícího rozpočtu s novou, námi navrženou, strukturou výdajů. Hlavní metodou bude:

- modelování nové velikosti celkového rozpočtu - tzn. metoda cílování celkových výdajů,
- modelování nové struktury rozpočtu při zachování stávající velikosti rozpočtu - tzn. metoda cílování podle dílčích výdajových hlav.

Stanovení velikosti celkového finančního cíle vychází ze tří různých ideologických směrů a odrazí různé postoje k vývoji evropské integrace. Prointegrační postoje vychází z MacDougallovy zprávy (1977) a stanovují velikost finančního (rozpočtového) cíle na [4]:

- 2 - 2,5 % GNI EU - tzv. předfederální rozpočet,
- 5 - 7 % GNI EU - tzv. rozpočet federace s malým veřejným sektorem,
- 20 - 25 % GNI EU - tzv. rozpočet federace s rozsáhlým veřejným sektorem.

(Původní MacDougallova zpráva používá jako makroekonomický ukazatel GNP. V souvislosti

s přechodem z ESA 79 na ESA 95 byl ukazatel GNP nahrazen ukazatelem GNI [4], [5], [6], [7].)

My jsme přidaly další dvě kategorie rozpočtu, které zohledňují současný stav a možnosti EU. Jedná se o velikost rozpočtu zastávající deintegrační postoj, jenž ideologicky vychází z požadavků signatářů tzv. Letter of Six. Tyto rozpočty byly v závislosti na metodologii MacDougallovy zprávy klasifikovány jako rozpočty předfederálního typu menšího rozsahu:

- 1 % GNI EU - tento postoj lze nazvat jako postoj „juste retour“, který vyjadřuje odmítavé stanovisko čistých plátců přispívat do rozpočtu částkami, které by svým objemem několikanásobně převyšovaly objem výdajů, které z rozpočtu plynou zpět do daných zemí; jedná se o antiintegrační či deintegrační postoj;
- 1,24 % GNI EU - postoj „status quo“, který nechává velikost finančního cíle na stávající velikosti rozpočtu EU; jedná se o neutrální postoj k evropské integraci.

2.1 Modelování nové velikosti celkového rozpočtu s použitím metody cílování celkových výdajů

Nejdříve jsme za použití metody cílování celkových výdajů relativním ukazatelem (% GNI EU) vytvořily modely rozpočtu, resp. finanční perspektivy. V závislosti na předcházející klasifikaci velikostí jednotlivých rozpočtů jsme použily různé velikosti relativního výdajového cíle odrážející různé postoje k evropské integraci. Výsledky finančního cílování pro celkovou velikost výdajů rozpočtu EU obsahuje tabulka 1. První tři rozpočty představují profederální-prointegrační rozpočty podle stupně integrace: předfederální rozpočet (a jeho cílování 2 a 2,5 % GNI EU), rozpočet federace s malým veřejným sektorem (s cílováním 5 a 7 % GNI EU) a rozpočet federace s rozvinutým veřejným sektorem (s cílováním 20 a 25 % GNI EU) [4]. Dalšími jsou rozpočty „juste retour“ (cílování 1 % GNI EU) a rozpočet status quo se v současné době platným cílováním 1,24 % GNI EU. Z tabulky 1 je zřejmé, jak by hypoteticky vypadala maximální velikost rozpočtu pro jednotlivé typy uspořádání Unie.

Základem pro použití metody cílování celkových výdajů bylo zjištění rozpočtové základny pro období let 2008-2013, tzn. velikosti GNI EU, ze kterého se vypočítává velikost výdajového

cíle. Pro zjištění velikosti GNI EU byly použity údaje z platné Finanční perspektivy pro období 2008-2013 upravené pro 27 členských zemí. Byly použity údaje přidělu na platby v absolutních výdajových cílech a jejich vyčíslením pro jednotlivé roky daného období. Vzhledem k tomu, že za rok 2007 byla známa výše skutečně vyplacených výdajů, tak při výpočtu základny pro daný rok byly použity pouze údaje přidělu na platby. Zpětným propočtem byla z absolutních výdajových cílů přidělu na platby a stanoveného rozpočtového cíle (relativní ukazatel) zjištěna odhadovaná velikost GNI EU, tzn. podle cílování maximální velikosti rozpočtu (relativní výdajový cíl) byla stanovena maximální velikost rozpočtu absolutně (příjmový cíl vlastních zdrojů vyjádřený absolutně). Při zpětné kontrole výsledných GNI EU pro jednotlivé roky vypočtených ze stropů přidělu na platby (absolutní výdajový cíl přidělu na platby a jejich velikost vyjádřená jako procentuální podíl GNI EU) a porovnáním s jejich hodnotami získanými stejným způsobem avšak z přidělu na závazky jsme překvapivě dospěly k odlišným hodnotám GNI EU. Příčinou těchto odlišností je pravděpodobně nepřesnost, respektive zaokrouhlení údajů uvedených ve finanční perspektivě. Z tohoto důvodu jsme, při výpočtu maximální velikosti rozpočtu dané absolutně, použily GNI EU získané jako aritmetický průměr GNI EU vypočteného z přidělu na platby a na závazky (dále ho označujeme jako GNI EU***). Tato hodnota byla použita jako rozpočtová základna pro rozpočty s různou velikostí výdajového cíle rozpočtu EU.

Můžeme se ptát, zda je možné a politicky průchodné, aby uvedené typy rozpočtů byly v budoucnu při dalším stupni integrace realizovány. Osobně se domníváme, že vzhledem k ochotě čistých plátců přispívat do rozpočtu lze prakticky variantu profederálního rozpočtu, především rozpočet federace s rozsáhlým veřejným sektorem (výdajový cíl představuje 20 % GNI EU), vyloučit. Taktéž rozpočet s malým veřejným sektorem (výdajový cíl 5 % GNI EU) a předfederální rozpočet (výdajový cíl 2 % GNI EU), se zdá být v současné době politicky neakceptovatelnou variantou. Z tohoto důvodu jsme v dalším textu pracovaly již pouze s variantou rozpočtu předfederálního typu menšího rozsahu a to v konkrétním případě postoje „status quo“, tzn. s rozpočtem s výdajovým cílem 1,24 % GNI EU.

Tab. 1: Maximální velikost rozpočtu pro různé typy rozpočtu v období 2007-2013 (mil. EUR)

Rok	GNI EU***	Předfederální rozpočet, cílování 2-2,5 % GNI EU		Rozpočet federace s malým veřejným sektorem, cílování 5-7 % GNI EU		Rozpočet federace s rozvinutým veřejným sektorem, cílování 20-25 % GNI EU		Rozpočet předfederálního typu menšího rozsahu, cílování 1 % a 1,24 % GNI EU	
		Max. 2 % GNI EU	Max. 2,5 % GNI EU	Max. 5 % GNI EU	Max. 7 % GNI EU	Max. 20 % GNI EU	Max. 25 % GNI EU	Max. 1 % GNI EU	Max. 1,24 % GNI EU
2007	11 344 050,00	226 881,00	283 601,25	567 202,50	794 083,50	2 268 810,00	2 836 012,50	113 440,50	140 666,22
2008	12 559 203,61	251 184,07	313 980,09	627 960,18	879 144,25	2 511 840,72	3 139 800,90	125 592,04	155 734,12
2009	13 136 797,26	262 735,95	328 419,93	656 839,86	919 575,81	2 627 359,45	3 284 199,32	131 367,97	162 896,29
2010	13 719 397,11	274 387,94	342 984,93	685 969,86	960 357,80	2 743 879,42	3 429 849,28	137 193,97	170 120,52
2011	14 306 288,71	286 125,77	357 657,22	715 314,44	1 001 440,21	2 861 257,74	3 576 572,18	143 062,89	177 397,98
2012	14 892 295,30	297 845,91	372 307,38	744 614,76	1 042 460,67	2 978 459,06	3 723 073,82	148 922,95	184 664,46
2013	15 578 492,94	311 569,86	389 462,32	778 924,65	1 090 494,51	3 115 698,59	3 894 623,23	155 784,93	193 173,31

Zdroj: [16], vlastní zpracování.

