



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 28.6.2017
COM(2017) 358 final

DISKUSNÍ DOKUMENT
O BUDOUCNOSTI FINANČÍ EU

Diskusní dokument o budoucnosti financí EU

1. FINANCOVÁNÍ EVROPSKÉ INTEGRACE: VÝVOJ FINANCÍ EU

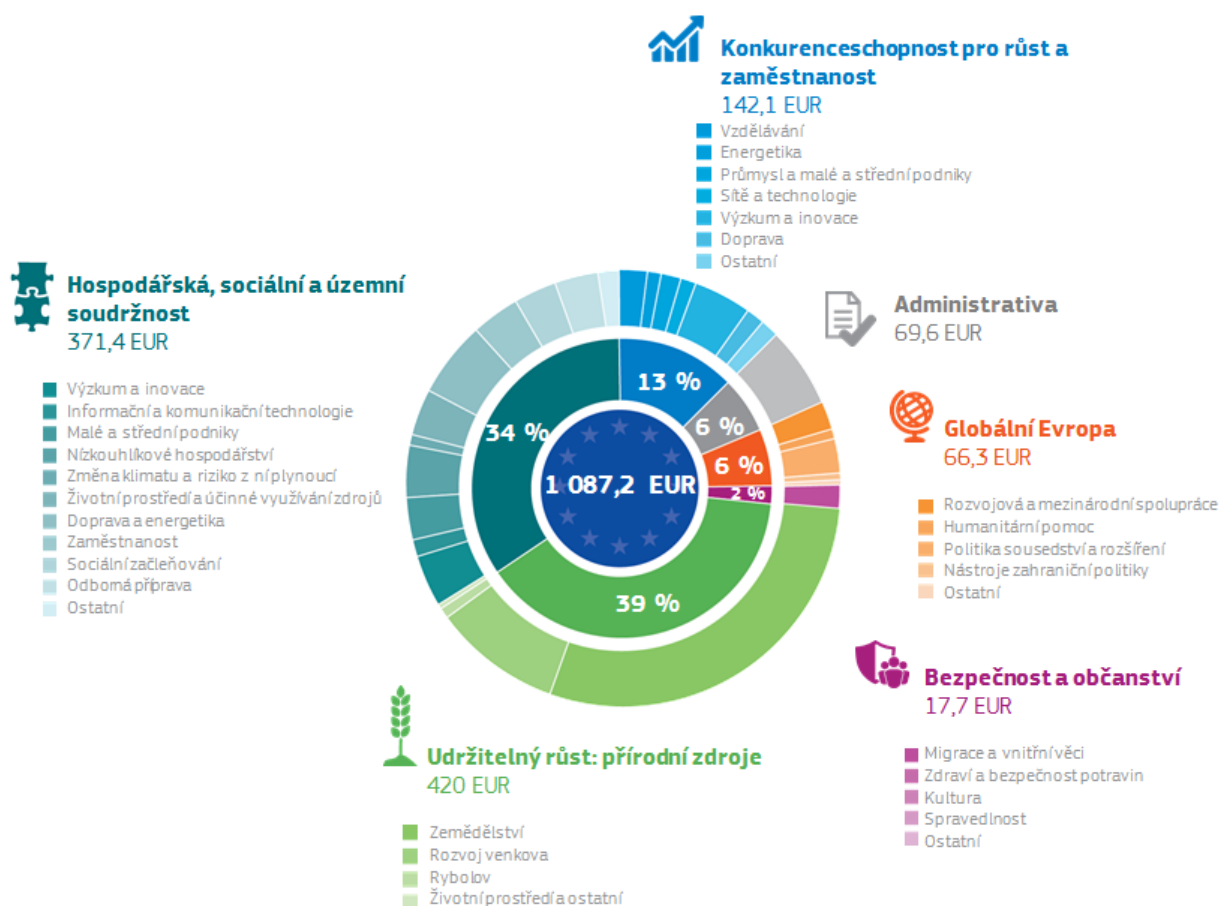
Rozpočet EU pomáhá dosahovat toho, co má pro Evropany význam. Tím, že členské státy sdílejí zdroje na evropské úrovni, dokáží toho více, než kdyby na to byly samy. Spolu s vnitrostátními rozpočty a širokou paletou legislativních a regulačních nástrojů rozpočet EU podporuje sdílené cíle a pomáhá řešit společné výzvy.

Od dob první zásadní společné politiky – v oblasti zemědělství – v 60. letech 20. století až dodnes se rozpočet EU postupně měnil současně s tím, jak byla budována Evropská unie.

V 80. a 90. letech 20. století pak členské státy a Evropský parlament rozšířily oblast působnosti pravomocí EU provedením změn v zakládajících smlouvách Unie. Protože si uvědomovaly nutnost podpořit nový jednotný trh, navýšily zdroje v rámci strukturálních fondů, aby podpořily hospodářskou, sociální a územní soudržnost. Současně s tím EU posílila svou roli v oblastech, jako je doprava, vesmír, zdravotnictví, vzdělávání a kultura, ochrana spotřebitele, životní prostředí, výzkum, justiční spolupráce a zahraniční politika.

Oblasti financované z rozpočtu EU (2014–2020)

v miliardách EUR



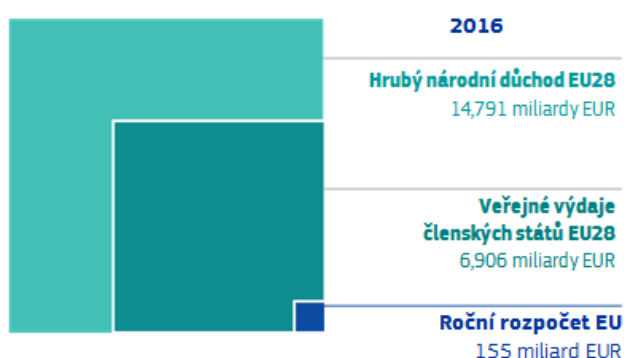
Poznámka: závazky, upravené pro rok 2018

Zdroj: Evropská komise

Od roku 2000 byl rozpočet EU ovlivňován příchodem 13 nových členských států, v nichž vládou různé socioekonomické podmínky, a řadou strategií EU na podporu zaměstnanosti a růstu. Odrazila se v něm i rostoucí úloha Unie na mezinárodní scéně coby vůdčího aktéra v boji proti změně klimatu a největšího dárce humanitární a rozvojové pomoci na světě.

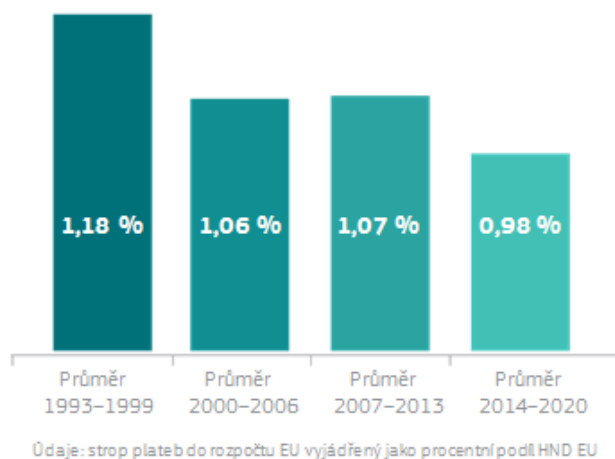
Rozpočet EU je nicméně pouze malou částí celkových veřejných výdajů EU, jelikož představuje méně než 1 % jejích příjmů a jen asi 2 % jejích veřejných výdajů. Tento podíl postupem času klesl.

Rozpočet EU ve srovnání s celkovými příjmy a veřejnými výdaji EU



Zdroj: Evropská komise

Výše rozpočtu EU jako procentní podíl hrubého národního důchodu

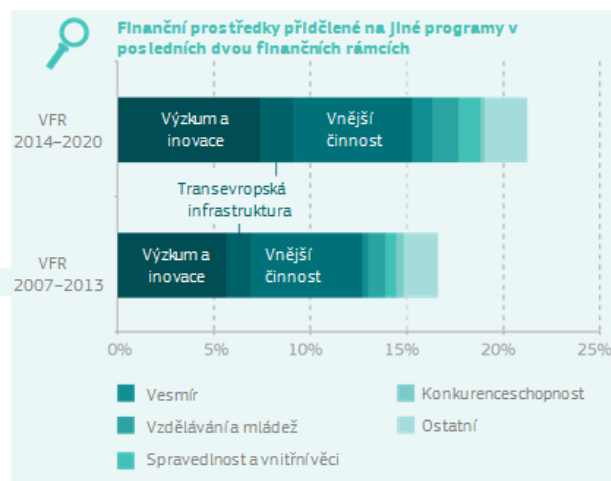
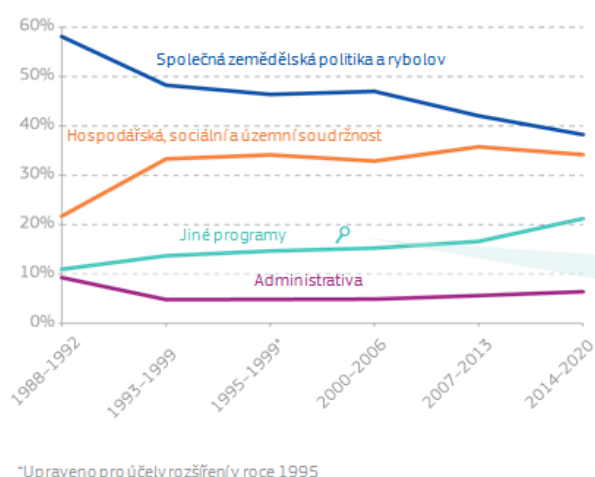


Zdroj: Evropská komise

Tento pokles vytváří stále větší tlak na to, aby byl rozpočet EU efektivnější, zaměřoval se na oblasti, kde může být jeho dopad nejvýznamnější, a aby jeho výsledky nemařily zatěžující pravidla a postupy.

Složení rozpočtu EU se v průběhu času vyvíjelo. Přestože podíl výdajů na zemědělství a soudržnost postupně klesá, společně tyto položky představují více než 70 % celkových výdajů. Výdaje se čím dál víc zaměřují na oblasti, jako je výzkum, transevropské sítě a vnější činnost, a na programy přímo spravované na evropské úrovni.

Vývoj hlavních oblastí politik v rozpočtu EU



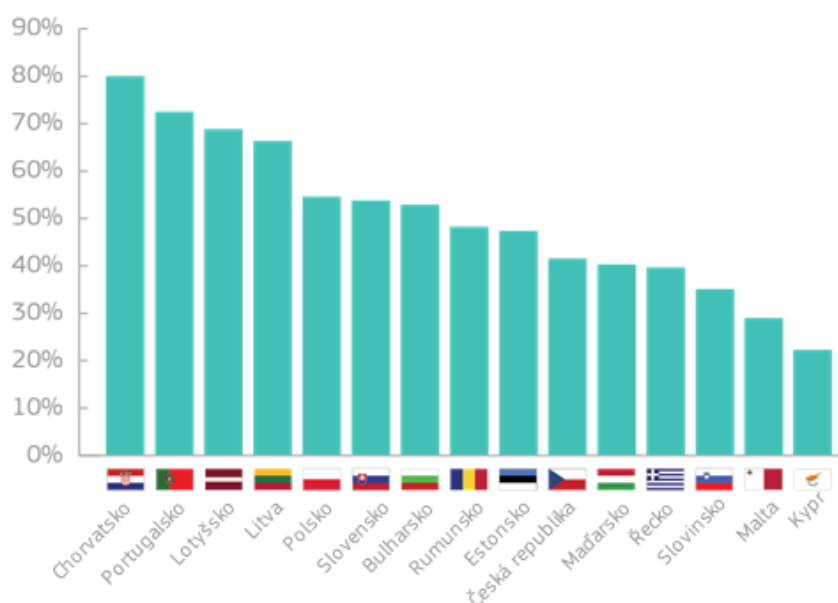
Zdroj: Evropská komise

Během hospodářské a finanční krize se prokázalo, že rozpočet EU je mocným nástrojem k podpoře investic. Zatímco vnitrostátní rozpočty byly v mnoha členských státech pod značným tlakem, rozpočet EU, a zejména politika soudržnosti se od roku 2008 staly významným zdrojem investic podporujících stabilní růst. V některých členských státech byly dokonce hlavním zdrojem tohoto druhu. Zásadní úlohu při stimulování soukromých investic v celé Evropě sehrál i Evropský fond pro strategické investice. Tím se ukázalo, že rozpočet EU dokáže rychle reagovat na nové výzvy a vytvořit značný pákový efekt¹.

¹ V září 2016 Komise navrhla Evropský fond pro strategické investice posílit a prodloužit jeho existenci do roku 2020.

Podíl evropských strukturálních a investičních fondů na veřejných investicích v období 2015–2017

v %



Zdroj: Evropská komise

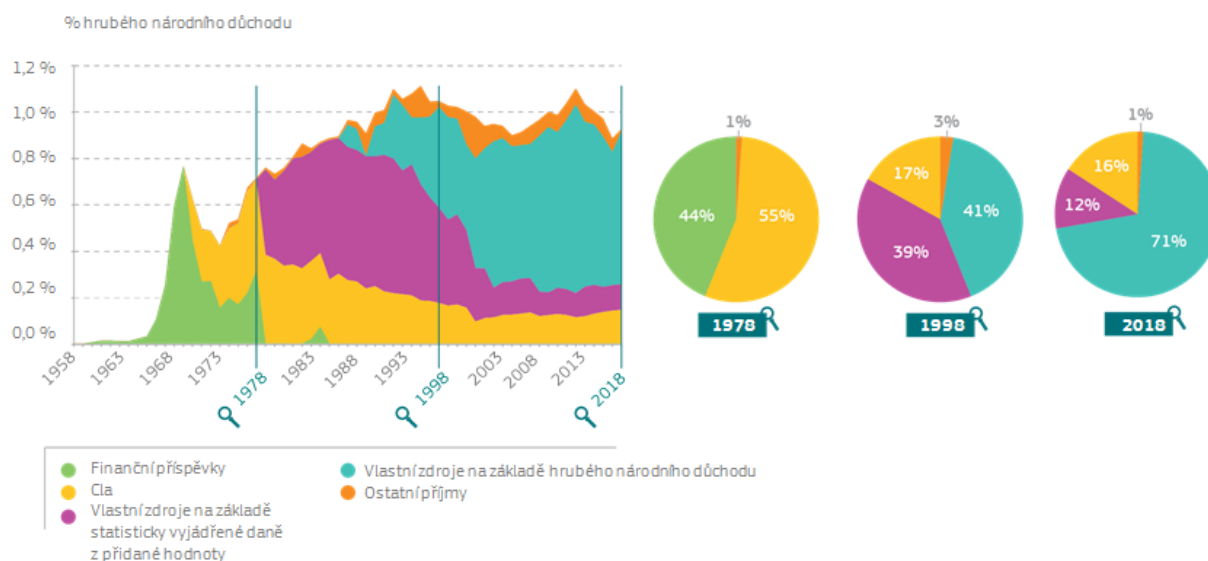
Rozpočet EU rovněž posílil evropskou reakci na uprchlickou krizi a hrozbu organizovaného zločinu a terorismu. Výše finančních prostředků věnovaných na bezpečnost a migraci byla zdvojnásobena, aby například bylo možné podpořit nově zřízenou Evropskou pohraniční a pobřežní stráž a pomoci členským státům, které čelily značnému přílivu uprchlíků. Reakce na tyto krize prověřila pružnost rozpočtu až do krajnosti.

