

Reforma rozpočtu EU: velká očekávání vs. současná realita*

Abstrakt:

Článek představuje především odborný pohled úředníků Ministerstva financí ČR, kteří jsou aktivně zapojeni do příprav ČR na diskusi o revizi rozpočtu a o následujícím finančním rámci. Článek v úvodních částech přibližuje důvody pro provedení revize rozpočtu EU a následně nastiňuje hlavní příčiny pro dosavadní odkládání zahájení debat. Autor v článku analyzuje čtyři faktory (hospodářská krize, Lisabonská smlouva, budoucí rozšiřování EU a strategie Evropa 2020), které budou mít zásadní vliv na výsledek revize rozpočtu EU a na finální podobu následujícího finančního rámce. Závěr článku je věnován vybraným aspektům rozpočtu Unie a pozici, kterou ČR bude hájit při jednáních o budoucnosti evropského rozpočtu.

Klíčová slova:

Revize rozpočtu EU, finanční rámec, strategie Evropa 2020, Lisabonská smlouva, pozice ČR k budoucímu rozpočtu EU

Revize rozpočtu EU měla být jednou z hlavních priorit českého předsednictví v Radě, nakonec však diskuse o revizi rozpočtu byla opakovaně odložena a její odstartování se předpokládá za belgického předsednictví ve druhé polovině roku 2010. Článek přibližuje důvody pro provedení revize rozpočtu a nastiňuje dosavadní vývoj diskusí a příprav souvisejících s revizí rozpočtu EU. Hlavním cílem článku je analyzovat faktory, které, dle autora, vedle načasování debaty o revizi podstatným způsobem ovlivní i výslednou podobu budoucího rozpočtu EU. Závěrečná část přibližuje pozici České republiky k vybraným charakteristikám rozpočtu EU a k jeho příjmové straně.

Článek není klasickou vědeckovýzkumnou statí, představuje spíše odborný pohled pracovníků Ministerstva financí ČR, který se opírá o zkušenosti s vyjednáváním současné finanční perspektivy a dosavadní konzultace s kolegy z evropských institucí a ostatních členských států Unie.

1. Rozhodnutí o provedení revize rozpočtu

Jednání o současné finanční perspektivě na období 2007–2013 byla zahájena v únoru 2004, kdy Evropská komise předložila sdělení „Budování naší spo-

* Článek vyjadřuje odborné stanovisko specialisty na problematiku společného rozpočtu EU z Ministerstva financí ČR. Článek nemá charakter vědeckého textu, a proto neprošel recenzním řízením.

lečné budoucnosti“¹, na základě kterého se odstartovala jednání o prioritách EU a o jejich financování v období 2007–2013. Uprostřed jednání o finančním rámci, v listopadu 2004, byla ustavena nová Komise, která převzala přístup předěšlého aparátu a pokračovala v jednáních s Radou a Evropským parlamentem (EP) o budoucích finančních alokacích na jednotlivé výdajové kapitoly. Vzhledem k tomu, že jednání se od počátku primárně vedla o finančních prostředcích a členské státy posuzovaly návrh finanční perspektivy především optikou svých čistých rozpočtových pozic, dozнала výdajová strana rozpočtu spíše dílčích změn a neprošla hlubší reformou. Právě skutečnost, že se stávající finanční perspektiva neopírá o zásadnější reformy výdajových politik a struktury rozpočtu kritizovaly především některé členské státy a v důsledku hrozilo, že stávající finanční perspektiva nebude včas schválena. S cílem odblokovat jednání a schválit současný finanční rámec bylo těmto zemím ke konci roku 2005 příslibeno, že Komise v následujících letech zahájí debatu o revizi evropského rozpočtu, která bude věnována prioritám Unie a nikoliv finančním alokacím. Jako záruka tohoto příslibu bylo v závěrech Evropské rady z prosince 2005 přijato ustanovení, ve kterém „Evropská rada vyzývá Komisi, aby provedla úplnou a rozsáhlou revizi zahrnující všechny aspekty výdajů EU, včetně společné zemědělské politiky, a zdrojů, včetně rabatu Spojeného království, a předložila zprávu v roce 2008/2009. Na základě této revize může Evropská rada rozhodnout o všech otázkách v ní zahrnutých. Revize bude rovněž zohledněna při přípravné práci na následujícím finančním rámci.“

Ve snaze jasně oddělit revizi od debaty o příští finanční perspektivě byl harmonogram prací navržen tak, aby jednání o revizi rozpočtu byla ukončena nejpozději v polovině roku 2010. Evropská komise by tak měla dostatečný časový prostor promítnout závěry diskuse do návrhu následující finanční perspektivy, který by měla prezentovat nejpozději v první polovině roku 2011.² Současné načasování debaty o revizi rozpočtu však ukazuje, že na zásadnější debatu o revizi rozpočtu již nezbývá časový prostor, její zahájení se totiž očekává nejdříve v září 2010.

