



Finanční rámec po roce 2013



Ing. Marcela Cupalová, Ph.D.

Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny
Parlamentní institut

OBSAH:

ÚVOD.....	2
NÁVRHY EVROPSKÉ KOMISE.....	3
DOKUMENTY EVROPSKÉHO PARLAMENTU.....	8

Úvod

Víceletý finanční rámec zobrazuje priority unijní politiky ve finančním vyjádření a má zajistit střednědobou konzistentnost politiky, předvídatelnost zdrojů pro unijní politiky a rozpočtovou disciplínu, tj. že výdaje budou vydávány správným způsobem a v rámci limitů přístupných zdrojů. Současný **finanční rámec EU pro období 2007 – 2013** byl schválen po dlouhém přípravném a vyjednávacím procesu v květnu 2006.¹ Klade **důraz na růst a zaměstnanost**, ale také na nové směry politik, jako je oblast svobody, bezpečnosti a práva. V roce 2000 si Unie v reakci na svůj neuspokojivý hospodářský vývoj v porovnání s hlavními světovými konkurenty stanovila v rámci **Lisabonské strategie** ambiciózní cíl stát se do roku 2010 „*nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou na světě, schopnou udržitelného hospodářského růstu, s větším počtem lepších pracovních míst a s větší sociální soudržností*“. Po pěti letech směřování k tomuto cíli bylo možné konstatovat pouze omezený pokrok. Na základě tohoto hodnocení bylo na Evropské radě v březnu 2005 rozhodnuto o zásadním přehodnocení Lisabonské strategie spočívajícím v zaměření na dva prioritní cíle – růst a zaměstnanost. Při pohledu na strukturu rozpočtu Evropské unie se však prioritní zaměření na hospodářský růst a tvorbu pracovních míst poněkud vytrácí.²

Protože Evropská Unie v současnosti čelí novým úkolům a problémům (změna klimatu, energetická bezpečnost, migrace, ale také případná další rozšíření³ aj.), dohodly se v roce 2006 Evropský parlament, Rada EU a Evropská komise na **zásadním přezkumu rozpočtu EU**. Komise byla vyzvána k „*provedení komplexního hloubkového přezkumu zaměřeného na všechny aspekty výdajů EU, včetně společné zemědělské politiky, a zdrojů, včetně úlevy pro Spojené království, a k následnému podání zprávy v letech 2008/2009*“. Sestavit rozpočet tak,

¹ Interní přípravy v Evropské komisi začaly již v roce 2002 a vedly k přijetí dvou Sdělení v roce 2004, ve stejném roce přijal Evropský parlament svou zprávu a v roce 2005 byla odsouhlasena pozice Rady.

² Největší část výdajů v rámci finančního rámce 2007 – 2013 byla sice vyčleněna pro **kapitolu 1 „Udržitelný růst“** (433 mld. EUR), ta je ovšem těsně následovaná **kapitolou 2 „Ochrana a správa přírodních zdrojů“** (418 mld.), v níž jsou téměř čtyři pětiny výdajů směřovány na přímé platby v rámci zemědělské politiky (téměř celý zbytek je určen na rozvoj venkova, menší částky směřují také na podporu rybolovu a životní prostředí). Přibližně čtyři pětiny výdajů kapitoly 1 „Udržitelný růst“ jsou určeny na podkapitolu **1b „soudržnost pro růst a zaměstnanost“** (konvergence, regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost, územní spolupráce), pouze necelá pětina výdajů pak na podkapitolu **1a „konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“**, která zahrnuje výzkum, inovace, vzdělávání a transevropské sítě a nejvíce tak přispívá k plnění Lisabonské strategie. Pozitivním trendem ovšem je, že objem výdajů v rámci podkapitoly 1a roste v průběhu období 2007 – 2013 o více než polovinu a zvyšuje se také jejich podíl na celkových výdajích kapitoly. Jako pozitivní je také možné vnímat postupný pokles tradičních výdajů společné zemědělské politiky (mimo rozvoje venkova), které by měly činit v roce 2013 již jen 32 % celkových výdajů, a nárůst výdajů na strukturální akce, jejichž podíl v tomto roce poprvé převyší podíl tradičních výdajů na společnou zemědělskou politiku a v roce 2013 již bude činit 35,7 %. Pro ostatní kapitoly byly vyčleněny podstatně menší částky. Na **kapitolu 4 „EU jako globální hráč“** je určeno 56 mld. EUR, na **kapitolu 5 „správní výdaje“** také 56 mld. EUR, na **kapitolu 3 „Občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost“** 12 mld. EUR a na „**kompensace pro nové členy**“ (kapitola 6) 1 mld. EUR.

