



New
Direction

the foundation for european reform



VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC EU A JEHO NÁVRH PRO OBDOBÍ 2021–2027 ČESKÁ PERSPEKTIVA

MAGDA KOMÍNKOVÁ



www.europeanreform.org @europeanreform

New Direction



**Established by Margaret Thatcher,
New Direction is Europe's leading free market
political foundation & publisher with offices in
Brussels, London, Rome & Warsaw.**

New Direction is registered in Belgium as a not-for-profit organisation and is partly funded by the European Parliament.
REGISTERED OFFICE: Rue du Trône, 4, 1000 Brussels, Belgium. EXECUTIVE DIRECTOR: Naweed Khan.

The European Parliament and New Direction assume no responsibility for the opinions expressed in this publication. Sole liability rests with the author.

AUTOR



Magda Komínková

Magda Komínková vystudovala Masarykovu univerzitu v Brně, obor Politologie a Evropská studia. Nyní zde působí jako doktorská studentka. Ve výuce a výzkumu se věnuje především problematice institucí Evropské unie, politik EU, vztahu politických stran k EU a euroskepticismu. Absolvovala několik odborných stáží a studijních pobytů. Působí také jako analytička evropské legislativy.

| | | |
|----------|---|-----------|
| | ÚVOD | 7 |
| 1 | FINANCOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE | 8 |
| 1.1 | Co to je Víceletý finanční rámec? | 8 |
| 1.2 | Příjmy a výdaje EU | 9 |
| 1.3 | Procedury přijímání | 12 |
| 1.4 | Pohled do historie – od Delorsových balíků po Lisabonskou smlouvu | 16 |
| 2 | VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC PRO ROKY 2021-2027 | 30 |
| 2.1 | Průběh navrhování VFR na období po roce 2020 | 30 |
| 2.2 | Navrhovaná podoba VFR po 2020 | 32 |
| 2.3 | Vybrané oblasti podpory | 48 |
| 2.4 | Postoje institucí | 60 |
| 2.5 | Postoje členských států | 64 |
| 3 | SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ PRO BUDOUCÍ VFR | 67 |
| 3.1 | Čemu věnovat pozornost | 68 |
| 3.2 | Na co se připravit | 68 |
| 3.3 | Co je potřeba řešit do budoucna | 70 |
| | POUŽITÉ ZDROJE | 71 |
| | SEZNAM GRAFŮ, TABULEK, SCHÉMAT A BOXŮ | 74 |



ÚVOD

V současné době je hlavním předmětem debat na evropské úrovni samotná budoucnost Evropské unie (EU, Unie). S tím se pojí zejména dvě sady problémů – jednak otázka brexitu a jednak nastavení víceletého finančního rámce (VFR) po roce 2020 a s ním spojených priorit pro nové období.

Plánování víceletého finančního rámce čili dlouhodobého rozpočtu obvykle probíhá jednou za sedm let (minimálně však jednou za pět let) a pro Unii je vždy důležitým momentem, protože EU při tvorbě VFR fakticky určuje, čemu se v daném období hodlá věnovat. Finanční rámec totiž kromě finančních stropů nastavuje také priority Evropské komise, které mají následně zohledňovat členské státy. Jednotlivé priority by měly zároveň směřovat k naplňování dlouhodobých strategií a plánů Unie.

Komise v květnu 2018 předložila návrh dlouhodobého rozpočtu, který zásadně ovlivní fungování a financování Unie. Debaty o novém VFR v jasnějších konturách probíhaly od února 2018, kdy byl budoucí rozpočet diskutován. I přesto, že Komise měla v plánu posunout se v projednávání dál, finální podoba finančního rámce zatím zůstává nejasná a bude se o ní debatovat pravděpodobně po celý rok 2019.

Následující text shrnuje vývoj financování EU a podrobněji se zabývá aktuálním návrhem Komise, stejně jako novými prvky, reakcemi jednotlivých institucí a také možnostmi, které v oblasti rozpočtu mají členské státy. Jsou to totiž právě členské státy, kdo by se měl na projednávání VFR obzvlášť zaměřit. Text taktéž nabízí doporučení, která lze využít jak pro nejbližší rozpočet po roce 2020, tak pro následující finanční rámec. Ve stěžejních oblastech je pozornost věnována také dopadu diskutovaných možností na Českou republiku.

Pro zásadní změny rozpočtu sice není prostor, ale to neznamená, že se zainteresovaní aktéři musejí spokojit s návrhem, který Komise představila. Na úrovni Evropské rady a Rady Evropské unie (Rada) se státy dohodly, že rozpočet není možné přijmout do voleb v květnu 2019 a vyjádřily nesouhlas k některým částem návrhu dlouhodobého rozpočtu. V mediálním diskurzu lze zaznamenat kritická vyjádření k novinám, které Komise navrhla, silně kriticky se k návrhu ve svých usneseních vyjádřil i Evropský parlament (Parlament, EP).

FINANCOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE

1.1 CO TO JE VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC?

Víceletý finanční rámec (dříve finanční výhled nebo finanční perspektiva) je nástrojem střednědobého plánování rozpočtu EU. Jedná se v podstatě o dlouhodobý finanční plán, který stanovuje limity pro jednotlivé roční rozpočty. VFR stanovuje celkovou výši rozpočtu a také dílčí částky pro jednotlivé oblasti činnosti, které by EU měla během období nejméně pěti let každý rok použít a v jejichž mezích může přijímat právní závazky. Kromě toho z VFR vyplývají priority, jimž se má EU v daném období věnovat a které hodlá podporovat.

Nařízení o víceletém finančním rámci stanovuje:

1) Stropy pro finanční prostředky určené na závazky, které kryjí celkové náklady na právní závazky (smlouvy, grantové dohody nebo rozhodnutí), které může EU přijmout v jednotlivých rozpočtových letech. Jinými slovy, jedná se o částky, jejichž vynaložení v jednom daném roce může EU přislíbit a které lze poté vydat.

2) Prostředky na platby, které kryjí výdaje, které jsou v daném roce vynaloženy. Tyto výdaje vyplývají z právních závazků, jež EU přijala. Výše stropů je ve víceletém finančním rámci vyjádřena v cenách platných v roce, ve kterém byl daný finanční rámec odsouhlasen. Při sestavování konkrétního ročního rozpočtu je tedy nutné tyto částky přepočítat, a to na základě aktuálních ekonomických údajů, předpovědí vývoje HND a cenové hladiny.

Mezi **hlavní cíle** víceletého finančního rámce EU patří

- udržet rozpočtovou disciplínu Unie,
- kontrolovat rozpočtové výdaje,
- zajistit stabilitu financování,
- navázat lepší spolupráci mezi unijními institucemi při schvalování ročního rozpočtu Unie.

Víceletý finanční rámec tak kromě stanovování priorit přispívá především k větší stabilitě financování EU.

VFR je od přijetí Lisabonské smlouvy součástí primárního práva EU. Čl. 312 SFEU stanovuje, že *VFR zajišťuje řádný vývoj výdajů Unie v rámci limitu jejich vlastních zdrojů. Konkrétněji „finanční rámec stanoví výši ročních stropů prostředků na závazky podle kategorie výdajů a ročních stropů prostředků na platby. Kategorie výdajů, kterých je omezený počet, odpovídají hlavním oblastem činnosti Unie. Finanční rámec stanoví jakákoli další ustanovení, která jsou účelná pro hladký průběh ročního rozpočtového procesu (čl. 312 SFEU).*

VFR je přijímán ve formě meziinstitucionální dohody, tj. dohody mezi Komisí, Parlamentem a Radou. Poté, co **Komise předloží návrh finančního rámce, rozhoduje Rada o jednotlivých příjmech a výdajích jednomyslně**. Aby byl návrh přijat, musí být odsouhlasen prostou většinou všech členů EP. Parlament může text návrhu schválit či zamítnout, nesmí jej ovšem měnit.

Této pravomoci Parlament využil například během jednání o finančním rámci pro roky 2007-2013, kdy se mu podařilo prosadit navýšení výdajů v některých oblastech. Jednání o stávajícím VFR pro roky 2014-2020 se prodloužilo, a Unie následně nebyla schopná reagovat na migrační vlnu. Debaty o dlouhodobých rozpočtech se postupně stále více komplikují, a to zejména kvůli rozšiřujícím se pravomocem Unie, rostoucímu počtu členských států a jejich klesající ochotě přispívat do společného rozpočtu. Komise proto po zkušenosti z předchozích let ve všech předložených dokumentech apelovala, aby se jednání neprodložovala a aby se dosáhlo dohody nejpozději do voleb do EP, což ovšem následně nepodpořily členské státy.

Budoucí **VFR, platný od 1. ledna 2021, by měl být prvním dlouhodobým rozpočtem bez účasti Spojeného království**. S tím se pojí zejména snížení objemu rozpočtu. Jednání o nových prioritách, rozdělení finančních prostředků a o odchodu Británie probíhá zároveň, což celou situaci komplikuje.

Členské státy by rozhodování o VFR měly věnovat náležitou pozornost. Proces vypracování a projednávání VFR představuje jednu z nejdůležitějších aktivit, a to nejen v hospodářské politice EU. **VFR totiž zásadně ovlivňuje nejen finanční toky, ale i priority EU**. Aktuálně předložený návrh navíc oproti stávající praxi předpokládá řadu změn, i když ne všechny musejí být akceptovány. Jednání o VFR by měla mít nejen mezi členskými státy, ale i mezi orgány EU nejvyšší prioritu. Situaci komplikují i volby do EP, na které budou členské státy muset soustředit pozornost hned po odchodu Spojeného království. Času na jednání o VFR je tedy poměrně málo, přestože je to zásadní událost, která dlouhodobě ovlivní budoucnost celé Unie.

1.2 PŘÍJMY A VÝDAJE EU

Příjmy rozpočtu EU tvoří vlastní zdroje, které členské státy vybírají jménem EU a převádějí je do společného rozpočtu, a ostatní zdroje. Roční výdaje rozpočtu musejí odpovídat příjmům a dosahují průměrně výše 1% HND členských států EU (přibližně 235 € na osobu). **Výdaje jsou rozděleny do širších kategorií (okruhů) a odrážejí stanovené priority Unie na dané období**. Konečnou odpovědnost za samotné přidělování prostředků z rozpočtu má Komise. Kolem 80 % finančních prostředků Unie nicméně spravují členské státy.

1.2.1 VÝVOJ ROZPOČTOVÉ POLITIKY EU

Systém vlastních příjmů ES/EU byl oznámen již v základacích smlouvách ES v roce 1957, k jeho faktickému vytvoření však došlo až s přijetím **Lucemburské smlouvy** v roce 1970. Byla to první revize primárního práva, která se týkala rozpočtových ustanovení.

Lucemburská smlouva

Vedle vytvoření vlastních příjmů ES/EU, nahrazujících dosavadní příspěvky členských států tzv. tradičními vlastními zdroji EU a podílem na DPH EU ve výši 1%, získal EP v rámci tzv. povinných a nepovinných výdajů rozhodovací slovo u druhé kategorie výdajů. Zároveň vedle Rady získal pravomoc udělit Komisi absolutorium za plnění rozpočtu.

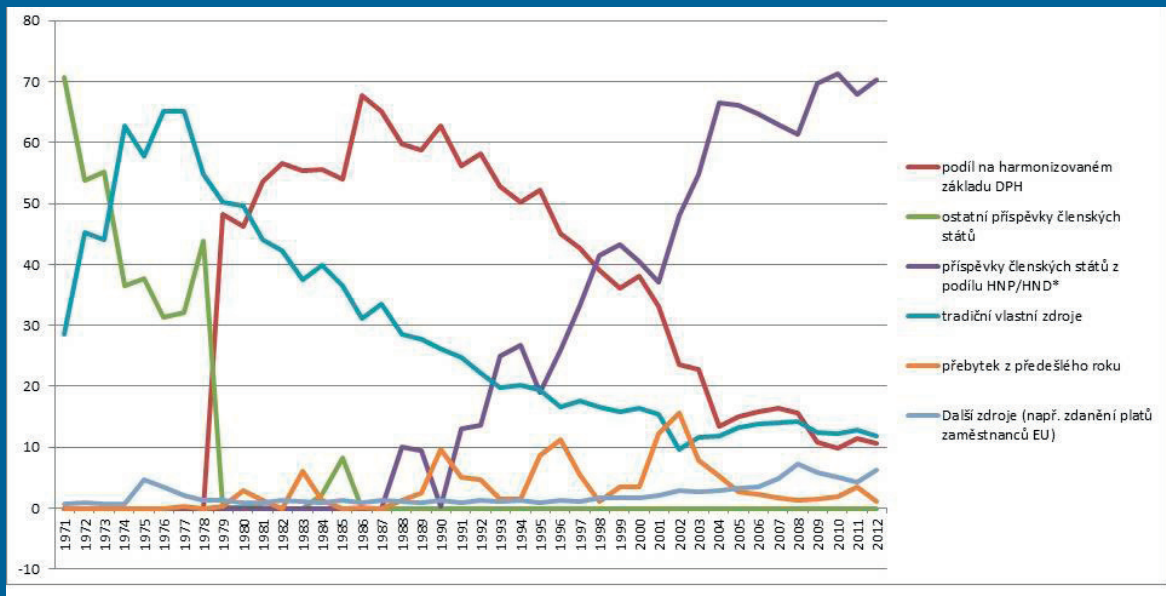
Bruselská smlouva následně v roce 1975 přinesla další úpravu rozpočtových pravidel, která se ovšem v primárním právu ukotvila až Lisabonskou smlouvou.

Bruselská smlouva

Parlament získal pravomoc odmítnout rozpočet jako celek a zároveň se stal jedinou autoritou udělující rozpočtové absolutorium. Současně byl vytvořen Účetní dvůr EU, nový orgán pro dohled nad finančním řízením. Pozměňovací návrhy Parlamentu v případě nezvyšování celkových povinných výdajů mohla Rada přehlasovat kvalifikovanou většinou. V případě zvyšování celkových povinných výdajů však musely být schváleny kvalifikovanou většinou v Radě. Naopak v případě nepovinných výdajů mohl EP přehlasovat návrhy předkládané Radou většinou 3/5 třetiny odevzdaných hlasů. Tento mechanismus poprvé vstoupil plně v platnost v roce 1978, rok před prvními přímými volbami do EP.

Implementace první a druhé rozpočtové smlouvy ovšem vzápětí vyvolala rozpory jak ze strany nového člana (Spojeného království), tak ze strany EP, který měl od nově nabytých pravomocí vysoká očekávání. Opakovaný spor EP a Rady v rozpočtovém cyklu se projevil u rozpočtů pro rok 1980 a 1985, kdy EP odmítl návrhy ročních rozpočtů. Jeho aktivistické pojetí pravomocí se projevilo ve třech směrech: EP využil kompetenci k vytváření nových rozpočtových položek bez právního základu, prosazoval navýšení rozpočtových kapitol u jím podporovaných politik EU

GRAF 1



* Bez korekce pro Spojené království.

VÝVOJ PŘÍJMŮ OD ROKU 1971 DO ROKU 2012

Zdroj: Komise

a v rámci daného manévrovacího prostoru zvyšoval finanční prostředky pro nepovinné výdaje, byť na úkor jeho kontrolní funkce v otázce nakládání s finančními prostředky a správou rozpočtu EU. Konflikt eskaloval do takové míry, že otázka interpretace rozpočtových kompetencí v oblasti určení povinných a nepovinných výdajů byla Radou předložena Evropskému soudnímu dvoru.

Po čtyřech letech, kdy roční rozpočet ES nebyl přijat v řádném období před zahájením rozpočtového roku a jeho výše se opakovaně pohybovala na hranici stropu vlastních zdrojů EU, předložila Komise v roce 1987 návrh Delorsova balíku I (viz Delorsův balík I).

1.2.2 PŘÍJMY EU

O zajištění vlastních příjmů se Společenství pokoušelo od roku 1970. Uplatňuje se strop na maximální částku vlastních zdrojů, kterou může EU během jednoho roku získat. Je vyjádřen jako procentní podíl hrubého národního důchodu (HND) EU, a závisí tedy na hospodářské situaci v Unii. **K jednotlivým druhům vlastních zdrojů patří**

- tzv. **tradiční vlastní zdroje** (především cla a dávky z cukru),

- **vlastní zdroje založené na dani z přidané hodnoty** (uplatňuje se jednotná sazba ve výši 0,3% z harmonizovaného základu DPH každého členského státu, zdanitelný základ DPH je však omezen na 50% HND každé země),
- **vlastní zdroje** založené na hrubém národním důchodu (na HND každého členského státu se uplatní standardní procentuální sazba pro výdaje, které nejsou hrazeny z jiných vlastních zdrojů).

Druhou částí příjmů jsou tzv. **různé zdroje** složené z přebytků z předchozího roku, příjmů z administrativních operací institucí, úroků z opožděných splátek, pokut apod.

Původně byla příjmová strana rozpočtu složena pouze z cel a dávek vyprodukovaných v rámci společného trhu. Tuto příjmovou kategorii je možné podrobněji rozdělit na cla pocházející z průmyslového zboží, zemědělské dávky a prostředky získané ze skladování, výroby a dopravy cukru a izoglukózy distribuované v rámci společném trhu. Tyto zdroje však v důsledku postupující liberalizace světového obchodu postupně klesají.

TAB 1

| | |
|--|----------------|
| Tradiční vlastní zdroje (cla uvalená na dovozy do EU ze třetích zemí a dávky stanovené v rámci společné organizace trhu s cukrem) | 10–12 % příjmů |
| Zdroj založený na DPH (násobek jednotné sazby 0,30 % na harmonizovaný vyměřovací základ DPH každého členského státu) | 10–13 % příjmů |
| Zdroj založený na HND | 65–74 % příjmů |
| Ostatní příjmy a zůstatek přenesený z předchozího roku (přebytek rozpočtu předchozího roku, daně z mezd zaměstnanců EU, příspěvky třetích států na programy EU, pokuty firem za porušení soutěžního práva EU atd.) | 1–6 % příjmů |

SLOŽENÍ VLASTNÍCH ZDROJŮ EU V LETECH 2014–2020

Zdroj: *Ministerstvo financí ČR*

Dávky z DPH byly zavedeny v roce 1988 prvním finančním plánem (viz Delorsův balík I), původně ve výši 1 %. Částka se vypočítávala ze základu, jehož vytvoření bylo vzhledem k absenci harmonizace DPH ve Společenství poměrně komplikované. Výběr měl podobu převodu procentního podílu DPH vybrané členskými státy. Tento zdroj příjmů byl od počátku kritizován, protože nepostihuje členské státy rovnoměrně a jeho výpočet je neprůhledný. Na druhou stranu výše tohoto příspěvku byla omezena horním limitem pro jeho výměr. Zdroj vypočítaný na základě HND, který představuje největší zdroj prostředků, je považován za „dodatkový“, protože rozhodnutí o jeho zřízení v roce 1988 bylo východiskem z nouzové situace. Skutečnost, že se nejedná o automatický, ale dodatkový zdroj příjmů, znamená, že je nezbytné o příslušné prostředky členské státy žádat. Tento zdroj příjmů opět podléhá limitům, které jsou určeny pro celý objem vlastních příjmů. Přestože je tento zdroj označován jako dodatkový, tvoří dominantní část příjmů rozpočtu EU.

Systém vlastních zdrojů EU zůstal plně v rukou členských států i po přijetí Lisabonské smlouvy – o změnách stávajících zdrojů rozhodují v Radě jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem. Radě dala Lisabonská smlouva nově pravomoc zřídit nové kategorie vlastních zdrojů nebo stávající kategorie zrušit. Toto rozhodnutí může Rada přijmout zvláštním legislativním postupem, a to jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem, a následně musí být schváleno členskými státy (čl. 311 Smlouvy o fungování EU). Příjmy EU tedy regulují výhradně členské státy, jejichž role je nicméně do jisté míry také omezená. Důvodem je fakt, že **členské státy ani Komise nejsou schopny předvídat hospodářský vývoj, a tudíž ani skutečnou výši získaných příjmů.**

V zásadě je možné konstatovat, že **pouze „tradiční“ zdroje jsou „vlastní“ příjmy EU v užším smyslu**, zatímco další zdroje jsou fakticky příspěvky členských států, vypočítané na základě jejich DPH a HND.

1.2.2.1 Shrnutí

Přes dlouhodobé snahy o zavedení skutečných vlastních příjmů stále platí, že největší objem prostředků EU pochází z příspěvků členských států. Pro budoucí financování evropského rozpočtu je zásadní, že stávající systém vlastních příjmů již nedostačuje a bude potřebovat reformu. EU je fakticky financována pomocí dodatkového čtvrtého zdroje, což nepřispívá k její finanční stabilitě. Komise proto opakovaně deklarovala nutnost zjednodušit systém vlastních příjmů, především příjmu z DPH. Další možnou alternativou je zavedení nového příjmového zdroje na principu „evropské daně“. Diskutovalo se o řadě alternativ, jako byla například daň z produkce CO₂, energetická daň, zvláštní daň na tabák a alkohol, daň z příjmu právnických osob, daň z finančních transakcí, čistě uijní daň atd. Návrh nového finančního rámce také počítá s revizí příjmové stránky rozpočtu (viz Příjmy nového dlouhodobého rozpočtu).

Otázka budoucích příjmů je také úzce spojena se stále menší ochotou tzv. čistých plátců dále zvyšovat své finanční zatížení. Zvláště Německo, které je dlouhodobě hlavním plátcem do evropského rozpočtu, opakovaně deklaruje, že nepřesáhne současnou hranici příspěvků do rozpočtu EU. Diskuse o revizi financování EU komplikují také úvahy o možnosti zavedení společného rozpočtu pro státy eurozóny.