Česká republika viděla v revizi rozpočtu velkou ambici Evropské unie zásadním způsobem změnit výdajovou stránku evropského rozpočtu a také upravit příjmy Unie, které by měly být jednodušší a očištěné od britského rabatu a dalších korekcí pro členské státy. Česká republika od revize rozpočtu očekávala zásadní diskusi o dlouhodobých prioritách Unie, jejímž výsledkem mělo být jasné definování nástrojů (finančních i nefinančních), prostřednictvím kterých se má strategických cílů EU dosáhnout. Revize rozpočtu by dle ČR měla také zajistit, že finan-

¹ Building our common Future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013. COM(2004) 101. Commission of the European Communities.

² Čl. 30 Meziinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení (2006/C 139/01).

cování veškerých výdajových politik Unie bude odpovídat principu subsidiarity a proporcionalitě a řádného finančního řízení.

2. Výsledky veřejné konzultace

V rámci přípravy na diskusi o revizi rozpočtu EU Evropská komise zveřejnila 12. září 2007 sdělení „Reformovat Unii, změnit Evropu“ (tzv. Issues Paper).³ Tento dokument si kladl za cíl stimulovat debatu o budoucích prioritách a o směřování EU včetně jejich možného financování z rozpočtu EU. Publikací sdělení byla zahájena několikaměsíční veřejná konzultace, která byla ukončena v polovině června 2008. Veřejná debata byla otevřena všem subjektům, které měly zájem se jí zúčastnit (občanům EU, nevládním organizacím, akademické sféře, místním a regionálním sdružením), a přestože nebylo sdělení Komise primárně určeno členskými státy, nakonec pouze s výjimkou Slovinska⁴ všechny členské státy této příležitosti využily k prezentaci své úvodní pozice k reformě.

Dne 12. listopadu 2008 Komise uspořádala politickou konferenci (původně plánovanou na konec května 2008) k budoucnosti evropského rozpočtu, která vyhodnotila a zároveň formálně ukončila konzultační proces. Komisařka pro rozpočet Dalia Grybauskaitė ve své prezentaci shrnula výsledek veřejné debaty⁵ a vyzdvihla hlavní body, na kterých panovala mezi subjekty největší shoda.

Nejvíce přispěvatelů se v otázce výdajové stránky rozpočtu shodlo, že rozpočet by měl více odrážet současné výzvy, především změnu klimatu a podporu konkurenceschopnosti EU. Široká shoda panovala ve snížení výdajů na zemědělství a jejich přesměrování na jiné priority, zejména na výzkum a energetiku.

Politika soudržnosti by měla být nadále financována z evropského rozpočtu, většina subjektů podpořila vyšší koncentraci prostředků na méně vyspělé členské státy a regiony. Na příjmové straně rozpočtu se drtivá většina účastníků konzultace shodla na odstranění zdroje založeného na DPH i všech korekcí, což by přispělo k celkovému zjednodušení a vyšší transparentnosti systému vlastních zdrojů. Uspořádáním veřejné konzultace získala Evropská komise přehled o názorech širokého spektra subjektů (od občanů, přes nevládní organizace až po vlády členských států) na otázky současného rozpočtu a jejich návrhy na reformu.

³ European Commission. Reforming the Budget, Changing Europe. [online, cit. 2010-03-20]. Dostupné z <http://ec.europa.eu/budget/reform/index-en.htm>.

⁴ Slovinsko se v průběhu veřejné debaty (září 2007–červen 2008) připravovalo na své předsednictví resp. předsedalo Radě EU, proto v tomto období svůj příspěvek do veřejné debaty nepředložilo. Slovinsko svůj postoj k revizi rozpočtu zveřejnilo až na podzim 2009. Příspěvky lze nalézt zde: http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm.

⁵ Konzultační zpráva. Reformovat rozpočet, změnit Evropu. Krátké shrnutí příspěvků. Pracovní dokument vypracovaný generálním sekretariátem a generálním ředitelstvím pro rozpočet. SEK (2008) 2739.

Souběžně s veřejnou konzultací si Evropská komise nechala u renomovaných výzkumných institucí a univerzit zpracovat nezávislé studie⁶, které analyzují současnou příjmovou a výdajovou stranu rozpočtu a dávají návrhy na zefektivnění evropských financí. V jedné ze studií jsou například hodnoceny jednotlivé výdajové kapitoly a jejich soulad s klíčovými zásadami evropského financování jako např. efektivita, účinnost a přidaná hodnota. Analýzy a závěry jednotlivých studií mají Komisi posloužit jako argumentační základna pro zpracování zprávy o revizi rozpočtu i pro vedení samotných jednání.

