



**DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES**  
**POLICY DEPARTMENT D: BUDGETARY AFFAIRS**

# **Creating greater synergy between European and national budgets**

**Executive summary of the study in:  
Czech**

DV\816413CS.doc

**CS**

**CS**

## **VYTVÁŘENÍ VETŠÍ SOUCINNOSTI MEZI EVROPSKÝM ROZPOCTEM A VNITROSTÁTNÍMI ROZPOCTY**

### **SHRNUTÍ**

Tato studie analyzuje výdaje na úrovni Evropské unie a na úrovni členských států v rade oblastí politik: vzdělávání a odborná příprava, sociální politika, výzkum, rozvojová a humanitární pomoc, společná zahraniční a bezpečnostní politika. Prezkoumává rovněž mechanismy a procesy, jejichž cílem je zajistit rozpočtovou koordinaci mezi těmito dvěma úrovněmi. Analýza se zabývá hlavními rozpočtovými a politickými cíli v pěti oblastech, které byly zkoumány ve čtyřech členských státech – Belgii, Francii, Slovinsku a Portugalsku. Na základě prezkumu literatury a rozhovoru s úředníky na úrovni Evropské unie i na úrovni členských států byly hodnoceny stávající mechanismy a postupy koordinace výdajů EU a vnitrostátních výdajů a rovněž příčiny celkového nedostatku soucinnosti mezi evropskou úrovní a úrovněmi členských států.

Rozpočtové výdaje Evropské unie činí jen asi 2 % celkových veřejných výdajů v Evropské unii. Podíl výdajů Evropské unie na celkových veřejných výdajích je v porovnání s vnitrostátními výdaji zvláště skromný v oblasti sociální politiky, vzdělání a zahraniční/bezpečnostní politiky. Pomerne vyšší je v oblasti rozvojové pomoci a výzkumu a vývoje.

Celková soucinnost mezi strategickými cíli politik Evropské unie a rozpočtovými politikami je slabá. Na činnosti, které přispívají k realizaci Lisabonské strategie, se vydává jen malá část rozpočtu Evropské unie. A pokud jde o úroveň členských států, až na několik výjimek – většinou v regionální politice – se vnitrostátní rozpočty zminují o příspěvku k dosažení cíle Lisabonské strategie či jiných strategií EU jen zřídka.

Obecně se politické priority těchto čtyř členských států v pěti oblastech politik shodují s prioritami Evropské unie, zvláště v oblastech rozvojové pomoci a zahraniční/bezpečnostní politiky. Všechny členské státy se zavázaly k dosažení rozvojových cílů tisíciletí OSN a k podpoře Evropského konsensu o rozvoji. V oblasti vzdělávání a sociální politiky jsou ve všech čtyřech členských státech v souladu s politikami EU stále důležitější celoživotní vzdělávání a zvyšování flexibility a zaměstnatelnosti pracovníku. Pokud jde o výzkum a vývoj, členské státy stále více sladují své strategie výzkumu a vývoje a vnitrostátní metody financování s cíli a fungováním programu EU pro výzkum. Jak lze očekávat, politické priority jsou výrazně přizpůsobeny v oblastech politik, kde způsobilost pro financování z Evropské unie podléhá požadavkům na spolufinancování – například v oblasti

politiky soudržnosti. Je tomu tak zvláště v tech členských státech, v nichž je pomerný podíl výdaju EU ve veřejných výdajích vyšší.

Dotázaní souhlasí s tím, že vzhledem k nynejší hospodárské a finanční krizi a omezeným finančním zdrojům je silne zapotřebí lepší koordinace jak mezi politickými cíli na úrovni Evropské unie (napr. cíle Lisabonské strategie a strategie EU do roku 2020, Evropský konsensus o rozvoji atd.), tak i mezi evropskými a vnitrostátními politickými cíli v mnoha oblastech. Taková koordinace by vedla k větší soucinnosti mezi evropskými výdaji a výdaji na úrovni členských států, přičemž by byla dodržována a posilována subsidiarita, princip doplnkovosti, evropská přidaná hodnota a výhody úspor z rozsahu.

To, že lze popsat jen málo příkladů formálních mechanismů rozpočtové koordinace, neznamená, že koordinace vůbec neexistuje. Vnitrostátní vlády nemohou politiku EU v oblasti veřejných výdajů nebrat na vědomí. Vnitrostátní rozpočtové strategie se stále více snaží, aby jejich vlastní úsilí doplnily finanční prostředky Evropské unie.

Teoreticky koordinují Evropská unie a členské státy své politiky prostřednictvím široké škály často implicitních mechanismů, jako jsou síť, referenční kritéria a srovnávací hodnocení, hlavní směry hospodárské politiky a otevřená metoda koordinace. I když dotazovaní uznali, že koordinací mechanismy jsou pro vytváření soucinnosti mezi rozpočty důležité, připouštějí, že je málokdy zavádějí do praxe. Hlavní směry hospodárské politiky a otevřená metoda koordinace obecněji jsou pokládány za nástroje, jejichž výsledkem je jen omezená koordinace a sblížení, protože neobsahují mechanismy sankcí.