³ Perspektiva rozšiřování EU o Chorvatsko, příp. Turecko a později také o Makedonii (FYROM) a další státy západního Balkánu zásadně ovlivní diskuzi o tom, co a jakým způsobem má být financováno z rozpočtu EU. Zvláště rozšíření o Turecko by znamenalo šok, protože dvě objemově nejvýznamnější politiky EU, společná zemědělská politika (SZP) a politika hospodářské a sociální soudržnosti by v současné podobě nemohly fungovat.

aby přispěl k plnění politik EU a pomohl plnit výzvy příštích desetiletí, bude trvat delší dobu. Na období od roku 2014 nebude proto navržen nový, víceletý finanční rámec⁴ a nebude ani stanovena celková výše a podrobné členění rozpočtu EU. Bude pouze dána struktura a zaměření budoucích priorit výdajů z pohledu jejich přidané hodnoty a efektivity výsledků.

Hlavní součástí práce Evropské komise byl přezkum jednotlivých politik EU, především zemědělské politiky a politiky soudržnosti. Vedle toho vedla Komise dialog s řadou renomovaných akademických pracovníků a zadala několik horizontálních a odvětvových studií, které mají doplnit výsledky konzultací. Podle Interinstitucionální dohody z kvěna 2006,⁵ která stanoví současný finanční rámec, se všech etap přezkumu, v rámci kterého bude také posouzeno fungování stávající interinstitucionální dohody, účastní Evropský parlament.

Návrhy Evropské komise

Evropská komise zveřejnila 12. září 2007 **Sdělení „Reformovat rozpočet, změnit Evropu: Dokument o veřejné konzultaci v souvislosti s přezkumem rozpočtu na období 2008/2009“**. Jde o dokument obecného charakteru, jenž měl stimulovat veřejnou debatu o dlouhodobých prioritách, budoucím směřování politik a jejich financování, která byla otevřena všem subjektům se zájmem o účast (občanům EU, nevládním organizacím, akademické sféře, místním a regionálním sdružením). Ve svém Sdělení Komise uvádí politiky, které by mohly mít výrazný dopad na to, jakým směrem se bude Unie v budoucnu ubírat. Patří mezi ně politiky na podporu konkurenceschopnosti, inovací, vědomostí a mobility, vhodná řešení na podporu demografické obnovy,⁶ politika hospodářské a sociální soudržnosti, boj proti změnám klimatu a vyrovnání se s jejich důsledky, změna zemědělské politiky a politiky rozvoje venkova, spolehlivé a udržitelné zásobování energiemi, zajištění bezpečnosti hranic v kombinaci s inovačním způsobem řízení migrace a s úsilím vyřešit původní příčiny migrace, boj proti kriminalitě, terorismu a jiným rizikům a snaha o účinnou prezentaci Evropy na celém světě.⁷

Komise ve svém Sdělení dále navrhuje zvážit zaměření na nižší počet cílů, posoudit, který typ řízení (centralizovaný x decentralizovaný) může lépe zajistit řádné finanční řízení a zda současná rovnováha je správná. Navrhuje také posílit zdroje financování EU o nové nástroje (Evropská investiční banka, veřejné výdaje na národní, regionální, místní úrovni, příspěvky soukromého sektoru) a zvážit využití výkonných agentur, kterým jsou svěřeny některé úkoly spojené s řízením prostředků spravovaných přímo Komisí. Co se týká financování rozpočtu, Evropská komise upozorňuje, že dva největší zdroje příjmů (vycházející z daně z přidané hodnoty (DPH) a hrubého národního důchodu (HND)) mají mnoho rysů národních příspěvků a členské státy tak mají tendenci posuzovat politiky a iniciativy EU spíše z pohledu návratnosti jejich příspěvků, než aby sledovaly celkový přínos podpor určitých politik na evropské úrovni. Omezení příjmů z HND a DPH by ovšem znamenalo nutnost zavedení nového náhradního zdroje financování. V rámci přezkumu také Evropská komise navrhuje

⁴ To bude úkol pro novou Komisi, prezentován by měl být nejpozději v první polovině roku 2011.