Česká republika zaslala svůj příspěvek⁷ do veřejné debaty na začátku června 2008, ve kterém vytyčila své základní priority pro budoucnost evropského rozpočtu. Obecně by objem rozpočtu měl být zachován na současné relativní úrovni ve vztahu k HND EU a jeho výdajová strana by se měla primárně soustředit na podporu konkurenceschopnosti Unie a na zajištění její vnitřní soudržnosti. Na příjmové straně rozpočtu se ČR vyjádřila pro ponechání pouze tradičních vlastních zdrojů (cla a zemědělské dávky) a zdroje založeného na HND. Zdroj z DPH by měl být zrušen, neboť se neopírá o princip solidarity a představuje větší břemeno odvodů pro méně vyspělé členské státy. V neposlední řadě by měly být veškeré korekce pro členské státy na příjmové straně zrušeny, což by právě měla umožnit zásadní reforma výdajové strany rozpočtu.

3. Načasování debaty o revizi rozpočtu

Na základě Meziinstitucionální dohody (Prohlášení o přezkumu finančního rámce) měla být politická debata o revizi rozpočtu zahájena v roce 2008/2009, kdy mělo dojít k zveřejnění dokumentu Komise. Otevřený termín pro předložení návrhu měl Komisi zajistit, aby se na debatu mohla důkladně připravit a aby si mohla rozhodnout o vhodném termínu odstartování debaty.

Signály z Komise až do konce roku 2008 nasvědčovaly tomu, že by tzv. Bílá kniha, jak se dokument označoval, mohla být zveřejněna v průběhu českého předsednictví v první polovině roku 2009, a Česká republika proto až do posledního okamžiku předpokládala, že revize rozpočtu bude tvořit jedno z klíčových témat našeho předsednictví. S cílem zajistit jednotný přístup k projednávání revize koordinovala ČR své plány ohledně projednávání revize se Švédskem, které se po ČR ujalo výkonu předsednictví v Radě EU. Za tímto účelem byl připraven harmonogram projednávání revize rozpočtu, který počítal se zahájením

⁶ A Study on EU Spending. ECORYS Nederland BV. 2008. Begg, Ianin Financing of the European Union Budget. Study for European Commission. Final Report. 2008. Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the Review of EU Budget. Final Report. Euréval / Rambril Management. 2008.

⁷ Příspěvek České republiky do debaty o revizi rozpočtu EU. Online, cit. 2010-04-12]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/eu_revize_rozpocetu_eu_40730.html.

debat v průběhu českého předsednictví a v ideálním případě s jejich ukončením do konce roku 2009.

Načasování zveřejnění Bílé knihy bylo v kompetenci předsedy Komise J. M. Barrosa, jeho rozhodování však bylo ovlivněno řadou klíčových faktorů. Od podzimu 2008, kdy se v zemích Unie začala projevovat ekonomická a finanční krize, se Evropská komise primárně soustředila na boj s krizí včetně schválení a realizace Plánu obnovy, což předsedu Komise přimělo zahájení debaty o revizi rozpočtu odložit. Dalším oficiálně uváděným důvodem pro odklad debaty o revizi bylo ukončení mandátu Evropského parlamentu, kdy Evropská komise nepovažovala za vhodné předkládat svůj návrh na jaře 2009 tehdy končícímu Parlamentu. Následným podnětem k odkladu revize bylo patrně i datum druhého irského referenda k Lisabonské smlouvě konaného na začátku října 2009. Debaty o rozpočtu EU a jeho reformě před lidovým hlasováním by se totiž mohly v Irsku stát velmi citlivým tématem a především snadným terčem odpůrců Lisabonské smlouvy a potažmo irského členství v EU.⁸ V neposlední řadě je možné za odložením diskusí o revizi rozpočtu vidět opatrnost končící Komise⁹ (včetně jejího předsedy), přičemž pro mnohé rozhodující hráče (vlády některých členských států, poslance EP...) by návrh radikálnější reformy rozpočtu ze strany Komise mohl být důvodem pro hledání jiného kandidáta na jejího budoucího předsedu.