Za příčinu nynejšího nedostatku soucinnosti mezi rozpočty se pokládá rovněž nepropojení rozpočtových postupů v členských státech s postupy na úrovni Evropské unie. Usilování o soucinnost ztěžují základní záležitosti, jako je délka a nacasování rozpočtových cyklů a chybějící rozpočtová struktura, jež by byla dohodnuta jako norma v celé Evropě.

Požadavky na spolufinancování související s některými typy financování EU vedou do jisté míry k preorientování vnitrostátních výdajů a de facto k preorientování politických priorit členských států. Je tomu tak zvláště v tech členských státech, které jsou na rozpočtových převodech Evropské unie závislé více než ostatní.

V oblasti sociální politiky vedou požadavky Evropského sociálního fondu a Evropského fondu pro regionální rozvoj na spolufinancování k většímu sladení politických priorit obou úrovní a ovlivňují vnitrostátní rozpočty. Tento pozitivní pákový efekt je však omezený a méně zjevný v členských státech, které dostávají poměrně málo peněz, jako je Francie a Belgie.

V oblasti výzkumu a vývoje je prokázán čím dál větší soulad mezi vnitrostátními rozpočty a rozpočtem Evropské unie, protože finanční zdroje 7. rámcového programu značně vzrostly, takže poměrně vzrostl i jeho význam jakožto součásti celkového financování výzkumu.

V oblasti vzdělávání nemají členské státy povinnost doplňovat výdaje Evropské unie. Pákový efekt financování EU je většinou omezen na větší koordinaci politik, například pomocí referenčních kritérií.

Pokud jde o rozvojovou pomoc, některé členské státy převádějí části své státní rozvojové pomoci do Evropské unie, aby je v jejím zájmu spravovala Evropská komise. Je to zajímavý příklad toho, jak se členské státy snaží docílit většího účinku tím, že využívají úspory z rozsahu, jež vytváří shromažďování fondu rozvojové pomoci.

V oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky je prokázána jen omezená koordinace mezi rozpočtem Evropské unie a vnitrostátními rozpočty. Zahraniční a bezpečnostní politika je i přes vzrůstající přizpůsobení politických priorit na úrovni Evropské unie stále značně uznávána jako politická oblast s výrazným vnitrostátním rozměrem. Jak v rozvojové oblasti, tak v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky přinese vynikající příležitost k vytvoření větší koordinace zřízení Evropského útvaru pro vnější činnost.

Koordinaci mezi rozpočtem Evropské unie a vnitrostátními rozpočty by mohla posílit tato doporučení:

Za prvé by mohla být zvýšena transparentnost a zjevnost rozpočtové koordinace mezi oběma úrovněmi *sladením kategorií výdajů na úrovni vnitrostátních rozpočtů a rozpočtu EU*. V současnosti chybí souhrnná analýza evropských veřejných financí, jež vyžaduje vysoce kvalitní a srovnatelné údaje o funkčním rozdělení vládních výdajů. Eurostat by také mohl podobně jako u vnitrostátních rozpočtů sladit nynější kategorie výdajů rozpočtu Evropské unie s kategoriemi podle klasifikace funkcí vládních institucí (COFOG) – aniž by byla změněna struktura rozpočtu EU –, aby bylo možné srovnávat vnitrostátní a evropské veřejné výdaje současně v jednom analytickém rámci.

Za druhé by se orgány členských států mohly dohodnout, že do svých vnitrostátních rozpočtů budou zahrnovat přehled svých finančních závazků a úsilí v zájmu realizace cílů a strategií Evropské unie. To by vládám a parlamentům poskytovalo příležitost uvádět vnitrostátní cíle do vzájemného vztahu se závazky dohodnutými na úrovni EU. Také by tím byl zřízen rámec, v němž by se mohly stanovovat výdaje EU a vnitrostátní výdaje, a umožnilo by to porozumět finančním pákovým efektům nástroje financování Evropské unie.

Za třetí by pak měly vnitrostátní parlamenty a Evropský parlament spolupracovat na zvýšení rozpočtové koordinace mezi oběma úrovnemi. Účinnými prostředky k nalezení další cesty, pokud jde o zvýšení rozpočtové koordinace a podnecování vnitrostátních orgánů, aby se pozorněji zabývaly výdaji EU na úrovni vnitrostátních rozpočtů, by mohly být kromě stávajícího fóra na úrovni Rady diskuse mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty, což jsou orgány s rozpočtovými pravomocemi. Tyto diskuse by se také mohly zaměřit na nedostatky, jež byly zjištěny v této zprávě, a na potřebnou koordinaci v určitých kategoriích výdajů.