2.2 Modelování nové struktury rozpočtu při stávající velikosti celkových výdajů s použitím metody cílování podle hlav

V říjnu 2006 formulovala Rada ve svém rozhodnutí obecné strategické zásady Společenství

pro soudržnost, neboli zásady politiky Soudržnosti, která se stala hlavní politikou současné čtvrté finanční perspektivy (2007-2013). Tyto zásady se staly určující pro alokační a redistribuční politiku rozpočtu Evropské unie. Jedním ze tří základních faktorů ovlivňující politiky Soudržnosti je požadavek obnovení Lisabonské strategie [26]. Lisabonská strategie, přijatá na zasedání Evropské rady v březnu 2000, stanovila nový cíl - do roku 2010 přeměnit EU v nejkonzurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomiku, schopnou udržitelného růstu s více a lepšími pracovními místy, a s více posílenou sociální soudržností [22], [27]. Daná strategie je však naplňována velmi pomalu a je zřejmé, že stanoveného cíle nebude s největší pravděpodobností v roce 2010

dosaženo. Důvody lze spatřit v malé velikosti rozpočtu a jeho struktuře, kdy nedochází k takové alokaci do oblastí, jež by v konečném důsledku podpořily větší růst evropské ekonomiky. Pokusily jsme se proto navrhnout modely cílování rozpočtu podle hlav, které by podle nás vedly k lepšímu plnění a přiblížení se k cílům stanoveným v Lisabonské strategii.

Při navrhování nového cílování rozpočtu jsme vycházely z hlavních cílů Lisabonské strategie [18], [19]:

- zvýšit ekonomický růst a zaměstnanost,
- učinit z výzkumu a vývoje nejvyšší prioritu,
- podporovat inovace a nové technologie (včetně informačních a komunikačních),
- zvýšit investice na vzdělávání a školení, do znalostí a sítí, aby se zvýšila kvalita lidského kapitálu a byla dosažena vyšší zaměstnanost,
- urychlit přijímání legislativy vnitřního trhu a zajistit účinnou realizaci práva,
- dbát více na ochranu životního prostředí.

Při modelování jsme vycházely z obecného členění a struktury kapitol a podkapitol rozpočtu

Tab. 2: Struktura aktuálního rozpočtu EU (1,24% GNI EU, %)

Aktuální struktura rozpočtu (1,24% GNI, %)	2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Udržitelný růst	38,47	43,41	43,83	44,29	44,62	45,26	45,81
1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	5,87	7,82	8,28	8,88	9,11	9,65	10,15
1b Soudržnost pro růst a zaměstnanost	32,59	35,59	35,55	35,41	35,51	35,61	35,66
2. Ochrana a řízení přírodních zdrojů	47,47	44,57	43,78	43,10	42,30	41,31	40,33
z toho: výdaje vztahující se k trhu a přímé platby	36,95	34,80	34,27	33,80	33,39	32,67	31,96
3. Občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost	0,97	1,03	1,12	1,21	1,32	1,43	1,56
3a Svoboda, bezpečnost a spravedlnost	0,25	0,56	0,64	0,73	0,85	0,96	1,09
3b Občanství	0,72	0,46	0,48	0,48	0,48	0,47	0,47
4. EU ve vnějších vztazích	6,34	5,27	5,46	5,66	5,91	6,11	6,31
5. Administrativní výdaje	6,37	5,56	5,65	5,74	5,84	5,89	5,98
6. Kompenzace	0,39	0,16	0,15	0,00	0,00	0,00	0,00
Příděly na závazky celkem	100	100	100	100	100	100	100

Pozn.: * výdaje v roce 2007 jsou uvedeny v jejich skutečně vyplacené výši (příděly na platby).

Zdroj: [16], vlastní zpracování.

EKONOMIE

na rok 2008 podle [12]. Strukturu aktuálního rozpočtu ukazuje tabulka 2.

Aktuální struktura rozpočtu vyjádřena v mil. EUR je zobrazena v tabulce 3.

Návrh obecné změny struktury rozpočtu je zobrazen v obrázku 2. Jedná se o změny, které jsou platné pro všechny typy rozpočtu, nicméně u jednotlivých typů rozpočtu jsou navrženy různé velikosti rozpočtových cílů u jednotlivých výdajových hlav. Podrobněji jsou jednotlivé rozpočty vysvětleny v následujícím textu.

Ze stanoveného celkového výdajového cíle (maximální velikosti rozpočtu) a použitím GNI EU*** pro jednotlivé roky jsme získaly maximální výši přidělů na závazky pro jednotlivé roky 2008-2013 (údaje roku 2007 byly již známy), poté jsme využily stanovenou strukturu výdajů pro rok 2008 a 2013, a vyjádřily tak absolutně výdaje jednotlivých hlav. U výdajů let 2009-2013 jsme vypočítaly hodnoty pro jednotlivé hlavy a roky na základě jejich nelineárního trendu. Pro výpočet výdajů hlavy jedna pro

Tab. 3: Struktura aktuálního rozpočtu EU (1,24% GNI EU, mil. EUR)

Aktuální struktura rozpočtu (1,24% GNI EU, mil. EUR)	2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Udržitelný růst	43 638	57 653	59 700	61 782	63 638	66 628	69 621
1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	6 663	10 386	11 272	12 388	12 987	14 203	15 433
1b Soudržnost pro růst a zaměstnanost	36 975	47 267	48 428	49 394	50 651	52 425	54 188
2. Ochrana a řízení přírodních zdrojů	53 845	59 193	59 639	60 113	60 338	60 810	61 289
z toho: výdaje vztahující se k trhu a přímé platby	41 918	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574
3. Občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost	1 098	1 362	1 523	1 693	1 889	2 105	2 376
3a Svoboda, bezpečnost a spravedlnost	283	747	872	1 025	1 206	1 406	1 661
3b Občanství	815	615	651	668	683	699	715
4. EU ve vnějších vztazích	7 188	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595
5. Administrativní výdaje	7 227	7 380	7 699	8 008	8 334	8 670	9 095
6. Kompenzace	445	207	210	0	0	0	0
Příděly na závazky celkem	113 441	132 797	136 211	139 489	142 629	147 210	151 976
Příděly na závazky % GNI	-	1,06	1,04	1,02	1	0,99	0,98
Příděly na platby celkem	113 441	129 681	123 858	133 505	133 452	140 200	142 408
Příděly na platby % GNI	1,00	1,03	0,94	0,97	0,93	0,94	0,91
Rezerva % GNI	0,24	0,21	0,30	0,27	0,31	0,30	0,33
Cílování vlastních zdrojů % GNI	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

Pozn.: *výdaje v roce 2007 jsou uvedeny v jejich skutečné vyplacené výši (příděly na platby).