Při výhledu do budoucna lze konstatovat, že počet výzev, před nimiž Unie stojí, vzrůstá spolu se silícím tlakem na evropský rozpočet a rozpočty vnitrostátní. Stagnující produkce a investice, demografické změny a další dlouhodobé výzvy jako migrace, změna klimatu, obrana, kybernetická bezpečnost a terorismus – to vše jsou oblasti, v nichž by měl rozpočet EU sehrát hlavní úlohu.

Zároveň je na čase podívat se na to, jak je rozpočet EU financován. Spolu s vývojem výdajové stránky rozpočtu EU se vyvíjel i způsob jeho financování. Na rozdíl od vnitrostátních rozpočtů si Unie nemůže půjčovat. Namísto toho je závislá na financování z „vlastních zdrojů“. V současnosti existují tři hlavní druhy těchto zdrojů: příspěvky od členských států stanovené na základě výše jejich příjmů, měřené prostřednictvím hrubého národního důchodu (HND), příspěvky stanovené na základě daně z přidané hodnoty (DPH) a cla vybraná na vnějších hranicích Unie.

Z vnitrostátních příspěvků stanovených na základě HND a DPH je financováno asi 80 % rozpočtu EU. Příspěvky na základě HND se obecně považují za spravedlivé, protože věrně odrážejí relativní „platební schopnost“ členských států. Celní příjmy se považují za skutečné vlastní zdroje, jelikož jsou odvozeny ze společné obchodní politiky, jejíž příjmy se započítávají do rozpočtu EU.

Zdroje financování rozpočtu EU



Zdroj: Evropská komise

V průběhu času však bylo zavedeno několik úprav a „slev“, protože některé členské státy měly za to, že jejich příspěvky do rozpočtu EU jsou v poměru k tomu, co z něj získávají zpět, příliš vysoké. V důsledku toho se současný systém unijního financování jeví čím dál složitější a neprůhlednější.

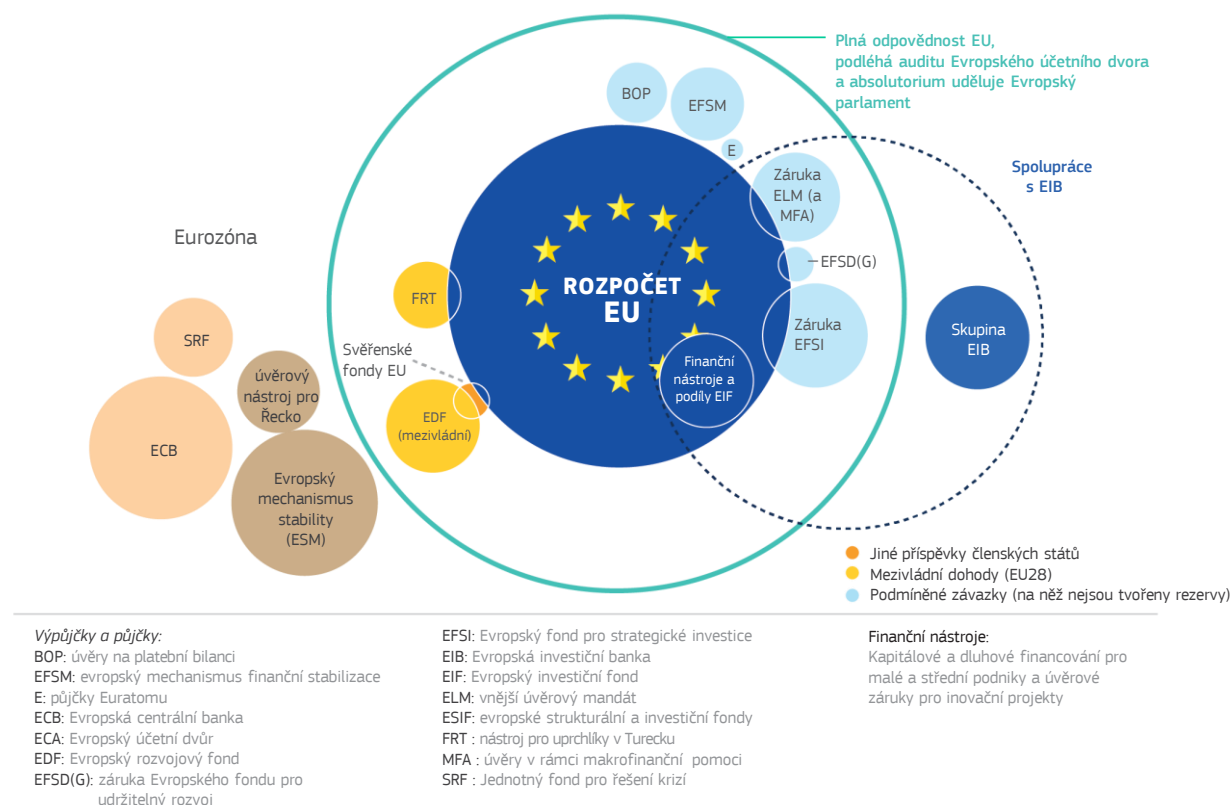
Tento systém, převážně založený na příspěvcích členských států, navíc posílil mylnou představu, že hodnotu rozpočtu EU lze v daném členském státě stanovit jako čistou bilanci jím poskytnutých příspěvků a jím získaných finančních prostředků. Tím se ovšem přehlíží pravá podstata modernizovaného rozpočtu EU: přidaná hodnota plynoucí ze sdílení zdrojů a dosahování výsledků, které v podmínkách nekoordinovaných vnitrostátních výdajů nejsou možné. Tyto obecnější hospodářské zisky jsou příliš často opomíjeny, stejně jako širší hodnota přínaléžitosti k největšímu hospodářskému prostoru a obchodní velmoci na světě.

Chceme-li docílit větší efektivnosti rozpočtu EU, měli bychom se zaměřit i na to, jak jeho příjmy mohou přispět k naplňování priorit EU. Odchodem Spojeného království a odstraněním souvisejících slev by tak již byly odstraněny některé překážky bránící reformě na příjmové straně rozpočtu EU.

Aby mohl rozpočet EU reagovat na různé potřeby, byl v neposlední řadě doplněn o řadu nových nástrojů, institucí a instrumentů. Některé z nich nespádají do rozpočtu EU a neřídí se stejnými pravidly. Další finanční prostředky poskytuje Evropská investiční banka nebo jiné subjekty na základě mezivládních dohod, např. Evropský rozvojový fond spojený se zvláštním partnerstvím s africkými, karibskými a tichomořskými zeměmi. V nedávné době byly zřízeny svěrenské fondy Evropské unie a jiné nástroje, aby bylo možné sdílet finanční prostředky z rozpočtu EU a od členských států a jiných dárců pro potřeby řešení vnějších krizí. Tato rozšířená finanční architektura tak sice Unii umožnila mobilizovat další finanční prostředky, ale zároveň přidala financím EU na složitosti. Níže uvedený graf stručně znázorňuje všechny prvky financování EU nad rámec samotného rozpočtu EU. Zároveň ukazuje, které prvky spadají pod demokratickou kontrolu Evropského parlamentu a které jsou předmětem kontroly Evropského účetního dvora.

Finance EU: kompletní obrázek

pouze ilustrativní, velikost kruhů neodpovídá skutečnému objemu



Zdroj: Evropská komise

Rámeček 1 – Rozpočet EU na období 2014–2020 v kostce

- představuje přibližně 1 % HND EU a 2 % celkových veřejných výdajů,
- je stanoven víceletým finančním rámcem na období nejméně pěti let. Současný rámec (2014–2020) zahrnuje 1 087 miliard EUR,
- je především financován příspěvky jednotlivých členských států stanovenými na základě jejich relativních příjmů a cly vybranými na vnějších hranicích a z menší části příspěvky stanovenými na základě daně z přidané hodnoty. Neexistuje žádná daň EU. Systém příjmů schvalují všechny členské státy a ratifikují vnitrostátní parlamenty,
- prostřednictvím politiky soudržnosti mobilizuje v celé EU investice v hodnotě převyšující 480 miliard EUR, díky nimž by například více než 1 milion podniků měl získat podporu, 42 milionů občanů by mělo získat přístup k lepším zdravotnickým službám, 25 milionů občanů bude čerpat výhody protipovodňové a protipožární ochrany, téměř 17 milionů dalších občanů EU bude připojeno k čistíčkám odpadních vod, 15 milionů nových domácností získá širokopásmové připojení k internetu a bude vytvořeno více než 420 000 nových pracovních míst. Kromě toho bude 5 milionů Evropanů moci využívat programů vzdělávání a celoživotního učení a 6,6 milionu dětí získá přístup do nových a moderních škol a zařízení péče o děti,
- má prostřednictvím rozšířeného „Junckerova plánu“ (Evropský fond pro strategické investice) podle předpokladů stimulovat investice ve výši nejméně 500 miliard EUR,
- je z něj vyčleněno přes 74 miliard EUR na program pro výzkum a inovace Horizont 2020, který doposud vedl k udělení 6 Nobelových cen, 4 Fieldsových medailí a objevům s celosvětovým dopadem (např. výzkum očkovací látky proti ebolě, průlomový výzkum v oblasti rakoviny a Alzheimerovy choroby, vývoj letadel s nižšími emisemi CO₂ a hluku),
- je z něj vyčleněno přes 30 miliard EUR na podporu transevropských sítí v oblasti dopravy, energetiky a komunikací prostřednictvím Nástroje pro propojení Evropy,
- podporuje dynamické odvětví zemědělství částkou ve výši přibližně 400 miliard EUR, z níž je poskytována podpora 7 milionům zemědělců; částkou 8,7 miliard EUR podporuje modernizaci 380 000 zemědělských podniků; v rámci rozvoje venkova jsou z něj financovány investice zaměřené na biodiverzitu, větší energetickou účinnost, zakládání podniků a modernizaci výrobních zařízení,

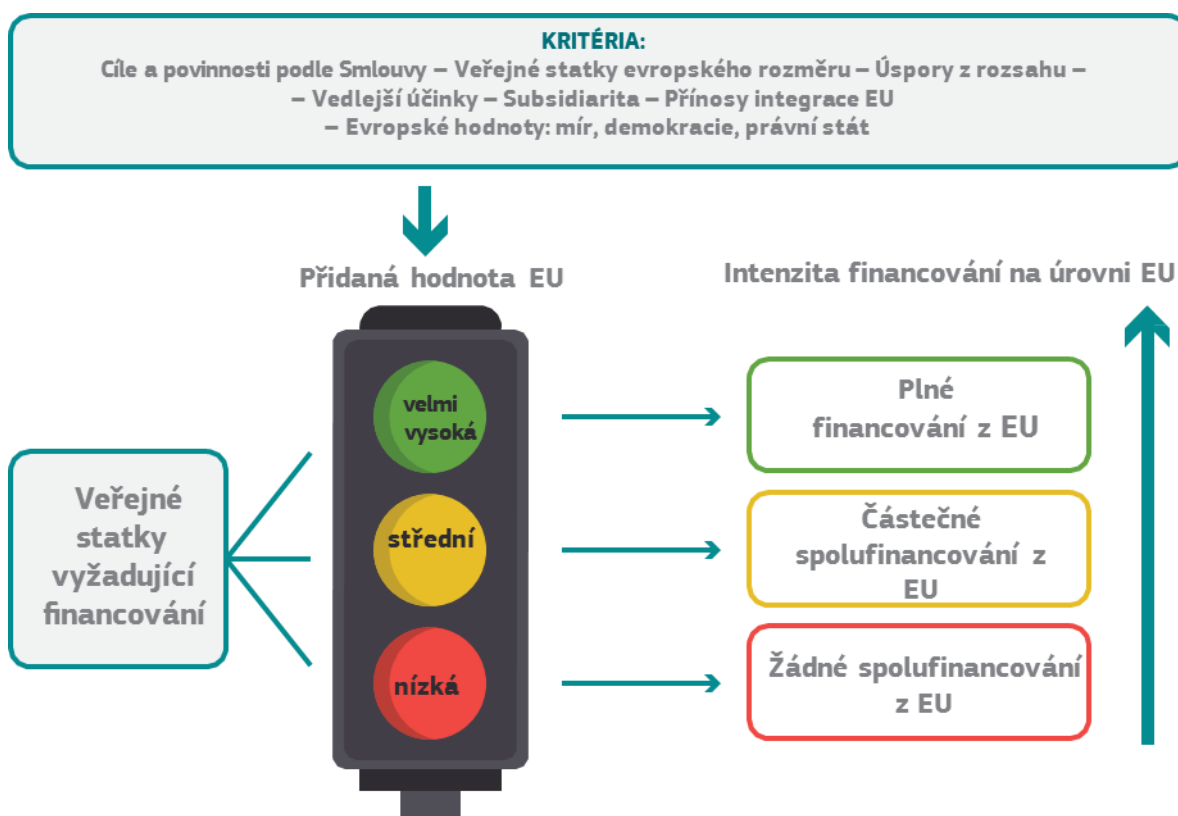
- je z něj financován navigační systém Galileo, v jehož rámci bylo doposud na oběžnou dráhu vypuštěno 15 plně funkčních družic EU, a evropský program pro pozorování Země Copernicus,
- v letech 2015 až 2017 z něj bylo uvolněno více než 17 miliard EUR na řešení uprchlické krize v EU a mimo ni,
- je z něj financován program Erasmus, který za posledních 30 let podpořil mobilitu více než 9 milionů lidí, zejména studentů a mládeže, v různých zemích,
- je z něj vyčleněno více než 8 miliard EUR na řešení nezaměstnanosti mládeže prostřednictvím Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí, která dosud pomohla 1,6 milionu z nich,
- klade si za cíl věnovat 20 % celkových příjmů na opatření proti změně klimatu,
- je z něj vyčleněno přibližně 8 miliard EUR na humanitární pomoc, což z EU činí předního dárce humanitární pomoci na světě.