⁵ Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení (2006/C 139/01).

⁶ Především opatření pro delší a kvalitější aktivní život, podpora péče o děti pracujících rodičů, integrace přistěhovalců a opatření pro udržitelnost veřejných financí)

⁷ Především prostřednictvím stabilní, fungující politiky sousedství, podpory dodržování lidských práv, ale také prostřednictvím zásadních průřezových politik.

zvážit, do jaké míry jsou ještě různé opravné mechanismy,⁸ které snižují jednoduchost a transparentnost systému, oprávněné.

Veřejná debata k přezkumu rozpočtu skončila 15. června 2008. 12. listopadu 2008 vydala Evropská komise **Zprávu o výsledcích konzultace**,⁹ přičemž hlavní závěry z konzultace představila komisařka pro finanční programování a rozpočet Dalia Grybauskaitė na konferenci „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“ konané 12. 11. 2008.¹⁰ Hlavními obecnými zjištěními z konzultace podle komisařky Grybauskaitė jsou:

- ☞ debata potvrdila obecně sdílenou touhu po změně, přičemž rozpočet je vnímán jako potenciální nástroj této změny¹¹
- ☞ všechny příspěvky se vyslovily pro modernizaci rozpočtu tak, aby byla Unie schopna čelit novým rizikům a výzvám
- ☞ většina příspěvků sdílí podobné obavy, které se navíc plně shodují s vizí Komise ohledně unijních priorit
- ☞ jako klíčové kritérium pro výdaje na úrovni EU je **vnímána „evropská přidaná hodnota“**¹²
- ☞ princip „**juste retour**“¹³ narušuje správné fungování rozpočtu a měl by být opuštěn.

Zpráva Komise o výsledcích konzultace uvádí, že významný počet příspěvatelů kritizoval přístup, kdy velikost a geografické alokace rozpočtu EU determinují výdajové politiky, což je vnímáno jako hlavní překážka zvyšování kvality výdajů (rozpočet je spíše výsledkem politických dohod a kompromisů namísto odůvodněných příspěvků na podporu evropských cílů). Většina příspěvatelů souhlasila s tím, že rozpočet by měl být více orientovaný na politiky a založen na správné analýze přidané hodnoty výdajů k těmto politikám.

Podle Komise je tedy široce sdílen jí navržený přístup,¹⁴ který spočívá v identifikaci oblastí, kde by limitované dostupné finanční zdroje přinesly největší efekt, jejich rozdělení podle tohoto principu a navržení finančního systému, který by zajistil adekvátní financování a sloužil cílům EU.

⁸ Náhrada 66 % rozdílu mezi příspěvky Spojeného království z HND a DPH do rozpočtu a jeho příjmy, paušální platby ve prospěch Nizozemí a Švédska, snížená sazba DPH pro Nizozemí, Švédsko, Německo a Rakousko a ponechání paušální částky ve výši 25 % tradičních vlastních zdrojů členským státům.

⁹ Commission of the European Communities: Consultation Report: Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions, 3.11.2008

¹⁰ Results of the Public Consultation, Conference „Reforming the Budget, Changing Europe“, Brussels, 12 November 2008

¹¹ Pouze menšina respondentů byla plně spokojená se současnou strukturou rozpočtu.

¹² Jako „evropské veřejné statky“ jsou vnímány především investice do přeshraniční infrastruktury, ochrana životního prostředí, zajištění bezpečnosti potravin, posilování evropské identity (např. programy mobility ve vzdělávání), vyrovnaný ekonomický a sociální vývoj nebo ochrana vnějších hranic.

¹³ Tzn. že v mezinárodní výzvě/programu/schématu je předem zaručeno, že účastníci z té které země mohou a musí dostat přesně tolik, kolik jejich mateřská země do výzvy/programu/schématu vložila.

¹⁴ Sdělení „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“: Dokument o veřejné konzultaci v souvislosti s přezkumem rozpočtu na období 2008/2009“.

Co se týká konkrétních výzev, komisařka Grybauskaitė uvedla, že podle výsledků veřejné konzultace 2/3 respondentů považují za velkou výzvu EU do budoucnosti **klimatické změny** a každý druhý respondent považuje za hlavní výzvu **konkurenceschopnost** (růst)¹⁵ a **bezpečnost energetických dodávek**. Za další vážné výzvy jsou považovány nerovnosti, demografické trendy, vnější napětí, bezpečnostní hrozby a migrace.