Zdroj: [16], vlastní zpracování.

Obr. 2: Obecný návrh změn struktury rozpočtu pro předfederální rozpočet a rozpočty předfederálního typu menšího rozsahu v roce 2013

1 Udržitelný růst	+	2 Ochrana a řízení přírodních zdrojů	-
1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	+	Životní prostředí	+
Vzdělávání a trénink	+	Zemědělské výdaje a přímá pomoc	-
Výzkum	+	Rozvoj venkova	-
Inovace a konkurence	+		
Agenda sociální politiky	+		
Energie a dopravní síť	+		
1b Soudržnost pro růst a zaměstnanost	-	4 EU ve vnějších vztazích	+
Sbližování	-	Demokracie a lidská práva	+
Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost	+		
Územní spolupráce	+		
3 Občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost	+	5 Administrativní výdaje	-
3a Svoboda, bezpečnost a spravedlnost	+	6 Kompenzace	zaniknou
3b Občanství	+		

Zdroj: vlastní zpracování.

rok 2008 (VH1,2008) jsme použily následující vzorec:

$$\begin{aligned}
 VH_{i,t+1} &= VH_{i,t} + \\
 &+ \frac{VH_{i,n} - VH_{i,t}}{5} \cdot \frac{PZ_{t+1} - PZ_t}{\frac{PZ_n - PZ_t}{5}} \cdot (3)
 \end{aligned}$$

Uvedený vzorec jsme použily také při výpočtu ostatních výdajů (obměněný pro údaje jednotlivých let a hlav).

2.2.1 Návrh konkrétní struktury výdajů u předfederálního rozpočtu menšího rozsahu, integrační postoj „status quo“

Na základě návrhu struktury rozpočtu EU respektující cíle Lisabonské strategie (Obr. 2) a za pomoci výpočtů nových výdajových cílů jednotlivých výdajových hlav (3) jsme v rámci takto navýšených výdajových hlav stanovily nové dílčí relativní výdajové cíle jednotlivých výdajových podskupin. Použily jsme metodu jednoduché aproximace tak, aby se součet relativních výdajových cílů výdajových podskupin rovnal nově vypočtenému celkovému relativnímu cíli výdajové hlavy. Velikost jednot-

livých relativních cílů výdajových podskupin jsme stanovily v závislosti na dvou faktorech: cílech přijaté Lisabonské strategie a naším odhadem. Jsme si vědomy, že takto navržený model může být vnímán jako subjektivní, nicméně se domníváme, že velikost případné subjektivity není objektivně diskriminační. Nově navržené relativní cíle výdajových podskupin a taktéž celkových výdajových hlav lépe odpovídají cílům Lisabonské strategie, které jsou uvedené v předcházející kap. 2.2.

Níže uvedená nová struktura výdajů je platná pro rozpočet předfederálního typu menšího rozsahu, reprezentující integrační postoj „status quo“ (1,24 % GNI EU). Vychází z obecného návrhu struktury rozpočtu navržené v obr. 3. Domníváme se, že stávající ale reformovaný rozpočet (rozpočet s výdajovým cílem 1,24 % GNI EU) by mohl být politicky přijatelným rozpočtem, který by lépe odpovídal deklarované a přijaté Lisabonské strategii, nebo se alespoň co nejvíce přiblížil proklamovaným strategickým cílům Unie. Nová struktura rozpočtu byla vytvořena za použití metody cílování podle dílčích výdajových hlav. Ke kontrole správnosti celkového objemu výdajů byla použita metoda relativního ukazatele cílování celkových výdajů.

Hlavy jedna, především první podkapitoly (konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost), se týká velká část priorit Lisabonské strategie,

protože zahrnuje vzdělávání a trénink, výzkum, inovace, agendu sociální politiky a energie a dopravní síť. Navrhly jsme proto zvýšení absolutního výdajového stropu pro danou podkapitolu i zvětšení podílu na celkových výdajích EU. Pro podkapitolu vzdělávání a trénink jsme zvýšily podíl na celkových výdajích (příděly na závazky) ze současných přibližně 0,7 % na 5 % v roce 2013. U výzkumu jsme uvedený podíl zvýšily ze současných 4,7 % na 18 % v roce 2013 (jež považujeme za nedostatečnou výši výdajů), u inovací by mělo být dosaženo 3 % podílu oproti současnému podílu 0,3 % celkových výdajů. Na agendu sociální politiky jsme navrhly přidělit 1 % celkových výdajů oproti současnému téměř 0,2 % podílu a u energie a dopravních sítí bychom navýšily podíl z téměř 1,9 % na 3 % celkových výdajů v roce 2013 [17].

U druhé podkapitoly hlavy jedna (soudržnost pro růst a zaměstnanost) jsme navrhly snížení absolutního výdajového stropu i procentuálního podílu na celkových výdajích z důvodu dostatečně vysokých výdajových přídělů do dané oblasti, díky nimž by měly být v roce 2013 dřívější extrémní rozdíly některých regionů znatelně sníženy. U druhé podkapitoly, u položky sblížení,

jsme snížily podíl na celkových výdajích ze současných téměř 28,7 % na 19 % v roce 2013. Na druhou podkapitolu hlavy jedna by tak připadlo 29 % oproti současným 35,6 %. Celkem by mělo v roce 2013 připadnout na hlavu jedna 59 %, v současnosti se podíl pohybuje kolem 43,4 % celkových výdajů [17].

U hlavy dva navrhujeme razantně snížit procentuální podíl na celkových výdajích a považujeme za nezbytné provést co nejdříve reformu zemědělství, neboť se domníváme, že alokace výdajů do zemědělství v příliš velké míře, jako tomu v současné době je, brzdí splnění cílů Lisabonské strategie a brání tomu, aby se EU stala někdy v budoucnu nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou na světě. Jsme si však bohužel vědomy toho, že reforma zemědělství je v současné Unii stále velice delikátním tématem a je zřejmě v podstatě politicky neprůchodná (Francie, Německo, Španělsko, Itálie a další velcí příjemci těchto výdajů). Nicméně za účelem přiblížení se cílům Lisabonské strategie navrhujeme snížení podílu výdajů druhé hlavy ze současných 42,6 % na 26 % v roce 2013. U položky životní prostředí bychom zvýšily podíl

Tab. 4: Návrh nové struktury rozpočtu pro celkový výdajový cíl 1,24 % GNI EU (%)

Nová struktura rozpočtu (1,24 % GNI EU, %)	2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Udržitelný růst	38,47	43,41	46,68	49,46	51,96	55,27	59,00
1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	5,87	7,82	12,47	16,42	19,98	24,70	30,00
1b Soudržnost pro růst a zaměstnanost	32,59	35,59	34,21	33,04	31,98	30,58	29,00
2. Ochrana a řízení přírodních zdrojů	47,47	44,57	40,68	37,37	34,39	30,44	26,00
z toho: výdaje vztahující se k trhu a přímé platby	36,95	34,80	31,07	27,90	25,05	21,26	17,00
3. Občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost	0,97	1,03	1,65	2,18	2,66	3,29	4,00
3a Svoboda, bezpečnost a spravedlnost	0,25	0,56	0,97	1,31	1,62	2,04	2,50
3b Občanství	0,72	0,46	0,68	0,87	1,03	1,25	1,50
4. EU ve vnějších vztazích	6,34	5,27	5,74	6,14	6,49	6,97	7,50
5. Administrativní výdaje	6,37	5,56	5,13	4,76	4,43	3,99	3,50
6. Kompenzace	0,39	0,16	0,15	-	-	-	-
Příděly na závazky celkem	100	100	100	100	100	100	100

Pozn.: *výdaje v roce 2007 jsou uvedeny v jejich skutečné vyplacené výši (příděly na platby), tzn. nebyly nově cílovány.