2. PŘIDANÁ HODNOTA FINANCOVÁNÍ Z PROSTŘEDKŮ EU

Cílem Evropské unie je podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel. Rozpočet EU tento cíl podporuje, a to v kombinaci s vnitrostátními rozpočty a jako doplněk k úsilí vyvíjenému na evropské a vnitrostátní úrovni.

Veškeré úvahy o budoucnosti rozpočtu EU by proto měly začínat tou nejzákladnější otázkou – k čemu by měl rozpočet EU sloužit? Jádrem diskuse musí být **evropská přidaná hodnota**. Na jedné straně evropská přidaná hodnota znamená naplňovat cíle stanovené ve Smlouvě. Na druhé straně znamená rozpočet, který poskytuje veřejné statky evropského rozměru nebo pomáhá prosazovat naše základní svobody, jednotný trh nebo hospodářskou a měnovou unii.

Přidaná hodnota EU a financování z rozpočtu EU



Zdroj: Evropská komise

Přidaná hodnota EU je také v souladu se zásadou subsidiarity a proporcionality: EU by měla jednat pouze tehdy, může-li být její činnost účinnější než opatření na celostátní, regionální nebo místní úrovni. Činnost EU musí být vzhledem k úsilí států nebo regionů přídatné nebo doplňkové povahy, neměla by však vyplňovat mezery způsobené nedostatky vnitrostátní politiky. Přidaná hodnota může mít rovněž podobu nevynaložených nákladů a nepřímých přínosů.

Při utváření nového rozpočtu EU by hlavním faktorem měly být obavy a očekávání evropských občanů. V posledních letech se od Unie stále více očekává, že se bude věnovat problémům, k jejichž řešení nemá ani pravomoc ani finanční zdroje. Tento rozpor ohledně očekávání je pro tuto diskusi zásadní a bezprostředně souvisí jak s velikostí, tak flexibilitou nového rozpočtu.

Evropští daňoví poplatníci očekávají, že rozpočet EU bude transparentní a snadno pochopitelný a že každé vynaložené euro přinese co nejvíce hodnoty. Výsledky musí být viditelné a měřitelné. U všech politik a programů financovaných z rozpočtu EU by mělo být jasně uvedeno, čeho se jimi má dosáhnout, jakým způsobem se bude postupovat a následovat by měla i zpráva o dosažených

výsledcích. Zvýšila by se tak odpovědnost a umožnilo by to informovanou veřejnou diskusi o tom, jak rozpočet EU využívat. Ačkoli v současném finančním rámci se v tomto směru již pokročilo, zejména v rámci politiky soudržnosti, u všech nástrojů je nezbytné přijmout další kroky.

Přidaná hodnota jednoznačně vzniká i tehdy, když lze opatřením na evropské úrovni dosáhnout více, než by se podařilo na úrovni členských zemí. Viz následující příklady:

- přeshraniční programy pomáhají odstraňovat příčiny konfliktů a vytvářejí nové hospodářské příležitosti, díky čemuž se podařilo přetvořit pohraniční oblasti,
- obdobně také nadnárodní infrastruktura, jako jsou energetická propojovací vedení (např. mezi Maltou a Itálií), digitální sítě, výzkumná infrastruktura či tunely (např. Brennerský železniční tunel v Alpách mezi Rakouskem a Itálií), přináší užitek lidem i podnikům v celé EU,
- investice prováděné v rámci politiky soudržnosti v jednom regionu nebo členském státě přispívají k makroekonomické stabilitě a zvyšují růstový potenciál celé Unie,
- stejně tak ochrana jižní nebo východní vnější hranice jednoznačně slouží k ochraně zbytku Evropy,
- pomoc a investice v partnerských zemích umožňují vybudovat odolnější společnosti,
- ve srovnání s vnitrostátním financováním zvýšila otevřená soutěž na úrovni EU o získání finančních prostředků na vědu a inovace vědeckou úroveň (například vědecké publikace s větším dopadem, počet a kvalita patentů) a přilákala talenty z celého světa,
- další velké projekty a klíčové základní technologie, jako Galileo, Copernicus, ITER² nebo vysoce výkonná výpočetní technika, lze kvůli jejich velmi vysoké nákladnosti financovat pouze sloučením prostředků na úrovni EU.

Finance EU mohou mít přidanou hodnotu rovněž při prosazování společných evropských hodnot, jako je demokracie, svoboda, právní stát, základní práva, rovnost, solidarita, udržitelnost a mír. Například program Erasmus a Evropský sbor solidarity podporují mobilitu a studenti a pracovníci se díky nim mohou seznámit s evropskými kulturami, naučit se novým jazykům a dovednostem, získat pracovní zkušenosti v zahraničí a vybudovat si v Evropě vazby. Evropská unie díky aktivnímu působení ve svém sousedství i v jiných částech světa a perspektivě členství v EU podporuje mír a šíří stabilitu. Pasivita v této oblasti by měla katastrofální důsledky, pokud by se do regionu vrátila nestabilita a válka. Některé výsledky jsou konkrétnější a hmatatelnější než jiné, ale všechny jsou stejně důležité.

Přidaná hodnota rozpočtu EU v neposlední řadě závisí rovněž na jeho vnitřní, strategické soudržnosti. Je třeba odstranit duplicity a nástroje by se měly vzájemně doplňovat a z hlediska dané politiky tvořit jeden celek.

² Galileo je evropský globální navigační družicový systém, který uživatelům z celého světa poskytuje služby určování polohy, navigace a času. Copernicus je program EU pro pozorování a monitorování Země, který se využívá například v zemědělství, při analýze klimatu, v oblasti civilní ochrany a zvládání mimořádných událostí. Mezinárodní termionukleární experimentální reaktor (ITER) je ve světovém měřítku největším vědeckým partnerstvím, které se snaží prokázat, že fúze je životaschopným a udržitelným zdrojem energie, přičemž EU je největším přispěvatelem v partnerství také s Japonskem, Čínou, Indií, Jižní Koreou, Ruskem a Spojenými státy americkými.

3. TRENDY A VÝZVY

Bílá kniha o budoucnosti Evropy a další diskusní dokumenty z nedávné doby ukázaly, že 27členná EU bude do roku 2025 i v následujících letech čelit široké škále výzev.

Patří k nim současné trendy, jejichž význam bude přetrvávat i v příštích desetiletích, jako je digitální revoluce a globalizace, demografické změny a sociální soudržnost, hospodářská konvergence a změna klimatu. Zároveň se Evropané obrací k Unii a vládám jednotlivých států, aby jim zajistily prosperitu, stabilitu a bezpečnost v rychle se měnícím a nejistém světě³. V proměnlivějším globálním prostředí se v budoucnu mohou objevit i další neočekávané výzvy.

Jestliže se má v reakci na tyto nové výzvy a přetrvávající trendy činnost EU soustředit na bezpečnost, hospodářskou sílu, udržitelnost a solidaritu, nabízí se otázka, zda je stávající rozpočet EU koncipován tak, aby na tento vývoj mohl reagovat. Odpovídá směřování výdajů EU těmto prioritám? A jaký máme prostor pro zlepšení?

3.1 Ochrana a bezpečnost pro občany Unie

Nestabilita v sousedství Evropy a nové formy terorismu způsobují značné potíže jak na území Unie, tak za jejími hranicemi. Z bezpečnosti jednoho členského státu se stala záležitost bezpečnosti celé EU. Přestože mnoho z nástrojů zvyšujících bezpečnost všech občanů mají v rukou členské státy, EU sehrává také klíčovou úlohu, ať už při zlepšování ochrany vnějších hranic, upevňování spolehlivých informačních sítí, posilování podpory ze strany agentur, nebo řešení rostoucí nestability v našem sousedství.

Bezpečnostní hrozby se týkají i dalších oblastí, jedná se například o ochranu odolných potravinových řetězců a mechanismy, jejichž pomocí lze reagovat na rizika pro veřejné zdraví (např. nemoc šílených krav nebo prasečí chřipka, znečištění vody a chemické látky). Dalším příkladem je společné úsilí v oblasti boje proti globálním epidemiím (jako je např. ebola), které mohou mít ničivé důsledky pro třetí země i Evropany. Další oblastí je reakce na přírodní nebo člověkem způsobené katastrofy.

Musíme se rozhodnout, jak by rozpočet EU mohl činnost EU podpořit při budování prostoru svobody, bezpečnosti a práva a jakou úlohu by mohl mít mimo jiné při provádění globální strategie⁴ a rozvoji společné obranné politiky, abychom si dokázali poradit s novými a stávajícími hrozbami jak fyzickými, tak v kyberprostoru.

3.2 Hospodářská síla, udržitelnost a solidarita

Rozpočet EU by měl nadále posilovat evropskou ekonomiku a zvyšovat její odolnost tím, že bude podporovat dlouhodobou konkurenceschopnost, udržitelnost a solidaritu.

Udržitelný rozvoj je již dlouho jádrem evropského projektu. Evropské společnosti dnes čelí řadě výzev týkajících se udržitelnosti – od nezaměstnanosti mladých lidí, přes stárnutí obyvatelstva, změnu klimatu, znečištění životního prostředí, udržitelnou energetiku až po migraci. Z hlediska domácí i zahraniční politiky se EU opírá o Agendu OSN pro udržitelný rozvoj a cíle udržitelného rozvoje do roku 2030 (viz obrázek níže).

³ Viz zvláštní Eurobarometr 461, „Designing Europe’s Future“, zveřejněný dne 28. června 2017.

⁴ Globální strategie zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie, kterou vysoká představitelka a místopředsedkyně Evropské komise Federica Mogheriniová předložila Evropské radě v červnu 2016.

Cíle udržitelného rozvoje jádrem politiky udržitelného rozvoje EU



Zdroj: OSN

Hospodářský, sociální a environmentální rozměr cílů udržitelného rozvoje již byl z větší části začleněn do rozpočtu EU a výdajových programů. Patříčně na něj pamatuje strategie Evropa 2020, aby bylo možné klást důraz na vzdělávání a inovace („intelligence“), nízké emise uhlíku, odolnost vůči změnám klimatu a ochranu životního prostředí („udržitelnost“), vytváření pracovních míst a snižování chudoby („začleňování“). Je zde rovněž politický závazek, aby se v období 2014–2020 alespoň 20 % rozpočtu EU vyčlenilo na opatření v oblasti změny klimatu a na dosažení cíle 0,7 % HND na oficiální rozvojovou pomoc v rámci Agendy 2030.

Velkou výzvou je pro Unii, a zejména eurozónu, rozvíjet konkurenceschopnost a zabránit prohlubování sociálních rozdílů. Musíme usilovat o to, aby se zmenšily hospodářské a sociální rozdíly mezi členskými státy a jejich regiony a aby se lidé mohli plně podílet na životě společnosti. Výdaje EU v oblasti sociálních věcí – od trhu práce po snižování chudoby, od sociálního začleňování po vzdělávání – v současnosti představují pouze 0,3 % všech veřejných sociálních výdajů v EU. Tento podíl může být sice v budoucnu přehodnocen, není však pochyb o tom, že sociální podpora i nadále zůstane především v rukou členských států. Diskusní dokument o sociálním rozměru Evropy vytyčil oblasti, v nichž by finanční prostředky EU mohly v budoucnosti přispívat výrazněji, v závislosti na tom, jakou cestu EU pro svou sociální politiku do budoucna zvolí.

Přínosy globalizace jsou nerovnoměrně rozděleny mezi obyvateli a částmi území, zejména mezi velkými metropolitními oblastmi a upadajícími průmyslovými oblastmi a venkovem. V diskusním dokumentu o využití potenciálu globalizace se uvádí, že ekonomickou transformaci způsobenou globalizací a technologickými změnami musí doprovázet patřičná opatření, aby všichni občané a regiony mohli přispívat k vnitřnímu trhu, mít z něj prospěch a získat na konkurenceschopnosti a odolnosti.

Jak si stávající rozpočet EU dokáže s těmito výzvami poradit?

Každý veřejný rozpočet má tři základní funkce – investice do veřejných statků, přerozdělování a makroekonomickou stabilizaci. Rovněž rozpočet EU tyto funkce plní, byť v různé míře. Veřejné statky například financuje prostřednictvím programů řízených přímo na evropské úrovni, jako je program Horizont 2020 pro výzkum nebo Nástroj pro propojení Evropy určený na investice do infrastruktury, a spolu s členskými státy a regiony prostřednictvím investic spolufinancovaných v rámci politiky soudržnosti.

Prerozdělování (spolu s financováním a poskytováním veřejných statků) probíhá prostřednictvím politiky soudržnosti, která podporuje hospodářskou konvergenci a sociální a územní soudržnost, a podpory rozvoje venkova a příjmů zemědělců v rámci společné zemědělské politiky.

Stabilizační funkce je pouze nepřímá. Na některé členské státy má rozpočet EU určité stabilizační účinky, zejména z podstaty své sedmileté stálosti, díky níž lze udržovat konstantní míru investic nezávisle na hospodářském cyklu. Provázání příspěvků členských států s hospodářskou výkonností zároveň znamená, že příspěvky do rozpočtu klesají, pokud daný členský stát prochází recesí. Rozpočet EU však nebyl koncipován k tomu, aby vyrovnával makroekonomické otřesy.

Touto důležitou otázkou, tj. zda by se mělo uvažovat o takové stabilizační funkci a prostředcích pro další konvergenci a zda by toto téma měla Komise podrobněji prozkoumat, se zabývá diskusní dokument o prohloubení hospodářské a měnové unie.