Komisařka Grybauskaitė přitom vyzdvihla, že „politiky zaměřené na růst a ekonomický pokrok jsou na vrcholu výdajových priorit“ (tj. politiky v rámci Lisabonské strategie). Poučením z konzultace by podle ní mělo být **větší zaměření na konkurenceschopnost, životní prostředí a energetiku** a osvobození rozpočtu od rigidních kapitol.

Komisařka konkrétně zdůraznila podporu zvýšení výdajů na **výzkum, technologický rozvoj a inovace** v průmyslu a obchodu (s důrazem na podporu enviromentálních cílů) a zaměření ostatních politik na zvyšování konkurenceschopnosti. V oblasti **životního prostředí a klimatických změn** vyzdvihla podporu zvýšení přímých výdajů na tuto oblast, zvýšení výdajů na výzkum a vývoj podporující enviromentální cíle a zaměření ostatních politik na enviromentální cíle. V oblasti **energetiky** zmínila podporu zlepšení energetické bezpečnosti prostřednictvím energetického propojení, koncentrace výzkumného úsilí na energetickou úspornost, investování do energeticky účinných technologií a zvýšení přímých investic na rozvoj obnovitelných zdrojů.

Zemědělství bylo podle očekávání jedním z nejožehavějších témat konzultace. Závěrem konzultace podle komisařky je, že výdaje na zemědělskou politiku je nutno reformovat. Zemědělská politika by měla být zachována jako politika, měla by se ovšem zaměřit na nové cíle. Postupně by měly být **eliminovány přímé platby** (tzv. první pilíř zemědělské politiky) a měl by být **posílen 2. pilíř (rozvoj venkova)**, přičemž **první pilíř** by měl být **kofinancován**. **Rozvoj venkova** by měl být přesunut **do kohezní politiky**.

Podle Zprávy o výsledcích konzultace bylo možné zaznamenat široký konsensus o nutnosti reformy zemědělské politiky, názory ohledně jejího rozsahu se ovšem lišily. Zemědělství zůstává pro mnohé strategickou oblastí, většina respondentů ovšem prosazovala modernizaci zemědělské politiky. Většina příspěvků navrhovala omezení výdajů na zemědělství, jiné navrhovaly pokračovat v reformě v souladu s „Health Check“ a dřívějšími reformami. Mnohé návrhy také zmiňovaly přesun prostředků z prvního do druhého pilíře. Většina farmářů ovšem vedle toho zdůrazňovala i význam prvního pilíře. Omezení výdajů na zemědělství získalo širokou podporu, velká většina respondentů ovšem nepodporovala celkovou renacionalizaci zemědělské politiky. Některé návrhy explicitně podpořily kofinancování 1. pilíře.

Výdaje na **kohezní politiku** jsou podle komisařky obecně podporovány, požadovány jsou ovšem změny této politiky. Jasná většina příspěvatelů **podpořila větší koncentraci prostředků do méně vyspělých zemí**. Jinak se ovšem názory na reformu politiky soudržnosti lišily, jak je také zřejmé ze Zprávy o výsledcích konzultace.¹⁶ Mnozí příspěvatelé byli přesvědčeni, že kohezní politika by **měla výrazněji přispívat ke zvýšení**

¹⁵ Příspěvatelé ze soukromého sektoru upřednostňují zaměření na ekonomickou efektivnost, jiní (zvláště neziskové organizace) na udržitelný rozvoj (sociální začlenění, udržitelnost sociálního modelu)

¹⁶ Někteří požadují omezení prostředků pro bohatší země, jiní se vyslovili pro to, aby přístup k strukturálním fondům měly všechny regiony.

konkurenceschopnosti, jiní varovali před rizikem přetížení politiky příliš mnoho cíli a požadovali, aby se politika soudržnosti **zaměřila na své původní omezené cíle (ekonomická konvergence)**, čímž by se zvýšila její efektivita a usnadnilo hodnocení dopadů. Názory na referenční kritéria pro rozhodování o kvalifikovanosti k podporám se také liší (HND nebo jiná kritéria, např. specifické potřeby regionů).¹⁷