Zdroj: vlastní zpracování

Tab. 5: Návrh nové struktury rozpočtu pro celkový výdajový cíl 1,24% GNI EU (mil. EUR)

Nová struktura rozpočtu (1,24% GNI EU, mil. EUR)	2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Udržitelný růst	43 638	57 707	63 774	69 208	74 330	81 494	90 075
1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	6 663	10 396	17 033	22 976	28 579	36 415	45 801
1b Soudržnost pro růst a zaměstnanost	36 975	47 311	46 742	46 232	45 751	45 079	44 274
2. Ochrana a řízení přírodních zdrojů	53 845	59 248	55 582	52 300	49 206	44 878	39 694
z toho: výdaje vztahující se k trhu a přímé platby	41 918	46 260	42 453	39 045	35 831	31 337	25 954
3. Občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost	1 098	1 363	2 252	3 049	3 799	4 849	6 107
3a Svoboda, bezpečnost a spravedlnost	283	748	1 323	1 838	2 324	3 003	3 817
3b Občanství	815	616	929	1 211	1 476	1 846	2 290
4. EU ve vnějších vztazích	7 188	7 009	7 841	8 587	9 290	10 273	11 450
5. Administrativní výdaje	7 227	7 387	7 004	6 661	6 337	5 885	5 343
6. Kompenzace	445	207	210	0	0	0	0
Příděly na závazky celkem	113 441	132 920	136 664	139 804	142 962	147 379	152 669
Příděly na závazky % GNI	-	1,06	1,04	1,02	1,00	0,99	0,98
Příděly na platby celkem	113 441	129 360	123 486	133 078	133 048	139 988	141 764
Příděly na platby % GNI	1,00	1,03	0,94	0,97	0,93	0,94	0,91
Rezerva % GNI	0,24	0,21	0,30	0,27	0,31	0,30	0,33
Cílování vlastních zdrojů % GNI	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

Pozn.: *výdaje v roce 2007 jsou uvedeny v jejich skutečné vyplacené výši (příděly na platby), tzn. nebyly nově cílovány.

Zdroj: vlastní zpracování.

ze současných 0,3% na 3,5% celkových výdajů v roce 2013, u zemědělských výdajů a přímé pomoci bychom snížily podíl ze současných téměř 31,7% na 17% v roce 2013. Na rozvoj venkova bychom navrhly přidělit 5,5% celkových výdajů v roce 2013 oproti současným 9,9% [17].

Procentuální podíl **u hlavy tři** bychom zvýšily ze současného 1% na 4% celkových výdajů v roce 2013. Na první podkapitolu, svobodu, bezpečnost, spravedlnost (právo), bychom navrhly přidělit 2,5% a na druhou podkapitolu občanství navrhujeme 1,5% celkových výdajů roku 2013. Na každou podkapitolu připadá v současné době

0,5% celkových výdajů [17].

U hlavy čtyři, EU ve vnějších vztazích (EU jako globální partner), bychom zvýšily podíl ze současných 5,2% na 7,5% celkových výdajů roku 2013. Navýšily bychom především položku demokracie a lidská práva na 2% v roce 2013, oproti současným 0,08% [17].

Hlava pět, administrativní, je další problematickou kapitolou, kde by mělo podle našeho názoru dojít ke snížení procentuálního podílu na celkových výdajích a kde by mělo dojít k reorganizaci či reformě. Navrhujeme snížit výdaje na administrati-

vu v roce 2013 alespoň na 3,5% celkových výdajů, v současné době připadá na administrativu až 5,6% celkových výdajů [17].

Poslední hlava, kompenzace, zanikne v roce 2010, proto není v návrhu v roce 2013 uvažována. Uvedené návrhy změn jsou shrnuty na obrázku 3 a jsou platné pro rozpočet federace s malým veřejným sektorem i pro rozpočty před-federálního typu menšího rozsahu s cílováním 1% a 1,24% GNI.

Návrh nové struktury rozpočtu pro celkový výdajový cíl 1,24% GNI EU je zobrazen v tab. 4 a 5.

2.2.2 Rozdíly ve stávající a nové struktuře rozpočtu EU

Pro doložení rozdílů mezi aktuální a novou strukturou rozpočtu jsme provedly komparaci obou struktur. Výsledky této komparace jsou uvedeny v tabulkách 6 a 7. Kladná hodnota rozdílu mezi aktuální a navrženou strukturou rozpočtu představuje pokles výdajů v nové struktuře rozpočtu, naopak záporná hodnota představuje nárůst, posílení výdajů v nové struktuře rozpočtu.

V tabulce 6 je uveden procentuální rozdíl mezi

aktuální a novou strukturou rozpočtu. Je zde zřetelně vidět, že nejvíce by byla posílena výdajová hlava 1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost, která by měla z hlediska ekonomické teorie a prorůstové politiky EU představovat hlavní výdajovou politiku společného rozpočtu. Testování vlivu nárůstu této výdajové položky na hospodářský růst EU by mohl být předmětem dalších studií. Druhou největší oblastí posílení výdajových potřeb rozpočtu EU je výdajová kapitola 3 Občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost. Z hlediska teorie fiskálního federalismu je uvedená výdajová kapitola vhodnou výdajovou oblastí nejvyšší vládní úrovně, neboť při centralizovaném poskytování veřejných statků spadající do této oblasti dochází k minimalizaci negativních přeshraničních efektů a ke vzniku výnosů z rozsahu [1]. Taktéž posílení výdajové hlavy 4 EU ve vnějších vztazích by z hlediska teorie fiskálního federalismu mělo vést k úsporám z rozsahu a efektivnějšímu prosazování zájmů EU a jejich členských států na světové politické scéně a v oblasti světového obchodu [4]. Největší pokles nákladů byl zaznamenán u výdajové hlavy 2 Ochrana a řízení přírodních zdrojů, především v její části výdajů vztahující se k trhu a přímým

Tab. 6: Procentuální rozdíl v aktuální a nové struktuře rozpočtu (%)

Rozdíly ve strukturách rozpočtu (1,24% GNI EU, %)	2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Udržitelný růst	0,00	0,00	-2,85	-5,16	-7,34	-10,01	-13,19
1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	0,00	0,00	-4,19	-7,54	-10,87	-15,05	-19,85
1b Soudržnost pro růst a zaměstnanost	0,00	0,00	1,34	2,37	3,53	5,04	6,66
2. Ochrana a řízení přírodních zdrojů	0,00	0,00	3,10	5,72	7,91	10,87	14,33
z toho: výdaje vztahující se k trhu a přímé platby	0,00	0,00	3,20	5,90	8,34	11,41	14,96
3. Občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost	0,00	0,00	-0,53	-0,96	-1,33	-1,86	-2,44
3a Svoboda, bezpečnost a spravedlnost	0,00	0,00	-0,33	-0,58	-0,78	-1,08	-1,41
3b Občanství	0,00	0,00	-0,20	-0,39	-0,55	-0,78	-1,03
4. EU ve vnějších vztazích	0,00	0,00	-0,28	-0,48	-0,58	-0,86	-1,19
5. Administrativní výdaje	0,00	0,00	0,53	0,98	1,41	1,90	2,48
6. Kompenzace	0,00	0,00	0,00				
Příděly na závazky celkem	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Pozn.: *výdaje v roce 2007 jsou uvedeny v jejich skutečné vyplacené výši (příděly na platby), tzn. nebyly nově cílovány;

Zdroj: [15], vlastní zpracování.