Dopad investic v neposlední řadě závisí na prostředí, v němž se provádějí. Z tohoto důvodu se nedávno dostala do popředí diskuse o provázání strukturálních reforem s rozpočtem EU. Tato vazba již sice byla zařazena do politiky soudržnosti, je nicméně vhodné uvažovat, zda je to dostatečné a nelze-li pobídky ještě vylepšit.

3.2.1 Investice do veřejných statků řízené přímo na evropské úrovni

Ve víceletém finančním rámci na období 2014–2020 je zhruba 13 % rozpočtu EU určeno na podporu klíčových priorit v oblasti udržitelného růstu prostřednictvím programů nebo projektů přímo nebo nepřímo řízených na evropské úrovni.

Největším z těchto programů je **Evropský fond pro strategické investice**, který zřídil předseda Evropské komise Jean-Claude Juncker v listopadu 2014 v návaznosti na finanční a hospodářskou krizi v letech 2008–2009 a následný propad investic. Fond je na dobré cestě k vygenerování plánovaného cílového objemu investic ve výši 315 mld. EUR. Včetně navrhovaného prodloužení jeho existence by měl přinést investice v celkovém objemu alespoň 500 mld. EUR.

Program Horizont 2020, který je hlavním nástrojem pro financování špičkového výzkumu a inovací v celé EU (74,8 mld. EUR), je magnetem pro spolupráci ze 131 zemí a od roku 2014 z něj bylo financováno 13 000 vysoce kvalitních projektů.

Nástroj pro propojení Evropy (30,4 mld. EUR) je dalším příkladem investic EU do rozsáhlých infrastruktur v oblasti dopravy, energetiky a komunikačních technologií v Evropě. Mezi projekty patří vylepšení bezpečnosti na ústřední železniční trati v Polsku a zvýšení maximální rychlosti na této trati na 200 km/h, čímž se v Evropě zlepší podmínky pro nákladní a osobní přepravu na hlavním Baltsko-jadranském přepravním koridoru.

Erasmus+ (14,8 mld. EUR) je program EU pro vzdělávání, odbornou přípravu, mládež a sport, kterého se do roku 2016 zúčastnily více než 2 miliony osob.

Program **COSME**⁵ (2,3 mld. EUR) je zaměřen na malé a střední podniky, kterým usnadňuje jak přístup k úvěrům a kapitálovému financování, tak přístup na trh, přičemž poskytuje financování úvěrů ve výši přes 5,5 mld. EUR více než 140 000 společností. Věnuje se specifickým evropského trhu rizikového kapitálu tím, že investuje do malých a středních podniků nacházejících se ve fázi růstu a expanze a v roce 2016 dosáhl téměř půl miliardy EUR kapitálových investic.

⁵ Program EU pro konkurenceschopnost podniků a malých a středních podniků.

EU rovněž financuje řadu **rozsáhlých projektů a infrastrukturu**, které kvůli své velikosti nelze dokončit bez veřejných investic. Dobrým příkladem je evropský globální družicový navigační systém **Galileo**, jenž své služby poskytuje díky 15 plně funkčním družicím, které má EU v současnosti na oběžné dráze, a rovněž Copernicus – systém EU pro pozorování Země, který se stane jedním z největších globálních poskytovatelů dat velkého objemu.

Mnoho z těchto programů již vešlo natolik do povědomí, že je díky nim EU viditelná a rozeznatelná v každodenním životě občanů. Přesto je však možné tyto programy vylepšit a ještě umocnit jejich působení, aby měly větší dopad, zejména tím, že se odstraní překrývání činností, nástroje se budou kombinovat a bude se pamatovat na doplňkovost a zjednodušování. Měl by se zvýšit rozpočtový příděl na tyto programy? Jak zajistit, aby se vzájemně posilovaly? Jak se vyhnout překrývání programů působících ve stejných oblastech, ať už se jedná o rozsáhlou infrastrukturu nebo podporu malých a středních podniků? Způsoby, jak zlepšit využívání finančních nástrojů v této oblasti, zjednodušit příslušná pravidla a zvýšit flexibilitu, jsou uvedeny v oddíle 4.2.

3.2.2 Hospodářská, sociální a územní soudržnost

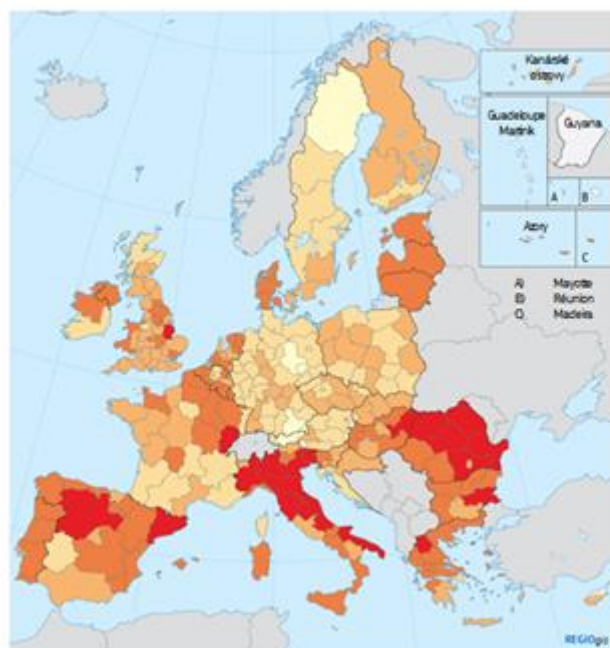
Zatímco přínosy globalizace se šíří rovnoměrně, náklady se často koncentrují na omezeném prostoru. Důkazy z nedávné doby naznačují, že u mnohých evropských regionů existuje mnohem větší pravděpodobnost, že budou vystaveny náhlým otřesům kvůli specializaci své ekonomiky, nákladům práce nebo úrovni vzdělání své pracovní síly. Zároveň přetrvává příliš vysoká míra nezaměstnanosti, zejména u mladších generací. V mnoha částech Evropy je nízká účast na trhu práce a počet osob ohrožených chudobou je nepříjemně vysoký.

Tyto rozdíly v ekonomicko-sociálních vyhlídkách mohou vytvářet sociální a politické napětí a vyžadují vhodnou reakci ze strany EU, aby nikdo nezůstával pozadu, ať už lidé nebo regiony.

Podporovat dlouhodobou hospodářskou konvergenci a odolnost je hlavním cílem **politiky soudržnosti EU**, která dohromady s vnitrostátním spolufinancováním v období 2014–2020 zmobilizuje více než 480 miliard EUR.

Současná generace programů prošla zásadními reformami. Více finančních prostředků směřuje do klíčových evropských priorit, jako jsou zaměstnanost, sociální začleňování, dovednosti, výzkum a inovace a účinnost při využívání energie a surovin. Cíle programů jsou jasně vymezeny hned zpočátku. Zlepšil se celkový hospodářský, právní a institucionální rámec pro investice. V rámci politiky soudržnosti se také podařilo úzce provázat spolufinancované investice s širším kontextem programu správy ekonomických záležitostí a strukturálních reforem.

Globalizace: je Evropa připravena?



Rizikové faktory spojené s globalizací a technologickými změnami

Počet rizikových faktorů ze 4 (viz pozn. pod čarou)



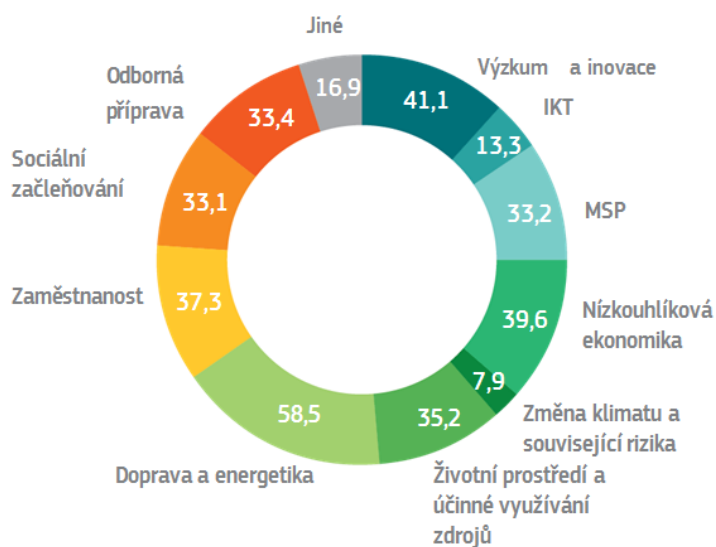
Rizikový faktor je definován jako záporná hodnota u prvního ukazatele a jako hodnota nad průměrem regionů EU u dalších ukazatelů:

- Růst zaměstnanosti v průmyslu v období 2000–2013 (EU: -1,3 %)
- Podíl zaměstnanosti v technologicky nenáročném výrobě, 2015 (EU: 5,5 %)
- Podíl osob ve věku 25–64 let s nízkým dosaženým vzděláním, 2015 (EU: 23,3 %)
- Změna v jednotkových nákladech práce ve výrobě v období 2003–2013 (EU: 14,3 %)

Zdroj: Evropská komise

Co je financováno z politiky soudržnosti?

V miliardách EUR



Rámec 2 – Příklady výsledků v rámci politiky soudržnosti v období 2007–2013

- Výdaje na sociální cíle: 9,4 milionu osob získalo zaměstnání a 8,7 milionu kvalifikaci.
- Všechny členské státy a regiony vypracovaly strategie pro inteligentní specializaci, aby jejich úsilí v oblasti výzkumu a inovací mělo jasnější zaměření. Díky této podpoře vzniklo přibližně 95 000 projektů v oblasti výzkumu a inovací a 42 000 nových pracovních pozic ve výzkumu.

- V rámci politiky soudržnosti získalo podporu přibližně 400 000 malých a středních podniků a v důsledku toho vzniká více než jeden milion nových pracovních míst.
- Prostřednictvím politiky soudržnosti je vynakládána velká část výdajů EU souvisejících se změnou klimatu a ochranou životního prostředí. Například přibližně 6 milionů osob má zajištěno lepší zásobování vodou a 7 milionů kvalitnější čištění odpadních vod.
- Kromě sekundárních dopravních sítí spojujících vzdálené oblasti se zbytkem Evropy členské státy vybudovaly nebo opravily 2 600 km železničních tratí a 2 400 km silnic, které jsou součástí transevropské sítě.

Ačkoli jsou celkové výsledky politiky soudržnosti obecně pozitivní, je v řadě oblastí potřeba provést reformy.

Zaprvé, politika soudržnosti v posledních letech účinně kompenzuje pokles vnitrostátních a regionálních investic, který nastal v důsledku krize. Díky tomu nedošlo k zásadním problémům, avšak výsledná vyšší míra spolufinancování z rozpočtu EU způsobila pokles celkového investičního úsilí.

Zadruhé, přestože politika soudržnosti na krizi reagovala zvýšením míry spolufinancování a úpravou programů tak, aby lépe odpovídaly měnícím se sociálně-ekonomickým potřebám, je rovněž třeba přezkoumat, jak může tato politika lépe připravovat na neočekávaný vývoj, krizi a společenské změny a reagovat na ně.

Zatřetí, bude možná nutné posílit provázanost se správou ekonomických záležitostí a evropským semestrem, aby byl systém jednodušší a transparentní a aby zajišťoval pozitivní pobídky k realizaci konkrétních reforem podporujících konvergenci.

V neposlední řadě je řízení této politiky stále komplexnější, což brání jejímu provádění v praxi a vede ke zpožděním. Několikastupňové kontroly a složitá byrokracie komplikují příjemcům přístup k těmto finančním prostředkům a brání rychlému uskutečňování projektů. Z toho důvodu je do budoucna nutné zaujmout mnohem radikálnější přístup k zjednodušení jejího provádění, a umožnit aktivnější a flexibilnější programování.

3.2.3 Udržitelné zemědělství

Zemědělci zajišťují stabilní dodávky vysoce kvalitních potravin produkovaných udržitelným způsobem a za přijatelné ceny pro více než 500 Evropanů. Přitom dodržují požadavky na zdraví a dobré životní podmínky zvířat, ochranu životního prostředí a bezpečnost potravin.

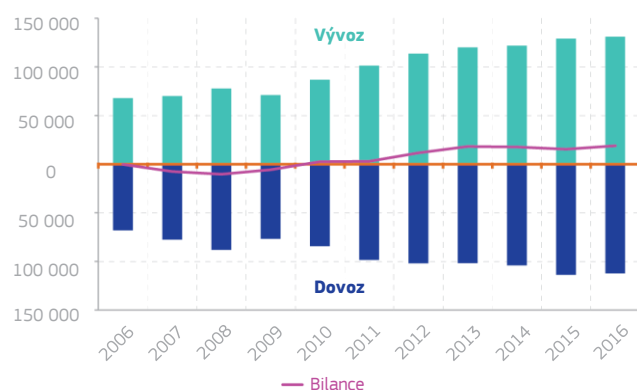
Hlavním cílem společné zemědělské politiky (SZP) je zajištění ekonomické, sociální a environmentální udržitelnosti zemědělských a venkovských komunit. V současném rámci na období 2014–2020 bude ze SZP uvolněno přibližně 400 miliard EUR na financování tržních opatření a přímých plateb pro zemědělce a programy rozvoje venkova a na podporu udržitelného zemědělství a fungujících venkovských ekonomik. Asi 70 % těchto prostředků představují přímé platby. Tato příjmová podpora částečně kompenzuje rozdíl mezi příjmy v zemědělství a srovnatelnými příjmy v jiných hospodářských odvětvích. Poslední reforma této politiky zavedla zásadní změny systému přímých plateb s cílem zaměřit se na zvláštní potřeby mladých zemědělců a menších zemědělských podniků, specifických odvětví nebo regionů, které čelí potížím, a také na životní prostředí.

Díky této politice mají evropští občané přístup k bezpečným, cenově dostupným a vysoce kvalitním potravinám. V důsledku postupných reforem společné zemědělské politiky je evropské zemědělství konkurenceschopné na globální úrovni, pohybuje se v blízkosti světových tržních cen a vykazuje solidní výsledky ve vývozu, které se stále zlepšují. Přesto však v rozvoji zemědělství panují obrovské rozdíly. V některých venkovských oblastech neexistují jiné spolehlivé alternativní zdroje zaměstnání a příjmů kromě zemědělství. Někteří zemědělci však mají nyní příjem i z jiných než zemědělských činností, například z cestovního ruchu a volnočasových aktivit, z větrné a solární energie a bioplynu.