Na začátku října 2009 bylo stanoveno první konkrétní datum pro zveřejnění návrhu Komise na 24. listopadu 2009. V průběhu října se však na veřejnost dostala pracovní verze připravovaného návrhu Evropské komise „Reformní agenda pro globální Evropu (Reformovat rozpočet, změnit Evropu)“¹⁰ a znovu se ukázala citlivost agendy revize rozpočtu EU. Komise totiž následně listopadový termín zrušila a navíc dementovala, že uniklý materiál byl jejím připravovaným sdělením. Podle posledních informací se zahájení debaty očekává až v září 2010, v době belgického předsednictví. Belgie však nemá revizi rozpočtu EU mezi prioritami svého půlročního předsednictví, a nedá se očekávat, že bude iniciátorem zásadnějších diskusí, jejichž výsledek se má promítnout do prosincových závěrů Evropské rady. Rozdílné zájmy členských států k revizi rozpočtu potvrdily i jednání a přijaté závěry Evropské rady¹¹ z prosince 2009, do kterých se nepodařilo prosadit stanovení konkrétního termínu pro předložení návrhu na revizi rozpočtu ze strany Komise.

⁸ Příjmy Irska z rozpočtu EU jsou navíc v současnosti tvořeny zejména příjmy ze SZP a možný návrh ze strany Komise na snížení objemu prostředků na zemědělství, což by jenom zvýraznilo irskou pozici čistého přispěvatele do rozpočtu, mohl proto posílit euroskeptické hlasy v Irsku a ohrožit tím i dokončení ratifikace Lisabonské smlouvy.

⁹ Původně měl mandát Komise končit ke konci října 2009, vzhledem k nejasnostem ohledně ratifikace Lisabonské smlouvy, byl mandát komisařů prodloužen a nová Komise byla ustavena v únoru 2010.

¹⁰ Návrh Komise se objevil např. na serveru Euractiv.com. Blíže: <http://www.euractiv.com/en/priorities/brussels-plans-major-review-eu-spending-priorities/article-186753>.

¹¹ Závěry Evropské rady ze dne 10. -11. prosince 2009 EUCO 6/09. čl. 24.

4. Faktory ovlivňující revizi rozpočtu a podobu příští finanční perspektivy

Níže jsou analyzovány čtyři faktory (hospodářská a finanční krize, Lisabonská smlouva, rozšiřování EU a strategie Evropa 2020), které se přímo i nepřímo odrazilo do odložení zahájení diskusí o revizi rozpočtu EU a lze očekávat, že budou mít i vliv na výslednou podobu budoucího rozpočtu EU.

Hospodářská a finanční krize

Finanční a ekonomická krize v EU bude mít vedle načasování patrně i dopad na věcnou stránku debaty o revizi rozpočtu. Nejistota provázející krizi se pravděpodobně odrazí v neochotě členských států k radikálnějším změnám a v obecné tendenci k setrvávání na statu quo. Současný ekonomický útlum a nárůst nezaměstnanosti v EU může mít také negativní dopad na míru solidarity mezi členskými státy, a bude proto spíše překážkou než-li impulsem pro významnější reformu příjmové a výdajové strany rozpočtu.

Tradičně nejsourodější skupinou při rozpočtových jednáních budou číslí plátcí (zejména Německo, Velká Británie, Nizozemsko, Švédsko, Dánsko, Rakousko), jejichž hlavním zájmem bude, aby se v souvislosti s jejich napjatými národními rozpočty ještě více nezvyšoval jejich příspěvek do rozpočtu Unie a budou tak stát proti jakýmkoliv snahám o navyšování relativní úrovně rozpočtu ve vztahu k HND. Současná ekonomická recese tak pravděpodobně přinese ještě přísnější hlídání čistých pozic členských zemí vůči evropskému rozpočtu a podepíše se asi na opatrnějším přístupu členských států k výraznějším změnám v rozpočtu EU.

Lisabonská smlouva

Lisabonská smlouva (LS) přinesla významné změny do fungování Evropské unie, které se promítnou i do rozpočtové oblasti. V zájmu zajištění efektivnějšího a demokratičtějšího fungování uvnitř Unie a zvýraznění pozice EU na mezinárodní scéně Lisabonská smlouva nově upravuje např. post stálého předsedy Evropské rady, Evropskou službu vnější akce či institut Evropského veřejného žalobce. Rozšířením pravomocí Unie do dalších oblastí může být naznačen směr, ve kterém budou dál posilovány i výdaje EU. Dopad na výši rozpočtu může mít také změna pravomocí jednotlivých unijních orgánů ve vztahu k některým politikám EU (např. posílení pravomocí EP v oblasti Společné zemědělské politiky) či zrušení rozlišení výdajů na povinné a nepovinné (čl. 314 Smlouvy o fungování EU) a možnost EU ovlivňovat výši všech výdajů rozpočtu.