Tab. 7: Rozdíl v aktuální a nové struktuře rozpočtu (mil. EUR)

Rozdíly ve strukturách rozpočtu (1,24% GNI EU, mil. EUR)	2007*	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem
1. Udržitelný růst	0	-54	-4 074	-7 426	-10 692	-14 866	-20 454	-57 566
1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	0	-10	-5 761	-10 588	-15 592	-22 212	-30 368	-84 530
1b Soudržnost pro růst a zaměstnanost	0	-44	1 686	3 162	4 900	7 346	9 914	26 964
2. Ochrana a řízení přírodních zdrojů	0	-55	4 057	7 813	11 132	15 932	21 595	60 474
z toho: výdaje vztahující se k trhu a přímé platby	0	-43	4 226	8 101	11 786	16 756	22 620	63 446
3. Občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost	0	-1	-729	-1 356	-1 910	-2 744	-3 731	-10 472
3a Svoboda, bezpečnost a spravedlnost	0	-1	-451	-813	-1 118	-1 597	-2 156	-6 136
3b Občanství	0	-1	-278	-543	-793	-1 147	-1 575	-4 336
4. EU ve vnějších vztazích	0	-7	-401	-694	-860	-1 276	-1 855	-5 092
5. Administrativní výdaje	0	-7	695	1 347	1 997	2 785	3 752	10 569
6. Kompenzace	0	0	0	0	0	0	0	0
Příděly na závazky celkem	0	-123	-453	-315	-333	-169	-693	-2 087

Pozn.: *výdaje v roce 2007 jsou uvedeny v jejich skutečné vyplacené výši (příděly na platby), tzn. nebyly nově cílovány; rozdíl v celkové absolutní hodnotě přídělů na závazky je způsobena použitím námi vypočteného GNI EU***, velikost celkového relativního výdajového cíle byla zachována. Nejvíce je tato skutečnost patrná v roce 2008, kdy díky použití námi vypočteného GNI EU*** vznikly v jednotlivých výdajových hlavách zůstatky/výdajové potřeby. V případě použití jednotného ukazatele by byly rozdíly v aktuální a nové struktuře rozpočtu nulové, viz rok 2007.

Zdroj: [16], vlastní zpracování

platbám, tzn. zemědělským výdajům. Druhou výdajovou položkou, u které by došlo k největšímu poklesu výdajů by byla hlava 1b Soudržnost pro růst a zaměstnanost, tzn. výdaje na strukturální operace. Je nasnadě, že právě tyto dvě výdajové položky jsou politicky vysoce citlivé a jejich pokles by provázely nemalé obtíže, které by se mohly přenést až do samotného procesu integrace. Důsledky poklesu výdajů na zemědělství a strukturální operace jsou dále analyzovány v následujícím textu.

Rozdíl v aktuální a nové struktuře rozpočtu v mil. EUR je uveden v tabulce 7. Nová struktura rozpočtu by přestavovala nárůst výdajů výdajové hlavy 1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost v období 2007-2013 celkem o 84 530 mil. EUR, naopak výdaje na zemědělství by byly sníženy celkem o 63 446 mil. EUR a výdaje na strukturální

operace by poklesly o 26 964 mil. EUR.

3. Důsledky nové struktury rozpočtu na současné rozpočtové příjemce

Námi navržená struktura rozpočtu by mohla vzhledem k jeho celkovému a relativnímu výdajovému cíli nahradit aktuální rozpočet EU. Domníváme se, že hlavním problémem při schvalování rozpočtu námi navržené struktury, by se mohly stát rozdíly ve výplatě největších výdajových položek, které by postihly současné příjemce těchto výdajů. Jedná se především rozdíly ve vyplacených zemědělských výdajích a výdajích na strukturální operace. Je velice pravděpodobné, že nespokojenost největších příjemců těchto rozpočtových výdajů by se mohla stát nepřekonatelnou překážkou v procesu schvalování rozpočtu. Rozhodly jsme se proto vypracovat jed-

EKONOMIE
Tab. 8: Rozdíl výdajů na zemědělství podle schválené a nové struktury rozpočtu (mil. EUR)

Členský stát	Rozdíl výdajů na zemědělství podle schválené a námi navržené struktury rozpočtu								Podíl (%)
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem	
BE	0,0	-0,7	69,0	132,4	192,6	273,8	369,6	1 036,6	1,63
BG	0,0	0,0	0,5	1,0	1,4	2,1	2,8	7,8	0,01
CZ	0,0	-0,6	56,3	107,9	156,9	223,1	301,2	844,8	1,33
DK	0,0	-0,9	91,7	175,8	255,8	363,7	490,9	1 377,0	2,17
DE	0,0	-5,5	541,9	1 038,8	1 511,3	2 148,6	2 900,6	8 135,7	12,82
EE	0,0	-0,1	9,5	18,2	26,5	37,7	50,9	142,8	0,23
IE	0,0	-1,4	138,3	265,2	385,8	548,4	740,4	2 076,7	3,27
EL	0,0	-2,9	286,0	548,2	797,6	1 133,9	1 530,8	4 293,5	6,77
ES	0,0	-5,6	547,2	1 049,0	1 526,1	2 169,7	2 929,0	8 215,4	12,95
FR	0,0	-8,3	812,9	1 558,5	2 267,3	3 223,4	4 351,5	12 205,3	19,24
IT	0,0	-4,7	464,0	889,6	1 294,1	1 839,8	2 483,8	6 966,5	10,98
CY	0,0	0,0	4,8	9,2	13,3	19,0	25,6	71,9	0,11
LV	0,0	-0,1	14,6	28,0	40,7	57,9	78,2	219,4	0,35
LT	0,0	-0,4	37,9	72,7	105,7	150,3	202,9	569,0	0,90
LU	0,0	0,0	4,3	8,3	12,1	17,2	23,2	65,0	0,10
HU	0,0	-0,8	75,0	143,8	209,3	297,5	401,6	1 126,5	1,78
MT	0,0	0,0	0,7	1,3	1,9	2,7	3,7	10,2	0,02
NL	0,0	-1,0	95,0	182,2	265,1	376,9	508,8	1 427,0	2,25
AT	0,0	-0,9	88,7	170,0	247,3	351,6	474,6	1 331,3	2,10
PL	0,0	-2,5	244,4	468,5	681,5	969,0	1 308,1	3 669,0	5,78
PT	0,0	-1,0	102,0	195,5	284,4	404,4	545,9	1 531,2	2,41
RO	0,0	0,0	1,9	3,6	5,2	7,4	10,0	28,2	0,04
SI	0,0	-0,1	14,1	27,0	39,3	55,8	75,4	211,5	0,33
SK	0,0	-0,3	29,9	57,2	83,3	118,4	159,8	448,3	0,71
FI	0,0	-0,8	76,3	146,3	212,9	302,7	408,6	1 146,1	1,81
SE	0,0	-0,9	86,7	166,2	241,8	343,7	464,0	1 301,6	2,05
UK	0,0	-3,4	332,2	636,9	926,5	1 317,3	1 778,3	4 987,8	7,86
Celkem	0,0	-43,0	4 225,7	8 101,4	11 785,7	16 755,9	22 620,3	63 446,0	100,0
Celkem*	0,0	-43,0	4 225,7	8 101,4	11 785,7	16 755,9	22 620,2	63 445,9	

Vysvětlivky: AT - Rakousko, BE - Belgie, BG - Bulharsko, CY - Kypr, CZ - Česko, DE - Německo, DK - Dánsko, EE - Estonsko, EL - Řecko, ES - Španělsko, FI - Finsko, FR - Francie, HU - Maďarsko, IE - Irsko, IT - Itálie, LT - Litva, LU - Lucembursko, LV - Lotyšsko, MT - Malta, NL - Nizozemí, PL - Polsko, PT - Portugalsko, RO - Rumunsko, SE - Švédsko, SI - Slovinsko, SK - Slovensko, UK - Velká Británie.