Zemědělská půda pokrývá téměř polovinu rozlohy EU. Díky tomu mají zemědělci zásadní význam pro ochranu přírodních zdrojů (voda, vzduch, půda a biodiverzita), provádění opatření v oblasti klimatu a utváření klenotů krajiny. SZP stanoví potřebná pravidla a pobídky, které mají zajistit, aby zemědělství a lesnictví přispívaly k řešení globálně naléhavých problémů v oblasti životního prostředí a klimatu a aby poskytovaly veřejné statky, které občané očekávají. Mezi tyto klíčové nástroje patří agroenvironmentálně-klimatická opatření SZP, která zemědělce motivují k přijímání a úpravě provozních strategií a postupů a k přijímání opatření na zkvalitnění a zachování vodních ploch, půdy, biodiverzity a udržování krajiny v dobrém stavu, a také ke zmírňování změny klimatu a přizpůsobení se této změně. Stále častěji se však objevují požadavky, aby se společná zemědělská politika více orientovala na poskytování veřejných statků souvisejících s ochranou životního prostředí a opatřeními v oblasti klimatu. To by vyžadovalo cílenější podpůrná opatření, která budou zohledňovat potřeby jednotlivých regionů.

Zemědělská obchodní balance svědčí o konkurenceschopném odvětví

V milionech EUR

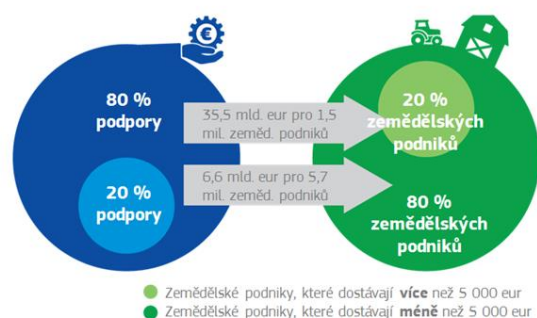


Zdroj: Evropská komise

V otázce výše potřebné podpory příjmů s ohledem na konkurenceschopnost v tomto odvětví nebylo dosaženo konsenzu. V některých případech tyto platby totiž nepřispívají ke strukturálnímu rozvoji odvětví, nýbrž spíše podporují růst cen pozemků, což může bránit vstupu mladých zemědělců na trh.

Přímé platby se stále do velké míry odvíjejí od historických nároků a jsou vypláceny zejména velkým zemědělským podnikům a vlastníkům půdy v bohatších členských státech. V průměru připadá okolo 80 % plateb na 20 % příjemců. Za celkovým obrazem se však skrývají obrovské rozdíly mezi jednotlivými členskými státy. Například více než 92 % zemědělců v Rumunsku a 97 % na Maltě provozuje malé zemědělské podniky, zatímco v Německu tvoří malé zemědělské podniky méně než 9 % tohoto odvětví.

Kdo má prospěch ze společné zemědělské politiky?



Zdroj: Evropská komise

Většina plateb ze SZP je plně financována z rozpočtu EU, což zajišťuje přímou provázanost mezi příjemci a Unií. Tato politika dosahuje k zemědělcům a občanům i v nejokrajovějších oblastech Evropy, což má významný řetězový účinek na hospodářský a sociální rozvoj a v neposlední řadě i odolnost těchto oblastí. Kromě opatření pro rozvoj venkova financovaných z druhého pilíře SZP se jedná o jedinou oblast politiky řízenou společně s členskými státy bez vnitrostátního spolufinancování.

Vývoj posledních let ukázal, že z rozpočtu EU musela být opakovaně poskytnuta mimořádná nouzová podpora v reakci na specifické události, jako například pokles cen mléčných produktů nebo ruský zákaz dovozu některých zemědělských produktů. V rámci budoucí společné zemědělské politiky je tedy třeba prozkoumat otázku vyváženosti nástrojů, a to mezi opatřeními této politiky a finančním krytím, granty a finančními nástroji, nástroji pro řízení rizik a dalšími tržními opatřeními, abychom se dokázali vypořádat s riziky a neočekávanými nepříznivými událostmi v odvětví zemědělství.

Rámeček 3 – Příklady výsledků v rámci společné zemědělské politiky

- Na 70 % zemědělské půdy EU se vztahují ekologizační opatření, která jsou podporována částkou 60 miliard EUR.
- Přibližně 47 milionů hektarů, neboli okolo 25 % evropské zemědělské plochy, bylo předmětem smlouvy o správě pomocí agroenvironmentálně vstřícných postupů zaměřených na vodu, půdu a biodiverzitu.
- Vznik a rozvoj více než 200 000 venkovských podniků (145 000 mladých zemědělců získalo podporu na založení podniků a 62 000 mikropodniků).
- Podpora více než 25 000 environmentálních projektů v oblasti infrastruktury, jako je kanalizace a kvalitnější systém nakládání s odpady ve vzdálených a venkovských oblastech.
- 2 400 místních akčních skupin získalo podporu na rozvoj a provádění strategií rozvoje pro své místní oblasti.

3.3 Řízení migrace

Na vnějších hranicích EU se stále častěji odehrávají lidské tragédie, na něž musí EU spolu s členskými státy urychleně zareagovat. Současně je třeba po všech stránkách lépe řídit migrační potřeby, přičemž EU by měla členským státům v tomto ohledu zajistit vhodné nástroje, a to jak ve střednědobém, tak i dlouhodobém horizontu.

Řízení migrace je sdílenou odpovědností, a to nejen mezi členskými státy EU, ale i vůči tranzitním zemím mimo EU a zemím původu migrantů. Kombinací vnitřních i vnějších politik

vytváří EU spolu se svými členskými státy ucelený přístup založený na vzájemné důvěře a solidaritě mezi členskými státy EU a orgány.

Pokud jde o řízení migračních toků, dostávají členské státy ze stávajícího rozpočtu EU již podporu na vytvoření adekvátních rámců přijímání a ochrany, řešení základních příčin migrace a ochranu schengenského prostoru. Více než 17 miliard EUR – 3,7 % celkového rozpočtu EU – je v období 2015–2017 vyčleněno právě na tyto výzvy.

Rozpočet EU byl například použit k vytvoření tzv. hotspotů v Řecku a Itálii s celkovou kapacitou více než 9 000 míst. V Řecku bylo v roce 2016 poskytnuto přístřeší více než 35 000 lidem, zpočátku nejprve ve stanech a později v kontejnerech vhodných pro zimní podmínky. Vzniklo rovněž 417 bezpečných prostor pro nezletilé osoby bez doprovodu. Nově zřízená Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž pomohla v roce 2016 ve Středomoří zachránit 174 500 osob.

3.4 Vnější výzvy, bezpečnost, humanitární pomoc a rozvoj

Evropa v posledních letech čelí vnějším výzvám souvisejícím s nestabilitou a napětím v jejím bezprostředním sousedství i jinde ve světě. Občany EU znepokojuje migrace a terorismus, jakož i ohrožení vnější bezpečnosti obecně. Chtějí, aby se tyto záležitosti – včetně obrany – řešily na evropské úrovni. Očekávají, že Evropa bude při zvládání účinků globalizace hrát ve světě vedoucí úlohu, že bude bránit pořádek založený na pravidlech, řádnou správu věcí veřejných a rovněž demokracii, zásady právního státu a lidská práva a udržitelný hospodářský rozvoj a že bude posilovat stabilitu a bezpečnost zejména ve svém bezprostředním sousedství. Téměř devět z deseti Evropanů si myslí, že je důležité podporovat rozvojové země. Dále se 82 % Evropanů domnívá, že pomoc ostatním přináší prospěch oběma stranám a je zcela jasně v evropském zájmu. Občané také vidí zřejmou přidanou hodnotu kroků v oblasti vnějších záležitostí činěných na evropské úrovni.

V současnosti je vnější činnost EU podporována částkou 96,5 miliardy EU, včetně prostředků z 11. Evropského rozvojového fondu (30,5 miliardy EUR), který není součástí rozpočtu, určených pro partnery EU v Africe, Tichomoří a Karibiku. V rámci rozpočtu EU je přibližně 6 % prostředků ze současného víceletého finančního rámce věnováno na vnější činnost, přičemž největší finanční krytí je vyčleněno na nástroj pro rozvojovou spolupráci (19,7 miliardy EUR), evropský nástroj sousedství (15,4 miliardy EUR) a nástroj předvstupní pomoci (11,7 miliardy EUR). Na humanitární pomoc je určeno 8 miliard EUR. Tento rozpočet je v posledních letech neustále mobilizován a posilován, přičemž jsou vyčerpávány všechny dostupné rezervy, aby dostačoval k řešení nárůstu humanitárních a jiných naléhavých situací v sousedství Evropy, kvůli nimž vzrostl počet vysídlených osob, nebývalé humanitární potřeby a komplexita krizí, které budou pokračovat.

Vnější činnost EU je vykonávána v partnerských zemích mimo Unii; jejím cílem je však i chránit zájmy a bezpečnost občanů. Coby největší dárce rozvojové a humanitární pomoci na světě, mimo jiné i díky svému kolektivnímu závazku vynaložit 0,7 % hrubého národního důchodu na oficiální rozvojovou pomoc, má EU a její členské státy klíčovou úlohu při podpoře ostatních zemí na celém světě. Vnější činnost EU podporuje stabilitu okolo hranic EU i jinde ve světě, usiluje o vymýcení chudoby v rozvojových zemích a posiluje spolupráci v oblastech zájmů EU. Kromě toho se snaží řešit základní příčiny nelegální migrace a násilného extremismu. Financování od EU obvykle vytvoří jádro, okolo kterého se shromažďuje financování rozvoje poskytované členskými státy s cílem zvýšit kritické množství a dopad pomoci od EU v partnerských zemích prostřednictvím společného programování i provádění.

Nové výzvy pro vnější činnost EU, které byly vymezeny v globální strategii zahraniční a bezpečnostní politiky EU, poukazují na potřebu prozkoumat soulad financí EU s těmito novými prioritami a účinnost různých nástrojů v této oblasti, včetně delegací EU. To platí zejména pro

obranu a rovněž vnější investice EU – v tomto případě může existovat potřeba mít možnost mobilizovat velký objem soukromých prostředků a dosáhnout výsledků se zásadním významem pro mír, stabilitu a pevné hospodářské vazby. Ze zkušeností získaných v posledních letech rovněž vyplývá, že je třeba úzeji koordinovat vnější a vnitřní politiky, včetně provádění cílů udržitelného rozvoje Agendy OSN 2030 a Pařížské dohody o klimatu, jakož i provádění rámce pro partnerství v oblasti migrace se třetími zeměmi.

4. MOŽNOSTI PRO BUDOUCNOST FINANČÍ EU

Koncepce budoucího rozpočtu EU se musí opírat o jasnou vizi evropských priorit a odhodlání investovat do oblastí, které zajistí hospodářskou sílu, udržitelnost, solidaritu a bezpečnost do budoucna.

Je třeba si jasně uvědomit, že dojde k propadu financí EU, a sice kvůli odchodu Spojeného království a nutnosti financovat nové priority. Tyto nové priority byly začleněny do stávajícího finančního rámce zejména díky maximálnímu využití stávající flexibility až na samou hranici.

V budoucnu bude třeba vypracovat rozpočet pro řízení migrace, vnitřní a vnější bezpečnost, ochranu vnějších hranic, boj proti terorismu a obranu z dlouhodobější perspektivy spolu s pokračujícími investicemi na podporu stability a udržitelného rozvoje v našich partnerských zemích. Objem, struktura a obsah budoucího rozpočtu EU budou muset odpovídat politickým ambicím, které si Evropská unie stanoví do budoucna. Bude EU jen pokračovat v dosavadní praxi, bude dělat méně, bude vícerychlostní, přepracuje zásadně své fungování, nebo bude dělat mnohem více společně?

Budeme muset činit těžká rozhodnutí. Bude Evropa schopna plnit cíle svých současných politik a nových priorit se snižujícím se rozpočtem? Pokud ne, kde by měly být provedeny škrty a omezeny ambice? Nebo by měl být propad vyrovnán navýšením příspěvků od 27 členských států, či z alternativních zdrojů příjmů, nebo případně z kombinací obou těchto prvků, aby 27 členských států EU mohlo dělat více společně? Bez ohledu na výsledek musí být úroveň politických ambicí v souladu s prostředky, které jsou k dispozici.

[Rozpočet EU připravený na domácí i globální výzvy](#)



Zdroj: Evropská komise

4.1 Na co by se měl budoucí rozpočet EU zaměřit

4.1.1 Reakce na současné trendy a nové výzvy

Rozpočet EU by měl i nadále reagovat na současné trendy, které budou EU utvářet v následujících letech. Ovšem existuje i řada nových výzev, v nichž bude muset být rozpočet EU silnější než dnes. Mezi ně patří řízení nelegální migrace a otázky uprchlíků (včetně integrace), ochrana vnějších hranic, bezpečnost, kybernetická bezpečnost, boj proti terorismu a společná obrana.

Zaprvé, pro Unii, jejímž cílem je vysoce konkurenceschopné sociálně tržní hospodářství usilující o plnou zaměstnanost a sociální pokrok, je klíčové snížit hospodářské a sociální rozdíly mezi členskými státy a jejich regiony. To má zásadní význam zejména pro eurozónu, kde rozdíly představují hrozbu pro udržitelný rozvoj hospodářské a měnové unie ve střednědobém horizontu. Diskusní dokumenty o sociálním rozměru Evropy a o využití potenciálu globalizace předložily v této oblasti řadu nápadů ke zvážení. Ústřední prioritou jsou investice do lidí, od vzdělávání a odborné přípravy, až po zdraví, rovnost a sociální začleňování. Další možností by podle vzoru záruky pro mladé lidi mohlo být vytvoření záruky pro děti financované z fondů EU. Je důležité, aby se sociální výdaje dostaly k těm, kteří je nejvíc potřebují, zejména v regionech s velkými sociálními nerovnostmi. Je možné, že s ohledem na tento cíl bude nutné přehodnotit stávající kritéria pro takové zacílení.