DOPORUČENÍ

Reforma příjmů EU je nutná, nejlépe v podobě komplexní revize, která by zajistila dlouhodobou stabilitu financování. O úpravě ovšem musí probíhat široká diskuze se zapojením různých aktérů. Nové zdroje není možné vybírat ukvapeně a bez hlubší analýzy jejich dopadů.

1.2.3 VÝDAJE

Výdaje EU stanovuje víceletý finanční rámec, který určuje jejich závazné a nepřekročitelné roční limity. Většina výdajů od počátku směřuje především do oblasti společné zemědělské politiky (SZP), na ochranu životního prostředí, na snižování rozdílů mezi státy a regiony EU a na posilování růstu a rozvoje členských států. Do jisté míry je možné svázat růst výdajů na všechny ostatní aktivity právě se schopností členských států limitovat prostředky určené na zemědělství. Výše prostředků vyčleněných na zemědělskou politiku nicméně přímo závisí na celkovém vývoji zemědělské politiky a se schopností Unie provádět její reformy. Reformy jsou přitom úzce provázány s tvorbou víceletých finančních rámců, zemědělská politika stojí na redistribuci finančních prostředků. Postupný pokles podílu prostředků vynakládaných na společnou zemědělskou politiku lze pozorovat až v posledních letech.

Druhou nejvýznamnější výdajovou položkou, která se vyvíjela v závislosti na poklesech výdajů určených na SZP, jsou strukturální fondy. K prvním změnám struktury výdajů ve prospěch strukturálních fondů došlo brzy po rozšíření Společenství o Británii, další navýšení proběhlo po rozšíření na jih a pak opět v souvislosti se zahájením projektu Hospodářské a měnové unie (HMU). Strukturální fondy se staly nástrojem k dosažení koheze, která byla nutným předpokladem pro zavedení společné měny.

Rozpočet EU je zcela jistě specifický. Na rozdíl od vnitrostátních rozpočtů, ze kterých se z velké části financuje poskytování veřejných služeb a systémy sociálního zabezpečení, je rozpočet EU primárně investiční. Sedmiletý víceletý finanční rámec stanovuje dlouhodobější horizont plánování a zajišťuje stabilitu potřebnou pro plánování investic. **Rozpočet EU musí být vždy vyrovnaný.**

Specifikem je také to, výdajová položka rozpočtu (VFR i každoročního) je ve srovnání s členskými státy odlišná, EU operuje s mnohem menším objemem finančních prostředků, což je způsobeno jednak tím, že rozpočet EU nemá nahrazovat rozpočty členských států a také tím, že EU se v rámci redistribuce zdrojů

nevěnuje tolika položkám. (Členské státy například vynakládají největší procento výdajů na zdravotnictví a sociální věci, což pro EU neplatí). V rámci redistributivní politiky EU rozděluje zdroje zejména v rámci SZP a regionální či kohezní politiky.

1.2.3.1 Shrnutí

Pozitivně lze vnímat nutnost vyrovnanosti rozpočtu, která nedovoluje, aby se Unie zadlužila.

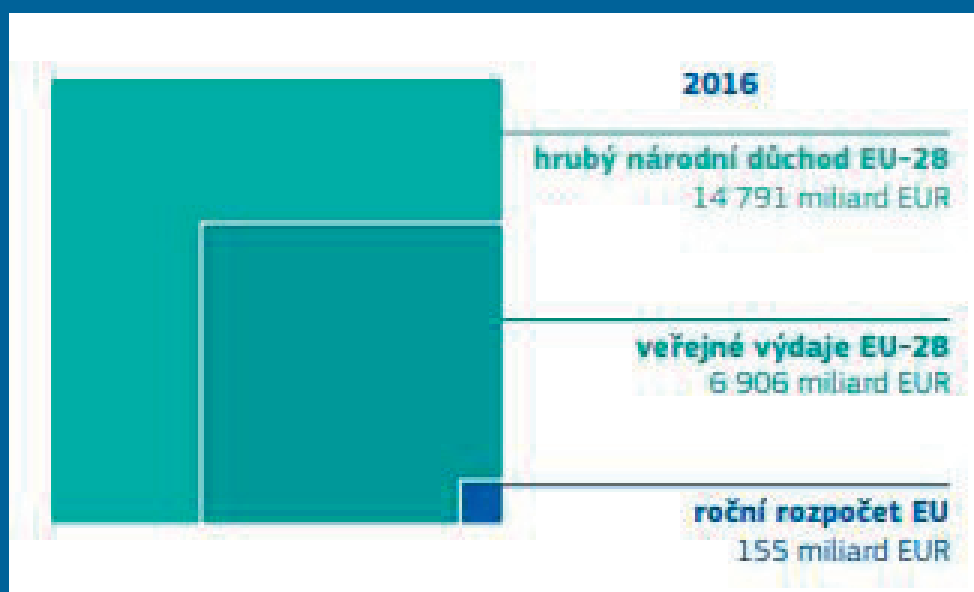
1.3 PROCEDURY PŘIJÍMÁNÍ

Přijímání VFR

Návrhy Komise týkající se budoucího víceletého finančního rámce se nyní nacházejí na začátku procesu. Víceletý finanční rámec má být nejméně pětiletý a roční rozpočty s ním musejí být v souladu. Smlouva stanovuje, že **víceletý finanční rámec přijímá Rada zvláštním legislativním postupem, kdy rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu (ten se usnází většinou hlasů všech svých členů)**. Smlouva v této věci umožňuje použít tzv. *passarellu*, tzn. Evropská rada může jednomyslně rozhodnout, že v dalších případech bude rozhodovat kvalifikovanou většinou (čl. 312 Smlouvy o fungování EU). VFR stanovuje výši ročních výdajových stropů na závazky a na platby, kategorie výdajů odpovídají hlavním oblastem činnosti EU (čl. 312 Smlouvy o fungování EU).

Ačkoli víceleté finanční rámce nenahrazují roční rozpočtový proces, zavedly interinstitucionální dohody určitou formu spolurozhodování, díky níž se Parlament může prosadit jako součást rozpočtového orgánu. Parlament může také rozpočet nasměrovat podle svých politických priorit. V Lisabonské smlouvě a ve finančních pravidlech je stanoveno, že roční rozpočet musí dodržovat stropy stanovené ve víceletém finančním rámci, který pak musí dodržovat stropy stanovené v rozhodnutí o vlastních zdrojích.

SCHÉMA 1



ROZPOČET EU VE SROVNÁNÍ S CELKOVÝMI PŘÍJMY A VEŘEJNÝMI VÝDAJI ZEMÍ EU

Zdroj: Komise – Kam peníze z rozpočtu jdou?

BOX 1

- 1. Víceletý finanční rámec zajišťuje řádný vývoj výdajů Unie v rámci limitu jejích vlastních zdrojů. Víceletý finanční rámec se stanoví na dobu nejméně pěti let. Roční rozpočet Unie je v souladu s víceletým finančním rámcem.
- 2. Rada přijme zvláštním legislativním postupem nařízení, kterým se stanoví víceletý finanční rámec. Rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů. Evropská rada může jednomyslně přijmout rozhodnutí, které Radě umožní při přijímání nařízení uvedeného v prvním pododstavci rozhodovat kvalifikovanou většinou.
- 3. Finanční rámec stanoví výši ročních stropů prostředků na závazky podle kategorie výdajů a ročních stropů prostředků na platby. Kategorie výdajů, kterých je omezený počet, odpovídají hlavním oblastem činnosti Unie. Finanční rámec stanoví jakákoli další ustanovení, která jsou účelná pro hladký průběh ročního rozpočtového procesu.
- 4. Není-li do uplynutí předcházejícího finančního rámce přijato nařízení Rady, které stanoví nový finanční rámec, prodlouží se platnost stropů a dalších ustanovení odpovídajících poslednímu roku předcházejícího rámce až do přijetí tohoto aktu.
- 5. Evropský parlament, Rada a Komise činí během celého procesu vedoucího k přijetí finančního rámce všechna nezbytná opatření k usnadnění tohoto přijetí.

VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC - ČLÁNEK 312

Zdroj: Konsolidované znění SFEU – čl. 312

BOX 2

- **zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu:** pro každý rozpočtový rok se stanoví a schvalují veškeré příjmy a výdaje;
- **zásada ročního rozpočtu:** rozpočet se schvaluje na období jednoho roku, tj. od 1. 1. do 31. 12.;
- **zásada vyrovnanosti:** příjmy a výdaje rozpočtu EU musejí být vždy vyrovnané;
- **zásada zúčtovací jednotky:** rozpočet se sestavuje, plní i vyúčtovává v eurech;
- **zásada obecnosti:** celkové příjmy musí pokrývat celkové položky na platby;
- **zásada specifikace:** výdaje rozpočtu jsou přiřazeny do jednotlivých hlav a kapitol;
- **zásada řádného řízení:** použití položek rozpočtu musí být v souladu se zásadou řádného finančního řízení, tj. se zásadami hospodárnosti, účinnosti a efektivity;
- **zásada transparentnosti:** rozpočet a opravné rozpočty musí být na základě podnětu předsedy Parlamentu zveřejněny v Úředním věstníku, a to do dvou měsíců od jejich schválení s konečnou platností.

ROZPOČTOVÉ ZÁSADY

Passarella – hrozba pro členské státy

Členské státy by neměly dopustit, aby ztratily možnost rozhodovat jednomyslně. Rozhodnutí o změně hlasování by sice usnadnilo přijímání dlouhodobých rozpočtů, ale státy by přišly o nástroj, jímž mohou korigovat činnost nadnárodních institucí.

rozpočty dovolují Unii nedodržovat stanovený plán, což rozpočtové proceduře částečně ubírá na transparentnosti.

Hlavní pozornost se dříve kromě dohody o příjmech soustředila především rozvržení výdajů na povinné a nepovinné. Než vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, probíhala v rámci rozpočtového procesu v Radě i v EP vždy dvě čtení. V závěru procesu mohl EP rozpočet buď schválit, nebo jej jako celek zamítnout.

1.3.2 PŘIJÍMÁNÍ ROZPOČTU

Přijímání ročních rozpočtů je úzce spojeno s dlouhodobým rozpočtem, zejména proto, že musí respektovat stanovené stropy. Evropský **rozpočet připravuje Komise, a schvaluje se zvláštní rozpočtovou procedurou**. Musí při tom být dodrženo několik zásad: Rozpočet je sestavován na bázi odhadu a často s přebytkem, který se následně převádí do dalšího finančního období. V případě, že by rozpočet skončil deficitem, musí být tento deficit v následujícím roce započítán do výdajů.

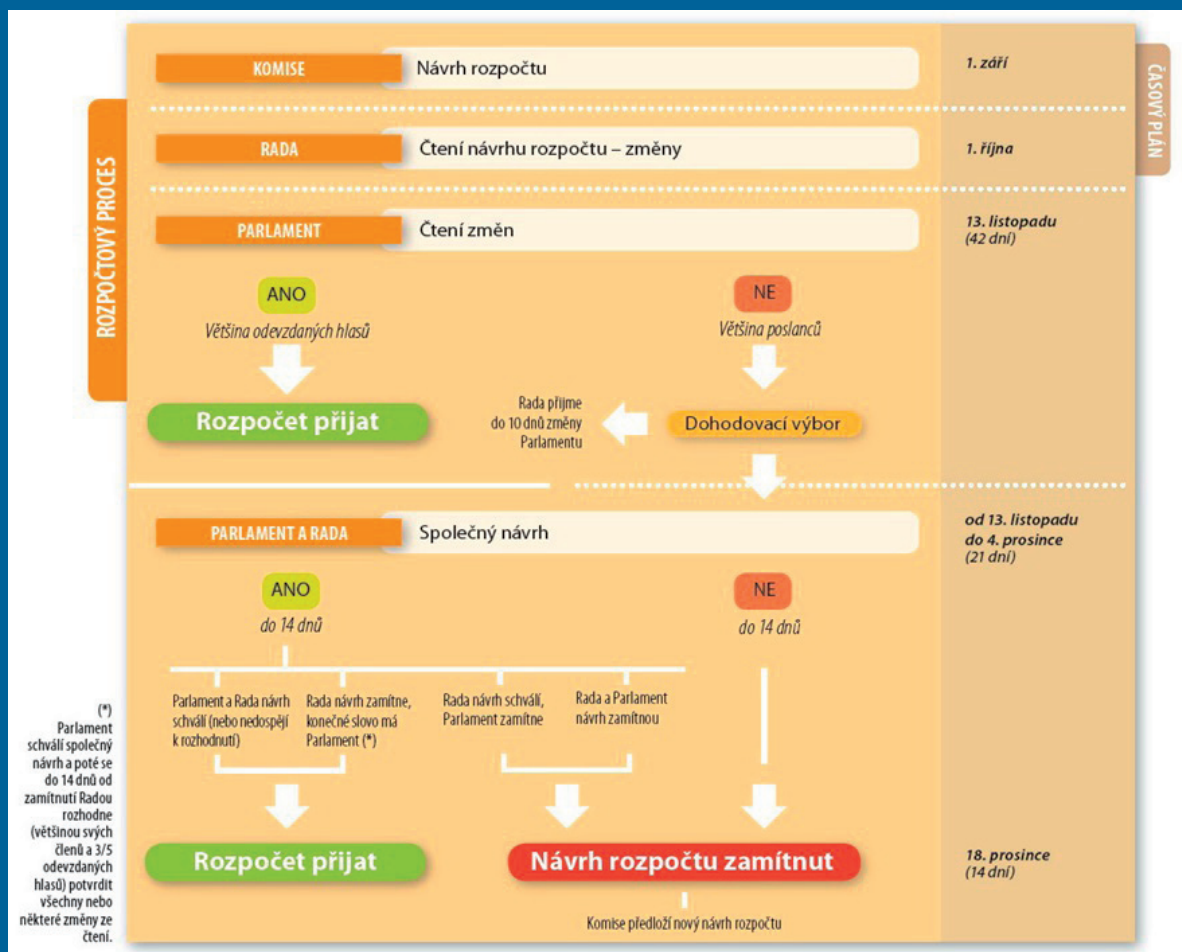
Revize Smluv až do Lisabonské smlouvy nepřinesly žádné zásadní změny. Smlouva proces přijímání rozpočtů zjednodušila a dala Parlamentu větší pravomoci. Odstranilo se rozlišování mezi povinnými a nepovinnými výdaji, což umožnilo nakládat se všemi výdaji v rámci jednoho postupu stejně. Proces se dále zjednodušil, protože nyní probíhá pouze jedno čtení v každém orgánu, a to na základě návrhu rozpočtu předloženého Komisí. Modifikací prošla také celá rozpočtová procedura schvalování rozpočtu, jak ukazuje schéma níže.

Již přijatý roční rozpočet může pozměnit Rada společně s Parlamentem. Za tímto účelem předkládá Komise **návrh opravného rozpočtu, který se přijímá stejným postupem jako roční rozpočet**. Roční rozpočet je možné pozměnit, pokud je nezbytné pokrýt neočekávané potřeby (například při řešení následků přírodních katastrof). Opravné rozpočty se přijímají také za účelem začlenění rozpočtového přebytku z předchozího roku nebo za účelem úpravy předpokládaných podílů příjmů z různých druhů vlastních zdrojů. Opravné

Rozdíly mezi schvalování VFR a ročních rozpočtů

Z tabulky výše vyplývá, že jedním z hlavních rozdílů u přijímání VFR a rozpočtu je jasně stanovený harmonogram (roční rozpočty), respektive jeho absence (VFR). To se projevuje v rozdílném postavení jednotlivých aktérů. Víceletý finanční rámec i roční rozpočty jsou přijímány zvláštním legislativním postupem. V obou případech vychází iniciativa od Komise a následně se k návrhu vyjadřuje Rada a Parlament.

SCHÉMA 2



SCHVALOVÁNÍ ROZPOČTU

Zdroj: Komise – Rozpočet Evropské unie – Základní údaje

TAB. 2

| | |
|--|--|
| Každoroční rozpočty | Víceletý finanční rámec |
| Roční | Nejméně pětiletý (zpravidla sedmiletý) |
| V souladu s VFR | Stanovení stropů |
| Opravné rozpočty | Revize před začátkem rozpočtové procedury pro daný rok |
| Stanovený harmonogram | Bez harmonogramu |
| Při nepřijetí – jedna dvanáctina prostředků zapsaných v dotyčné kapitole rozpočtu předešlého rozpočtového roku | Při nepřijetí – prodloužení platnosti stropů a dalších ustanovení odpovídajících poslednímu roku předcházejícího rámce |

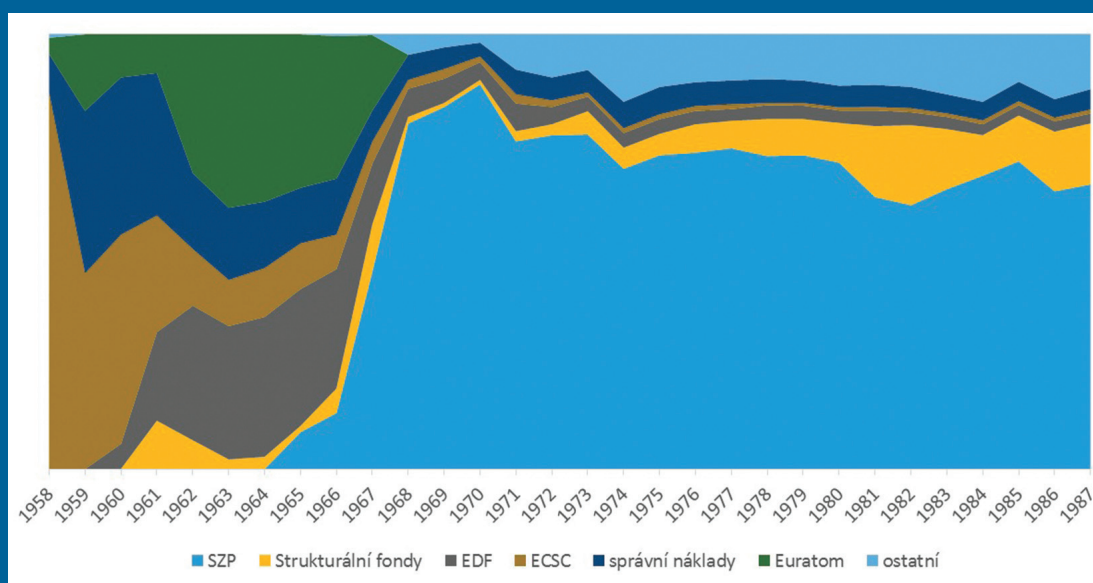
SROVNÁNÍ PŘIJÍMÁNÍ ROČNÍHO ROZPOČTU A VFR

Zdroj: autorka

DOPORUČENÍ

Projednávání a schvalování VFR by se v ledasčem mohlo inspirovat přijímáním každoročních rozpočtů. Jako vhodný krok se jeví stanovení volnějšího časového rámce. Není nicméně nutné omezit přijímání dlouhodobého rozpočtu novými striktními pravidly či třeba časovými limity. Tato opatření by sice projednávání dlouhodobého rozpočtu urychlila, ale na druhou stranu také znesnadnila. Mohlo by to vést k tomu, že by návrh VFR nebyl dostatečně projednán a jednání by se mohla ještě více politizovat, což by následně způsobilo ztrátu moci a vlivu členských států. Ze zkušeností z minulých let je nicméně zřejmé, že prodlevy při přijímání dlouhodobých rozpočtů způsobují problémy. Řešením by mohlo být dodržování nepříliš striktního časového harmonogramu.

GRAF 2



VÝDAJE SPOLEČENSTVÍ DO PŘIJETÍ DELORSOVA BALÍKU

Zdroj: Autorka dle EU budget: Financial Report 2008

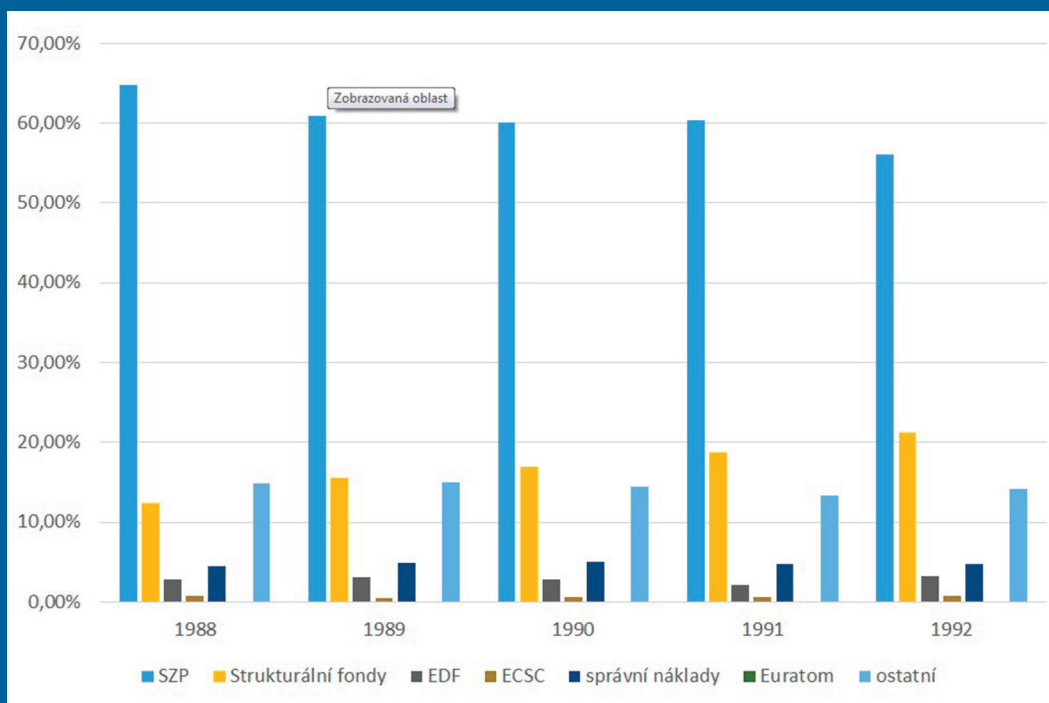
1.4 POHLED DO HISTORIE – OD DELORSOVÝCH BALÍKŮ PO LISABONSKOU SMLOUVU

Přijímání rozpočtu Společenství bylo vždy komplikované. Struktura výdajů je patrná z grafu níže, který ilustruje rozložení výdajů mezi lety 1958 a 1987. Nejviditelnější je nárůst výdajů na Společnou zemědělskou politiku (SZP), která se postupně vymkla kontrole, způsobila řadu problémů a stala se zásadním motivem pro změnu financování Společenství.