Systém příjmů rozpočtu potřebuje podle komisařky radikální změny směrem k větší jasnosti, jednoduchosti a transparentnosti. Závěry konzultace v této oblasti jsou:

- ☞ tradiční vlastní zdroje získaly širokou podporu
- ☞ velká část příspěvateľů je spokojena s fungováním **zdroje založeném na HND** a je pro **jeho rozšíření**, většinou **na úkor zdroje z DPH**¹⁸
- ☞ jasná většina států (i množství jiných subjektů) je pro **eliminaci zdroje založeného na DPH** (pro zjednodušení a větší transparentnost systému)
- ☞ ve všech kategoriích příspěvateľů je **silná opozice proti netransparentnímu systému korekcí**, jasná většina je pro jejich zrušení
- ☞ v oblasti nových vlastních zdrojů by „měly být prozkoumány nové možnosti“

Rozvoj nových vlastních zdrojů je podle Zprávy o výsledcích konzultace velmi podporovanou částí reformy finančního systému u všech kategorií příspěvateľů, ovšem s výjimkou členských států (pouze některé státy jsou otevřené diskusi). Názory, jaké nové zdroje by byly vhodné, se ovšem liší.¹⁹ Množství respondentů, zvláště mezi členskými státy, explicitně odmítá myšlenku zavedení evropské daně. Alternativní zdroje, tedy zdroje nezaložené na dani, byly na druhou stranu jen zřídka odmítány.²⁰

27. 11. 2008 představila Evropská komise svůj „**Plán evropské hospodářské obnovy**“,²¹ který je reakcí na současnou hospodářskou situaci. Podle Komise je vzhledem k rozsahu krize, které nyní čelíme, nutný dostatečně silný koordinovaný přístup na úrovni EU, který by obnovil důvěru spotřebitelů a podnikatelů. Nutná je přitom spolupráce mezi všemi existujícími politickými úrovněmi EU a na vnitrostátní úrovni. Většina politicko-ekonomických nástrojů, zejména těch, které krátkodobě stimulují poptávku spotřebitelů (jejíž pokles má také negativní dopad na investice a zaměstnanost), se totiž nachází v rukou členských států. Také výchozí situace členských států, pokud jde o možnosti zásahu v rozpočtové oblasti, je různá. Řádně koordinované vnitrostátní akce mohou být proto souběžně zaměřeny na různé cíle.²²

¹⁷ Commission of the European Communities: Consultation Report: Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions, 3. 11. 2008

¹⁸ Největší podporu získaly dva modely: první podporoval směřování k systému založenému zcela na tradičních vlastních zdrojích a na hrubém národním příjmu, eliminaci zdroje založeném na DPH a eliminaci všech korekcí (podpora většiny zemí), druhý by znamenal odklon od systému založeném na příspěvcích k systému založeném na nových vlastních zdrojích a zároveň odstranění korekcí (podpora menšiny zemí). Poměry byly ovšem těsnější u jiných veřejných institucí, druhý model byl také jasně podporován neziskovými organizacemi, akademiky aj.

¹⁹ Nejčastěji byly zmiňovány nové zdroje vztahující se k životnímu prostředí, konkrétněji odvod části nebo celého příjmu z emisních povolenek, zdanění CO₂ nebo uhlíku, energie, benzínu (paliva), letecké poplatky (daně), zdanění námořní přepravy a dopravních prostředků. Zmiňovány byly také zdroje založené na DPH a zdanění finančních transakcí.

²⁰ Commission of the European Communities: Consultation Report: Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions, 3. 11. 2008

²¹ Sdělení Komise Evropské radě: Plán evropské hospodářské obnovy, KOM(2008) 800, 27. 11. 2008

Plán evropské hospodářské obnovy navrhuje proticyklickou makroekonomickou reakci na krizi ve formě ambiciózního souboru opatření na podporu reálného hospodářství s cílem zabránit hluboké recesi. **Plán je zakotven v Paktu o stabilitě a růstu a Lisabonské strategii pro růst a zaměstnanost.** Jeho součástí je **okamžitý rozpočtový impuls ve výši 200 miliard EUR (1,5 % HDP EU), který se skládá:**

☞ **z rozšíření rozpočtu členskými státy o 170 miliard EUR (přibližně 1,2 % HDP EU)**