Zadruhé, přestože hlavní část finančních zdrojů na evropskou obranu bude i nadále pocházet z vnitrostátních rozpočtů, existuje konsenzus ohledně potřeby postupovat dál společně, například v oblasti výzkumu a vývoje, konkurenceschopnosti evropské průmyslové základny a zadávání veřejných zakázek, přičemž z rozpočtu EU by měl být financován Evropský obranný fond, aby se zlepšil poměr mezi hodnotou a náklady. Mělo by být rovněž možné navýšit stávající pomoc z tohoto fondu v partnerských zemích určenou na budování kapacit i jeho vojenskou/obránnou složku, v jejímž rámci by bylo třeba více solidarity při financování operativních činností, například vojenských misí společné evropské bezpečnostní a obranné politiky.

Celkově bude zohlednění těchto nových ambicí v obraně znamenat nutnost po roce 2020 vyvíjet trvalé úsilí z různých zdrojů. Díky roční částce 1,5 miliardy EUR z příspěvku rozpočtu EU určeného na Evropský obranný fond spolu s příspěvky členských států na financování společných rozvojových projektů by mohl tento fond po roce 2020 generovat celkové investice do obranného výzkumu a rozvoje schopností ve výši 5,5 miliardy EUR ročně.

Zatřetí, v diskusním dokumentu o prohloubení hospodářské a měnové unie Komise vyzdvihla myšlenku poskytnutí pobídek na podporu strukturálních reforem. Tyto pobídky, které by mohly mít podobu finančních odměn, by zohlednily krátkodobé ekonomické, finanční nebo politické náklady na strukturální reformy a napomohly jejich úspěšnému provádění. Mohly by být buď posíleny v rámci politiky soudržnosti, nebo vytvořeny v rámci nového samostatného fondu otevřeného všem členským státům. Měly by podpořit evropské politiky a opatření v souladu s doporučeními pro jednotlivé země v rámci evropského semestru. Z rozpočtu EU by mohla být financována i technická podpora tohoto úsilí. Před zvážením konkrétních iniciativ Komise tyto možnosti pečlivě posoudí.

Při rozvoji a provádění politik EU je zásadní zachovat základní hodnoty EU⁶. Při veřejné rozpravě byly předloženy nové návrhy propojit vyplácení prostředků z rozpočtu EU se stavem právního státu v členských státech. Dodržování zásad právního státu je důležité pro evropské občany, ale i pro podnikatelskou iniciativu, inovace a investice, kterým se bude nejlépe dařit v

⁶ Srovnávací přehled EU o soudnictví monitoruje řadu faktorů souvisejících s kvalitou, nezávislostí a efektivitou soudních systémů jednotlivých států, jako je nezávislost soudců.

zemích, kde je právní a institucionální rámec plně v souladu se společnými hodnotami Unie. Mezi právním státem a účinnou realizací soukromých a veřejných investic podporovaných z rozpočtu EU tudíž existuje jasná spojitost.

Začtvrté, důležitou otázkou je, zda by příští rozpočet EU měl obsahovat určitou formu stabilizační funkce. V diskusním dokumentu o prohloubení hospodářské a měnové unie bylo navrženo zavést funkci makroekonomické stabilizace již v příštím víceletém finančním rámci. Jejím cílem by byla ochrana před velkými otřesy zasahujícími různé země různě (tzv. asymetrické šoky). Mohla by mít podobu systému ochrany investic, zajištění pro vnitrostátní programy podpory v nezaměstnanosti nebo rezervy na horší časy. Pro přístup k této funkci by byly stanoveny jasné podmínky.

Tyto varianty by mohly být financovány ze stávajících nástrojů, nebo z nástroje nového. Diskutuje se o tom, zda by tato stabilizační funkce měla být propojena s novou fiskální kapacitou se zaměřením výhradně na eurozónu, nebo zda by tuto funkci mohl vykonávat rozpočet EU, vzhledem k tomu, že již dnes představuje eurozóna 85 % HDP EU. V diskusním dokumentu o prohloubení HMU je navrženo jako jedna z možností, že stabilizační funkce by měla být „vytvořena v rámci EU a mohla by být otevřená všem členským státům EU“.

Zavedení fiskální stabilizační kapacity pro eurozónu by bylo pro finance EU z kvalitativního hlediska nové. Z dlouhodobější perspektivy otevřel dokument rovněž diskusi o plně rozvinutém rozpočtu eurozóny s mnohem širšími cíli, výrazně vyššími zdroji a vlastním tokem příjmů.

Zapáté, je nutné přejít k novým modelům udržitelného růstu, které uceleným a integrovaným způsobem kombinují ekonomické, sociální a environmentální aspekty. Aby tento přechod proběhl úspěšně, bude zapotřebí rozsáhlých investic; jejich největší podíl by měl směřovat do nízkouhlíkové energetické infrastruktury, jak pro výrobu, tak pro přenos a distribuci. Má-li EU splnit své cíle v oblasti energetiky a klimatu, bude například nutné do roku 2030 téměř zdvojnásobit podíl obnovitelných zdrojů energie pro výrobu elektřiny. Pro stimulaci potřebných dalších soukromých nebo veřejných investic může rozpočet EU působit jako katalyzátor.

Zašesté, bude třeba se podívat na všechny stávající nástroje. Přestože se tento dokument zaměřuje zejména na reformu dvou nejnákladnějších politik (zemědělství a soudržnost), neměl by být žádný program ani nástroj podporovaný z rozpočtu EU vyňat z testu přidané hodnoty EU. Musíme zvážit, zda jsou všechny stávající nástroje nezbytné, nebo zda existuje prostor pro spojení nebo ukončení programů. Ještě důležitější je zajistit soudržnost politik mezi nástroji EU tak, aby všechny podporovaly cíle EU a napomáhaly reformám v členských státech. Například v oblasti financování malých a středních podniků mohou být stejní příjemci způsobilí pro podporu z několika nástrojů spadajících pod různé programy (COSME, Horizont 2020 a EFSI) nebo prováděných členskými státy prostřednictvím politiky soudržnosti. Tato nabídka vzájemně se překrývajících produktů způsobila určitou nejistotu u finančních zprostředkovatelů, pokud jde o to, který systém zvolit. Bude třeba sladit pravidla a podmínky platné ve stejné oblasti politiky.

Kromě toho existují důkazy o efektu vzájemné konkurence a vytěsňování mezi programy EU – například v případě infrastruktury, kde přestože účelem úvěrů a záruk poskytovaných z EFSI je doplnit dluhový nástroj CEF (Nástroj pro propojení Evropy), ze samotného provádění vyplývá, že zavedení EFSI zpomalilo provádění nástroje CEF a prostředků z politiky soudržnosti.

Zasedmé, v zájmu lepšího dosahování výsledků bude zřejmě nutné snížit počet nástrojů u vnějších politik, avšak zvýšit jejich flexibilitu. To by rovněž umožnilo snazší vnitřní přerozdělení prostředků mezi regionálními nebo tematickými prioritami v případě, že bude nutné v krátkodobém horizontu reagovat na určitou krizi.

Často se diskutuje o začlenění Evropského rozvojového fondu (ERF) do rozpočtu EU a víceletého finančního rámce, mimo jiné jako o možnosti posílit jednotnost a odpovědnost v oblasti rozpočtu. Tato možnost však může přinášet i nevýhody, jelikož pravidla rozpočtu EU nemusí umožňovat podporu některých stávajících činností, například afrického mírového projektu.

Případný přesun výdajů členských států z vnitrostátních rozpočtů do rozpočtu EU by neměl být vnímán jako čisté navýšení úrovně výdajů, ale spíše jako způsob převodu stávajících výdajů mezi vnitrostátními rozpočty a rozpočtem EU, který by měl v zásadě zajistit vyšší přidanou hodnotu. To například znamená, že pokud by ERF měl být začleněn do rozpočtu EU a víceletého finančního rámce, musel by být celkový objem víceletého finančního rámce navýšen o velikost tohoto fondu.

V neposlední řadě je třeba uvést, že řádné plnění politik EU se opírá o silnou a efektivní Evropskou veřejnou službu. Od roku 2013 plní orgány EU svůj závazek snižování stavů. Dochází k tomu i přes nové úkoly, například řešení uprchlické krize nebo bezpečnostních hrozeb, nebo nové úkoly v zahraničních delegacích EU. Budoucí rozpočet EU by tudíž měl obsahovat ustanovení o silné Evropské veřejné službě, která bude atraktivní pro mladé talentované uchazeče z celé Unie a která bude schopna plnit priority, jež vyústí z tohoto procesu reflexe. Rozhodnutí o budoucích politikách a nástrojích by měla zohledňovat dopad na lidské zdroje.

Další snižování počtu zaměstnanců by mohlo ohrozit řádné fungování orgánů EU. V rámci dřívějších reforem byly stejně tak sníženy platy, prodloužena pracovní doba a zvýšen věk odchodu do důchodu. Je zcela zřejmé, že mladí lidé z členských států s poměrně vysokým příjmem na obyvatele ztrácejí o práci v orgánech EU zájem. Přestože pracovní podmínky mohou představovat pouze jeden z faktorů jejich rozhodování, je tento trend evidentní.

4.1.2 Reforma společné zemědělské politiky

Společná zemědělská politika přináší Evropanům významnou přidanou hodnotu a plní cíle stanovené Smlouvou. Byla první společnou politikou EU a vyvíjela se postupem času prostřednictvím celé řady reforem. V současné debatě se zvažují různé možnosti další reformy s cílem zvýšit její účinnost a spravedlivost a zároveň nadále plnit její nezměněné cíle, tj. zajišťovat bezpečné a zdravé potraviny, konkurenceschopné odvětví, odpovídající životní úroveň zemědělského obyvatelstva a ochranu našich přírodních zdrojů, naší krajiny, životního prostředí a opatření v oblasti klimatu. Dopad této politiky je širší než pouze stabilizace příjmů zemědělců. Přesto má mnoho venkovských oblastí pocit, že jsou opomíjené. Stále častěji se ozývají hlasy, že by se tato politika měla více zaměřit na poskytování veřejných statků, jako jsou bezpečné a zdravé potraviny, hospodaření s živinami, reakce na změnu klimatu, ochrana životního prostředí a přispění k oběhovému hospodářství.

Pokračuje činnost zaměřená na modernizaci a zjednodušení společné zemědělské politiky. Mezi projednávanými možnostmi se objevuje návrh účinněji směřovat přímé platby, aby zajišťovaly příjem všem zemědělcům v celé EU, zejména v okrajových oblastech a nejchudších zemědělských podnicích. Taková varianta by mohla snížit přímé platby pro velké zemědělské podniky.

Jednou z možností, kterou je třeba prozkoumat, je zavedení určitého stupně vnitrostátního spolufinancování přímých plateb, aby zůstala zachována celková úroveň stávající podpory. Pro případ řešení krizí by se mohlo uvažovat o nástrojích řízení rizik. Veškeré změny by ale měly zachovat jeden z klíčových přínosů této politiky: ochranu dobře fungujícího vnitřního trhu, který zajišťuje rovné podmínky pro všechny producenty v celé EU.

Životaschopné venkovské komunity jsou potřebné pro zajištění udržitelnosti velké většiny území EU. V tomto ohledu ještě existuje prostor ke zlepšení a posílení součinnosti s dalšími fondy. Zde

se navrhuje racionalizovat opatření různých strukturálních fondů ve venkovských oblastech a odstranit jejich překrývání.

Existuje prostor pro další zlepšování výkonnosti této politiky tím, že se bude klást větší důraz na motivaci zemědělců k poskytování veřejných statků a služeb v oblasti životního prostředí a klimatu. Zemědělci by měli být pozitivními pobídkami na základě smluv podporováni, aby investovali do nových technologií a ochrany životního prostředí v rámci politiky rozvoje venkova. Tím by se všem zemědělcům snížila současná administrativní zátěž.

4.1.3 Reforma politiky soudržnosti

Existuje řada různých možností, které mohou zvýšit účinnost politiky soudržnosti a maximalizovat dopad jejích investic.

Zaprvé, politika soudržnosti by mohla být flexibilnější, aby mohla čelit novým výzvám, například prostřednictvím nepřidělené kapacity. Obdobným způsobem by flexibilnější Fond pro přizpůsobení se globalizaci, který je schopný pokrývat širší spektrum hospodářských a sociálních opatření, mohl být využíván účinněji, pokud by se vytvořila užší vazba s politikou soudržnosti. To by rovněž přispělo k obecné flexibilitě rozpočtu EU.

Zadruhé je potřeba rychlejší provádění politiky soudržnosti a plynulejší přechod mezi programovými obdobími. V úvahu přichází řada opatření, jako např. přísnější pravidla pro rušení závazků, kratší postupy pro uzavírání programů a rychlejší a flexibilnější procesy pro jmenování řídicích orgánů a pro programování.

Zatřetí, nedostatky v administrativní kapacitě a špatná kvalita institucí brání konkurenceschopnosti, omezují účinnost investic a vytvářejí závažnou překážku růstu. Rozpočet EU by měl posilovat budování administrativních kapacit v nejvýznamnějších investičních oblastech, které získávají finanční podporu z EU. Mohly by být zváženy nové přístupy k budování administrativních kapacit, např. lepší koordinaci dostupných nástrojů a užším zapojením Komise. Důležitým pilotním projektem byla iniciativa v rámci politiky soudržnosti pro zaostávající regiony, jejíž úspěšné prvky mohou být dále rozpracovány.

Začtvrté by se měly zvýšit úrovně vnitrostátního spolufinancování politiky soudržnosti s cílem lépe je přizpůsobit různým zemím a regionům a zvýšit vlastní angažovanost a odpovědnost. Je nutné se také zeptat, zda by mělo být financování v rámci politiky soudržnosti dostupné více rozvinutým zemím a regionům.

Zapáté, jediný investiční fond nebo jeden soubor pravidel pro existující fondy by zajistil soudržnější investice a usnadnil příjemcům život. Soudržnost se může zlepšit rovněž pomocí jednoho souboru pravidel pro politiku soudržnosti a další nástroje financování s programy nebo projekty téhož typu. Tím by se zajistila větší doplňkovost například mezi politikou soudržnosti a programem Horizont 2020 nebo Nástrojem pro propojení Evropy.

Zašesté, stávající systém přidělování finančních prostředků by mohl být přepracován. Mohla by být doplněna nová kritéria, např. v souvislosti s výzvami, kterým Evropa čelí, od demografických otázek a nezaměstnanosti až po sociální začleňování a migraci, od inovací až po změnu klimatu.

4.2 Jak by měl budoucí rozpočet EU fungovat

Poté co bude rozhodnuto, na co by se měl rozpočet zaměřit, musí se při jeho koncepci vzít v úvahu řada faktorů.