Pozn.: Celkem - součet rozdílů podílů členských států uvedených v tabulce. Celkem* - rozdíl celkové velikosti výdajů na zemědělství u aktuální a námi navrhované struktury výdajů. Rozdíl v celkové absolutní hodnotě přidělu na závazky v roce 2008 je způsoben použitím námi vypočteného GNI EU***, velikost celkového relativního výdajového cíle byla zachována.

Zdroj: [15], vlastní zpracování.

Tab. 9: Rozdíl výdajů na strukturální operace podle schválené a nové struktury rozpočtu (mil. EUR)

Členský stát	Rozdíl výdajů na strukturální operace podle schválené a námi navržené struktury rozpočtu								Podíl (%)
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem	
BE	0,0	-0,4	15,8	29,7	46,0	69,0	93,1	253,1	0,94
BG	0,0	-0,2	6,6	12,4	19,2	28,8	38,9	105,8	0,39
CZ	0,0	-1,1	41,9	78,6	121,8	182,5	246,4	670,1	2,49
DK	0,0	-0,2	5,9	11,1	17,1	25,7	34,7	94,4	0,35
DE	0,0	-5,1	196,8	369,0	571,8	857,3	1 157,0	3 146,9	11,67
EE	0,0	-0,3	9,9	18,6	28,8	43,1	58,2	158,2	0,59
IE	0,0	-0,3	12,0	22,6	35,0	52,4	70,8	192,5	0,71
EL	0,0	-5,5	209,6	392,9	608,9	912,8	1 232,0	3 350,7	12,43
ES	0,0	-6,5	247,8	464,7	720,1	1 079,6	1 457,0	3 962,7	14,70
FR	0,0	-2,9	111,8	209,6	324,8	487,0	657,3	1 787,6	6,63
IT	0,0	-5,3	203,2	381,1	590,5	885,3	1 194,8	3 249,6	12,05
CY	0,0	0,0	1,6	2,9	4,6	6,8	9,2	25,1	0,09
LV	0,0	-0,5	20,0	37,4	58,0	86,9	117,3	319,1	1,18
LT	0,0	-0,6	21,2	39,8	61,7	92,6	124,9	339,7	1,26
LU	0,0	0,0	0,6	1,2	1,8	2,7	3,6	9,9	0,04
HU	0,0	-1,6	59,5	111,6	173,0	259,3	350,0	951,9	3,53
MT	0,0	-0,1	2,2	4,2	6,5	9,8	13,2	35,8	0,13
NL	0,0	-0,3	11,5	21,5	33,3	50,0	67,5	183,5	0,68
AT	0,0	-0,3	12,1	22,7	35,1	52,6	71,0	193,2	0,72
PL	0,0	-5,0	192,5	360,9	559,3	838,5	1 131,6	3 077,8	11,41
PT	0,0	-2,9	112,1	210,2	325,7	488,3	659,0	1 792,5	6,65
RO	0,0	-0,5	19,2	36,1	55,9	83,8	113,1	307,6	1,14
SI	0,0	-0,2	7,3	13,6	21,1	31,6	42,6	116,0	0,43
SK	0,0	-0,8	29,0	54,4	84,2	126,3	170,5	463,6	1,72
FI	0,0	-0,4	14,7	27,6	42,7	64,0	86,4	235,0	0,87
SE	0,0	-0,4	13,9	26,0	40,3	60,3	81,4	221,5	0,82
UK	0,0	-2,8	107,6	201,7	312,6	468,6	632,5	1 720,2	6,38
Celkem	0,0	-44,0	1 686,3	3 162,1	4 899,7	7 345,8	9 913,9	26 963,8	100,0
Celkem*	0,0	-44,0	1 686,3	3 162,1	4 899,7	7 345,8	9 913,9	26 963,9	

Vysvětlivky: AT - Rakousko, BE - Belgie, BG - Bulharsko, CY - Kypr, CZ - Česko, DE - Německo, DK - Dánsko, EE - Estonsko, EL - Řecko, ES - Španělsko, FI - Finsko, FR - Francie, HU - Maďarsko, IE - Irsko, IT - Itálie, LT - Litva, LU - Lucembursko, LV - Lotyšsko, MT - Malta, NL - Nizozemí, PL - Polsko, PT - Portugalsko, RO - Rumunsko, SE - Švédsko, SI - Slovinsko, SK - Slovensko, UK - Velká Británie.

Pozn.: Celkem - součet rozdílů podílů členských států uvedených v tabulce. Celkem* - rozdíl celkové velikosti výdajů na strukturální operace u aktuální a námi navrhované struktury výdajů. Rozdíl v celkové absolutní hodnotě přidělů na závazky v roce 2008 je způsoben použitím námi vypočteného GNI EU***, velikost celkového relativního výdajového cíle byla zachována.

Zdroj: [16], vlastní zpracování.

noduchou komparativní analýzu, která by stanovila a porovnála dopady námi navržené a stávající struktury rozpočtu s výdajovým cílem 1,24% GNI EU na jednotlivé příjemce největších výdajových položek rozpočtu EU, tzn. na příjemce zemědělských výdajů a výdajů na strukturální operace.

3.1 Důsledky navržených změn pro příjemce zemědělských výdajů

Při zjišťování (výpočtu) absolutní výše zemědělských výdajů námi nově navržené finanční perspektivy pro rozpočet EU s cílováním 1,24% GNI EU, kterou by jednotlivé členské státy mohly získat, jsme vycházely ze struktury příjemců zemědělských výdajů roku 2007. Jsme si vědomy, že podíl jednotlivých členských států se může (resp. bude) v průběhu let 2008-2013 měnit, nicméně pro potřeby naší analýzy jsme použily rok 2007 jako nejnovější a známý údaj.

Rozdíl v absolutně vyjádřených maximálních hodnotách zemědělských výdajů oficiálně schválené a námi navržené finanční perspektivě, spolu s podílem jednotlivých zemí na celkových zemědělských výdajích v rámci námi navržené finanční perspektivě, jsou zachyceny v tabulce 8. Kladné hodnoty představují pokles přijatých zemědělských výdajů. Pokles přijatých výdajů nastal u všech členských států. Největší pokles přijatých výdajů by pak pocítily státy, které jsou největšími příjemci zemědělských výdajů. Na základě našich výpočtů je zřejmé, že námi navržená finanční perspektiva by se nejvíce dotkla Francie, která by získala celkem o 12 205,3 mil. EUR méně, dále pak Španělska (o 8 215,4 mil. EUR méně), Německa (o 8 135,7 mil. EUR méně), Itálie (o 6 966,5 mil. EUR méně), a Velké Británie (o 4 987,8 mil. EUR méně). Je vysoce pravděpodobné, že vzhledem ke složení zemí, které by byly námi navrženou strukturou nejvíce poškozeny a jejich politickému vlivu v Unii, ke změně výdajů na zemědělství v této finanční perspektivě nedojde.