Od roku 1979 do 1988 nebyl roční rozpočet včas schválen v pěti případech z devíti, v letech 1980 a 1984–1988. To byl jeden z důvodů, proč se přistoupilo k dlouhodobějšímu plánování. Doposud se realizovalo pět víceletých finančních rámců.

První víceletý finanční rámec (nazývaný tehdy finanční výhled) byl přijat v roce 1988 spolu s ustanoveními o interinstitucionální spolupráci a rozpočtové kázní. Byl vytvořen na období pěti let (1988–1992), poté následovala období sedmiletých rámců. **Hlavním důvodem pro revizi financování byl nedostatek finančních zdrojů a z toho plynoucí neschopnost plnit závazky** stanovené Jednotným evropským aktem (především závazek dosáhnout hospodářské a sociální koheze v souvislosti s přistoupením jižních států). Příjmy rozpočtu z cel a dávek v důsledku postupné liberalizace obchodu klesaly, a nároky na výdaje naopak neustále rostly. Zvyšovala se rovněž nespokojenost některých členských států s tím, že Společenství není schopno zajistit dostatek financí na program hospodářské soudržnosti, a připravit se tedy na přechod k Hospodářské a měnové unii. Najít politickou shodu mezi členskými státy při každoročním schvalování rozpočtu ES

GRAF 3



DELORSŮV BALÍK I (FINANČNÍ VÝHLED PRO ROKY 1988–1992)

Zdroj: Autorka dle EU budget: Financial Report 2008

bylo stále obtížnější, což bylo způsobeno nadměrnými požadavky na výdajové straně, nedostatkem prostředků na příjmové straně rozpočtu a také rozdílnými zájmy jednotlivých členů.

Parlament se přiklonil k vytvoření finančního rámce pro delší časový horizont zejména z toho důvodu, že zajišťoval větší objem prostředků pro ES/EU a zdvojnásobení výdajů na regionální politiku EU, což byl dlouhodobý cíl EP. Posílení rozpočtové disciplíny v podobě dodržování stanovených stropů navíc Rada podpořila omezením možnosti EP přeskupovat prostředky mezi jednotlivými kapitolami nepovinných výdajů tím, že prosadila jejich dělení na privilegované (například strukturální fondy, výdaje na výzkum) a neprivilegované (například doprava, životní prostředí, energetika). V druhé kategorii mohl EP finanční prostředky nadále přeskupovat (v rámci maximální hranice nárůstu výdajů).

Na výdajové straně byla nejproblematictější společná zemědělská politika, která kvůli svému nastavení a pravidlům vyžadovala stále větší objem finančních prostředků. Komise ve snaze řešit tyto komplexní problémy v únoru 1987 předložila dokument se souhrn-

ným označením Delorsův balík I. V podstatě se jednalo o první dlouhodobý rozpočet.

1.4.1 DELORSŮV BALÍK I

Delorsův balík I měl umožnit jednodušší vytváření vnitřního trhu a udržení hospodářské a sociální soudržnosti ve všech členských státech ES. Již od začátku integrace bylo nejproblematictější hledání kompromisů a následně vytvoření konsensu mezi členskými státy. Právě při přerozdělování finančních prostředků a s ním souvisejícího stanovování priorit se silně projevovaly rozdíly mezi jednotlivými zeměmi. Během náročného jednání o Delorsově balíku I Francie požadovala zachovat dosavadní platby do zemědělství, jižní státy chtěly navýšit prostředky do strukturálních fondů, Německo jako hlavní plátcé do rozpočtu již odmítalo zvyšovat svůj příspěvek, Británie svůj souhlas podmínila dodržováním svých kompenzačních plateb. Obtížnost jednání v podstatě přetrvávala do současnosti, respektive v mnoha oblastech ještě narostla se zvyšujícím se počtem členských států. Balík byl následně přijat na mimořádném summitu Evropské rady v únoru 1988 v Bruselu.

BOX 3

- Základní prvky:
 - celkové omezení růstu objemu rozpočtu, a to prostřednictvím procentuálního podílu z HNP - rozpočet bude nadále limitován stropem 1,2 % celkového HNP;
 - navýšení příjmů Společenství o čtvrtý zdroj, založený na podílu HNP jednotlivých členských států;
 - omezení výdajů na zemědělskou politiku, které do budoucna nesměly vykazovat větší růst než 74 % růstu HNP celého Společenství;
 - příslib zvýšení finančních prostředků do strukturálních fondů;
 - zachování kompenzací pro Spojené království.
- Problematické body:
 - nebylo jasné, zda bude dlouhodobé financování fungovat;
 - odpor ke snižování prostředků na zemědělství.

DELORSŮV BALÍK I

Delorsův balík I počítal s tím, že rozpočet bude nadále omezen stropem 1,2 % celkového HNP (následně v roce 1988 dosáhl 1,14 % a v roce 1999 stoupl na 1,27 %). Navýšení příjmů o čtvrtý zdroj, založený na podílu HNP jednotlivých členských států, bylo reakcí na neustálý pokles dosavadních příjmů Společenství a mělo zajistit dostatek zdrojů na financování politiky soudržnosti, a tím i na přípravu HMU. Podstatnou změnou byla také snaha o omezení výdajů na Společnou zemědělskou politiku. Součástí balíku byl také příslib zvýšení finančních prostředků do strukturálních fondů. Poslední částí dohody o reformě financí bylo zachování kompenzací pro Británii. Právě poslední dva body sehrály velmi důležitou roli při schvalování finanční reformy. Jižní státy odmítaly Delorsův balík I bez dostatečného navýšení strukturálních fondů a naopak Británie svůj souhlas podmiňovala dodržáním svých kompenzačních plateb.

Balíková jednání = dohoda

Reforma financování byla od počátku citlivým tématem. Nová rozpočtová pravidla byla prosazena díky tomu, že představovala balík návrhů, který vyvažoval rozdílné požadavky jednotlivých aktérů. Zavedením stabilizátorů byly splněny podmínky čistých plátců, kteří již nadále nechtěli financovat vývoz produktů zemědělské politiky. Hospodářsky slabší země byly zase uspokojeny podporou kohezní politiky a přijetím dohody o postupném zatížení chudších zemí, tedy o rozvržení plateb členských států v rámci čtvrtého zdroje příjmů Společenství, založeného na HNP. Balíkový princip Komise využívala i v jiných případech,

kdy bylo těžké hledat konsensus mezi členskými státy. Mezi další přínosy finančního rámce patřilo zlepšení rozpočtové disciplíny a včasné přijímání každoročních rozpočtů, která nadále neprovázely větší spory mezi jednotlivými institucemi, jak tomu bylo dosud.

Meziinstitucionální dohoda

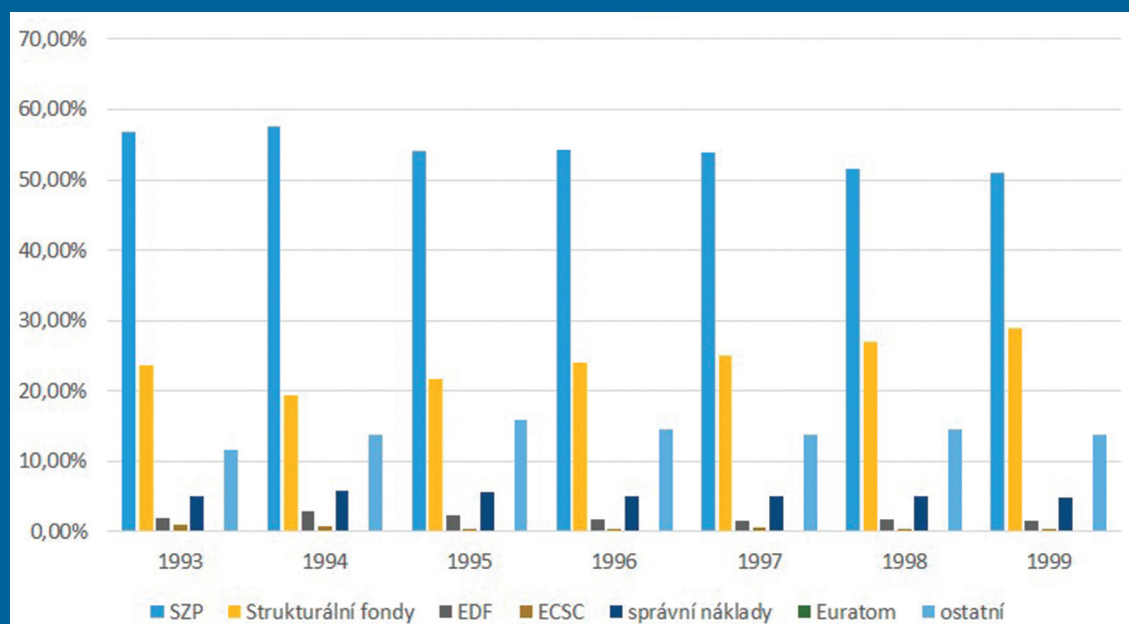
Podstatnou podmínkou pro funkčnost systému vytvořeného na základě Delorsova balíku I byla **meziinstitucionální dohoda** mezi Radou, EP a Komisí, která zaručovala, že sjednané zásady budou při přípravě a schvalování ročních rozpočtů skutečně dodržovány. Dohoda zajišťovala faktickou nedotknutelnost jednotlivých kategorií. Rada a Evropský parlament za asistence Komise v červenci 1988 uzavřely vzájemnou meziinstitucionální dohodu (Interinstitutional Agreement, IIA), která měla zajistit konstruktivní jednání v průběhu rozpočtového řízení. Dohoda zaručovala, že Evropský parlament nebude zvyšovat objem strukturálních fondů a že Rada současně nebude navyšovat prostředky určené na zemědělskou politiku, to vše v rámci dohodnutého finančního rámce do roku 1992. Do dohodnutého finančního rámce se zasahovalo pouze v nezbytných případech vyžadujících nečekané investice, jako bylo například sjednocení Německa.

SHRNUTÍ

Delorsův balík I znamenal reformu společné zemědělské politiky, tj. postupné snižování výdajů, které do ní plynuly. Zvýšily se naopak výdaje na kohezní politiku, konkrétně na podporu slabých a zaostávajících regionů, které se potýkaly se strukturálními problémy. První dlouhodobý rozpočet nastartoval postupné snižování podpory zemědělství, která už byla pro Společenství neúnosná. Během celého období byly roční rozpočty schvalovány v předpokládaném časovém horizontu a v souladu s rozpočtovou procedurou podle Smlouvy o EHS. Důvody, které vedly k vypracování Delorsova balíku I, byly v podstatě naplněny, proto Komise v této iniciativě pokračovala i v dalším období.

První Delorsův balík lze považovat za úspěšný krok v nastavení dlouhodobého financování, které Společenství potřebovalo. Přestože se jednalo o významnou změnu, dosavadní struktura rozpočtu zůstala do velké míry zachována a nebyly provedeny žádné zásadní a rychlé změny. EU postupně pokračuje ve snižování výdajů na zemědělství a místo toho podporuje venkov a ochranu krajiny. V těchto trendech by se mělo pokračovat i nadále.

GRAF 4



DELORSŮV BALÍK II (STŘEDNĚDOBÝ FINANČNÍ VÝHLED PRO ROKY 1993–1999)

Zdroj: Autorka dle EU budget: Financial Report 2008

1.4.2 DELORSŮV BALÍK II

V souvislosti s připravovaným přijetím Smlouvy o EU bylo nezbytné reformovat finanční výhled Společenství. Komise v listopadu 1991 předložila tzv. Delorsův balík II, který obsahoval návrh finanční perspektivy pro roky 1993–1999. Delorsův balík II byl projednáván ve velice komplikované situaci, kdy se Společenství vyrovnávalo s průběhem ratifikačního procesu Smlouvy o EU, čelilo turbulencím v EMS a současně se připravovalo na severní rozšíření.

Komise se v Delorsově balíku II snažila o to, aby příjmy Společenství dosáhly výše plánovaných výdajů, a proto navrhovala zvýšení příjmové části na 1,27 % HNP v roce 1999. Současně byly omezeny jednotlivé kategorie výdajů.

V rámci balíku bylo opět podpořeno zavedení systému příspěvků s ohledem na možnosti členských států. Závazky zemí v platbách třetího (DPH) a čtvrtého

BOX 4

- Základní prvky:
 - roční růst stropu zemědělských výdajů nesměl přesáhnout 74 % reálného tempa růstu HND Společenství;
 - potvrzení kompenzací Spojenému království;
 - zvyšování výdajů na regionální a strukturální politiku až na 41 % celkového rozpočtu;
 - navýšení prostředků na vnitřní politiky (přibližně o 30 % za celé období, především na výzkum a transevropské sítě), i na vnější politiky (o více než 40 %).
 - Celkový strop rozpočtu byl postupně zvýšen z 1,21 % HNP EU v roce 1995 na 1,27 % HNP EU v roce 1999.
 - Z důvodu rozšíření Evropské unie o Rakousko, Finsko a Švédsko byl v prosinci 1994 přijat nový finanční rámec, který tuto změnu zohledňoval.
- Problematické body:
 - velké změny v integraci a nemožnost odhadnout jejich dopady.

DELORSŮV BALÍK II

(HNP) příjmového zdroje společného rozpočtu byly odstupňovány do několika kategorií, což potvrzovalo důraz Společenství na otázku koheze. Společenství se tímto krokem snažilo vyrovnat se s regionálními rozdíly a sladit odlišné schopnosti zemí dostat svým platbám. Jako pokus o „spravedlivější“ financování lze chápat i posílení čtvrtého zdroje z HNP a naopak snížení podílu zdroje z DPH. Zjistilo se totiž, že platby z podílu DPH více zatěžují země s vyšší spotřebou. Delorsův balík II proto navrhl snížit původně navýšený zdroj z DPH z 1,4 % zpět na 1 %.

Z hlediska výdajů předpokládala Komise v Delorsově balíku II zvýšení prostředků pro strukturální fondy, k nimž přibyl nový tzv. Fond soudržnosti. Změny v rozložení výdajů byly patrné také v oblasti vnějších vztahů. Jednalo se především o pomoc kandidátským státům střední a východní Evropy, nástupnickým státům SSSR a také rozvojovým zemím.

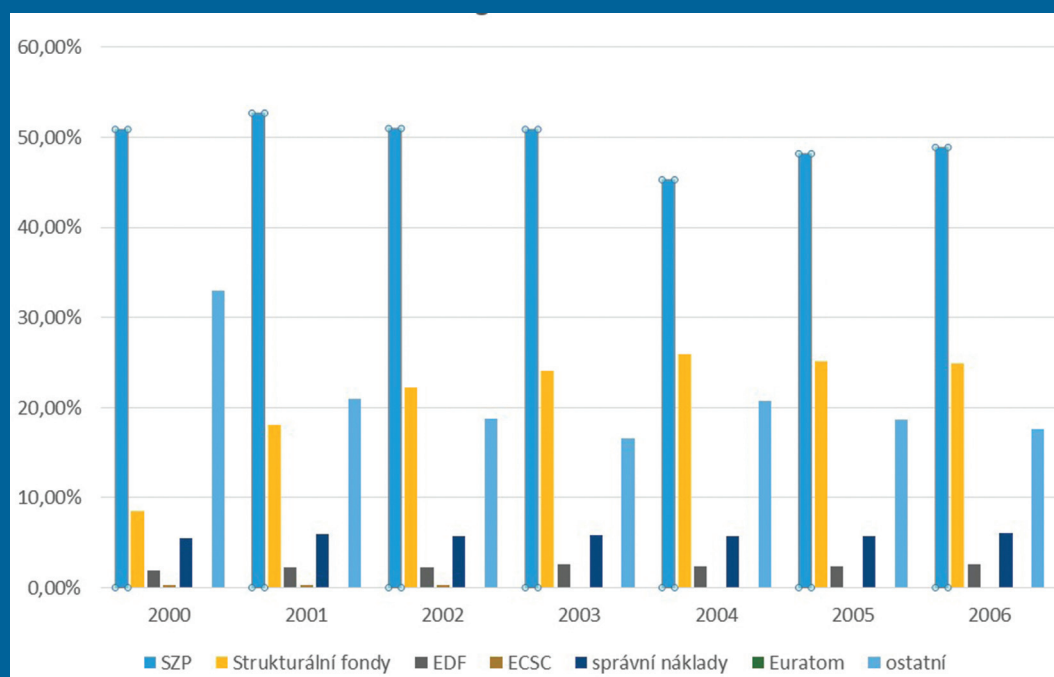
Smlouva o EU upravila rozpočtové řízení. Komise nově musela předložit návrh rozpočtu Radě vždy do 1. září s tím, že do Evropského parlamentu má být předán nejpozději do 5. října (čl. 203 Smlouvy o ES). V reakci na přijetí druhého finančního výhledu byla novelizována také Meziinstitucionální dohoda o rozpočtové odpovědnosti (IIA). Změna se týkala především časového plánu, který bylo třeba sladit se Smlouvou o EU. IIA nadále předpokládala vedení dialogu mezi předsedou Evropského parlamentu, Komisí a Radou již v průběhu jara.

EP se podařilo částečně snížit význam rozdělení povinných a nepovinných výdajů výměnou za souhlas EP s detailní strukturou finančního rámce, dohodnutou členskými státy. Současně došlo ke zrušení rozdílu mezi privilegovanými a neprivilegovanými nepovinnými výdaji. Rada navíc souhlasila s tím, aby výdaje plynoucí ze závazků mezinárodních dohod nově spadaly do kategorie nepovinných výdajů. Podíl nepovinných výdajů, které kontroloval EP, dosáhl 50 % objemu rozpočtu.

SHRNUTÍ

Snižování výdajů na SZP zůstalo zachováno, stejně jako navyšování prostředků na regionální a strukturální politiku, a to až na 41% celkového rozpočtu. K podpoře politiky soudržnosti vznikl nový fond, tzv. Fond soudržnosti či Kohezní fond. Došlo také k navýšení celkového stropu (maximálních ročních částek) rozpočtu z 1,21% HNP EU na 1,27 % HNP EU. Významným krokem, který ovlivňoval i další finanční plány, byl růst pravomocí Parlamentu. EP se totiž částečně podařilo snížit význam rozdělení povinných a nepovinných výdajů.

GRAF 5



AGENDA 2000 (FINANČNÍ PERSPEKTIVA PRO ROKY 2000-2006) – PŮVODNÍ STRUKTURA

Zdroj: Autorka dle EU budget: Financial Report 2008

1.4.3 AGENDA 2000

Amsterodamská smlouva znění rozpočtových pravidel zachovala, nově bylo upraveno pouze ustanovení týkající se hospodaření a kontroly. Finanční perspektiva na léta 2000–2006 předpokládala zachování jak horního limitu 1,27 % HNP EU, tak další redukce příjmů pocházejících z DPH. Zachován zůstal také princip diferenciace plateb jednotlivých členských států. Finanční plán opět počítal s britskými finančními kompenzacemi. Agenda 2000 byla charakteristická zejména tím, že byla konturována pro 27 členských států a s tím souvisel i cíl členských států omezit finanční výdaje. Ačkoliv EP nesouhlasil s takovou mírou úsporných opatření, nedisponoval dostatečnou vyjednávací silou, která by postoj Rady zvrátila, a to přesto, že takto nastavený finanční rámec již EP nezajišťoval vyšší hranici nárůstu výdajů, než by vyplývalo ze samotné aplikace čl. 272 Smlouvy o ES. Na druhou stranu se EP podařilo rozšířit ad hoc dohodovací proceduru, která umožňovala úpravu stávající podoby meziinstitucionální dohody mezi EP a Radou.

Agenda 2000 se stala jediným finančním výhledem, který byl přepočítán jak podle původní, tak podle nové struktury. Byla tedy posledním finančním plánem, kte-

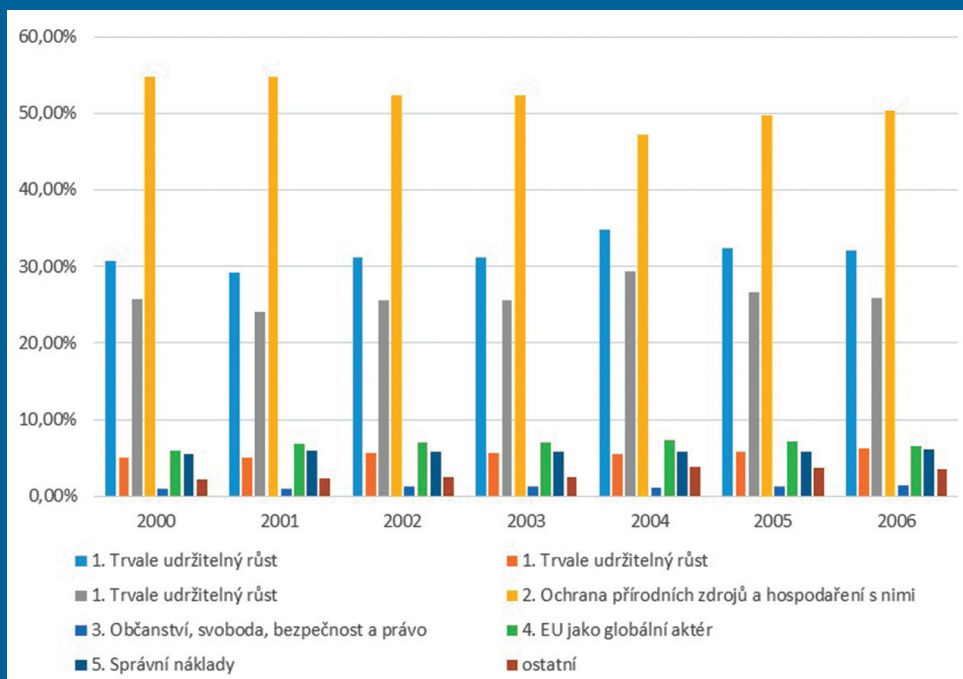
rý byl strukturován na základě fondů, a zároveň první finanční perspektivou, jež měla novou strukturu. Dříve využívané rozdělení bylo o něco přehlednější a lépe informovalo o skutečném směřování zdrojů. Přejechod k nové struktuře zkomplikoval možnost vzájemného porovnávání finančních plánů.