Rámeček 4 – Zásady reformy

Koncepce budoucího rozpočtu EU by se měla řídit těmito klíčovými zásadami:

- **Přidaná hodnota EU:** financování by se mělo soustředit na oblasti s nejvyšší přidanou hodnotou a mělo by přihlížet k různým dimenzím uvedeným v oddíle 2, například zaměření na výsledky.
- **Odpovědnost:** diskuse o budoucím rozpočtu EU bude probíhat jako demokratický a transparentní proces. Využívání dalších nástrojů mimo rozpočet EU by se mělo omezit na minimum, jelikož tyto nástroje zamlžují porozumění rozpočtu a ohrožují demokratickou kontrolu, transparentnost a řádné řízení.
- **Větší flexibilita ve stabilním rámci:** víceletá skladba rozpočtu EU je výhodou. Jistota a předvídatelnost jsou předpokladem pro dlouhodobé investice. Ze zkušeností však je patrné, že větší flexibilita má pro reakci na krize a nečekané události zásadní význam. To by se mělo odrazit v pružnější struktuře a měl by se zvýšit podíl rozpočtu, který zůstane zprvu nepřidělen.
- **Zjednodušená pravidla:** občané by neměli být nadměrnou byrokracií odrazováni od toho, aby žádali o financování z EU. Měly by tedy pokračovat snahy o omezení byrokracie a další zjednodušení prováděcích pravidel. K dosažení tohoto cíle by mohl přispět přechod na **jeden soubor pravidel**.

4.2.1 Stabilita a flexibilita

Je třeba nalézt správnou rovnováhu mezi stabilitou a flexibilitou ve financování.

Jedním z faktorů v této rovnováze je **doba trvání** finančního rámce. Předchozí víceleté finanční rámce téměř vždy trvaly sedm let; dnes Smlouva předepisuje minimálně pět let. Většina členských států, regionů a zúčastněných subjektů je proto zvyklá působit v tomto cyklu. Snížení stávajícího sedmiletého období na pět let by omezilo předvídatelnost financování. To by mohlo být problémem zejména v případě investic, které vyžadují více času. Znamenalo by to také, že příprava na další víceletý finanční rámec by musela začít již na počátku předchozího rámce, což by ještě více omezilo možnost poučit se z předchozích zkušeností do budoucna. Mohlo by se stát, že by všechny instituce skončily v režimu neustálého „vyjednávání“.

Pozitivní by však bylo, že kratší trvání by přineslo také větší flexibilitu a usnadnilo by přizpůsobování se neočekávanému vývoji. Navíc by pětiletý časový rámec byl v souladu s mandáty Evropského parlamentu a Komise. Tím by se posílila demokratická debata o výdajových prioritách EU a rozpočet EU by se dostal více do centra evropských politik.

Další možností je víceletý finanční rámec 5+5 let s povinným přezkumem v polovině období za účelem přizpůsobení rámce novým prioritám. Taková možnost by však vyžadovala stanovení stropů pro víceletý finanční rámec a především právního základu pro celou dobu trvání až deseti let. To by mohlo být silným demotivačním faktorem pro dohodu o jakýchkoli větších změnách v polovině období, v porovnání se stávajícím jednáním o novém víceletém finančním rámci.

Existují i další způsoby, jak se vyrovnat s potřebou flexibility. Zkušenosti z uplynulých let prokázaly, jak je současná struktura omezená, pokud jde o způsoby, jak se přizpůsobit neočekávaným potřebám. Jedním z faktorů je, že výdaje se uskutečňují striktně v rámci určitých kategorií a že přesun finančních prostředků mezi rozpočtovými okruhy není snadný. Dalším důvodem je velký počet různých programů a rozpočtových položek vytvořených v průběhu času. Výsledkem je značný počet různých nástrojů, které se často vzájemně překrývají.

Flexibilita financí EU je omezována také skutečností, že zhruba 80 % prostředků z víceletého finančního rámce je předem přiděleno na konkrétní oblasti politik, členským státům nebo na výdaje pro třetí země. Existující mechanismy pro rychlý přesun prostředků na nové priority nebo mezi jednotlivými roky umožňují určité přizpůsobení. Avšak stávající flexibilita není dostatečná

pro řešení známých problémů a neočekávaného budoucího vývoje řádově podobného rozsahu v nestabilním prostředí. Jednou z možností by bylo vyčlenit v rámci každého výdajového programu určitý podíl, často nazývaný neprogramová rezerva, který zůstane nepřidělen a vyhrazen na neočekávané situace.

Významné další prostředky pro případ výjimečných okolností by kromě toho mohla poskytnout krizová rezerva financovaná z peněz, které nebyly v předchozích letech využity, a flexibilitu by rovněž mohl posílit vylepšený Fond pro přizpůsobení se globalizaci. Unie by tak mohla zvýšit podporu strukturálních změn v oblastech, které jsou zasaženy globalizací a technologickými změnami.

4.2.2 Finanční nástroje a rozšířená finanční architektura EU

Důležitým zdrojem flexibility financí EU jsou instituce a nástroje, které doplňují rozpočet EU, například Evropská investiční banka, Evropský rozvojový fond, svěřenské fondy Evropské unie a jiné nástroje.

Důležitou úlohu mohou hrát finanční nástroje, jako jsou záruky, úvěry a vlastní kapitál, které EU umožňují „dosáhnout více s méně zdroji“ a posílit účinnost rozpočtu EU, zejména v době rozpočtových omezení. Významným příkladem z nedávné doby je Evropský fond pro strategické investice.

Úspěšné využívání těchto nástrojů závisí na jasné strategii a na souboru kritérií, na jejichž základě se určuje, jaký nástroj je nejvhodnější pro potřeby trhu, příjemce a zamýšlené cíle. Finanční nástroje jsou vhodné pouze u projektů generujících příjem. Granty a dotace budou proto i nadále zapotřebí pro projekty, které příjem negenerují, například pro základní výzkum, pro určité typy programů v oblasti infrastruktury nebo investice zaměřené na člověka, jako jsou granty v rámci programů Erasmus nebo Marie-Curie.

Účinnému využívání finančních nástrojů na úrovni EU však brání jejich velký počet a pravidla, která pro ně platí. Jedním z možných řešení tohoto problému by mohlo být jejich sdružení do jediného fondu, který by poskytoval úvěry, záruky a nástroje pro sdílení rizik – případně kombinováním s granty EU – v závislosti na daném projektu a strukturách financování pro různé politiky (jako je výzkum, inovace, životní prostředí, podpora malých a středních podniků, infrastruktura a také energetická účinnost), aby bylo možné plnit různé cíle.

Pokud jde o vytváření podmínek pro růst podniků, může Evropa udělat více. Financování společností se střední tržní kapitalizací a malých a středních podniků po uplynutí fáze začínajícího podniku je i nadále složité a mnoho podnikatelů při hledání vhodných kapitálových investic Evropu opouští. Za tímto účelem Komise v roce 2016 zřídila celoevropský fond fondů rizikového kapitálu ve výši 1,6 mld. EUR, který bude zprovozněn v roce 2017. Tento přístup by mohl být rozšířen na zajištění stabilního financování v růstové fázi rozvoje projektů nebo podniků.

Tyto nové finanční nástroje na úrovni EU a úvěry, záruky a kapitálové nástroje spravované členskými státy v rámci politiky soudržnosti by se měly doplňovat. Tato doplňkovost mezi různými nástroji by měla být zaručena včasnou koordinací, stejnými pravidly a jasným odlišením jednotlivých opatření.

4.2.3 Zjednodušení, zaměření na výkonnost a účinné řízení rozpočtu EU

Řádné vynakládání finančních prostředků EU a ochranu peněz daňových poplatníků lze zaručit pouze dobře promyšlenými pravidly. Nadměrná byrokracie může bránit dosažení výsledků a odrazovat občany a podniky od plného využití potenciálu rozpočtu EU.

Ke zjednodušení rozpočtu EU již byly podniknuty zásadní kroky, stále však existuje značný prostor pro další snižování složitosti pravidel. To je žádoucí v mnoha oblastech výdajů, zejména tehdy, pokud potíže se splněním požadavků na podávání zpráv a monitorování vedou k výraznému zpoždění v realizaci projektu. Složitost pravidel vede k většímu počtu chyb a zvyšuje náklady pro konečné příjemce i riziko jejich nedodržení. Je zcela jasné, že je třeba sloučit programy, které sledují podobné cíle, například v oblastech energetické účinnosti nebo občanství. Totéž platí pro oblast vnějších politik, kde by mohlo být vhodné snížit počet nástrojů a zároveň zvýšit jejich flexibilitu, aby byly odstraněny všechny umělé překážky mezi regionálními nebo tematickými prioritami.

Jedním z možných způsobů by mohl být jeden soubor pravidel, kterým by se řídily veškeré procesy a nástroje, nebo uplatňování stejných pravidel a podmínek pro stejný typ projektu. Tím by mohlo být dosaženo radikálního zjednodušení a omezení byrokracie a zároveň většího zviditelnění a větší koherence mezi jednotlivými investicemi EU. Tak by se snížila administrativní zátěž pro příjemce, kteří by nemuseli splňovat různá pravidla pro stejný typ investic v závislosti na původu prostředků. Pro příjemce podpory je rozhodující jednoduchost pravidel a nikoli otázka, odkud prostředky pocházejí.

V souladu s těmito úvahami by se plnění rozpočtu mělo zaměřovat na co největší účinek každého eura vynaloženého na hospodářský růst a přidanou hodnotu. I když bylo v tomto ohledu dosaženo značného pokroku, stávající výkonnostní rámec, který se opírá o celou řadu různých právních předpisů, je složitý, a tím ještě více komplikuje hodnocení pokroku a výsledků a informování o nich.

Zároveň je potřeba obnovit důvěru mezi různými institucemi tím, že se přistoupí k přiměřeným kontrolám, které budou záviset na objemu, ale také na spolehlivosti institucí a účinnosti řídicích a kontrolních systémů. Jasný krok tímto směrem by členským státům (i Komisi) rovněž umožnil racionalizaci řídicích systémů a odpovídajících institucionálních opatření, neboť velký počet institucionálních systémů specifických pro každý fond je luxusem, který nemusí být z hlediska nákladů přijatelný. Zejména v členských státech by bylo možné dosáhnout výrazného zvýšení efektivity institucí a snížení administrativních nákladů na řízení programů. Ke zjednodušení a účinnosti ochrany rozpočtu EU může přispět využití Úřadu evropského veřejného žalobce.

4.3 Příjmy na podporu politik EU

Mezi rozhodnutími o tom, na co se prostředky z rozpočtu EU použijí, a volbou způsobu, jakým je rozpočet EU financován, existuje úzká vazba.

Úvaha o reformě strany výdajů rozpočtu EU by proto měla být doprovázena kritickým hodnocením toho, jak je rozpočet financován – tzv. systému vlastních zdrojů – a jak lze tento systém reformovat, aby byl účinnější a zajistil politikám silnější podporu. Stávající přístup k financování je příliš komplikovaný, neprůhledný a poznamenaný složitými korekčními mechanismy. Do budoucna by měl tento systém být jednodušší, spravedlivý a transparentní.

Již dlouho vedená debata o příjmech k financování rozpočtu EU se soustředila na viditelnější propojení vlastních zdrojů s klíčovými politikami EU, zejména s oblastí jednotného trhu a udržitelného růstu, a na zjednodušení systému. V ideálním případě by vlastní zdroje EU pocházely z klíčové politiky EU s viditelnou přidanou hodnotou EU a zároveň by byly považovány za spravedlivé a financovaly by stabilní a podstatný podíl rozpočtu EU. Cla jako tradiční vlastní zdroje zde mohou posloužit jako dobrý příklad.

Existuje řada možných zdrojů příjmů, které lze použít k financování rozpočtu EU (graf 15 uvádí ty zdroje, na které se nejčastěji odkazuje), i když žádný z nich sám o sobě nesplňuje všechna kritéria, která se pro vlastní zdroje považují za nezbytná: Některé zdroje mohou přinést stabilní a významné příjmy a vést ke skutečnému přetvoření strany příjmů. Z jiných zdrojů by mohly

plynout skromnější příjmy, které by však mohly být více politicky relevantní nebo přijatelné, zejména pokud by doprovázely prioritní cíle politik, jako je dekarbonizace evropské ekonomiky, prohlubování jednotného trhu a hospodářské a měnové unie nebo financování nových priorit.

V konečném důsledku bude nejlepší volba záviset na hlavních cílech budoucí reformy a na tom, zda by měl být určitý objem rozpočtu EU financován z nových vlastních zdrojů.

Zdroje příjmů – různé možnosti



V rozporu s častým tvrzením by nové vlastní zdroje nemusely nutně vést k navýšení rozpočtu EU. Rozhodnutí související s výší výdajů se provádějí v kontextu víceletého finančního rámce. Rozhodnutí o případném navýšení stávajících výdajů budou muset být přijata v závislosti na výsledku tohoto procesu diskuse. Při zachování stávající úrovně výdajů by nové vlastní zdroje automaticky snížily podíl vlastních zdrojů z HND, které slouží jako rezerva a mohou být v závislosti na vývoji ostatních vlastních zdrojů použity k vyplnění případných mezer při krytí výdajů EU. Nedávná zpráva vypracovaná Skupinou na vysoké úrovni pro vlastní zdroje, kterou zřídily společně Evropský parlament, Rada a Komise a které předsedal Mario Monti⁷, obsahuje rozsáhlou analýzu k tomuto tématu a posuzuje řadu možných zdrojů příjmů ve vztahu k nejdůležitějším kritériím (jako je vlastní kapitál, účinnost, stabilita, transparentnost, zaměření na evropskou přidanou hodnotu, demokratická odpovědnost). Pokrok v koordinaci daní, zejména v oblasti daně z příjmů právnických osob a daně z finančních transakcí, by usnadnil některé formy vlastních zdrojů. Na základě probíhající debaty lze zvážit řadu možností, jak stávající systém reformovat.