3.2 Důsledky navržených změn pro příjemce strukturálních výdajů

Při stanovení dopadů navržených změn finanční perspektivy s cílováním 1,24% GNI EU jsme postupovaly stejným způsobem jako u zemědělských výdajů. Poté jsme na základě daných podílů jednotlivých zemí vypočítaly ze stanovených stropů výdajů na strukturální operace maximální výši alokovaných výdajů pro kaž-

dý členský stát. Výsledky naší komparace jsou uvedeny v tabulce 9.

Tabulka 9 obsahuje rozdíl v absolutně vyjádřených maximálních hodnotách výdajů na strukturální operace aktuální a námi navržené finanční perspektivě, spolu s rozdílem podílů jednotlivých zemí na celkových výdajích na strukturální operace oficiálně schválené a námi navržené finanční perspektivě. Kladné hodnoty opět představují pokles přijatých výdajů. Největší pokles přijatých výdajů by stejně jako u výdajů na zemědělství opět pocítily státy, které jsou největšími příjemci výdajů na strukturální operace. Na základě našich výpočtů je zřejmé, že námi navržená struktura rozpočtu by se nejvíce dotkla Španělska, které by získalo celkem o 3 962,7 mil. EUR méně, dále pak Řecka (o 3 350,7 mil. EUR méně), Itálie (o 3 249,6 mil. EUR méně), Německa (o 3 146,9 mil. EUR méně), a Polska (o 3 077,8 mil. EUR méně). Pokles ve výdajích na strukturální operace není tak dramatický jako u výdajů na zemědělství, navíc mezi jednotlivými „poškozenými“ nejsou tak velké rozdíly jako u zemědělských výdajů, tzn. pokles výdajů je rovnoměrně rozdělen mezi jednotlivé státy, podle velikosti jejich celkových příspěvků z rozpočtu EU. Je možné předpokládat, že pokles těchto výdajů by byl politicky přijatelný v případě, že by u těchto zemí došlo ke stejnému přílivu rozpočtových prostředků v rámci jiných (námi navrhovaných) výdajových hlav.

Závěr

Politika finančního cílování je jedním z nejdůležitějších nástrojů rozpočtové politiky EU. Lze ji označit za rozpočtovou kotvu, pomocí které dosahuje rozpočet EU stability. Rozpočet EU využívá politiku finančního cílování ve vztahu k celkovým výdajům (cílování na základě relativních ukazatelů) a ve vztahu k jednotlivým výdajovým hlavám (cílování na základě absolutních ukazatelů). S použitím metody cílování za pomoci relativního ukazatele jsme navrhly modely rozpočtu EU, které by odrážely různé postoje k unijní integraci: modely rozpočtu reprezentující prointegrační postoj (celkový výdajový cíl 20-25% GNI EU, 5-7% GNI EU a 2-2,25% GNI EU), deintegrační postoj (celkový výdajový cíl 1% GNI EU) a integračně neutrální postoj (celkový výdajový cíl 1,24% GNI EU). Jako další krok jsme za pomoci metody cílování dílčích výdajových hlav navrhly novou strukturu rozpočtu EU, která by zachovala aktuální velikost

celkového výdajového cíle, ale odpovídala by lépe požadavkům Lisabonské strategie a politice Soudržnosti [26].

Největší nárůst výdajů jsme navrhly u kapitoly 1 Udržitelný růst, podkapitoly 1a Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost, především v oblasti výzkumu, vzdělávání, inovací, a energie a dopravních sítí. Celkový rozdíl výdajů v období 2008-2013 by v této výdajové hlavě představoval 84 530 mil. EUR, tzn. posílení této výdajové hlavy v nové struktuře rozpočtu oproti aktuálnímu stavu. Tato výdajová hlava nejlépe odpovídá záměrům a cílům Lisabonské strategie a je hlavní výdajovou oblastí podporující hospodářský růst a prorůstovou politiku EU. Druhou největší výdajovou oblastí, která je v nové struktuře posílena, je výdajová kapitola 3 Občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost (nárůst výdajů oproti stávající struktuře představuje 10 472 mil. EUR v období 2008-2013). Z hlediska teorie fiskálního federalismu lze tuto výdajovou oblast doporučit pro nejvyšší vládní úroveň EU (tzn. Komisi), neboť při centralizovaném poskytování veřejných statků spadající do této oblasti dochází k minimalizaci negativních přeshraničních efektů a ke vzniku výnosů z rozsahu [1]. Třetí výdajovou oblastí, která je v nové struktuře posílena je výdajová hlava 4 EU ve vnějších vztazích (nárůst výdajů oproti stávající struktuře představuje 5 092 mil. EUR v období 2008-2013). Tato výdajová oblast je teorií fiskálního federalismu doporučována jako jedna z hlavních výdajových oblastí EU vedoucí k celkovým úsporám z rozsahu a efektivnějšímu prosazování zájmů EU a jejich členských států na světové politické scéně a v oblasti světového obchodu [4]. Nárůst výdajů by musel být kompenzován poklesem jiných výdajových hlav. Největší pokles jsme navrhly u kapitoly 2 Ochrana a řízení přírodních zdrojů, zejména v oblasti Zemědělské výdaje a přímá pomoc (pokles celkem o 63 446 mil. EUR v období 2008-2013) a u výdajové hlavy 1b Soudržnost pro růst a zaměstnanost, obsahující výdaje na strukturální operace (pokles celkem o 26 964 mil. EUR v období 2008-2013). Jsme si vědomy skutečnosti, že námi navržená struktura rozpočtu EU je jednou z mnoha možných návrhů a jeho prosazení je v podmínkách EU spíše otázkou politického konsenzu než hospodářských a politických potřeb soudobé Unie. Výsledky naší komparativní analýzy, která srovnávala dopady námi navržené struktury rozpočtu a stávající

struktury na příjemce rozpočtových výdajů do zemědělství a na strukturální operace, potvrzují, že v případě přijetí námi navržené struktury rozpočtu by byli nejvíce poškozeni největší příjemci těchto výdajů. U zemědělských výdajů by to byla Francie (získala by celkem o 12 205,3 mil. EUR méně), Španělsko (o 8 215,4 mil. EUR méně), Německo (o 8 135,7 mil. EUR méně), Itálie (o 6 966,5 mil. EUR méně), a Velké Británie (o 4 987,8 mil. EUR méně). V případě výdajů na strukturální operace je situace obdobná. Opět by byli nejvíce poškozeni současní největší příjemci těchto výdajů: Španělsko (získalo by celkem o 3 962,7 mil. EUR méně), Řecko (o 3 350,7 mil. EUR méně), Itálie (o 3 249,6 mil. EUR méně), Německo (o 3 146,9 mil. EUR méně), a Polsko (o 3 077,8 mil. EUR méně).