Vedle dopadu na věcnou stránku diskuse o revizi může mít LS zásadní vliv také na některé formální aspekty. Nedílnou součástí debat o revizi rozpočtu bude nepochybně i diskuse o délce finančního období, kde LS přímo stanoví, že víceletý finanční rámec je přijímán na období nejméně pěti let (čl. 312 Smlouvy o fungování EU), čímž nepřímo podporuje pozici EP dlouhodobě volající po sjednocení délky finančního rámce s délkou mandátu EP a Komise. V této souvislosti Evropský parlament například ve své Zprávě o finančních aspektech Lisabonské smlouvy¹² navrhol prodloužit současnou finanční perspektivu do roku 2015/2016 a nová perspektiva by začínala rokem 2017¹³, kterou by již schvaloval Parlament vzešlý z voleb v roce 2014. Na druhé straně většina států Rady (včetně ČR) prosazuje zachování současného sedmiletého období pro finanční rámec i vzhledem k tomu, že samotná jednání o finanční perspektivě včetně přípravy legislativy trvají okolo tří let.

Rozšiřování EU

V současné době EU vede rozhovory o přistoupení s Chorvatskem, Tureckem a Islandem, kandidátský status má také Makedonie (F.Y.R.O.M), která však na zahájení přístupových jednání ještě čeká. Další skupinou zemí jsou tzv. „potenciální kandidáti“ na členství v EU, mezi které se řadí Albánie, Srbsko, Černá Hora, Bosna a Hercegovina a Kosovo. Nejbližší přistoupení k EU mají nyní Chorvatsko a také Island, se kterým byly sice přístupové rozhovory zahájeny až na konci července, jeho účast na vnitřním trhu Unie a v schengenském prostoru jsou však příslibem, že budoucí přístupové negociace by mohly být rychle uzavřeny. Obě tyto země by mohly vstoupit do Unie již v roce 2012, vzhledem k jejich geografické a demografické velikosti by jejich členství nemělo mít významnější dopad na fungování EU ani na unijní rozpočet. Pokud by však EU uvažovala, že se v průběhu následujícího finančního rámce rozšíří o další země západního Balkánu anebo dokonce o Turecko, bylo by zapotřebí provést zásadnější reformy zejména na výdajové straně rozpočtu a debata o revizi by byla pro tento účel vhodnou příležitostí. V případě, že Unie v rámci revize rozpočtu hlubší reformy nepřijme a zůstane u současné relativní velikosti rozpočtu, nebude schopna financovat v průběhu následujícího finančního období větší rozšíření. Debata

¹² Report on the financial aspects of the Lisbon Treaty (2008/2054/(INI)). [online, cit. 2010-04-17]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2009-0183&language=EN>.

¹³ Prodloužit stávající finanční perspektivu nově umožňuje článek 312 Smlouvy o fungování EU za předpokladu, že se jednotlivé instituce (Parlament, Rada a Komise) neshodnou na víceletém finančním rámci do konce finanční perspektivy Pro následující roky se použije se rozpočtové provizorium – roční alokace z posledního roku stávající finanční perspektivy (2013) by se využily i pro následující roky (2014,...).

o revizi rozpočtu proto napoví, jak se unijní orgány staví k rozšiřování Unie ve střednědobém období, tzn. do roku 2020.

Strategie Evropa 2020

Na začátku března Komise zveřejnila sdělení Evropa 2020: strategie pro inteligentní, udržitelný a začleňující ekonomický růst¹⁴, která může mít zásadní dopad na priority následující finanční perspektivy. Je pravděpodobné, že Strategie výrazně předurčí debatu o revizi rozpočtu a bude představovat klíčové priority pro jednání o budoucím finančním rámci. Strategie je rozdělena do sedmi vlajkových iniciativ, které přibližují jednotlivá opatření, jež mají být přijata jak na úrovni členských států tak Evropské unie, aby Unie do roku 2020 dosáhla níže uvedených cílů. Strategie má za cíl posílit evropskou konkurenční schopnost, zvýšit zaměstnanost a produktivitu a zajistit hospodářskou, sociální a územní soudržnost. Strategie koncipovala pět konkrétních měřitelných cílů, kterých má Unie dosáhnout do roku 2020 a které mají být odpovídajícím způsobem převedeny do národních cílů. Podle sdělení Komise by EU ve spolupráci s členskými státy měla dosáhnout následujících cílů:

1. zvýšení míry zaměstnanosti na 75 % (populace ve věku 20–64 let);
2. navýšení výdajů na výzkum a vývoj (3 % HDP EU);
3. 20% snížení emisí CO₂ oproti roku 1990, 20% podíl obnovitelných zdrojů v energetickém mixu a zvýšení energetické účinnosti o 20 %;
4. snížení předčasných odchodů studentů ze vzdělávacích systémů na 10 % studentů a zvýšení počtu absolventů vysokých škol na 40 % ve věkové skupině 30–34 let;
5. snížení počtu obyvatel žijících pod hranicí chudoby o 25 %.