1.4.4 FINANČNÍ PERSPEKTIVA PRO ROKY 2007–2013

Finanční perspektiva pro roky 2007–2013 se od předchozích výhledů lišila zejména tím, že byla už od počátku konstruována pro EU čítající 27 členských států. S tím souviselo i určování nových priorit výdajů, a tudíž její odlišné vnitřní členění. Obsahově byla finanční perspektiva rozepsána do kapitol, jejichž počet byl v návrhu Komise na období 2007–2013 zredukován z osmi na pět.

Ačkoliv byl strop ročních rozpočtů EU v období let 2007–2013 stanoven nově na 1,24 % HND EU, cesta k finální podobě nové finanční perspektivy byla komplikovaná. Při jejím projednávání již od začátku roku 2004 vyjadřoval své výhrady jednak Parlament, jednak skupina šesti států – čistých plátců v čele s Francií, Británií, Německem, Francií, Švédskem, Nizo-

GRAF 6



AGENDA 2000 (FINANČNÍ PERSPEKTIVA PRO ROKY 2000-2006) – NOVÁ STRUKTURA

Zdroj: Autorka dle EU budget: *Finančial Report 2008*

BOX 5

- Základní prvky:
 - strop vlastních zdrojů byl stanoven na 1,27 % HNP EU, což odpovídá 1,24 % HND Unie;
 - byla zohledněna reforma společné zemědělské politiky - rozšíření financování zemědělství o politiku rozvoje venkova a o nový předvstupní nástroj pro zemědělství (SAPARD) pro kandidátské země EU;
 - důraz na politiku hospodářské a sociální soudržnosti;
 - důraz na předvstupní strategie i budoucí rozšíření Evropské unie a jeho předpokládané důsledky - zaveden nový předvstupní nástroj pro spolufinancování projektů v oblasti životního prostředí a infrastruktury (ISPA).
- Problematické body:
 - rozšíření 2004 a rozdělení prostředků;
 - změna struktury finanční perpektivy.

AGENDA 2000

SHRNUTÍ

Hlavním cílem Agendy 2000 bylo zajištění dostatečného množství finančních prostředků pro plánované rozšíření EU o deset nových, v porovnání se stávajícími členy chudších států. Po roce 2004 vzrůstaly regionální nerovnosti mezi jednotlivými regiony členských zemí, proto byl kladen větší důraz na regionální a strukturální politiku a na navýšení výdajů na odstranění, resp. snížení regionálních rozdílů. Kvůli efektivitě se počet cílů snížil ze sedmi na tři: 1) podpora rozvoje zaostávajících regionů, 2) podpora oblastí potýkajících se s restrukturalizací, 3) podpora politiky zaměstnanosti a vzdělání.

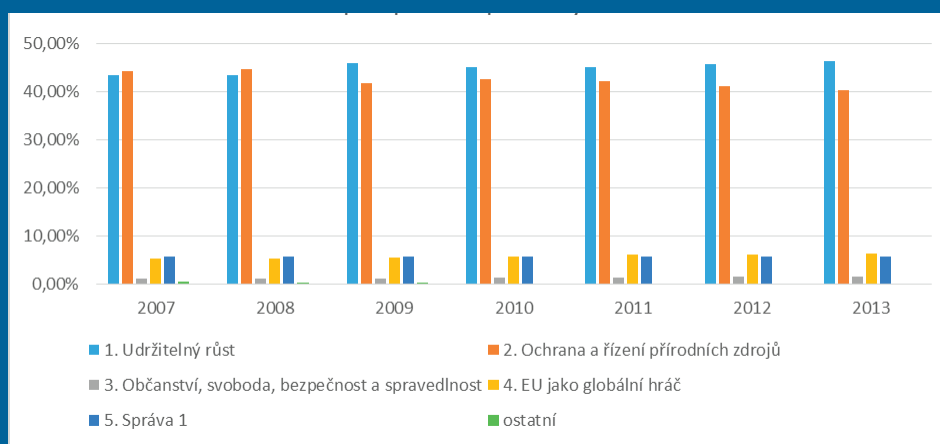
Agenda 2000 je jediným dlouhodobým rozpočtem, jež byl vytvořen dle staré i dle nové struktury. Komise dále finanční plány nerozpracovávala dle jednotlivých fondů, ale již pouze podle kapitol, což následně zkomplikovalo porovnávání s předchozími dlouhodobými rozpočty.

BOX 6

- Základní prvky:
 - EU měla k dispozici rozpočet ve výši 864 316 miliardy € v položkách na závazky, což odpovídá 1,048 % HND EU, a 820 780 miliardy € (tj. 1,00 % HND EU) v položkách na platby
 - státy se dohodly na dočasném uvolnění implementačních pravidel (z pravidla n+2 na n+3).
 - kompenzace pro tzv. čisté plátce - snížení nadměrného čistého příspěvku Nizozemska a Švédska a snížení sazby odvodu pro zdroj založený na DPH pro Rakousko, Německo, Nizozemsko a Švédsko.
 - Británie akceptovala snížení britského rabatu o 10,5 miliard € na celé sedmileté období.
 - Rozpočtový zdroj, který se původně vypočítával z HNP, byl od rozpočtového roku 2002 nahrazen ukazatelem HND.
- Problematické body:
 - vypořádání se s rozšířením;
 - rozpory mezi členskými státy.

FINANČNÍ PERSPEKTIVA PRO ROKY 2007–2013

GRAF 7



FINANČNÍ PERSPEKTIVA PRO ROKY 2007–2013

Zdroj: *Autorka dle EU budget: Financial Report 2008*

Poznámka: Kvůli dostupnosti dat vychází graf z celkových položek na závazky. Data byla přepočtena na procenta, aby bylo možné srovnání s prvními finančními perspektivami.

SHRNUTÍ

S ohledem na očekávané rozšíření EU v roce 2004 se navýšil rozpočet, protože přetrvávala významná hospodářská heterogenita starých a nových členů. Vstřícným krokem EU bylo uvolnění implementačních pravidel z pravidla n+2 na n+3 (finanční prostředky alokované pro členský stát musí být reálně vyčerpány nejpozději do tří let) a navýšení limitu pro čerpání finančních prostředků v rámci kohezní politiky pro nové členské státy.

Projednávání dlouhodobého rozpočtu bylo spojeno s rozpory mezi členskými státy, zejména mezi „starými“ a „novými“.

Finanční perspektiva měla jinou strukturu než předchozí finanční rámce a nebyla ze strany EU „přepočítána“ podle původní metody. Nově byl HNP nahrazen ukazatelem HND.

zemsko a Rakousko již na konci roku 2003 požadovaly stanovení rozpočtového stropu ve výši maximálně 1 % HND EU, protože očekávaly, že rozšíření v roce 2004 přinese nárůst celkového objemu HND EU v absolutních číslech. Kontroverze vyvolávala i otázka budoucnosti zachování tzv. britské slevy, která vznikla při řešení tzv. britského problému v 80. letech. Jednání Británie, která nejdříve navrhovala snížení prostředků na politiku soudržnosti, nakonec vyústilo v návrh částečného snížení britského rabatu a posílení prostředků plynoucích do regionů. Jednou z nejnáročnějších kapitol evropského rozpočtu zůstala zemědělská politika.

Finanční perspektivu pro léta 2007–2013 doprovázelo několik konfliktních linií v souvislosti s požadavky nových členských států, a to zejména mezi členskými státy v rámci Rady, ale i v rámci skupiny EU-15. Komise se proto přes podporu EP nepodařilo prosadit finanční podporu pro nové programy EU zaměřené na inovace a technologie. Parlament přes výhrady uzavřel meziinstitucionální dohodu v květnu 2006.

1.4.5 VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC PRO ROKY 2014–2020

Lisabonská smlouva nově označila finanční perspektivu jako víceletý finanční rámec. Finanční plán se z nezávazné meziinstitucionální dohody stal právně závazným aktem, o němž přímo hovoří článek 312 Smlouvy o fungování EU. Víceletý finanční rámec má zajišťovat řádný vývoj výdajů Unie v rámci limitu jejich vlastních zdrojů a reprezentovat politické priority EU. Stejně jako u ročních rozpočtů platí, že pokud státy nedosáhnou dohody o novém finančním rámci, prodlouží se automaticky platnost stropů a dalších ujednání odpovídajících poslednímu roku, a to až do přijetí nového rámce (čl. 312 Smlouvy o fungování EU). Současně poprvé došlo k zakotvení rozpočtové

funkce Evropského parlamentu, vykonávané společně s Radou, v primárním právu (čl. 14 a 16 Smlouvy o EU).

První víceletý finanční rámec, vytvořený na základě Lisabonské smlouvy a platný od roku 2014, byl poznamenán spory ohledně kohezní a zemědělské politiky a ohledně stopů jednotlivých výdajových okruhů. Diskutovala se rovněž otázka pružnosti finančních nástrojů a nutnost přezkoumat platnost rámce v polovině jeho období. Každý rámec je totiž postaven na určité makroekonomické prognóze, nemůže ale zohlednit aktuální mezinárodně politické události, což je dlouhodobý problém. Základními parametry víceletého finančního rámce pro roky 2014–2020 jsou **závazky ve výši 960 miliard € (tj. 1 % HND EU) a platby ve výši 908,4 miliard € (0,95 % HND EU)**. Historicky poprvé byla celková výše finančních prostředků snížena v porovnání s předchozím víceletým finančním rámcem. **Škrty zaznamenala především společná zemědělská politika a kohezní politika**. Dosavadní systém vlastních zdrojů EU byl ve VFR 2014–2020 v podstatě zachován, a to včetně britského rabatu a snížení příspěvků pro tzv. čisté plátce (na základě HND).

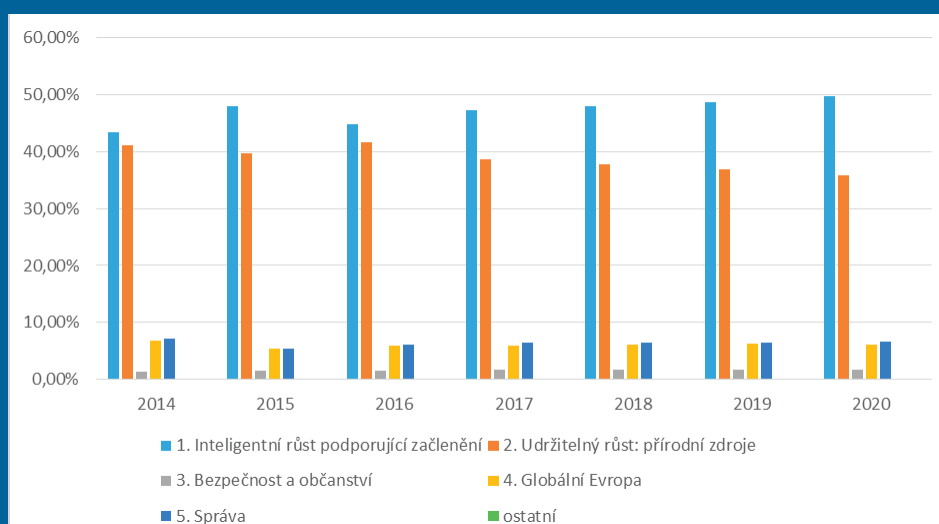
Nařízení o stávajícím víceletém finančním rámci na období 2014–2020 bylo přijato v prosinci 2013. Evropský parlament, Rada a Komise schválily interinstitucionální dohodu o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení. Nařízení o VFR bylo následně v roce 2015 revidováno s cílem umožnit opožděné programování fondů v rámci sdíleného řízení, a poté opět v červnu 2017 po obvyklém přezkumu v polovině období. Stávající finanční rámec byl schválen v kontextu hospodářské a finanční krize. Rozpočet EU by měl obecně reagovat na problémy, kterým EU v době projednávání čelí, v tomto případě od ekonomické krize, přes migrační toky až po ohrožení bezpečnosti a změnu klimatu. Nicméně jeho

BOX 7

- Hlavní prvky:
 - první VFR podle Lisabonské smlouvy;
 - posílení pravomocí Parlamentu;
 - konečná podoba výdajové stránky byla kompromisem mezi konzervativním vnímáním výdajové struktury rozpočtu EU a progresivním vnímáním role rozpočtu a politik EU;
 - výdaje byly rozděleny do pěti kapitol, odrážejících střednědobé a dlouhodobé priority politik EU a jejich finanční krytí.
- Problematické body:
 - spory ohledně kohezní a zemědělské politiky;
 - malá flexibilita a nemožnost reagovat na výzvy.

VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC PRO ROKY 2014–2020

GRAF 8



VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC PRO ROKY 2014–2020

Zdroj: *Autorka dle EU budget: Financial Report 2008*

Poznámka: Kvůli dostupnosti dat vychází graf z celkových položek na závazky. Data byla přepočtena na procenta, aby bylo možné srovnání s prvními finančními perspektivami.

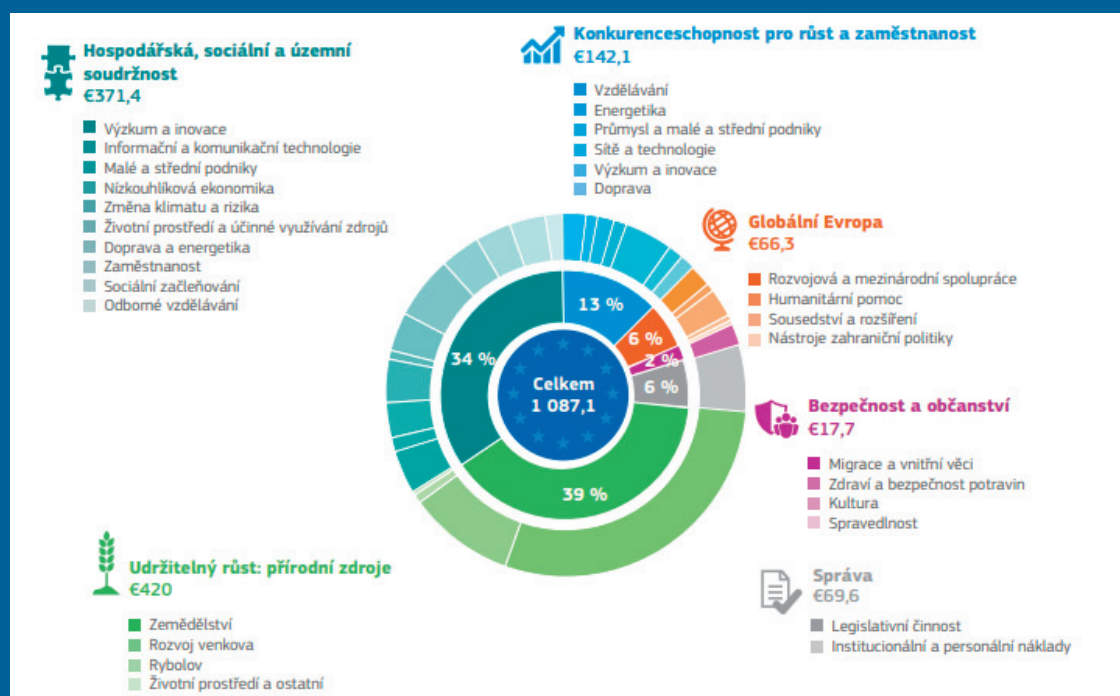
SHRNUTÍ

S ohledem na tehdejší hospodářskou situaci došlo ke snížení celkového stropu prostředků na závazky na 960 miliard € (1,00 % HND EU) a stropu prostředků na platby na 908 miliard € (0,95 % HND EU). Celková výše finančních prostředků pro VFR na období 2014–2020 tak byla historicky poprvé nižší než v předchozím období. Škrty postihla zejména politika soudržnosti a SZP.

V roce 2016 se uskutečnila revize VFR, která odhalila nevyužití prostředků z roku 2014 ve výši 21 miliard €. Nařízením bylo možno převést nevyužitá závazky z roku 2014 do následujících let. Tyto prostředky byly použity na podporu investic zaměřených na povzbuzení růstu a zaměstnanosti v letech 2015–2017.

Slabou stránkou rozpočtu v tomto období byla malá flexibilita, která se následně projevila při migrační krizi, kdy EU nemohla jednoduše měnit určení prostředků.

SCHEMA 3



STRUKTURA VFR NA OBDOBÍ 2014–2020 (V MILIARDÁCH € A PROCENTECH, V BĚŽNÝCH CENÁCH)

Zdroj: Komise – Kam peníze z rozpočtu jdou?

Pozn.: závazky, upravené pro rok 2018

pomalé projednávání a následná neflexibilita bránily provádět potřebné akce. EU poté musela na problémy reagovat zmíněnými revizemi VFR. Rezerva na pomoc při mimořádných událostech, pro kterou bylo alokováno 2,450 miliard €, byla vně finančního rámce.

1.4.6 SHRNUTÍ K DLOUHODOBÝM ROZPOČTŮM

Důvodem pro vytvoření dlouhodobých rozpočtů, později víceletých finančních rámců, byla snaha o zajištění bezproblémového financování Společenství/EU. Finanční perspektivy a rámce usnadnily každoroční rozpočtový proces, zefektivnily spolupráci mezi orgány a současně posílily rozpočtovou kázeň a předvídatelnost financování programů a investic. Lisabonská smlouva, která zakotvila víceletý finanční rámec do primárního práva Unie, uznala jeho legitimitu a význam ve struktuře financování Evropské unie.

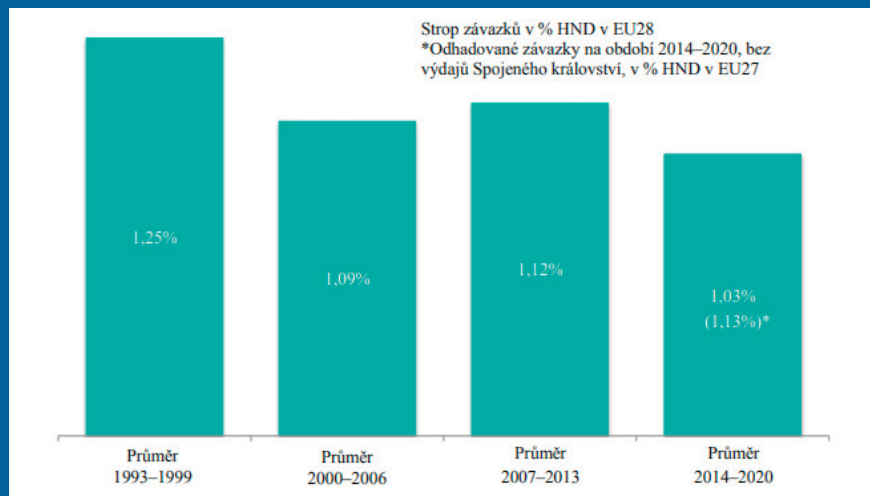
Dlouhodobý rozpočet si neklade za cíl nahrazovat rozpočty národních států, ale doplňovat je. Rozpočet EU je ve srovnání s velikostí evropské ekonomiky a s rozpočty členských států poměrně malý – představuje přibližně 1% HND EU, zatímco většina států má rozpočty běžně přes 40% HND. Víceleté plány

se postupně měnily, zejména pokud jde o strukturu a priority.

VFR se neřídí zásadami platnými pro každoroční rozpočtovou proceduru, která má jasně daný harmonogram. Velmi pozitivně lze hodnotit to, že rozpočty EU musí být vyrovnané a že tato zásada, ze které by si mohly vzít příklad i členské státy, prakticky funguje. EU si tedy nemůže půjčovat peníze ani vykazovat schodek.

Z časového hlediska je zřejmé, že od schvalování Agendy 2000 je se z dohody o dlouhodobém rozpočtu stal projekt na minimálně 20 měsíců. K výraznému prodloužení doby od předložení Komise po přijetí došlo v souvislosti plánovaným rozšířením v roce 2004, kdy bylo nutné rozdělit prostředky i pro nově přistupující státy. Příprava a projednávání finančních plánů se postupně prodlužuje, jak ilustruje následující schéma. Přijímání a projednávání dlouhodobých rozpočtů ztěžuje jak vyšší počet členských států, tak rostoucí množství oblastí, kterým se Unie věnuje. Není pravděpodobné, že by se tento trend změnil.