Domníváme se, že vzhledem ke složení největších příjemců především zemědělských výdajů a institucionálnímu a procesnímu mechanismu rozpočtového procesu lze námi navrženou strukturu rozpočtu považovat za potřebnou, ale politicky neakceptovatelnou. U výdajů na strukturální operace lze předpokládat, že by jejich snížení mohlo být členskými státy přijato pouze v případě, že by obdobné výdaje byly poskytnuty prostřednictvím programů navýšených výdajových hlav. Přesto doufáme, že naše práce může být přínosná pro probíhající diskusi o budoucí podobě rozpočtu EU. Bylo by velice zajímavé použít výsledky naší analýzy do dalšího testování, zejména propočtení dopadu nárůstu výdajů do oblasti výzkumu, vzdělávání, inovací, a energie a dopravních sítí a jejich vliv na hospodářský růst Unie. Z hlediska poklesu výdajů na zemědělství a strukturální operace by bylo přínosné rozpracovat výsledky naší analýzy detailněji, zejména dopad poklesu výdajů EU na rozpočtové a výdajové potřeby členských států a celkový zemědělský sektor Unie. Na základě porovnání těchto výsledků by pak mohla být vedena věcná diskuse o změně struktury rozpočtu EU. Doufáme, že naše práce by mohla být jednou z těch, které k této diskusi přispějí.

Článek byl napsán za podpory grantu GAČR č. 402/06/P285.

Literatura:

- [1] BALDWIN, R., WYPLOSZ, CH. *The Economics of European Integration*. Maidenhead: McGraw Hill, 2004. ISBN 0-077-103947.
[2] BEETSMA, R. M. W. J., BOVENBERG, A. L.

- Structural Distortions and Decentralized Fiscal Policies in EMU. *CES ifo Working Paper*, May 2001, No. 473, s. 1 - 27. ISSN 1617-9595.
- [3] BEGG, I., GRIMWADE, N. *Paying for Europe*. Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998. ISBN 1-85075-858-1.
- [4] COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Report of the study group on the role of public finance in European integration (MacDougall Report) Volume I*. 1st ed., Brussels: Centrum für EG-Dokumentation, 1977. CB-NI-77-A13-EN-C.
- [5] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: *Council Directive of 13 February 1989 on the harmonization of the compilation of gross national product at market prices (89/130/EEC, Euratom)*.
- [6] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: *Council Regulation (EC) No 2223/96 of 25 June 1996 on the European system and national accounts in the Community*.
- [7] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: *Council Regulation (EC, EURATOM) No. 1287/2003 of 15 July 2003 on the harmonisation of gross national income at market prices (GNI Regulation)*.
- [8] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Financial Perspective 2007-2013*; part I. 15915/05 DQPG. s. 1 - 35. 2005.
- [9] EUROPEAN COMMISSION. *Report on implementation of the Interinstitutional Agreement of 29 October 1993*. s. 1 - 32.
- [10] EUROPEAN COMMISSION. *Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*. (1999/C 172/01), s. 1 - 22.
- [11] EUROPEAN COMMISSION. *European Union Public Finance*. Office for Official Publications of the European Community, Luxembourg, 2002. ISBN 92-894-1620-3.
- [12] EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, 2006a, COM(2006) 327 final. s. 1 - 25.
- [13] EUROPEAN COMMISSION. *Financial Report 2005*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2006b, ISBN 92-79-01047-6.
- [14] EUROPEAN COMMISSION. *Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management (2006/C 139/01)*. 2006c, s. 1 - 17.
- [15] EUROPEAN COMMISSION. *EU Budget 2006*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006. ISBN 978-92-79-05376-4.
- [16] EUROPEAN COMMISSION. *EU budget 2007 - Financial Report*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008a. ISBN 978-92-79-08496-6.
- [17] EUROPEAN COMMISSION. *EU budget 2008 - More funds for growth and jobs; Europe working for its citizens*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2008b, s. 1 -2.
- [18] *Evropská komise o stavu lisabonské strategie - jaro 2004* [online]. [cit. 20. 3. 2007]. Dostupné z: <<http://www.evropska-unie.cz/cz/article.asp?id=2840>>.
- [19] *Evropská rada o výsledcích a dalších úkolech lisabonské strategie* [online]. [cit. 20. 3. 2007]. Dostupné z: <<http://www.evropska-unie.cz/cz/article.asp?id=284>>.
- [20] FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003. ISBN 80-7325-015-2.
- [21] HOCKLEY, G., C. *Fiscal Policy; An Introduction*. Routledge, London, 1992. ISBN 0-415-06276-4.
- [22] KÖNIG, P., LACINA, L. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004. ISBN 80-7179-846-0.
- [23] LAFFAN, B. *The Finances of the European Union*. London: MacMillan Press, 1997. ISBN 0-333-60986-7.
- [24] LAFFAN, B., LIDNER, J. *The Budget. Who Gets What, When and How?* In WALLACE, H., WALLACE, W., POLLACK, M. A.: *Policy-Making in the European Union*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 191 - 212. ISBN 0-19-927612-9.

[25] PADOA-SCHIOPPA, T. *Efficiency, stability and equity. A strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*. Oxford University Press, 1987. ISBN 0-19-828629-5.

[26] RADA ES. *Rozhodnutí Rady ze dne 6. října 2006 o strategických zásadách Společenství pro soudržnost*. (2006/702/ES), 2006, s. 1 - 22.

[27] WALLACE, H. An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. In WALLACE, H., WALLACE, W., POLLACK, M., A. *Policy-Making in the European Union*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 49 - 92. ISBN 0-19-927612-9.

Ing. Ivana Šimíková, Ph.D.

Ing. Zdeňka Pfaffová

Technická univerzita v Liberci

Hospodářská fakulta

Katedra financí a účetnictví

Voroněžská 13

461 17 Liberec

ivanasimikova@seznam.cz

z.pfaffova@centrum.cz

Doručeno redakci: 1. 8. 2008

Recenzováno: 11. 12. 2008; 10. 1. 2009

Schváleno k publikování: 6. 4. 2009

ABSTRACT**FINANCIAL CEILING POLICY OF THE EU BUDGET EXPENDITURES****Ivana Šimíková, Zdeňka Pfaffová**

Financial ceiling policy is one of the most important budgetary instruments. Ceiling was introduced by the Delors I (1988) to manage the first financial perspective and EU budget stability. Paper is focused on financial ceiling policy of the EU budget expenditures. Financial ceiling is used for the total expenditure size (with relative indicators) and for the individual expenditure headings (with absolute indicators). We designed EU budget models using the methods of financial ceiling, which reflect different total expenditures size (total expenditure ceiling within the range of 2 % EU GNI, 5 % EU GNI, 20 % EU GNI, 1 % EU GNI, and 1,24 % EU GNI), and new heading structure for total expenditure ceiling of 1,24 % EU GNI. We tried to design the new budgetary structure to reflect the Lisbon Strategy better than actual EU budget. We strengthened following expenditure headings: 1a Competitiveness for growth and employment, 3 Citizenship, freedom, security and justice, and 4 EU as a global player. The growth of these headings is compensated by an expenditure decrease of the following headings: 2 Preservation and management of natural resources, especially the section of the market-related expenditure and direct payment, and 1b Cohesion for growth and employment. We made comparative analysis, which compare differences between received expenditures into agriculture and structural operations at individual member states in the case of present and new (our) structure of the EU budgetary expenditures. According to the results of this analysis we can say that new budgetary structure will likely be politically unacceptable.

Key Words: budget, budgetary policy, ceiling, European Union, expenditures.

JEL Classification: H11, H69, H77.