Cíle navržené Komisí byly většinou posvěceny¹⁵ na zasedání Evropské rady ve dnech 25. a 26. března 2010 v Bruselu¹⁶, celá strategie včetně její implementace byla schválena na zasedání Evropské rady 17. června 2010.

K dosažení výše uvedených cílů Komise doporučuje provést zejména strukturální reformy a fiskální konsolidaci v členských státech, na úrovni EU jsou za hlavní nástroje považovány jednotný trh, finanční nástroje evropského rozpočtu, koordinace hospodářských politik členských států (čl. 121 Smlouvy o fungování EU) a nástroje vnější hospodářské politiky EU. U rozpočtu EU Komise doporu-

¹⁴ Sdělení Komise. Evropa 2020. Strategie pro inteligentní, udržitelný a začleňující růst. KOM (2010) 2020.

¹⁵ Evropská rada na rozdíl od návrhu Komise upravila název cíle 4 (nově „zlepšení úrovně vzdělávání“) a cíle 5 (nově pojmenovaném „zlepšení sociálního začleňování“), přičemž u cíle 5 červnová Evropská rada stanovila, že má být snížen počet lidí ohrožených chudobou nebo vyloučením min. o 20 mil.

¹⁶ Závěry Evropské rady ze dne 25–26. března 2010. (EUCO 7/10).

čuje využít jeho stávající nástroje, posílit jejich koherenci a efektivnější propojení s hlavními cíli Strategie EU 2020. Závěry červnové Evropské rady konkrétně hovoří o tom, že se strategie bude muset být podpořena všemi společnými politikami EU, včetně Společné zemědělské politiky.¹⁷ Komise také navrhuje možnost vytvoření nových finančních nástrojů, zejména jejich propojení s nástroji EIB/EIF a soukromého sektoru (PPP).

5. Časový horizont jednání o následující finanční perspektivě

Bez ohledu na výsledek debaty o revizi rozpočtu EU má Komise předložit návrh víceletého finančního rámce před 1. červencem 2011 (pravděpodobně nejdříve v dubnu 2011). V případě stejného časového harmonogramu jako při projednávání současné finanční perspektivy, by Komise zveřejnila svůj návrh už v prvních měsících roku 2011¹⁸ za předsednictví Maďarska. První legislativní návrhy upravující fungování jednotlivých programů financovaných z rozpočtu EU by mohly být známy kolem poloviny roku 2011¹⁹, další legislativní balíčky by pak následovaly v průběhu roku 2012.

Termín dokončení jednání o příštím víceletém finančním rámci nelze přesně odhadnout, na základě zkušeností s předcházejícími koly vyjednávání a vzhledem k tomu, že schválení příslušného nařízení vyžaduje jednomyslnost v Radě, se jeví jako poměrně nepravděpodobné, že by dohoda mezi členskými státy mohla být dosažena dříve než v prosinci 2012. Vše však bude do značné míry záviset na přístupu jednotlivých předsednictví, na způsobu vedení debaty a na jejich negociačních schopnostech. S ohledem na skutečnost, že ve druhé polovině roku 2012 bude stát v čele Unie Kypr, jeden z nejmenších států EU, disponující omezenou administrativní kapacitou a nulovou zkušeností s předsednictvím, je proto možné, že se o uzavření diskusí pokusí už dánské předsednictví v první polovině roku. Druhou možností je ukončení jednání až v první polovině roku 2013, kdy bude Radě EU předsedat zkušené Irsko. Tato varianta sice nedává velké šance na včasné dokončení projednávání legislativy a brzké zahájení implementace nových programů, ale s ohledem na narůstající míru komplexnosti celého procesu vyjednávání finančního rámce a vzhledem k tomu, že klíčovým faktorem umožňujícím dosažení finálního kompromisu bývá časový tlak, se jeví jako poměrně reálná.

Další neznámou, která může významným způsobem přispět ke zpoždění přijetí nové finanční perspektivy, je zapojení EP do schvalovacího procesu. Již při vyjednávání současné Meziinstitucionální dohody byla jednání s Parlamentem

¹⁷ Závěry Evropské rady ze dne 17. června 2010 (EUCO 13/10).

¹⁸ První návrh současné finanční perspektivy byl předložen 10. února 2004 v podobě sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu.