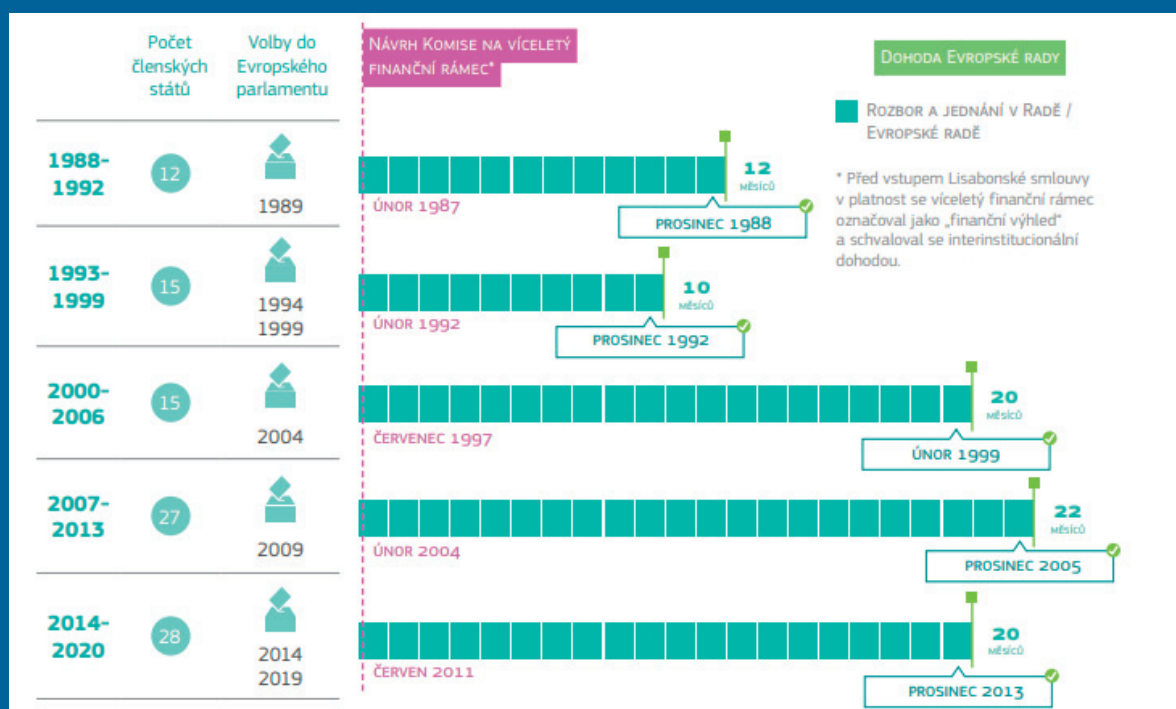
SCHÉMA 4



STROPY HDP V %

Zdroj: Komise – Nový, moderní víceletý finanční rámec pro EU (COM (2018) 98)

SCHÉMA 5



VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC – DOBA DO ROZHODNUTÍ

Zdroj: Komise – Moderní rozpočet pro Unii, která chrání, posiluje a brání

¹ Z právních důvodů je část programů založena na více než jednom právním aktu.

² Například Komise od samého počátku a oproti předchozí praxi ukázala, jak mají být rozděleny finanční prostředky určené na soudržnost a rozvoj venkova pro každý členský stát.

DOPORUČENÍ

Zkušenosti z minulých let odhalily nedostatky současného rámce. I přes určité změny rozpočet EU stále není příliš pružný. Nedostatečná flexibilita bránila Unii rychle reagovat v případě akutní potřeby. Složitá a rozdílná pravidla financování ztěžují přístup k finančním prostředkům EU. Finanční prostředky jsou zpravidla rozděleny do příliš mnoha různých programů a nástrojů, a to jak v rámci rozpočtu, tak i mimo něj. Tyto problémy se týkají také dvou největších výdajových položek rozpočtu – společné zemědělské politiky a politiky soudržnosti.

Obecně by proceduře VFR prospělo, kdyby existovala povinnost dodržovat alespoň nějaké zásady rozpočtové procedury. Aktéři by si ovšem neměli brát příklad z opravných rozpočtů, které mohou snižovat transparentnost procesu. Opravy bývají sice často bez problémů schváleny, v historii se však už objevily případy, kdy se téma politizovalo a přijetí oprav blokovalo další jednání.

BOX 8

- **Malá flexibilita VFR** - v případě větší flexibility víceletých finančních rámců by EU mohla snáze čelit nečekaným událostem a také by mohly být jednodušeji projednávány každoroční rozpočty.
- **Problematika příjmů** - revize zdrojů by mohla zajistit stabilnější financování.
- **Sedmileté periody** - rozpočty jsou plánovány takřka 10 let před koncem daného období a je tedy obtížné odhadnout možný vývoj. Tento problém by mohl být opět vyřešen, pokud by se zvýšila flexibilita rozpočtu. Kratší období by mohlo jednak VFR politizovat negativním směrem a jednak zablokovat činnost EU.
- **Složitost pravidel** - Zjednodušení pravidel by zajistilo, že by členské státy mohly jednodušeji využívat prostředky z rozpočtu hned od začátku jeho platnosti a nezůstávalo by takové množství nevyčerpaných peněz, které dočerpávají až na začátku nového období.
- **Vysoké nároky na členské státy**
 - Malá akceschopnost členských států - při projednávání VFR je nutné stanovit jasné národní zájmy a snažit se hledat podporu u jiných členských států.
 - Velká očekávání čistých příjemců - nelze očekávat, že z EU budou pouze plynout peníze. Člensví má svoje práva, ale také povinnosti.

PROBLÉMY VFR A NÁVRHY ŘEŠENÍ

1.4.7 PROBLÉMY VFR

Zásadní rozpor už od počátků zcela logicky přetrvává mezi čistými plátcí a příjemci finančních prostředků. Čistí plátcí usilují o snížení svých příspěvků, zatímco příjemci se nebrání jejich navýšení nebo minimálně udržení současného stavu.

Při projednávání dlouhodobých rozpočtů se také stále vrací otázka jejich délky. Lisabonská smlouva stanovuje minimální délku v trvání pěti let, ale finanční rámce zatím byly sedmileté. Diskutuje se jak o prodloužení, tak o případném zkrácení sedmileté periody.

Stejně tak se opakovaně diskutuje o zapojení a pravomocích jednotlivých aktérů. Členské státy si zatím drží svou moc, ale tlaky ze strany Komise a Parlamentu

směřují k tomu, aby byla jednomyslnost nahrazena jiným typem rozhodování.

Pro jednotlivé rozpočty se také postupně upravují pravidla čerpání, zpravidla s cílem snížit byrokracii. Výsledky jsou ale omezené, neboť složitost pravidel často brání rychlému čerpání finančních prostředků po zahájení víceletého finančního rámce.

Procedura přijímání i samotné fungování VFR má tedy určité problémy a kontroverzní prvky, na nichž mezi aktéry neexistuje shoda. Obecně lze ovšem konstatovat, že systém je celkově funkční a je nastaven dobře.

DOPORUČENÍ

Dlouhodobé plánování by mělo zůstat zcela jistě zachováno. Nicméně je potřeba posílit flexibilitu VFR a umožnit členským státům efektivněji využívat vlastní možnosti. Význam flexibility je zřejmý zejména po zkušenostech ze současného období, kdy EU nemohla adekvátně řešit migrační krizi. Členské státy by měly využívat možnosti, které už mají, a neměly by připustit krácení svých pravomocí v rámci projednávání a zejména při přijímání VFR.

VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC PRO ROKY 2021-2027

2.1 PRŮBĚH NAVRHOVÁNÍ VFR NA OBDOBÍ PO ROCE 2020

Víceletý finanční rámec na období po roce 2020 bude specifický zejména proto, že se po brexitu poprvé v historii sníží počet členských států v Unii. Tato událost je od počátku vnímána jako „nový začátek“, možnost pro reformu či reflexi celého integračního projektu. Tyto aspekty se snaží reflektovat i návrh nového VFR, který zohledňuje i texty týkající se budoucího směřování Unie. Vystoupení Spojeného království z EU bude znamenat ztrátu významného příspěvatele do společného rozpočtu. Brexit proto pro EU mimo jiné znamená potřebu kritické reflexe budoucích cílů a také možností, kde by se daly uspořit finanční prostředky.

Komise se při přípravě nového VFR odkazovala na reformní dokumenty věnující se scénářům budoucnosti EU.

Lídři EU se 16. září 2016 v Bratislavě a dále 25. března 2017 v *Římském prohlášení* dohodli na tzv. „pozitivním programu pro budoucnost Evropy“. Komise již v této době avizovala, že by příští víceletý finanční rámec měl naplnit tento program. *Bílá kniha Komise o budoucnosti Evropy* z března 2017 stanovila možné budoucí scénáře. V červnu 2017 byl následně představen *Diskusní dokument o budoucnosti financí EU*, který se zabýval dopadem každého z pěti představených scénářů na ujednáný rozpočet. Z dokumentu logicky vyplývá, že budoucí Unie s 27 členy musí svůj rozpočet přizpůsobit zvolenému scénáři.

V lednu 2018 J.-C. Juncker vydal jménem Komise sdělení, jež se týkalo rozpočtu pro EU-27. Za zmínku stojí jeho prohlášení, že „*Rozpočty nejsou jen otázkou účetnictví – jde v nich o priority a ambice. Nejprve bychom tedy měli hovořit o tom, jakou Evropu si přejeme.*“ Sdělení bylo plánovaným příspěvkem k neformálnímu setkání lídrů, které se uskutečnilo v únoru 2018 a vykreslilo první kontury budoucího víceletého finančního rámce.

Na únorovém setkání se vrcholní zástupci EU dohodli, že EU by měla navýšit rozpočtové prostředky na zastavení nelegální migrace, na obranu a bezpečnost a na program Erasmus+. Tím členské státy stanovily základní priority pro následující období. Několik vedoucích představitelů zdůraznilo, že důležitá zůstává politika soudržnosti, společná zemědělská politika, investice do výzkumu a inovací a celoevropské infrastruktury. V rámci jednání nenastaly žádné větší spory. Předseda Evropské rady poukázal na to, že priority jsou vázány na výši rozpočtu a že je nezbytné vyřešit pokles příjmů v důsledku brexitu, což nebylo nic překvapivého. K otázce VFR se před oficiální návrhem vyjádřil také Parlament, který vydal vlastní usnesení. Druhé pak následovalo v květnu a třetí v listopadu po předložení návrhu Komise.

V květnu 2018 byl návrh nového VFR oficiálně představen. Předložené návrhy Komise oficiálně zahájily období jednání v rámci Rady i mezi Radou a Parlamentem s cílem zajistit souhlas Parlamentu. V období od května do června byly následně představeny návrhy dílčích částí rozpočtu. V souladu s článkem 25 nařízení o VFR měla Komise předložit návrh nového VFR do 1. ledna 2018. Komise však návrh nařízení

o VFR kvůli brexitu a s ohledem na *Bílou knihu o budoucnosti Evropy* odložila až na 2. května 2018, čímž celý proces zdržela.

➡ Přijetí nového VFR se s největší pravděpodobností nedá očekávat dříve než na konci roku 2019. Plány Komise na přijetí VFR do voleb v květnu 2019 jsou nereálné, na čemž se shodli i zástupci členských států na zasedání Evropské rady (viz Postoje aktérů). Jak již bylo uvedeno, dohoda o dlouhodobém rozpočtu trvá téměř dva roky i déle (viz schéma Víceletý finanční rámec – doba do rozhodnutí). Komise chtěla přijetí stihnout do voleb, aby byla práce na novém dlouhodobém rozpočtu dokončena dříve, než nastoupí nová Komise s vlastními prioritami a programem.

Nevyšší představitelé členských států se ovšem na zasedání Evropské rady v prosinci 2018 shodli, že by dohody mělo být dosaženo až na podzim 2019. Toto datum je v souvislosti s končícím mandátem Parlamentu i Komise obtížně splnitelné. Během léta se bude ustanovovat Parlament, v srpnu se jednání kvůli volu v institucích nepohnou a na podzim 2019 by měla být ustanovena a následně schválena nová Komise. Lze si jen obtížně představit, že v takové době budou probíhat intenzivní jednání o budoucím dlouhodobém rozpočtu.

2.1.1 HLAVNÍ VÝZVY NOVÉHO VFR

Současná jednání o VFR měla být podstatně komplikovanější než jednání o současném dlouhodobém rozpočtu. Server Politico [zpracoval](#) 5 oblastí, které by v rámci jednání o VFR měly být významné a problematické.

1. Brexit

Británie patří k největším přispěvatelům do pokladny EU a očekává se, že s jejím odchodem EU přijde o 12-13 miliard € ročně. Komise proto navrhuje, aby bohatší státy přispěly do společného rozpočtu větší částkou než dřív. S tím nesouhlasí zejména Nizozemsko, Rakousko, Švédsko a Dánsko, kteří zastávají heslo „menší Unie, menší rozpočet“. Nejistota ohledně budoucích vztahů Británie s EU také znemožnila, aby vyjednávač mohli stanovit roli Británie v budoucích programech EU.

2. Reforma společné zemědělské politiky

Společná zemědělská politika stále představuje zhruba 40 % evropského rozpočtu, což je sice ve srovnání

s minulostí takřka polovina, ale stále se jedná o největší položku. Komisař pro zemědělství Phil Hogan předložil v červnu 2018 návrh na modernizaci a zjednodušení zemědělské politiky. Komisař by chtěl přesunout rozhodování o SZP do rukou národních států, které by měly moci předkládat vlastní strategie, které by následně potvrzovala Komise. Návrh se ale setkal s negativním přijetím u politiků, zemědělců, ochránců životního prostředí i evropských institucí. Vlády členských států tvrdí, že se státy budou snažit neúměrně zvýhodňovat vlastní zemědělce na úkor ostatních. Ochránci životního prostředí se zase obávají, že státy nebudou dodržovat nynější přísné ekologické požadavky. EP se negativně staví k možné ztrátě dohledu nad SZP, protože by nad návrhy mohl ztratit kontrolu. Silně kriticky se vyjádřil také Evropský účetní dvůr, podle kterého je návrh nepřipravený a nezajišťuje ochranu životního prostředí (viz Postoje institucí).

3. Dodržování principů právního státu

Návrh předpokládá provázání finančních prostředků a dodržování principů právního státu. Tato část návrhu je kontroverzní zejména pro státy, kterých se nejvíce dotýká a kvůli kterým pravděpodobně také vznikl. Kriticky se tedy staví zejména Maďarsko a Polsko. Na druhé straně stojí Německo, Nizozemsko, Finsko, Švédsko a Francie, kteří návrh Komise podporují. Otázka bude pravděpodobně silně rezonovat i při dalších kolech jednání.

4. Francouzské návrhy na reformu eurozóny

Od nástupu francouzského prezidenta Emmanuela Macrona se diskutuje o možných reformách eurozóny, mimo jiné o speciálním rozpočtu pro země eurozóny. Německo a Francie zatím stojí za tím, aby se rozpočet eurozóny včlenil do celkového rozpočtu EU. Řada států nicméně se vznikem speciálního rozpočtu eurozóny nesouhlasí. Zároveň není jasné, jak by měl být tento rozpočet velký a jak by měl fungovat.

5. Volby do Evropského parlamentu

Bližící se volby vyjednávání o rozpočtu ztěžují a otázky týkající se VFR budou pravděpodobně také součástí volební kampaně.

2.2 NAVRHOVANÁ PODOBA VFR PO 2020

Jednání o budoucím víceletém finančním rámci přišlo v době, kdy má Unie před sebou řadu výzev. Každá předešlá finanční perspektiva přinášela změny v jejím fungování, Unie se ale doposud nikdy nemusela vypořádat s rapidním snížením příjmů souvisejícím s odchodem členského státu. Po zkušenostech ze současného VFR se Unie rozhodla navýšit prostředky na rezervy. Snahou je předejít situaci, kdy nebude schopna reagovat na neočekávanou situaci. Celosvětově postupně narůstá geopolitická nestabilita, což neohrožuje bezpečnost (nejen v samotné Unii, ale globálně). EU se proto musí připravit na možné změny. V takto nestabilním prostředí musí být Evropa schopna rychle a účinně reagovat na nepředvídané požadavky. Proto Komise navrhuje zvýšení flexibility v rámci programů a mezi programy navzájem, posílení nástrojů pro řešení krizí a vytvoření nové „rezervy Unie“ pro reakci na mimořádné situace a nepředvídatelné události. Podle celoevropského průzkumu [Eurobarometer](#) občany EU nejvíce znepokojuje terorismus, migrace, hospodářská situace, nezaměstnanost a kriminalita. Také na základě těchto výsledků navrhla Komise řadu změn ve struktuře rozpočtu.

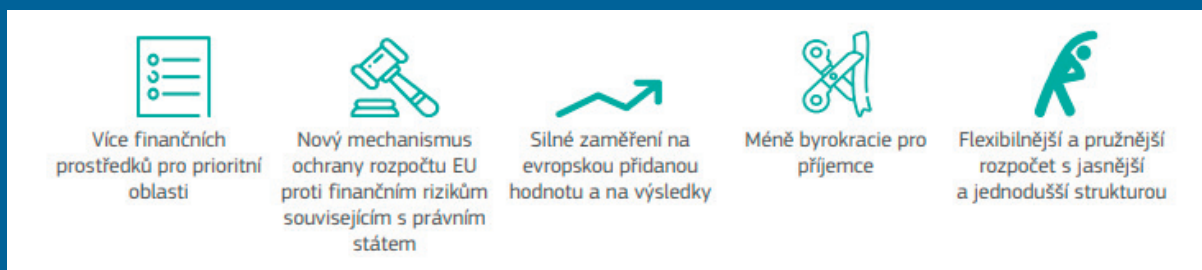
Rozhodnutí, která budou v nadcházejících měsících přijata, nastaví obrysy Unie pro budoucí desetiletí. Víceletý finanční rámec totiž neovlivňuje pouze striktně stanovené období minimálně pěti let, ale i následující roky. Během tak dlouhého období může opět dojít k něčemu tak neočekávanému, jako byla hospodářská či migrační krize.

Rozpočet EU je ve srovnání s rozpočty členských států relativně malý. Členské státy jsou schopny zajistit si ve většině oblastí financování samy, EU pomocí redistribuce finančních prostředků nemusí ukrajovat další pravomoci členských států a měla svou snahu omezit především na oblasti, které tradičně spadají pod její kompetence. Nicméně je důležité zdůraznit, že v některých oblastech může EU dosáhnout mnohem lepších výsledků než samostatné členské státy. Mezi příklady patří špičkové výzkumné projekty, které spojují nejlepší výzkumné pracovníky z celé Evropy, nebo podpora malých a středních podniků, aby plně využívali příležitostí, jež nabízí jednotný trh a digitální ekonomika. Další důležitou oblastí, kde sdílení zdrojů prospívá, patří urychlení hlavních strategických investic.

Komise navrhla snížit počet programů o více než třetinu, například tím, že shromáždí roztržštěné finanční zdroje do nových integrovaných programů a že zjednoduší používání finančních nástrojů. Nový VFR by měl být dle Komise jednodušší a transparentnější.

Komise v předloženém návrhu deklarovala, že chce navrhuje „nový, moderní a cílený dlouhodobý rozpočet, který je úzce zaměřený na politické priority, realizuje pozitivní agendu“. Plánování nového VFR začalo v polovině období platného finančního rámce. **Ačkoliv nedošlo k žádným zásadním změnám, návrh finančního rámce přináší novinky jak v rámci struktury rozpočtu, tak v rámci příjmů.**

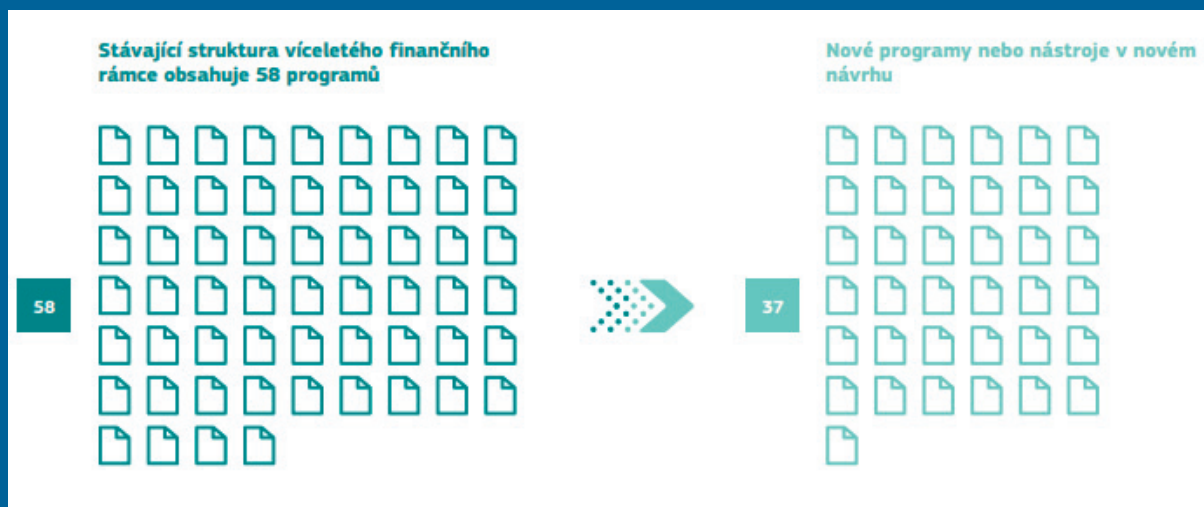
SCHÉMA 6



HLAVNÍ RYSY NÁVRHU VFR

Zdroj: Komise - *Moderní rozpočet EU pro Unii, která chrání, posiluje a brání*

SCHÉMA 7



SOUDRŽNĚJŠÍ A JEDNODUŠŠÍ VFR

Zdroj: Komise - Moderní rozpočet EU pro Unii, která chrání, posiluje a brání

2.2.1 STRUKTURA VFR A STROPY VFR



Moderní, jednoduchý a flexibilní, takový je dle předsedy Komise finanční rámec pro období 2021–2027. Oproti stávajícímu období 2014–2020 jsou mezi priority oblasti jako migrace a hranice, mladí, bezpečnost, výzkum a inovace a životní prostředí. Zdvojnásoben by měl být například rozpočet na program Erasmus+ a Evropský sbor solidarity. Finance na ochranu hranic, migraci a azylovou politiku by se měly téměř trojnásobit. Stávající VFR má 58 programů, ten nový by měl mít 37 programů a nástrojů, což by mělo vést ke snazší orientaci.