☞ **z finančních prostředků EU na podporu okamžitých opatření ve výši 30 miliard EUR (přibližně 0,3 % HDP) z rozpočtu EU a od Evropské investiční banky.** Komise navrhuje využít **prostředky přístupné v rámci stropů současného finančního rámce,** které by jinak zůstaly nevyužity. Vzhledem k tomu, že Komise došla k závěru, že **prostředky nemohou být přesunuty v rámci podkapitoly 1a,**²³ navrhuje, aby bylo **dodatečných 5 miliard EUR (3,5 mld. EUR v roce 2009, 1,500 mld. v roce 2010) uvolněno z marginů kapitoly 2** „Zachování a správa přírodních zdrojů“ ve prospěch podkapitoly 1a (roční stropy prostředků na závazky by měly být v roce 2008 zvýšeny o 3 mld. EUR, v roce 2009 o 2 mld. EUR).²⁴

Příspěvek členských států by měl podle Komise mít pozitivní a rychlý dopad na evropské hospodářství a zaměstnanost a měl by doplnit úlohu automatických stabilizátorů. Výdaje a/nebo snižování daní, jež jsou součástí tohoto rozpočtového stimulu, by měly být v souladu s flexibilitou uvedenou v Paktu o stabilitě a růstu²⁵ a měly by posílit strukturální reformy Lisabonské strategie. Tento rozpočtový stimul by měl být dočasný, členské státy by se měly zavázat k zastavení zhoršování rozpočtové situace a ke stanoveným střednědobým cílům.

Vedle měnových a rozpočtových stimulů, které mají okamžitý dopad na růst a zaměstnanost, musí podle Komise plán obnovy obsahovat také **ambiciózní agendu strukturální reformy** (akce ve čtyřech prioritních oblastech Lisabonské strategie), která bude přizpůsobena potřebám jednotlivých členských států. Strukturální reformy jsou podle Komise nezbytné k řešení některých výchozích hlavních příčin současné krize a k posílení schopnosti ekonomiky přizpůsobit své kapacity potřebné k rychlému ozdravení. Některé strukturální reformy mohou také krátkodobě přispět k podpoře celkové poptávky. Plán obnovy klade zvláštní důraz na **inovace** a uplatňování **ekologického hlediska** investic. EU může pro tato opatření plnit funkci katalyzátoru, politiky a **finanční prostředky EU mohou členským**

²² Mohou krátkodobě zmírnit recesi. Mohou však také podporovat strukturální reformy, které jsou potřebné k tomu, aby EU vzešla z krize silnější, aniž by byla dlouhodobě narušena rozpočtová udržitelnost

²³ Cílem je posun směrem k nízkouhlíkové ekonomice, aniž by to bylo na úkor jiných prioritních programů a aktivit financovaných v rámci podkapitoly 1a, musí být také zachovány dostatečné marginy podkapitoly a nemohou být proto využity k financování dodatečných aktivit plánovaných v Evropském plánu obnovy.

²⁴ Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council concerning the revision of the multiannual financial framework (2007 – 2013). Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council amending the Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 on budgetary discipline and sound financial management as regards the multiannual financial framework.

²⁵ Revize Paktu z roku 2005 umožňuje lepší zohlednění cyklických podmínek při posilování střednědobé a dlouhodobé rozpočtové disciplíny. Výsledný rámec je v příznivých časech přísnější a v méně příznivých časech umožňuje větší flexibilitu. Mimořádné okolnosti (finanční krize a recese) ospravedlňují podle Komise koordinované navýšení rozpočtu v EU. U některých členských států to může vést i k porušení 3% referenční hodnoty HDP. Pro členské státy, které mají nadměrný schodek, budou muset být včas přijata nápravná opatření, která budou v souladu s hospodářskou obnovou, aby byly nadměrné schodky včas odstraněny, čímž bude zajištěna dlouhodobá udržitelnost stavu rozpočtů.

státům pomoci udržet nebo zvýšit investice, které vedou k vytváření pracovních míst, podporují poptávku apod.

Současná krize vyžaduje také zesílené intervence ze strany **Evropské investiční banky**.²⁶ Evropská investiční banka zvýší své roční intervence v EU v příštích dvou letech o přibližně **15 miliard EUR**. Tato zvýšená činnost bude mít **podobu půjček, aktiv, záruk a financování sdílení rizik**, čímž podpoří také pozitivní vyrovnání dodatečných investic ze soukromých zdrojů. Jako celek by tento balíček navržený Evropskou investiční bankou měl pomoci mobilizovat doplňkové soukromé zdroje za účelem podpory dalších investic během příštích dvou let. Zvýšení finanční aktivity EIB má být umožněno rozhodnutím členských států o začlenění rezerv Evropské investiční banky za účelem posílení jejího kapitálového základu na **60 miliard EUR**, což by podle Komise mělo poskytnout viditelný politický signál trhům a zvýšit úvěrovou činnost banky.