Rámeček 5 – Možnosti pro systém „vlastních zdrojů“

- Stávající vlastní zdroj založený na DPH by mohl být reformován a zjednodušen. Extrémní možností by bylo jeho úplné zrušení.
- S odchodem Spojeného království nebude sleva, která byla v minulosti pro tuto zemi zavedena jako ústupek, relevantní. Totéž platí pro slevy poskytnuté na financování této slevy. Platnost těchto ostatních slev vyprší ke konci roku 2020. Zrušením slev se nabízí možnost zásadně zjednodušit systém příjmů. V ideálním případě by hloubková reforma politik EU se zaměřením na nejvyšší přidanou hodnotu měla učinit veškeré slevy nadbytečnými.
- Každý nový vlastní zdroj by měl být koncipován tak, aby nesloužil pouze k financování části rozpočtu EU, ale aby také podporoval jeho hlavní politiky. Tak by například mohly být uplatňovány společné daně z energie nebo ekologické daně, aby se zajistily rovné podmínky pro společností a přispělo se k celosvětovému boji proti změně klimatu.

⁷

http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

- Podobným způsobem by mohlo být určité procento společného základu daně z příjmu právnických osob nebo daně z finančních transakcí určeno k tomu, aby posílilo jednotný trh, odráželo výhody vnitřního trhu pro největší společnosti a podpořilo boj proti daňovým podvodům a daňovým únikům.
- S budoucím prohlubováním hospodářské a měnové unie by se v dlouhodobějším horizontu mohly stát základem pro vlastní zdroj EU příjmy z ražebného, tedy příjmy plynoucí z emise měny.
- Za příjmy pro rozpočet EU by mohly být považovány peníze generované přímo politikami a pravomocemi EU, jako například v dlouhodobém horizontu příjmy z aukcí v rámci systému obchodování s emisemi, přírážka za emise z automobilů, rovněž v dlouhodobějším horizontu poplatky z budoucího evropského systému pro cestovní informace a povolení, které budou platit osoby vstupující do EU, nebo jakékoli podobné poplatky.
- Při zavádění vlastních zdrojů by měla být věnována pozornost jejich transparentnosti, jednoduchosti, stabilitě, jejich soudržnosti s cíli politik Unie, jejich dopadu na konkurenceschopnost a udržitelný růst a jejich spravedlivému rozdělení mezi členské státy.

Zdroj: Evropská komise

4.4 Další postup

Možnosti pro budoucí finance EU, které byly uvedeny v tomto oddíle, jsou rozmanité a odlišné povahy. Zabývají se tím, jaké výdaje by měly být hrazeny z rozpočtu EU, jak by měl být rozpočet financován, jak by měly být některé klíčové politiky reformovány a jak by měl být rozpočet strukturován a organizován.

Všechny tyto vzájemně propojené aspekty musí být při posuzování možných scénářů pro budoucí rozpočet EU společně zohledněny. Podrobnosti jsou uvedeny v dalším oddíle.

5. MOŽNÉ SCÉNÁŘE PRO EU27

Bílá kniha předkládá pět ilustrativních scénářů s různými důsledky pro finance EU, pokud jde o objem, strukturu a míru změn/modernizace rozpočtu. Jsou možné různé kombinace a prvky různých koncepcí jsou kompatibilní, protože jednotlivé varianty a scénáře nejsou ani naprosto rozdílné, ani se vzájemně nevylučují.

Některé horizontální otázky jsou platné pro všechny scénáře:

První z nich je zajištění nejefektivnějšího způsobu vynakládání finančních prostředků EU: výdaje by se měly zaměřit na programy s prokázanou přidanou hodnotou EU, koncipované tak, aby přinesly výsledky s minimálními náklady. Výkonnost by měla být ústředním aspektem příští generace programů.

Druhou otázkou je zjednodušení, po kterém jednohlasně volají jak členské státy, tak příjemci finančních prostředků EU a které by se ve všech scénářích mělo stát dalším motivujícím faktorem modernizace rozpočtu EU. Měla by být zajištěna celková provázanost a doplňkovost různých programů a nástrojů a překrývání by se mělo předejít už ve fázi návrhu. V zájmu zjednodušeného provádění by se na tentýž typ opatření měla v co nejširším rozsahu vztahovat tatáž pravidla, aby bylo možné postupně přejít k jednomu souboru pravidel.

Dále by pokračovaly již probíhající procesy modernizace stávajících programů a politik, např. společné zemědělské politiky, politiky soudržnosti, výzkumných programů a dalších. Méně výkonné programy by mohly být zrušeny nebo integrovány do jiných opatření.

Za třetí všechny scénáře počítají se zvýšením flexibility, aby bylo možné reagovat na výrazný nečekaný obrat ve vývoji a nepředpokládané potřeby. Ukázalo se, že v řešení problémů spojených s migrací a bezpečností měly v současném víceletém finančním rámci rozhodující význam zvláštní nástroje rozpočtu EU. Je možné, že je bude potřeba zjednodušit a posílit, aby již samy o sobě poskytovaly v rámci výdajových programů více flexibility.

Posledním horizontálním prvkem je, že u všech scénářů by měly být zrušeny slevy příspěvků členských států. Obdobně bude zrušeno podávání zpráv o čisté bilanci nebo bude výrazně zlepšena metodika, aby více odpovídala realitě, a bude sladěn vnitrostátní režim příspěvků do rozpočtu EU.

V rámci této logiky existuje 5 základních možností, jak má vypadat budoucnost financí EU:

- **Pokračování v dosavadní praxi:** EU27 pokračuje v plnění pozitivního reformního programu
- **Dělat méně společně:** EU27 dělá méně společně ve všech oblastech politik
- **Někteří dělají více:** EU27 umožní skupinám členských států dělat více v určitých oblastech
- **Zásadní přepracování:** EU27 dělá v některých oblastech více, zatímco v jiných méně
- **Dělat mnohem více společně:** EU27 se rozhodne dělat více společně ve všech oblastech politik

1

Scénář



Pokračování v dosavadní praxi

Obecný trend a objem

- Víceméně stejný
- Odpovídá stávající reformní agendě EU27
- Nižší relativní podíly soudržnosti a zemědělství na financování nových priorit
- Větší využití finančních nástrojů a záruk

Výdaje

- **Společná zemědělská politika**
 - Lépe zacílená podpora zemědělců čelících zvláštním omezením (např. malé zemědělské podniky, horské oblasti a řídce osídlené regiony) a nástroje řízení rizik pro všechny zemědělské podniky
 - Investice do rozvoje venkova (zvláště agroenvironmentální opatření)
- **Hospodářská, sociální a územní soudržnost**
 - Investice do všech regionů na nižší úrovni
 - Vyšší úroveň vnitrostátního spolufinancování a využití finančních nástrojů
 - Silnější zaměření na sociální začleňování, zaměstnanost, dovednosti, inovace, změnu klimatu, energetickou a environmentální transformaci
- **Nové priority**
 - Vnitřní/vnější bezpečnost, migrace a ochrana hranic; obrana (výzkum a vývoj, schopnosti)
- **Strukturální reformy vztahující se k evropskému semestru**
 - Pozitivní pobídky buď prostřednictvím politiky soudržnosti, nebo zvláštního fondu

Příjmy

- Stávající systém beze slev
- Další zdroje příjmu nebo poplatky jdoucí do rozpočtu EU

Scénář

2

Dělat méně společně



Obecný trend a objem

- Výrazné snížení
- Zaměření na fungování vnitřního trhu
- Částky na soudržnost a zemědělství výrazně sníženy
- Daleko větší využití finančních nástrojů a záruk

Výdaje

- **Společná zemědělská politika**
 - Podpora pouze zemědělcům čelícím zvláštním omezením (např. malé zemědělské podniky, horské oblasti a řídce osídlené regiony)
 - Nástroje řízení rizik pro všechny zemědělské podniky
- **Hospodářská, sociální a územní soudržnost**
 - Podpora pouze zemím, na něž se vztahuje politika soudržnosti, a přeshraniční spolupráce
 - Zaměření výhradně na sociální začleňování, zaměstnanost, dovednosti, inovace, změnu klimatu, energetickou a environmentální transformaci
- **Zachování programů jednotného trhu** (transevropské sítě, cla, ochrana spotřebitelů, agentury)
- **Nové priority nejsou financovány** (bezpečnost, ochrana hranic, migrace, obrana)
- **Ukončení ostatních programů** (Erasmus, výzkum a inovace, pomoc nejchudším osobám, zdraví, kultura, občanství...)

Příjmy

- Stávající systém beze slev

Scénář

3

Někteří dělají více



Obecný trend a objem

- Víceméně stabilní s potenciální navýšením, aby byly zahrnuty oblasti společné akce
- Větší využití finančních nástrojů a záruk

Výdaje

- Jako ve scénáři 1

Navýšení rozpočtu a inovativní financování

- Výdaje na posílení spolupráce zahrnuty do rozpočtu EU (jako např. Úřad evropského veřejného žalobce)
- Sdílení finančních prostředků mimo rámec rozpočtu EU
 - svěřenské fondy
 - účelově vázané příjmy
 - uvolňují se prostřednictvím rozpočtu EU, ale nevztahují se na ně omezení víceletého finančního rámce
- Eurozóna
 - Makroekonomická stabilizace eurozóny (ochrana investic / zajištění v nezaměstnanosti / rezerva na horší časy)

Příjmy

- Jako u scénáře 1 + nové politiky financované pouze účastníci se členskými státy, buď prostřednictvím současného systému nebo
- nového vlastního zdroje (např. daň z finančních transakcí)
 - Nový tok příjmů mimo stávající systém financování
 - nebo finanční příspěvky *ad hoc*

4 Scénář

Zásadní přepracování



Obecný trend a objem

- Snížení
- Podíl politiky soudržnosti a společné zemědělské politiky snížen
- Zaměření na priority s velmi vysokou přidanou hodnotou EU
- Daleko větší využití finančních nástrojů a záruk

Výdaje

- **Společná zemědělská politika**
 - Snížené přímé platby
 - Zaměření na zemědělce čelící zvláštním omezením (např. malé zemědělské podniky, horské oblasti a řídce osídlené regiony)
 - Agroenvironmentálně klimatická opatření a nástroje řízení rizik pro všechny zemědělské podniky
- **Hospodářská, sociální a územní soudržnost**
 - Podpora pouze chudším regionům a přeshraniční spolupráce
 - Zaměření výhradně na sociální začleňování, zaměstnanost, dovednosti, inovace, změnu klimatu, energetickou a environmentální transformaci
- **Nové priority**
 - Bezpečnost a obrana (společné financování klíčových schopností, společné zadávání zakázek)
 - Agentura pro boj proti terorismu a řízení migrace s ochranou hranic a pobřežní stráž se společným vybavením
- **Posílení stávajících priorit**
 - Inteligentní doprava a energetické sítě, vysoce výkonná výpočetní technika, špičkový výzkum a vývoj, e-doprava
 - Vnější politiky
- **Strukturální reformy vztahující se k evropskému semestru**
 - Pozitivní pobídky buď prostřednictvím politiky soudržnosti, nebo zvláštního fondu

Příjmy

- Zjednodušení stávajícího systému: zrušit všechny slevy, reformovat nebo zrušit vlastní zdroj založený na dani z přidané hodnoty
- Finanční prostředky z nových vlastních zdrojů pokrývají část rozpočtu EU a přispívají ke splnění cílů politik (např. ekologická daň, daň z finančních transakcí, společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob)
- Další zdroje příjmu nebo poplatky jdoucí do rozpočtu EU

5 Scénář

Dělat mnohem více společně



Obecný trend a objem

- Výrazné zvýšení
- Výrazné navýšení financování nových priorit a vnější činnosti
- Větší využití finančních nástrojů a záruk
- Zvýšení stropu vlastních zdrojů

Výdaje

- Společná zemědělská politika – vyšší částka
- Hospodářská, sociální a územní soudržnost jako ve scénáři 1 plus:
 - Posílený sociální rozměr (např. záruka pro děti)
 - Posílený rozměr územní spolupráce
 - Posílený městský rozměr
- Nové priority a priority s vysokou přidanou hodnotou jako ve scénáři 4
- Strukturální reformy vztahující se k evropskému semestru
 - Pozitivní pobídky buď prostřednictvím politiky soudržnosti, nebo zvláštního fondu
- Společná bezpečnost a obrana, společné financování a zadávání zakázek, rozpočet EU doplněn o mimorozpočtový fond
- Nástroj v podobě fondu rizikového kapitálu
- Plnohodnotný rozpočet pro eurozónu a Evropský měnový fond
- Posílení vnější činnosti; Evropský rozvojový fond v rozpočtu

Příjmy

- Důkladná reforma nad rámec scénáře 4
- Finanční prostředky z nových vlastních zdrojů pokrývají značnou část rozpočtu EU a přispívají ke splnění cílů politik
- Další zdroje příjmu nebo poplatky jdoucí do rozpočtu EU

6. ZÁVĚRY: FINANCOVÁNÍ BUDOUCNOSTI EU

Rozpočet EU a Evropská unie jako celek se po roce 2020 změní. To lze říct s jistotou – *status quo* nepřipadá pro naši Unii v úvahu. Rozpočet EU bude muset být jednodušší, flexibilnější, racionalizovanější a umožňovat efektivnější vynakládání prostředků.

Jak se rozpočet změní – a na co bude použit – záleží na tom, jakou budoucnost pro naši Unii chceme, a na tom, jak ambiciózní budeme chtít, aby byla naše spolupráce na vytváření této budoucnosti.

Tento diskusní dokument představil soubor variant a scénářů budoucího směřování rozpočtu a způsobů jeho využití. Jeho záměrem je stimulovat další diskusi o tom, kam se Unie ubírá a čeho chceme společně dosáhnout.

Jde o poslední z 5 diskusních dokumentů navazujících na bílou knihu o budoucnosti Evropy. Těchto 6 dokumentů spolu předestřelo široké spektrum myšlenek, koncepcí a možností toho, jak může budoucnost EU27 vypadat.

Šíře a hloubka diskuse, kterou bílá kniha a diskusní dokumenty už podnítily, svědčí o tom, jak důležité tyto otázky jsou. Tato diskuse by měla pokračovat v druhé polovině roku 2017 v co nejširší míře, aby Evropa jako celek pečlivě promyslela svou budoucnost. Předseda Juncker tyto myšlenky dále rozvine a představí svůj osobní pohled na tuto problematiku v září ve svém projevu o stavu Unie.

Pokud jde o budoucnost víceletého finančního rámce, Komise prostuduje veškerou odezvu na bílou knihu a diskusní dokumenty. Na základě toho Komise přibližně v polovině roku 2018 představí návrhy dalšího víceletého finančního rámce.