Komise pro VFR na období 2021–2027 navrhuje strop pro prostředky na závazky ve výši **1 134,6 miliardy €** ve stálých cenách roku 2018 (1.279,4 miliardy € v běžných cenách), což se rovná **1,1% HND EU**, a odpovídající strop plateb ve výši 1 104,8 miliardy € ve stálých cenách roku 2018, což se rovná 1,08% HND EU.

Kvůli kompenzaci brexitu **návrh počítá s vyššími příspěvky členských států a také mírně ubírá v rámci strukturálních fondů a v rámci společné zemědělské politiky**, což jsou stále stěžejní oblasti financování. Plánovaný odchod Británie by měl pravděpodobně přinést výpadek 8% příjmů rozpočtu. Na druhou stranu tzv. úsporná čtyřka (Rakousko, Nizozemsko, Dánsko a Švédsko) nechce rozpočet dále navyšovat a souhlasí s novými vlastními zdroji. **Snížení počtu**

členských států by mělo mít za následek i relativně nižší míru přerozdělování v rámci rozpočtu EU. Aby nedošlo ke snížení prostředků, které by mělo silně negativní dopad, zařadila Komise do svého návrhu tzv. záchrannou síť (safety net), která by měla zajistit, že pokles prostředků na kohezi nepřekročí 24%.

2.2.2 PRIORITNÍ OBLASTI

Stanovení prioritních oblastí vychází z dříve deklarovaných cílů a ze směrů, kterým se má EU do budoucna vydat. Komise v prioritních oblastech poměrně podstatně navýšila prostředky.

Navrhovaný VFR je strukturován do sedmi okruhů se třemi dílčími stropy: „Hospodářská, sociální a územní soudržnost“ v okruhu II, „Výdaje související s trhem a přímé platby“ v okruhu III a „Správní výdaje orgánů“ v okruhu VII. Komise společně s návrhem VFR představila také legislativní balíček k reformě systému vlastních zdrojů Unie, návrh rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie, včetně zvýšení stropu pro každoroční odvody vlastních zdrojů v případě plateb na 1,29% HND a 1,35% HND v případě závazků.

Oblasti, které EU podporuje, lze vnímat na základě jejich dopadů na členské státy/regiony. Podpora může mít na členské státy dopad jednak v podobě snižování vzájemných rozdílů a podpory růstu a jednak může mít symbolický a individuální rozměr (například Erasmus).

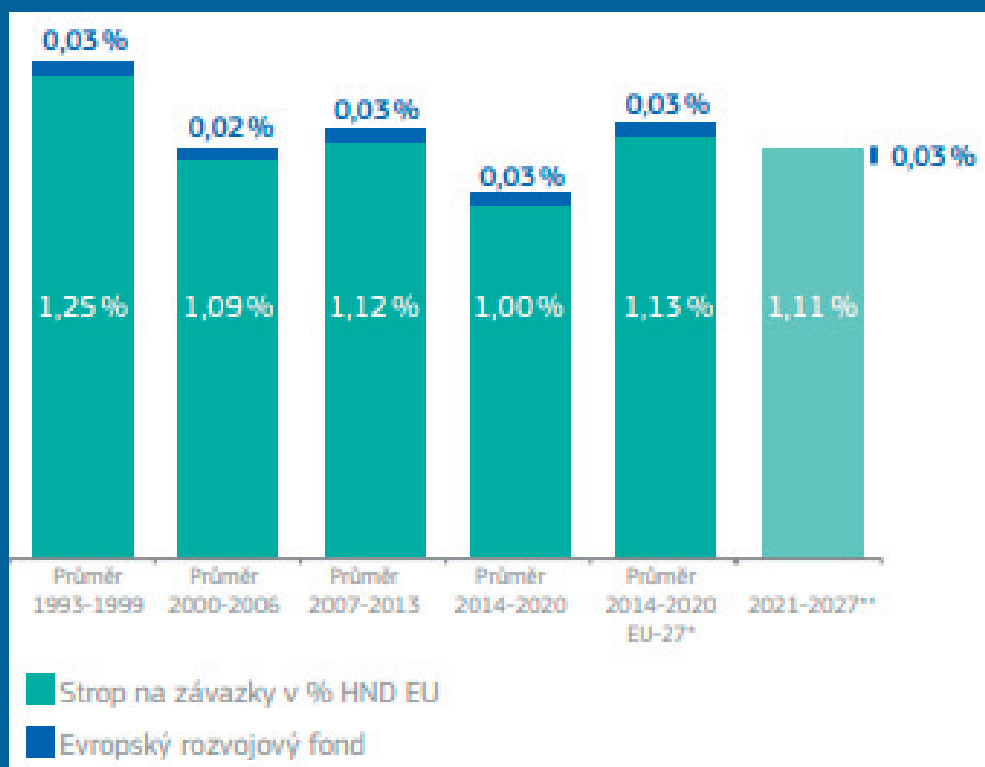
TAB. 3

| Prostředky na závazky | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | Celkem 2021–2027 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| 1. Jednotný trh, inovace, digitální oblast | 23 955 | 23 918 | 24 203 | 23 624 | 23 505 | 23 644 | 23 454 | 166 303 |
| 2. Soudržnost a hodnoty | 51 444 | 54 171 | 56 062 | 56 600 | 57 148 | 59 200 | 57 349 | 391 974 |
| z toho: Hospodářská, sociální a územní soudržnost | 45 597 | 46 091 | 46 650 | 47 212 | 47 776 | 48 348 | 48 968 | 330 642 |
| 3. Přírodní zdroje a životní prostředí | 50 323 | 49 580 | 48 886 | 48 097 | 47 326 | 46 575 | 45 836 | 336 623 |
| z toho: Výdaje souvisejících s trhem a přímé platby | 37 976 | 37 441 | 36 946 | 36 346 | 35 756 | 35 176 | 34 606 | 254 247 |
| 4. Migrace a správa hranic | 3 076 | 4 219 | 4 414 | 4 647 | 4 719 | 4 846 | 4 908 | 30 829 |
| 5. Bezpečnost a obrana | 3 154 | 3 229 | 3 183 | 3 281 | 3 517 | 3 743 | 4 216 | 24 323 |
| 6. Sousedství a svět | 14 765 | 14 831 | 15 002 | 15 290 | 15 711 | 16 298 | 17 032 | 108 929 |
| 7. Evropská veřejná správa | 10 388 | 10 518 | 10 705 | 10 864 | 10 910 | 11 052 | 11 165 | 75 602 |
| z toho: Správní výdaje orgánů | 8 128 | 8 201 | 8 330 | 8 432 | 8 412 | 8 493 | 8 551 | 58 547 |
| CELKOVÉ PROSTŘEDKY NA ZÁVAZKY | 157 105 | 160 466 | 162 455 | 162 403 | 162 836 | 165 358 | 163 960 | 1 134 583 |
| v procentech HND | 1,12 % | 1,13 % | 1,13 % | 1,12 % | 1,11 % | 1,11 % | 1,09 % | 1,11 % |
| CELKOVÉ PROSTŘEDKY NA PLATBY | 150 168 | 151 482 | 160 631 | 160 631 | 160 631 | 160 631 | 160 631 | 1 104 805 |
| v procentech HND | 1,07 % | 1,07 % | 1,12 % | 1,10 % | 1,09 % | 1,08 % | 1,07 % | 1,08 % |
| Dostupné rozpětí | 0,22 % | 0,22 % | 0,17 % | 0,19 % | 0,20 % | 0,21 % | 0,22 % | 0,21 % |
| Strop vlastních zdrojů jako procento HND (*) | 1,29 % | 1,29 % | 1,29 % | 1,29 % | 1,29 % | 1,29 % | 1,29 % | 1,29 % |

VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC (V MILIONECH € – V CENÁCH ROKU 2018)

(*) Těmito procenty nejsou dotčeny stropy stanovené v platném rozhodnutí o vlastních zdrojích.

SCHÉMA 8

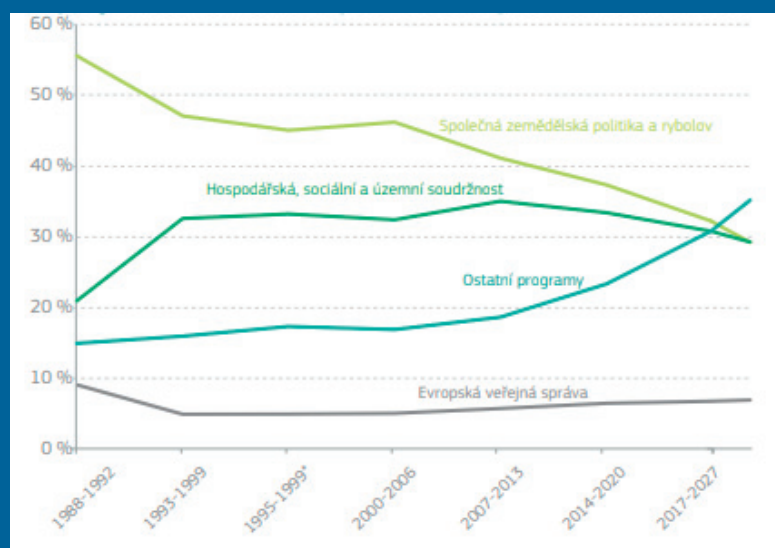


VÝŠE ROZPOČTU EU JAKO PROCENTNÍ PODÍL HRUBÉHO NÁRODNÍHO DŮCHODU (HND)

Zdroj: Komise - Kam peníze z rozpočtu jdou?

(*) odhadované závazky pro období 2014–2020, bez výdajů Spojeného království, v % HND EU-27 (**) integrovaný Evropský rozvojový fond („zahrnutý do rozpočtu“)

GRAF 9



VÝVOJ HLAVNÍCH OBLASTÍ POLITIK V ROZPOČTU EU

Zdroj: Komise – Moderní rozpočet pro Unii, která chrání, posiluje a brání

*Upraveno pro účely rozšíření z roku 1995

BOX 9

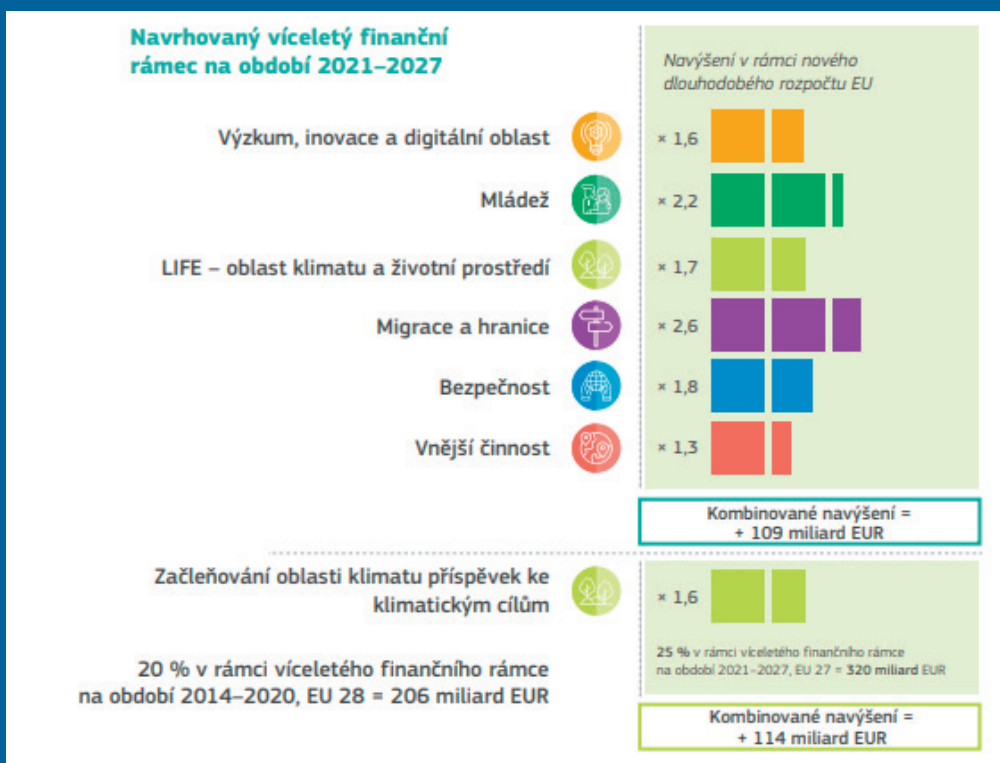
- Investice do inovací a digitální ekonomiky
- Vytváření vzdělávacích a pracovních příležitostí pro mladé lidi prostřednictvím posíleného programu Erasmus +
- Komplexní přístup k migraci a správě hranic s cílem zajistit bezpečný prostor pro volný pohyb osob a zboží v Unii a podpořit správu a dlouhodobou integraci žadatelů o azyl a migrantů
- Budování kapacity Unie v oblasti bezpečnosti a obrany
- Posílení vnější činnosti EU
- Investice do opatření v oblasti klimatu a ochrany životního prostředí prostřednictvím ambicióznějšího cíle začleňování oblasti klimatu do všech programů EU.
- Posílení hospodářské a měnové unie

KAM FINANČNÍ PROSTŘEDKY PODLE NÁVRHU PLYNOU?

Zdroj: Komise – Moderní rozpočet pro Unii, která chrání, posiluje a brání

Graf výše popisuje změny v hlavních oblastech podpory ze strany EU. Nejvíce znatelný je pokles podpory u SZP, který započal v Delorsově balíku I a měl by dále pokračovat.

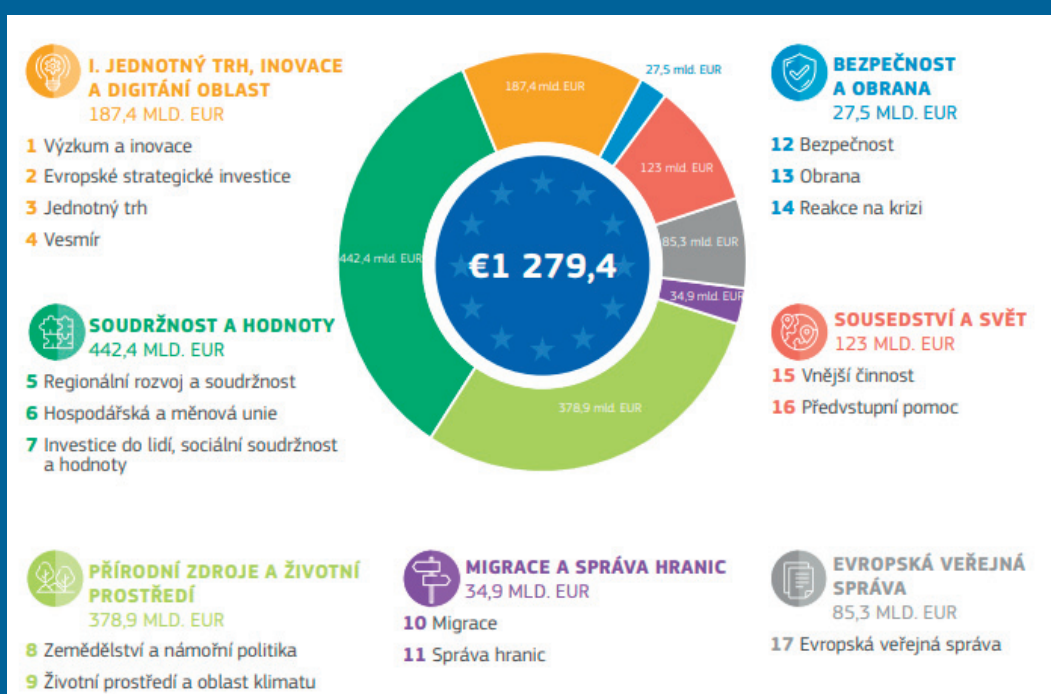
SCHÉMA 9



NÁVRHY NAVÝŠENÍ FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ

Zdroj: Komise – Moderní rozpočet pro Unii, která chrání, posiluje a brání

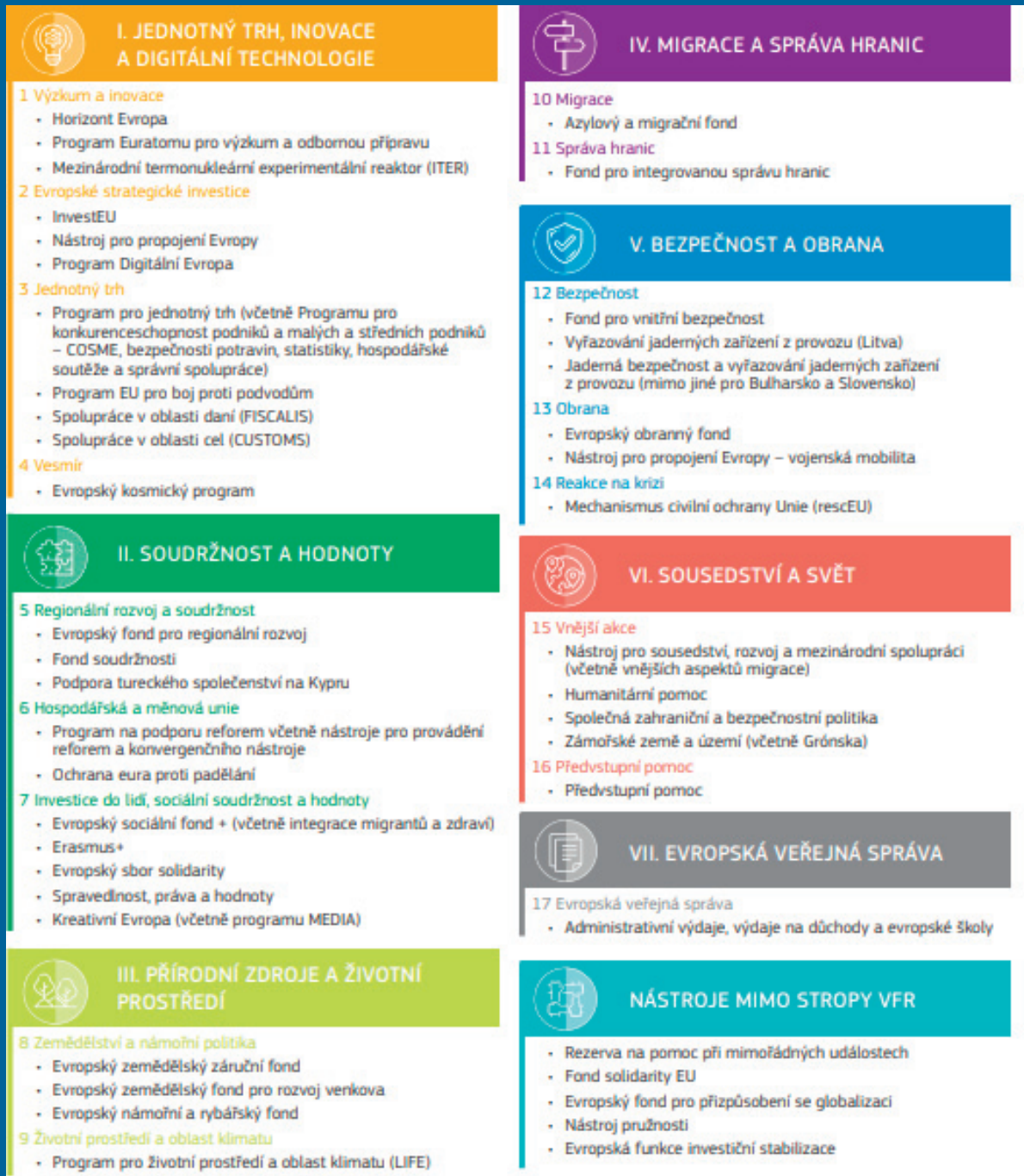
SCHÉMA 10



NOVÝ VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC NA OBDOBÍ 2021–2027 (V MILIARDÁCH EUR, BĚŽNÉ CENY)

ZDROJ: Komise – Rozpočet EU

SCHÉMA 11



NÁVRH KONCEPCCE PROGRAMŮ VFR NA OBDOBÍ 2021-2027

Zdroj: Komise - Rozpočet EU

* Evropský mírový nástroj představuje mimorozpočtový fond mimo finanční rámec.

2.2.3 NOVÉ PRVKY VFR 2020+

Komise ve VFR navrhla několik novinek. Některé z nich jsou více či méně kontroverzní a dotčení aktéři by na ně měly zaměřit svou pozornost. Podstatné nové prvky budou podrobněji popsány níže, společně s jejich možnými dopady.

2.2.3.1 Příjmy nového dlouhodobého rozpočtu

Systém financování rozpočtu EU nebyl významně reformován od roku 1988. Jeho celkovou stabilitu zajišťovaly tři hlavní kategorie příjmů: tradiční vlastní zdroje (TVZ), vlastní zdroje z daně z přidané hodnoty (DPH) a vlastní zdroje z hrubého národního důchodu (HND). Parlament v rámci projednávání VFR po roce 2020 zdůraznil, že je potřeba pokročit v oblasti nových vlastních zdrojů, aby mohly být sníženy vnitrostátní příspěvky.