Dokumenty Evropského parlamentu

Jedním z nejvýznamnějších příspěvků Evropského parlamentu k reformě rozpočtu je **zpráva** předsedy Výboru pro rozpočet a zpravodaje pro finanční perspektivu 2007 – 2013 **Reimera Bögeho**,²⁷ kterou adresoval Výboru pro rozpočet. Zpráva navrhuje, aby revize rozpočtu EU byla založena na třech pilířích. Za prvé by měly být dořešeny zbývající problémy, které nebylo možné vyřešit při vyjednávání o současné finanční perspektivě (podfinancování kapitoly 1a a 4, případně i 3b). Za druhé, v polovině období by mělo být vyhodnoceno více než 50 nových ročních programů s evropskou přidanou hodnotou jako jsou například programy v oblasti vzdělávání a celoživotního učení a měla by být provedena analýza využívání prostředků EU v souladu s požadavkem efektivnějšího plnění a zvýšení kvality. Nástroje flexibility (do výše 5 % prostředků určených na programy, případně i více pružnosti v rámci jednotlivých okruhů a mezi nimi), stejně jako Fond solidarity EU, Evropský zemědělský záruční fond, rezerva na pomoc při mimořádných událostech a finanční nástroje ve spolupráci s EIB by měly být součástí střednědobého hodnocení.²⁸ Za třetí, měl by být připraven nový finanční rámec pro období po roce 2013 a prodloužena platnost současné finanční perspektivy do roku 2015 tak, aby odpovídala funkčnímu období současné Komise a legislativnímu období Evropského parlamentu a aby byl vytvořen delší časový rámec pro vyhodnocení.²⁹ Zpráva zpochybňuje rozumnost zahajování politických úvah o ambiciózním projektu, o kterém budou muset rozhodnout nové subjekty a zpochybňuje také zralost situace pro zahájení těchto diskusí. Zpráva se dále odkazuje k „Usnesení Evropského parlamentu k budoucnosti vlastních zdrojů Evropské Unie“ z 27. března 2007 (tzv. **Lamassourova zpráva**), kde se v první fázi navrhuje zdokonalení současného systému národních příspěvků (zrušení všech korekcí a rabatů), což má zajistit rovnost všech států, zjednodušit systém pro občana a vytvořit vazbu na reformu výdajů (včetně možného postupného zavedení povinného spolufinancování společné

²⁶ Evropská investiční banka je institucí EU a zároveň bankou s vlastní právní subjektivitou. Protože je součástí EU, musí dodržovat legislativu a sektorové politiky EU. Zároveň jsou ovšem rozhodnutí EIB na orgánech EU nezávislá. Také **velkou většinu finančních zdrojů, kterými EIB disponuje, získává na mezinárodních finančních trzích**.

²⁷ Evropský parlament: Pracovní dokument o přezkumu víceletého finančního rámce na období 2007 – 2010: první poznámky, 31. 8. 2007

²⁸ Druhý pilíř by zahrnoval úpravy nutné pro financování nových politik (soudní spolupráce, veřejné zdraví apod.), pokud by nová Smlouva vstoupila v platnost.

²⁹ Důvodem je snaha zabránit opakování situace, která nastala posledně, když došlo k zpochybnění „legitimity“ Prodiho balíčku, který připravila jeho odcházející Komise a podpořila Komise Barrosova, aniž po volbách do Evropského parlamentu přizpůsobila priority.

zemědělské politiky. V druhé fázi pak zpráva navrhuje vytvoření zcela vlastních zdrojů EU, které by měly nahradit existující mechanismy a které by mohly být založené na dani z přidané hodnoty (DPH), dani právnických osob, spotřebních daních aj.³⁰