¹⁹ Pro současnou FP byl první legislativní balíček předložen 14. července 2004.

složitá, společné dohody se však podařilo dosáhnout během necelých pěti měsíců a konečná podoba finanční perspektivy byla velmi blízká tomu, co odsouhlasila Evropská rada v prosinci 2005. Už tehdy však dal EP najevo, že výši a některé aspekty přijatého střednědobého rozpočtu nepovažuje za optimální a od té doby se ho trvale snaží změnit. Vstupem v platnost Lisabonské smlouvy získal EP obecně větší pravomoci, což se odrazí i v potřebě více zohledňovat jeho názory, přičemž je zjevné, že pozice Rady a EP ohledně výše výdajů se obvykle podstatným způsobem rozchází. Ačkoli Lisabonská smlouva formálně nezměnila způsob schvalování finanční perspektivy a nadále se vyžaduje souhlas EP, významnou roli může sehrát fakt, že „víceletý finanční rámec“ bude nově zakotven v nařízení Rady, a nikoli pouze v Meziinstitucionální dohodě, jako tomu bylo dosud.

Od termínu přijetí finanční perspektivy se bude odvíjet i termín dokončení projednání nové legislativy. Výše alokace pro daný program je totiž nezbytnou součástí každého právního předpisu a dokud není známa, nelze legislativní proces ukončit. Výraznějšímu pokroku v přijímání legislativy brání také velký počet výhrad, které členské státy do vyjasnění konečné částky zpravidla uplatňují. Doba nutná k dosažení konečné podoby programů však bude záviset především na typu schvalovacího procesu a na tom, zda se jedná o zcela novou legislativu či pouze o obměnu stávajících předpisů. Nejdélší dobu si vyžádají zcela nové předpisy, které podléhají spolum rozhodovací proceduře. Je vysoce pravděpodobné, že alespoň část legislativy vstoupí v účinnost až po začátku nového programovacího období.

6. Pohled ČR na vybrané aspekty budoucího rozpočtu EU

Česká republika bude vystupovat ve prospěch posílení rozpočtových výdajů na podporu konkurenceschopnosti EU a její vnitřní soudržnosti při současném zachování relativního objemu evropského rozpočtu ve výši přibližně 1 % HND EU. Bude současně prosazovat, aby veškeré výdaje evropského rozpočtu byly vynakládány v souladu s principem subsidiarity a proporcionality, kdy z rozpočtu EU mají být financovány pouze ty priority, které zajišťují dostatečnou evropskou přidanou hodnotu a které nelze efektivně zajistit národním financováním.

ČR bude usilovat o zachování současného sedmiletého cyklu programování i pro příští finanční období, sedmileté období zajišťuje střednědobou jistotu pro subjekty ohledně výše dostupných zdrojů a neměnnosti podmínek pro čerpání a přispívá tím k efektivní implementaci víceletých programů. ČR bude i nadále upozorňovat na dodržování finanční disciplíny při implementaci evropského rozpočtu a bude podporovat zachování současných mechanismů flexibility v rozpočtu EU. ČR dlouhodobě považuje finanční perspektivu za významný nástroj přispívající k dodržování rozpočtové disciplíny a zajišťující předvídatelnost výše

příspěvků do rozpočtu EU, změnu stropů finanční perspektivy vnímá ČR jako krajní řešení. Zdroje pro financování nových priorit by v průběhu finančního období měly být přednostně hledány v rámci platných stropů a případně řešeny prostřednictvím přesunů z jiných oblastí (redployment).

Dle ČR by budoucí systém vlastních zdrojů měl být jednoduchý, transparentní a spravedlivý, proto by měl být rozpočet EU financován výhradně tradičními vlastními zdroji a zdrojem založeným na HND. Zdroj založený na DPH by měl být zrušen, neboť je v rozporu jak se zásadou spravedlnosti odvodů (znevýhodňuje méně vyspělé členské státy), tak zásadou jednoduchosti. Podíl jednotlivých států na financování rozpočtu musí dle ČR odrážet jejich schopnost platit – tzn. ekonomickou úroveň státu. S cílem zajistit průhledný a spravedlivý systém vlastních zdrojů rozpočtu EU bude ČR prosazovat odstranění veškerých korekcí a nebude podporovat vytvoření všeobecného korekčního mechanismu na příjmové straně, prostřednictvím kterého by si vybrané státy zmírňovaly své negativní čisté pozice. Současně ČR nebude podporovat zavádění nových vlastních zdrojů založených na daňových odvodech, neboť by samy o sobě nezajistily dostatečné příjmy rozpočtu a jenom by dále zkomplikovaly příjmovou stranu rozpočtu.