Komise navrhla tento systém upravit:

- **Reformou stávajících vlastních zdrojů**, které budou tvořit 87 % příjmů EU. Docílit toho chce zachováním tradičních vlastních zdrojů, ale s nižší mírou nákladů na výběr, zachováním vlastního zdroje z HND a zjednodušením vlastního zdroje z DPH.
- **Zavedením souboru tří nových vlastních zdrojů**, které budou společně tvořit 12 % příjmů EU. Jednoho ze společného konsolidovaného základu daně z příjmů právnických osob (Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB), jednoho ze systému EU pro obchodování s emisemi (ETS) a jednoho z plastových obalových odpadů, které nejsou recyklovány.
- Postupným **zrušením oprav** existujících ve stávajícím systému.
- **Zvýšením stropů vlastních zdrojů**. Cílem je překonat dopad brexitu a začlenění Evropského rozvojového fondu (ERF) do rozpočtu EU a také pokrýt finanční závazky spojené s úvěry nebo finančními nástroji se zárukami z rozpočtu EU.

Slevy

Vystoupení Británie z EU otevírá příležitost vyřešit složitý systém slev. Komise navrhuje zrušit všechny slevy a snížit částku, kterou si členské státy ponechávají při výběru příjmů z cel (což je jeden z vlastních zdrojů pro rozpočet EU), z 20 % na 10 %. Aby se předešlo

náhlému a prudkému zvýšení příspěvků u některých členských států, navrhuje Komise rušit stávající slevy postupně během období pěti let.

2.2.3.2 PRÁVNÍ STÁT – ROZPOČET JAKO ZBRAŇ?

Dalším, silně kontroverzním prvkem je snaha zavést nový mechanismus na ochranu rozpočtu EU před finančními riziky. Týká se řádného finančního řízení a účinného využívání finančních prostředků EU ve spojitosti s podobou právního státu. Komise zde navrhla možnost pozastavit, omezit nebo zakázat přístup k finančním prostředkům EU úměrně míře těchto nedostatků.

Za všeobecné nedostatky týkající se právního státu se může dle návrhu považovat zejména:

- a) ohrožení nezávislosti soudnictví,
- b) neuskutečnění prevence, nápravy nebo sankce svévolných nebo protiprávních rozhodnutí orgánů veřejné moci, mimo jiné ze strany donucovacích orgánů, zadržování finančních a lidských zdrojů, které mají vliv na jejich řádné fungování, nebo nezajištění vyloučení střetu zájmů,
- c) omezování dostupnosti a účinnosti právních opravných prostředků, mimo jiné prostřednictvím omezujících procesních pravidel, nedostatečné provádění soudních rozhodnutí nebo omezování účinného vyšetřování, stíhání nebo trestání případů porušování práva.

Za porušení principů by mohlo dle návrhu hrozit:

- 1) pozastavení schválení jednoho nebo více programů nebo jeho/jejich změny, 2) pozastavení závazků, 3) snížení závazků, mimo jiné prostřednictvím finančních oprav nebo převodů na jiné výdajové programy, 4) snížení předběžného financování, 5) přerušování platebních lhůt, 6) pozastavení plateb.

Rozhodnutí o tom, zda všeobecný nedostatek v oblasti právního státu představuje riziko ohrožující finanční zájmy EU, by měla navrhnout Komise a přijmout Rada na základě hlasování obrácenou kvalifikovanou většinou (to znamená, že rozhodnutí se považuje za přijaté Radou, pokud Rada kvalifikovanou většinou

SCHÉMA 12



NAVRHOVANÉ NOVINKY V OBLASTI ZDROJŮ NOVÉHO VFR

Zdroj: Komise – Rozpočet EU

TAB. 4

| Vlastní zdroje | Rozpočet na rok 2018 | | | Odhadovaný roční průměr 2021–2027 | | |
|---|----------------------|--------------------|--|-----------------------------------|--------------------|--|
| | mld. EUR | % celkových příjmů | | mld. EUR | % celkových příjmů | |
| TVZ | 23 | 16 % | | 26 | 15 % | |
| (Zjednodušený) vlastní zdroj z DPH | 17 | 12 % | Příspěvky členských států: 120 miliard EUR (83 % celkových příjmů) | 25 | 14 % | Příspěvky členských států: 150 miliard EUR (84 % celkových příjmů) |
| Vlastní zdroj z HND | 103 | 71 % | | 103 | 58 % | |
| Vlastní zdroj z CCCTB | - | - | | 12 | 6 % | |
| Vlastní zdroj ze systému EU ETS | - | - | | 3 | 2 % | |
| Vlastní zdroj z plastových obalových odpadů | - | - | | 7 | 4 % | |
| Vlastní zdroje celkem | 143 | 99 % | | 176 | 99 % | |
| Příjmy jiné než vlastní zdroje | 2 | 1 % | | 2 | 1 % | |
| Příjmy celkem | 145 | 100 % | | 178 | 100 % | |

NAVRHOVANÉ ZMĚNY V POROVNÁNÍ SE STÁVAJÍCÍM ROZPOČTEM

Zdroj: EÚD stanovisko č. 5/2018

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Stále častěji se ozývají hlasy, které volají po nových vlastních zdrojích, jež by mohly nahradit nebo alespoň snížit příspěvky členských zemí vypočítané na základě HND. Komise po brexitu plánuje systém založený na dani z přidané hodnoty zjednodušit a zrušit všechny slevy, které členské země dojednaly. Komise navrhla snížení vlastního zdroje z HND o 13 procentních bodů. Cestou k němu je zavedení souboru nových vlastních zdrojů (z CCCTB, EU ETS a odpadních plastových obalů), což představuje 12% příjmů EU, mírné zvýšení zjednodušeného vlastního zdroje z DPH a zachování ostatních zdrojů (tradiční vlastní zdroje a jiné příjmy) na stejných celkových úrovních. Rovněž navrhla postupné rušení stávajících oprav, z nichž mají prospěch některé členské státy, a zvýšení stropů pro vlastní zdroje. Otázka zdroje, který se týká příspěvku za nerecyklovatelné plastové obalové materiály, je svým způsobem kontroverzní: jednotlivé státy bude motivovat ke snížení množství nerecyklovatelných plastových materiálů, což je pozitivní, ale znamená to méně peněz pro rozpočet EU.

Unie od počátku bojuje se stanovením vlastních zdrojů a tato otázka nebyla adekvátně vyřešena ani v navrhovaném VFR. Unie ve skutečnosti nemá vlastní zdroje a fakticky získává nejvíce prostředků z příspěvků členských států. K této otázce se kriticky vyjádřil i Parlament a Účetní dvůr (viz Postoje aktérů), s tím, že současný systém vlastních zdrojů je velice složitý, nespravedlivý, netransparentní a pro občany EU nesrozumitelný. Instituce proto podpořily vytvoření zjednodušeného systému, který by byl pro občany EU pochopitelnější. Vedle transparentnosti jde ale hlavně o zajištění jasně stanovených vlastních příjmů.

Unie potřebuje revizi vlastních zdrojů, nicméně návrh, který Komise předložila, k vhodné úpravě nevede. Například vnitrostátní příspěvek vypočtený podle množství nerecyklovaných plastových obalových odpadů v jednotlivých členských státech (0,80 € za 1kg) působil spíše jako trest pro členské státy než skutečný rozpočtový zdroj. Podobně 20 % příjmů ze systému obchodování s emisemi. Dalším novým zdrojem by měla být 3% paušální sazba uplatněná na nový společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob. Ten ovšem není platný a nebude ani v době spuštění nového VFR. Proto lze jen velmi těžko odhadnout jeho možné fungování a finanční prostředky, které by jeho prostřednictvím bylo možné získat.

Vlastní zdroje by měly být reformovány komplexně. Drobné úpravy s nejasným dopadem nebo ty, které dokonce působí jako trestání členských států, nejsou tím správným řešením. Komise by měla navrhnout skutečné vlastní příjmy, ale až po dohodě s členskými státy.

Klíčovou otázkou nových vlastních zdrojů jsou rozdílné dopady na jednotlivé členské země. Například daň z plastů je podle odhadů pro ČR výhodná (jako jediná z navrhovaných nových opatření), ve své podstatě to však je regulativní zdroj, jenž nemá z dlouhodobého hlediska potenciál.

nerozhodne o zamítnutí návrhu). Přitom by se mělo přihlížet k relevantním informacím, jako jsou rozhodnutí Soudního dvora EU, zprávy Evropského účetního dvora a závěry příslušných mezinárodních organizací. Dotčený členský stát by měl mít před přijetím jakéhokoli rozhodnutí příležitost, aby své důvody vysvětlil.

Komise v návrhu poukazuje na nutnost zajistit, aby důsledky dopadly na ty, kdo jsou odpovědní za zjištěné nedostatky. Měla by se proto zohlednit skutečnost, že jednotliví příjemci finančních prostředků EU, jako jsou studenti účastníci se programu Erasmus, výzkumní pracovníci nebo organizace občanské společnosti, nemohou být považováni za odpovědné za tato porušení. To je ovšem velmi těžké zajistit.

Je zřejmé, že důvodem pro tuto iniciativu jsou nedávné události v Polsku a Maďarsku, které se Komisi zatím nedaří řešit aktuálně platnými smluvními postupy. Polsko a Maďarsko se proti tomuto návrhu očekávaně hned ohradily, a je jasné, že pro přijetí takového kritéria budou nakonec muset hlasovat všechny členské státy.

Dle stávajících pravidel jsou všechny členské státy a příjemci povinni prokázat, že jsou dodržována příslušná pravidla EU a že mají k dispozici potřebnou správní a institucionální autoritu. Stávající víceletý finanční rámec rovněž obsahuje ustanovení, která mají zajistit, aby se efektivita financování z EU nezhoršovala špatnou hospodářskou a fiskální politikou.

Komise chce svým návrhem zajistit, aby tam, kam jdou peníze, působila funkční justice, aby daná země evropské peníze využívala skutečně podle pravidel a byla schopna reagovat na případné nesrovnalosti či podvody.

Návrh Komise je kontroverzní a z různých stran se na něj snáší kritika. Kritika nezpochybňuje potřebu dodržovat Smlouvy a zásady právního státu, vztahuje se nicméně k tomu, že návrh **odporuje principům kohezní politiky, protože by** za chyby „vlád“ mohly být trestány regiony, podnikatelé, studenti nebo zemědělci. Dalším bodem kritiky je fakt, že navrhovaný princip **odporuje čl. 7.**

Kritika návrhu

Nový mechanismus, navrhovaný jako součást víceletého finančního rámce pro roky 2021-2027, není takovou novinkou, jak se na první pohled může zdát, protože kopíruje koncept přijatý v rámci předchozího VFR (2014-2020). Ten navrhoval podobná opatření – propojení účelnosti evropských strukturálních a investičních fondů (ESI) s řádnou správou ekonomických záležitostí – a byl zahrnut do nařízení z roku 2013 o strukturálních fondech s cílem zcela nebo částečně pozastavit platby strukturálních fondů členským státům, které porušují limity deficitu ve výši 3% (nadměrné rozpočtové schodky). V návrhu pro období po roce 2020 je problematických několik aspektů. Navrhovaný princip není formálně navázán na postup stanovený v článku 7 Smlouvy o EU, resp. tento postup obchází. Jakýkoli návrh v rámci VFR, jehož cílem by mělo být propojení s porušováním právních předpisů, by měl být přinejmenším závislý na výsledku první fáze článku 7 SEU. Navrhovaný mechanismus je navíc v podstatě mechanismem sank-

ce (směrem k členskému státu), a proto také převyšuje (striktní) procesní pravidla v rámci čl. 7 (Mesquita 2018). Tento článek totiž nepředpokládá žádné sankce před vyhlášením, tj. v preventivní fázi. Navrhovaný mechanismus nejen předvídá sankce dříve, než jsou stanoveny, ale také umožňuje vytvoření paralelního postupu, založeného na sekundárním právu mimo rámec čl. 7 SEU.

2.2.3.3 Nástroje pro eurozónu

Komise v prosinci 2017 oznámila, že budoucí dlouhodobý rozpočet EU nelze zcela oddělit od cíle EU dokončit budování hospodářské a měnové unie (HMU). Podle Smluv jsou všechny členské státy EU součástí hospodářské a měnové unie, a to i ty, na které se vztahuje výjimka, a které se proto všechny zúčastní procesu evropského semestru.

Pro víceletý finanční rámec po roce 2020 Komise navrhuje způsob, jak maximalizovat dopad veřejných financí EU. Kromě podpory ve formě technické pomoci, grantů a úvěrů v rámci budoucích nástrojů EU mají vzniknout dva nové prvky: 1) nástroj k provádění reform, poskytující dodatečné granty za účelem podpory reform, které byly v evropském semestru označeny za prioritní; 2) stabilizační funkce, která má zajistit rychlou podporu za účelem udržení úrovně investic v případě velkých asymetrických otřesů.

Nový nástroj pro podporu reform s celkovým rozpočtem ve výši 25 miliard € má zajistit technickou a finanční podporu pro reformy na vnitrostátní úrovni. Tento program by měl být oddělený od budoucích evropských strukturálních a investičních fondů, ale

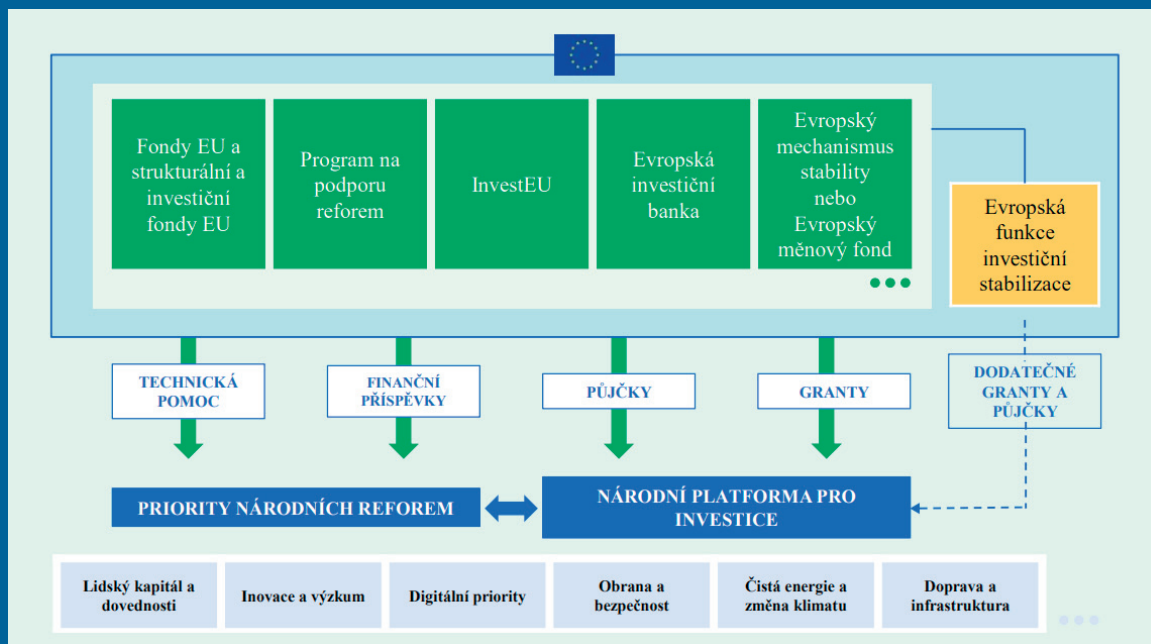
SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Snaha o zavedení zásady právního státu do principů kohezní politiky se nezdá být vhodná hned z několika důvodů. Potenciální příjemci podpory neodpovídají za svou vládu (za potenciálního porušovatele) a nemohou nijak ovlivňovat její chování. Neměli by být proto trestáni za to, že vlády členských států se chovají z pohledu EU nepřijatelně. Komise sice navrhuje, aby se sankce těchto aktérů nedotkly, ale již nespecifikuje, jak toho dosáhnout.

Navržený princip není v souladu s čl. 7 SEU. Snaha o uplatňování tohoto principu by mohla také způsobovat další odstředivé tendence v EU. Jedná se totiž v podstatě o výhrůzku pro členské státy.

Návrh je také příliš vágní, kromě výše uvedené kritiky není jasné, kdy a za jakých podmínek by mohl být použit. Komise společně se Soudním dvorem má širokou škálu možností, jak bojovat proti porušování principů a smluv EU.

SCHÉMA 13



NOVÉ ROZPOČTOVÉ NÁSTROJE PRO STABILNÍ EUROZÓNU V RÁMCI UNIE

Zdroj: Komise – *Nové rozpočtové nástroje pro stabilní eurozónu v rámci Unie*

měl by je doplňovat. Mělo by se jednat o reformy, které mohou podpořit odolnost domácích ekonomik – například reformy na trhu produktů a na trhu práce, reformy v oblasti vzdělávání, daňové reformy, reformy v oblasti vývoje kapitálových trhů, reformy ke zlepšení podnikatelského prostředí a investice do lidského kapitálu nebo reformy veřejné správy. Tento nový program má zahrnovat také zvláštní konvergenční nástroj na podporu členských států mimo eurozónu, které usilují o přijetí jednotné měny v průběhu období příštího víceletého finančního rámce.

Nová evropská funkce investiční stabilizace by měla doplňovat stávající nástroje na vnitrostátní a evropské úrovni s cílem vstřebávat rozsáhlé asymetrické makroekonomické otřesy v eurozóně. Kromě stávajících mechanismů se navrhuje, aby rozpočet EU poskytoval záruky za půjčky „back-to-back“ až do výše 30 miliard €.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Jednání o rozpočtu se také překrývá s diskuzí o reformách eurozóny. Snahy o stabilizaci a vytvoření samostatného rozpočtu eurozóny se pravidelně opakují. Například Maďarsko deklarovalo, že je proti vytváření jakékoliv paralelní struktury, která by mohla vést k faktickému vytvoření druhé úrovně členství. Podle slovenského ministerstva financí by měl stabilizační mechanismus v případě budoucích makroekonomických šoků na nadnárodní úrovni kompenzovat chybějící individuální měnovou politiku. Největším podporovatelem rozpočtu eurozóny je Francie, která tuto otázku obhajuje dlouhodobě.

Členské státy, neplatící společnou měnou, by se měly snažit omezit iniciativy Komise směřující k oddělování rozpočtu pro státy eurozóny.

2.2.3.4 Přidaná hodnota

EU se postupně snaží směřovat finanční prostředky do projektů, které mohou následně generovat další prostředky. Kromě toho EU podporuje projekty, které podle ní přinášejí tzv. přidanou hodnotu (EU Added-value, EVA). V návrhu nového VFR Komise navrhla navýšení podpory pro politiky a programy, které by měly mít širší dopady. Evropská přidaná hodnota by měla pomoci podporovat z unijního rozpočtu projekty, které nemají pouze lokální nebo regionální rozměr, ale zároveň určitý přeshraniční dopad, ať už na meziregionální nebo celoevropské úrovni.

Na výdajové straně rozpočtu se jedná například o narůstání objemu finančních prostředků na ochranu hranic a migraci, na vědu a výzkum, podporu inovací nebo na prosazování demokracie, svobody, právního státu, základních práv, rovnosti, solidarity, udržitelnosti a míru. Evropskou přidanou hodnotu je dle Komise nutné nacházet i na příjmové straně rozpočtu. V tomto případě se stále častěji hovoří o vzniku nových vlastních zdrojů.

2.2.3.5 Centrálně řízené programy

V rámci rozpočtu EU dlouhodobě posiluje úloha centrálně řízených programů na úkor programů spadajících do sdíleného řízení (kohezní politika, společná zemědělská politika). Tento trend lze očekávat i do budoucna (po roce 2027). Komise chce navýšit množství prostředků, jež plynou do centrálně řízených (komunitárních) programů. Centrálně řízené programy by se neměly nijak výrazně měnit, co se týká oblasti zájmu.

Právě tato možnost centrálně řízených programů by se měla otevřít členským státům, které obdrží méně peněz. Měly by mít možnost čerpat peníze tam, kde

jsou fondy EU otevřené všem – v oblasti vědy, digitalizace nebo třeba spolupráce v obraně a bezpečnosti.

Centrálně řízené programy jsou spravovány Komisí nebo specializovanými agenturami a přímo financovány z rozpočtu EU, která přispívá 40–70 %. Programy jsou víceleté a poskytují neinvestiční podporu. Finanční prostředky jsou použity na konkrétní a předem určené účely, které musí být v souladu s unijními cíli. Na rozdíl od strukturálních fondů se řídí odlišnými pravidly a finance také nejsou určeny pro členský stát, ale pro konkrétní program. U valné většiny programů existuje podmínka pro získání podpory, tj. vytvoření partnerství mezi několika subjekty z různých zemí. Cíle, metody a formy spolupráce by měly přesáhnout lokální, regionální nebo národní zájmy. Obecně jsou podporovány projekty, které mají celoevropské zaměření. Konečnými příjemci jsou jak veřejné, tak soukromé subjekty EU.