Druhá Bögeho Zpráva o střednědobém přezkumu finančního rámce 2007 – 2013 z 2. 2. 2009³¹ pak opět zdůrazňuje, že i přes pokrok v modernizaci rozpočtu a snahách o soulad politických priorit a finančních potřeb a zlepšení kvality implementace rozpočtu EU³² zůstává nedořešeno mnoho problémů. Zdůrazňuje především nutnost dodatečného financování politických priorit EU (zvláště Galileo, Evropský institut pro inovace a technologii (EIT) a potravinová pomoc, na něž již v rámci současného finančního rámce musely být poskytnuty dodatečné prostředky) a nutnost dalších úprav finančního rámce a Interinstitucionální dohody. V případě vstupu Lisabonské smlouvy v platnost by musely být zajištěny také zdroje na financování nových politik v rámci kapitol 1a (energetika, výzkum), 3a (soudní spolupráce), 3b (veřejné zdraví, sport), 4 (humanitární pomoc, Evropská služba vnější akce).³³ Zpráva také zdůrazňuje, že by měla být odlišována revize určitých programů v rámci současného finančního rámce založená na střednědobém přezkumu legislativy (2010-2011) a spojená s novými výzvami v souvislosti s novými kompetencemi poskytnutými Lisabonskou smlouvou (energetika, klimatické změny) a příprava nového finančního rámce. Zdůrazňuje dále nejistotu spojenou s ratifikací Lisabonské smlouvy, ale také s koncem mandátu současného parlamentu, evropskými volbami a sestavováním nové Komise a současnou ekonomickou situací, která neumožňuje přijetí detailních pozic ohledně ambiciózního přezkumu v nejbližších měsících. Realistický střednědobý přezkum by tedy měl zahrnovat tři kroky. Prvním je vyřešení zbývajících deficitů a nedodělků v rámci ročních rozpočtových procedur, pokud možno prostřednictvím vyšší flexibility a pokud to bude nutné, využitím marginů pod stropy vlastních zdrojů. Dále by měl být vyhodnocen střednědobý přezkum, možné úpravy a prodloužení současných programů, jak je zakotveno v legislativě (2010 – 2011), a prodloužení určitých programů do roku 2015, aby byl zajištěn soulad s mandátem Parlamentu a Komise. Třetím krokem by měla být příprava nového víceletého finančního rámce po roce 2013 (2015), což již bude odpovědnost nového parlamentu. Zpráva také zdůrazňuje, že objem zdrojů EU by neměl být ovlivněn současnou světovou ekonomickou krizí, ani pokud hrubý domácí důchod členských zemí poklesne. Výdaje EU by se proto měly koncentrovat na politiky s jasnou evropskou přidanou hodnotou, plně v souladu s principy subsidiarity a proporcionality.

XXXXX

V průběhu roku 2009 (pravděpodobně na podzim) by Evropská komise měla na základě výsledků veřejné debaty zveřejnit Bílou knihu. Následovat bude politická debata. Dohody o principech a politických prioritách EU může být dosaženo nejdříve za předsednictví

³⁰ Zhruba 85 % příjmů EU (příjmy založené na HND a DPH) jsou totiž podle zprávy vnímány spíše jako „národní zdroje“, což vede k zaměření států na čisté příspěvky, přičemž obecné přínosy EU jsou přehlíženy. Entschliessung der Europäischen Parlaments vom 29. März 2007 zur Zukunft der Eigenmittel der europäischen Union (2006/2205(INI)).

³¹ Draft Report on the Mid-Term Review of the 2007 – 2013 Financial Framework, 2. 2. 2009, Working Document on the Mid-Term Review of the Multi-Annual Financial Framework – State of Play and Perspectives, 20. 1. 2009

³² Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and sound financial management (paragraph 1)

³³ Pokud budou země trvat na omezení vlastních zdrojů ve výši 1 % HND, nebude jiná možnost než přispět na financování nových priorit z dvou hlavních politik (1b – kohezní politika, 2 – zemědělská politika).

Španělska nebo Belgie v roce 2010. Tyto principy a cíle by se měly stát východiskem pro návrh finanční perpektivy na období po roce 2013.

Proces přezkumu budou pravděpodobně zpomalovat některé již zmíněné vnější faktory, jako je zpoždění ratifikace Lisabonské smlouvy, volby do Evropského parlamentu (červen 2009), jmenování nového předsedy Komise (polovina roku 2009), nástup nového parlamentu (červenec 2009), slyšení nových komisařů (podzim 2009) a jmenování nové Komise (listopad 2009).