Výdajových priorit rozpočtu EU se dotýká i současné Programové prohlášení Vlády ČR, na základě kterého bude ČR při jednáních o příští finanční perspektivě prosazovat vyčlenění dostatečných prostředků na strukturální a kohezní politiku EU a zasadí se o zjednodušení čerpání ze strukturálních fondů. Příští finanční perspektiva by dle Programového prohlášení měla zejména vytvořit podmínky pro modernizaci infrastruktury v nových členských státech EU a přispívat ke konkurenceschopnosti EU. V oblasti společné zemědělské politiky bude ČR prosazovat rovné podmínky pro všechny zemědělce v EU, podpoří snížení výdajů na společnou zemědělskou politiku a bude pro postupné odstranění celních bariér v souladu s pravidly Světové obchodní organizace.

* * *

Dlouhodobá nejistota ohledně termínu zveřejnění a nejasný obsah a forma návrhu Komise k revizi rozpočtu delší dobu naznačují, že Komise možná již ztratila svoji počáteční ambici k provedení výraznější reformy rozpočtu. Vzhledem k odložení diskusí o revizi rozpočtu nejdříve na září 2010 tak hrozí, že na samotnou debatu o revizi nebude dostatečný časový prostor. Pro realizaci ambiciózní reformy evropského rozpočtu nehovoří ani dosavadní spíše pasivní přístup belgického předsednictví, které má debatu zahájit. V tomto kontextu nelze pravděpodobně ani očekávat, že by Komise měla větší zájem na předložení návrhu zásadnější revize rozpočtu EU a hlavní jednání o budoucích prioritách EU financovaných z rozpočtu EU po roce 2013 se patrně uskuteční až v průběhu vyjednávání příští finanční perspektivy v letech 2011–2013.

Literatura:

- 1) Building our common Future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013. COM(2004) 101. Commission of the EC.
- 2) Communication from the Commission. Reforming the budget, changing Europe. A public consultation paper in view of the 2008/2009 budget review. SEC(2007) 1188 final.
- 3) Consultation Report. Reforming the Budget, Changing Europe: Short Summary of Contributions. SEK (2008) 2739.
- 4) European Commission. Reforming the Budget, Changing Europe. [online, cit. 2009-10-20], <http://ec.europa.eu/budget/reform/index-en.htm>.
- 5) Financial Perspective 2007–2013. Council of the European Union. Doc. 15915/05.
- 6) Lisabonská smlouva. Konsolidovaný text Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy. Úřad vlády České republiky 2008.
- 7) Meziinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení (2006/C 139/01).
- 8) Příspěvek České republiky do debaty o revizi rozpočtu EU. Online, cit. 2010-04-12]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/eu_revize_rozpocet_eu_40730.html.
- 9) Report on the financial aspects of the Lisbon Treaty (2008/2054/(INI)). [online, cit. 2010-04-17]. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2009-0183&language=EN>.
- 10) Sdělení Komise. Evropa 2020. Strategie pro inteligentní, udržitelný a začleňující růst. KOM (2010) 2020.
- 11) Závěry Evropské rady ze dne 10.–11. prosince 2009 (EUCO 6/09).
- 12) Závěry Evropské rady ze dne 25.–26. března 2010 (EUCO 7/10).
- 13) Závěry Evropské rady ze dne 17. června 2010 (EUCO 13/10).
- 14) EU Budget Review: An Opportunity for a Thorough Reform or Minor Adjustments? Executive Summary of the Final Report of the EU Budget Reform Taskforce, October 2007. [online, cit. 2009-9-28]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/o/20071218_O_1_FR_en.pdf.
- 15) Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the Review of EU Budget. Final Report. Euréval / Rambøll Management. 2008.
- 16) Study on EU Spending. ECORYS Nederland BV. Rotterdam, 2008.
- 17) Brussels plans 'major review' of EU spending priorities. Euractiv.com. [online, cit. 2009-9-28]. Dostupné z: <http://www.euractiv.com/en/priorities/brussels-plans-major-review-eu-spending-priorities/article-186753>.

Summary:

EU Budget Reform – Great Expectations vs. Current State

The article „EU Budget Reform – Great Expectations vs. Current State” presents the view of the Ministry of Finance officers, who are actively involved in the preparation of the Czech Republic for the discussion on the EU budget review and the future financial framework. Introductory chapters focus on the main reasons for the decision on the EU budget review while subsequent chapters identify the main causes for the repeated postponement of the debate. Furthermore, the authors analyse the key factors (economic crisis, Lisbon Treaty, future EU enlargement and Europe 2020 Strategy), which will substantially influence the outcome of the EU budget review and the future financial framework. In conclusion, the article focuses on the Czech position to certain aspects of the future EU budget.

Keywords:

EU Budget review, financial framework, Europe 2020 Strategy, Lisbon Treaty, Position of the Czech Republic on the future EU Budget