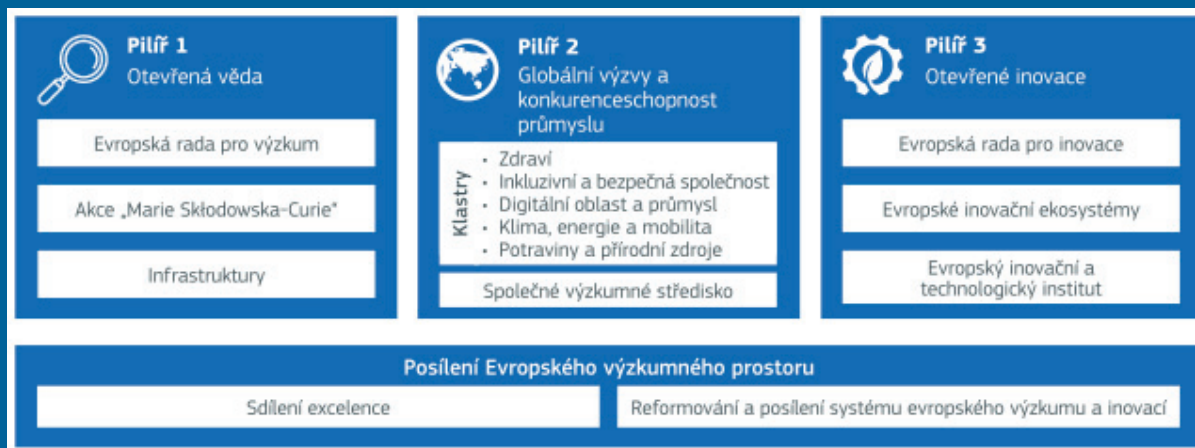
Výběr centrálně řízených programů EU z návrhu budoucího VFR:

- **Program Horizont Evropa** má navazovat na program Horizont 2020. Měl by se zaměřit na vědu a inovace a jeho cílem by mělo být posílení vědecké a technologické základny EU, podpora konkurenceschopnosti EU a její inovační výkonnosti, plnění strategických priority EU a řešení globálních výzev.
- **Fond InvestEU** má sdružovat všechny centrálně řízené finanční nástroje v jednotném pružném záručním nástroji na úrovni EU, použitelném pro celou škálu politik, čímž se dosáhne významných úspor z rozsahu a přilákají se soukromí investoři. V návaznosti na Evropský fond pro strategické investice bude fond InvestEU řešit mezery na trhu a suboptimální investiční situace. Dle návrhu má Fond InvestEU podporovat investice v plné součinnosti s příslušnými politikami a programy EU, jako je Nástroj pro propojení Evropy, Horizont Evropa, program Digitální Evropa nebo program pro jednotný trh.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Nejedná se o nic nového, EU výše uvedené hodnoty podporovala vždy. Komise se nyní spíše snaží ztraktivnit svůj rozpočet, přidat mu vznosné označení a přiblížit se tím občanům. „Evropskou přidanou hodnotu“ chce Komise sledovat u jednotlivých výdajových kapitol a obhájit tak množství vynaložených prostředků. Návrh nepředstavuje žádnou systémovou změnu, která by nastavení rozpočtu modifikovala.

SCHÉMA 14



PILÍŘE PROGRAMU HORIZONT EVROPA

Zdroj: *Horizon Europe*

- **Nástroj pro propojení Evropy** by měl podporovat investice a spolupráci pro rozvoj infrastruktury v oblasti dopravy, energetiky a digitálních odvětví a vzájemně propojovat evropské regiony. Je definován tak, aby byl v souladu s politickými cíli dekarbonizace a digitalizace evropského hospodářství. Zahrnuje tři hlavní složky: doprava, energetika a digitální oblast. Nástroj pro propojení Evropy má být řízen centrálně Komisí za podpory Výkonné agentury pro inovace a sítě.
- **LIFE** je program EU pro životní prostředí a oblast klimatu, který má přispívat k přechodu na oběhové, z hlediska zdrojů a energie účinné nízkouhlíkové hospodářství, které bude odolné vůči změně klimatu, k ochraně a zlepšení kvality životního prostředí, ochraně přírody a zastavení a zvrácení úbytku biologické rozmanitosti.
- Nový **Program pro jednotný trh** by měl díky zajištění spolupráce mezi orgány podporovat jednak účinné fungování jednotného trhu a jednak poskytování služeb občanům a podnikům, zejména malým a středním. Dále podporuje zavádění norem a vytváření pravidel EU v oblastech, jako je přístup na trhy a k financování, ochrana spotřebitele, bezpečnost potravin, boj proti praní peněz, hospodářská soutěž, statistika, účetní výkaznictví nebo audit. Jeho součástí by měl být i program COSME pro malé a střední podniky a statistický program.

- **Program Digitální Evropa** by měl být nový program věnovaný digitální transformaci veřejných služeb a podniků, a to podporou průlomových investic do vysoce výkonné výpočetní techniky a dat, umělé inteligence, kybernetické bezpečnosti a pokročilých digitálních dovedností.

Většina států, které přistoupily po roce 2004, má poměrně negativní pohled na postupný odliv prostředků do centrálně řízených programů na úkor programů založených na sdíleném řízení (tj. ESI fondy).

ČR a centrálně řízené programy

ČR obecně prokazuje mírně rostoucí tendenci v zapojení českých subjektů do čerpání centrálně řízených programů. Vláda ČR sice usiluje o vyšší zapojení českých subjektů do těchto celoevropských programů, ministerstvo financí ale nepředpokládá, že by kvůli změnám ve spolufinancování došlo k větší účasti na těchto zdrojích. Komunitární programy nefinancují 100 % celkové částky projektu, a je tak nezbytná finanční spoluúčast žadajících subjektů či využití jiných zdrojů na dofinancování finálních výdajů.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Členské státy se musejí na popsanou situaci připravit a naučit se z uvedených programů čerpat. Státy, které z těchto programů vůbec nečerpají nebo čerpají jen málo, si musí analyzovat překážky pro větší zapojení (například překryvy s intervencemi kohezní politiky, nedostatečná informovanost, nízká motivace subjektů žádat o projekty) a současně při projednávání sektorové legislativy začít prosazovat takové podmínky pro implementaci jednotlivých programů, které jim budou vyhovovat.

Úloha finančních nástrojů v rozpočtu EU rovněž postupně posiluje, a členské státy by tedy měly připravovat funkční systémy na národní úrovni, které jim umožní se do nových schémat efektivně zapojit. Obecně by se finanční nástroje měly využívat v oblastech, ve kterých existuje omezený přístup k tržnímu financování a kde je jejich využití efektivnější než grantová podpora.

I nadále by měly existovat oblasti, ve kterých je nevratná forma podpory (tj. dotace) vhodným nástrojem pro financování projektů (například při podpoře vědy, výzkumu, vybrané infrastruktury či projektů veřejného zájmu).

Stále platí, že je patrná pomyslná hranice železné opony, východní státy ve výzkumu a vývoji oproti západním zemím zaostávají. Míra excelence zemí EU-13 je nízká. Neúčast ovšem není spojena s nižší kvalitou vědců, ale spíše s menšími zkušenostmi a bohužel také s nezájmem a strachem ze zapojení do evropských projektů.

2.2.3.6 Méně byrokracie

Komise ve svých návrzích opět přišla se snahou o snížení byrokracie a zjednodušení čerpání finančních prostředků, například pomocí [využívání](#) společného souboru pravidel. Komise rovněž navrhuje mírnější kontroly u programů s „dobrymi výsledky“ a současně větší důraz na vnitrostátní systémy a rozšíření zásady jednoho auditu. Mimo rámec zmíněného jednotného souboru pravidel mají být usnadněny synergie s dalšími nástroji EU, jako jsou SZP, Horizont Evropa, program LIFE nebo Erasmus+. Tzv. „pečeť excelence“ by měla [umožnit](#), aby byly úspěšně hodnocené projekty v rámci programu Horizont Evropa financovány z politiky soudržnosti, aniž by musely projít dalším výběrovým procesem.

Komise také navrhuje zásadně zjednodušit pravidla pro financování z EU, omezit byrokracii a usnadnit podávání žádostí o finanční prostředky EU. Jednotný soubor pravidel má pomoci snížit administrativní zátěž pro příjemce i řídicí orgány. Komise rovněž navrhuje zjednodušení pravidel státní podpory, aby bylo možno snadněji kombinovat evropské a vnitrostátní finanční prostředky.

2.2.3.7 Flexibilita jako základ

Flexibilita je zásadní prvek zejména v oblasti dlouhodobých rozpočtů, kde je obtížné plánovat budoucí vývoj. Na stupeň flexibility či rigidity finančního rámce má vliv řada parametrů – délka období, počet a nastavení výdajových okruhů, podíl výdajů EU (předem přidělených pro členské státy a regiony nebo předem určených „referenčními částkami“), rozpětí v rámci výdajového stropu a rozpětí mezi stropy finančního rámce a stropem vlastních zdrojů.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Snaha o menší byrokracii je krokem správným směrem. Pravidla by měla být jasná a jednoduchá. Kategorizace na programy s dobrými výsledky a udělování „pečetě excelence“ ovšem pravděpodobně nejsou oním krokem, který by celý systém zjednodušil. Úsilí o menší byrokracii bylo patrné ve většině dosavadních dlouhodobých rozpočtů, ale k výraznějšímu zjednodušení zatím nedošlo. Proto nelze očekávat, že by tomu nyní bylo jinak.

Nedávné zkušenosti ukázaly, že zásadní význam má flexibilita finančního rámce. V důsledku řady problémů, kterým Unie v posledních letech čelila, se stávající flexibilita využívalo maximálně. Rozpočet EU musí být dostatečně flexibilní, aby Unie mohla rychleji reagovat na nepředvídané potřeby. Komise proto navrhuje stávající mechanismy flexibility upravit a zavést novou „rezervu Unie“.

Tento princip obecně zahrnuje zvýšení flexibility v rámci programů a mezi programy navzájem, posílení nástrojů pro řešení krizí a vytvoření nové rezervy pro řešení nepředvídaných událostí a reakci na mimořádné situace v oblastech, jako je bezpečnost a migrace. Komise navrhla tři možné přístupy:

1) Flexibilita v rámci programů a mezi nimi navzájem

Komise navrhla rezervy pro flexibilitu v rámci programů. Kromě toho navrhuje, aby se částka, kterou lze přenést z jednoho programu do druhého v rámci téhož okruhu, zvýšila z 10 % na 15 %. Komise rovněž navrhuje možnost kombinovat různé formy finanční podpory, přesuny mezi různými způsoby řízení, „pře-programování“ financování v polovině období, jakož i specifické úpravy přidělů členským státům, aby se mohly přizpůsobit vývoji během daného období. Tím se ještě více zvýší flexibilita a zároveň zůstane zachována spravedlnost systému.

2) Flexibilita mezi okruhy a roky

Komise navrhuje vytvořit „rezervu Unie“, která má být financována z prostředků, jež zůstanou k dispozici v rámci stropů na závazky za předchozí rozpočtový

rok, a z finančních prostředků, které byly přiděleny do rozpočtu EU, ale nakonec nebyly při provádění programů vynaloženy. Tato rezerva by měla být nástrojem k řešení nepředvídaných událostí a nástrojem reakce na mimořádné situace v oblastech, jako je bezpečnost a migrace.

3) „Zvláštní nástroje“

Komise přezkoumala působnost zvláštních nástrojů, jako je rezerva na pomoc při mimořádných událostech, Fond solidarity EU a Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci. Tyto nástroje umožňují, aby byly do rozpočtu EU začleněny dodatečné finanční prostředky nad rámec stropů stanovených ve VFR. Komise navrhuje, aby se v příslušných případech rozšířila působnost těchto nástrojů, například tím, že se umožní čerpání rezervy na pomoc při mimořádných událostech uvnitř EU. Komise rovněž navrhuje zjednodušit postupy pro uvolnění prostředků z těchto nástrojů a zvýšit objem nástroje pružnosti na 1 miliardu € ročně (v cenách z roku 2018).

Po přezkumu v polovině období by mělo být zjištěno, zda jsou v programech pro zbylé roky zapotřebí nějaké změny. Hodnoceny by měly být nové priority, jejich výkonnost, doporučení a výzvy pro jednotlivé země. V rámci určitých mezí mají být možné převody zdrojů mezi programy, aniž by bylo zapotřebí formálního souhlasu Komise. Zvláštní ustanovení má v případě přírodních katastrof usnadnit zmobilizovat finanční prostředky EU ještě tentýž den. V rámci implementace **principu posílené flexibility** je počítáno s větší mírou součinnosti v rámci VFR.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Členské státy dlouhodobě požadují větší míru flexibility při přerozdělování evropských finančních prostředků. S větší pružností počítá také návrh Komise. Členské státy by měly mít možnost navrhnout programy, díky nimž by mohly lépe reagovat na své konkrétní problémy.

Víceleté finanční rámce mají obecně zajišťovat jistotu a stabilitu pro plánování, zároveň je ale nutné zachovat částečnou flexibilitu, zejména proto, aby bylo možné reagovat na nepředvídané události. EU s tím má zkušenosti z nedávné doby, kdy po vypuknutí migrační krize obtížně sháněla finanční prostředky. Právě v důsledku řady problémů, kterým Unie čelila v posledních letech, by větší flexibilita rozpočtu EU byla žádoucí. Flexibilita nového VFR by měla být zajištěna například prostřednictvím navýšení rozpočtových rezerv, které by bylo možné přesouvat mezi jednotlivými rozpočtovými kapitolami. Větší rezervy znamenají víc peněz, o kterých není rozhodnuto v rámci vyjednávání o nové VFR.

2.2.3.8 Kritéria pro přerozdělování peněz

Mezi hlavní novinky, které návrh přináší, patří i kritéria pro přerozdělování peněz mezi členské státy. Novým kritériem by měla být kromě výše HDP také míra nezaměstnanosti, integrace uprchlíků a dodržování zásad právního státu. Přesný způsob rozdělení fondů podle těchto kritérií je stále předmětem debat. Výše HDP má ovšem nadále zůstat základním kritériem, mezi další by se ovšem měla zařadit další kritéria.

Dopad na ČR

Podle návrhu by Česká republika měla odvést do rozpočtu EU 60,4 miliardy korun ročně, tedy 423 miliard korun za sedm let. Částka odpovídá tomu, kolik by ČR mohla z Bruselu získat. Česká republika by tak zůstala čistým příjemcem peněz, jejich přínos by už ale nebyl tak velký jako v současném období 2014–2020. Zajištění pozice čistého příjemce i po roce 2020 je jednou z priorit ČR

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Stanovování dalších kritérií je logickým krokem zejména v rámci kohezní politiky. Výše HDP totiž není jediným ukazatelem stavu regionu. Integrace uprchlíků je ale v současné době přinejmenším kontroverzním prvkem, který může podněcovat další neshody mezi členskými státy.

Tlak na prostředky z EU roste společně s přibývajícími výzvami, které je nutné řešit. Potřeba reformy financování EU je stále silnější a znatelnější – navzdory permanentně se prohlubujícímu integračnímu procesu.

2.2.3.9 Brexit

Odchod Spojeného království, významného přispěvatele do rozpočtu EU, bude mít finanční důsledky a budoucí finanční rámec tuto skutečnost musí zohlednit. Návrhy Komise se proto snaží reagovat na rozpočtové dopady brexitu. Komise kvůli snížení příjmů navrhla úspory v některých hlavních výdajových oblastech a reformy v rámci celého rozpočtu.

Odchod Británie z EU by měl po roce 2020 znamenat výpadek 8 % příjmů rozpočtu EU. Na druhou stranu bude velmi těžké přesvědčit tzv. úspornou čtyřku

(Rakousko, Nizozemsko, Dánsko a Švédsko), aby s návrhem navýšení rozpočtu EU a nových vlastních zdrojů souhlasila, protože zdůrazňuje, že zmenšení EU musí mít za následek i relativně nižší míru přerozdělování v rámci rozpočtu EU. Podle Komise je ovšem zvýšení rozpočtu EU klíčovým předpokladem pro zajištění správné rovnováhy mezi dlouhodobými politikami EU a novými výzvami. Logickým závěrem tedy je, že pokud mají být zachovány tradiční politiky, jako je kohezní politika a SZP, musí se příspěvky členských států zvýšit. Komise proto navrhla zvýšení stropu vlastních zdrojů, z jednoho procenta na 1,114 % HND.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Změny, které brexit může přinést, mohou být problematické zejména proto, že je těžké odhadnout jejich dopad a účinek. Není také jasné, jak se situace bude vyvíjet, zda a kdy nakonec dojde k faktickému odchodu Británie a jaké prostředky by Londýn ještě měl obdržet. Stejně tak není jasné, kolik prostředků bude do společného rozpočtu z Británie plynout.

2.3 VYBRANÉ OBLASTI PODPORY

2.3.1 MIGRACE A SPRÁVA HRANIC

Po zkušenosti z posledních let se pro Komisi stalo prioritou **řešení migrační krize a ochrana hranic**. Navrhovaný rozpočet EU pro **řízení migrace a azylu** má dosáhnout výše 11,3 miliardy EUR, zatímco v období 2014–2020 činil 7,3 miliardy €. Výzvy v oblasti migrace a bezpečnosti se proměňují a vyvíjejí, klíčovým prvkem navržených fondů by proto i zde měla být flexibilita.

Rozpočet EU pro **správu vnějších hranic** by měl být také výrazně navýšen, konkrétně by měl dosáhnout více než 21,3 miliardy € oproti 5,6 miliardy € v období 2014–2020. Komise navrhuje vytvořit nový Fond pro integrovanou správu hranic v hodnotě 9,3 miliardy € a přidělit více než 12 miliard € decentralizovaným agenturám, které členské státy podporují při ochraně hranic: Evropské pohraniční a pobřežní stráž a agentuře eu-LISA.

Kromě navrženého financování by měla **Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž** využít 12 miliard € přidělených agenturám, které podporují členské státy při správě a ochraně vnějších hranic. To by mohlo umožnit vytvoření stálého sboru složeného ze zhruba 10 000 příslušníků pohraniční stráže.

Tematický celek migrace, hranice a bezpečnost by se měl v budoucím rozpočtu Unie promítnout do čtyř nástrojů v rámci tří fondů: **Azylový a migrační fond (AMF)** má přispívat k efektivnímu řízení migračních

toků posílením společného evropského azylového systému, podporou legální migrace do Evropy a přispíváním k účinné integraci státních příslušníků třetích zemí do členských států při současném výrazném posílení politik návratu a zpětného přebírání do zemí mimo EU, jakož i posílením solidarity a sdílení odpovědnosti mezi členskými státy. Fond má podporovat činnosti související s migrací v zemích mimo EU v naprostém souladu a součinnosti s vnější činností EU.

Fond pro integrovanou správu hranic (IBMF) by měl být tvořen dvěma složkami, přičemž každá z nich má získat vlastní rozpočtové prostředky. Prostřednictvím složky pro správu hranic a víza (BMVI) má být poskytována podpora na provádění evropské integrované správy hranic a společné vízové politiky za účelem boje proti nelegální migraci a usnadnění legálního cestování. Složka pro vybavení pro celní kontroly (CCE) má prostřednictvím nákupu, údržby, případně modernizace relevantního, špičkového a spolehlivého vybavení pro celní kontroly přispět k provádění přiměřených a rovnocenných celních kontrol. **Fond pro vnitřní bezpečnost (ISF)** by měl pomoci zajistit vysokou úroveň bezpečnosti v Unii tím, že bude zaměřen na problematiku terorismu a radikalizace, organizovaného zločinu a kyberkriminality, jakož i na pomoc obětem trestné činnosti a jejich ochranu.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

EU v minulém období nebyla připravena na migrační krizi a doposud se nevypořádala s následky. Je tedy zcela logické, že by v této oblasti mělo dojít k navýšení prostředků.

2.3.2 BEZPEČNOST A OBRANA

Pro období 2021–2027 se očekává výrazné navýšení rozpočtu na bezpečnost a obranu, a to dle návrhu Komise na 27,5 miliard €.

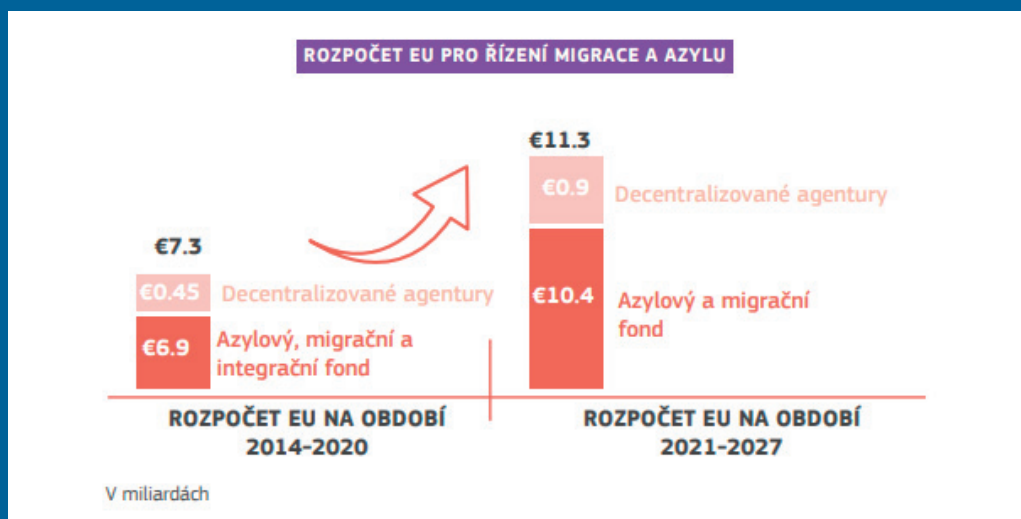
2.3.2.1 Vnitřní bezpečnost

Komise navrhuje více než zdvojnásobit prostředky na Fond pro vnitřní bezpečnost (ISF), což je zásadní finanční nástroj, který podporuje úsilí členských států v oblasti bezpečnosti, a sice z 1 miliardy € na 2,5 miliardy €. Kromě toho má být poskytnuto 1,1 miliardy € pro agentury EU působící v oblasti bezpečnosti a téměř 1,2 miliardy €

Představené související návrhy:

- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Azylový a migrační fond,
- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Fond pro vnitřní bezpečnost,
- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se jako součást Fondu pro integrovanou správu hranic zřizuje nástroj pro finanční podporu správy hranic a víza,
- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se jako součást Fondu pro integrovanou správu hranic zřizuje nástroj pro finanční podporu vybavení pro celní kontroly.

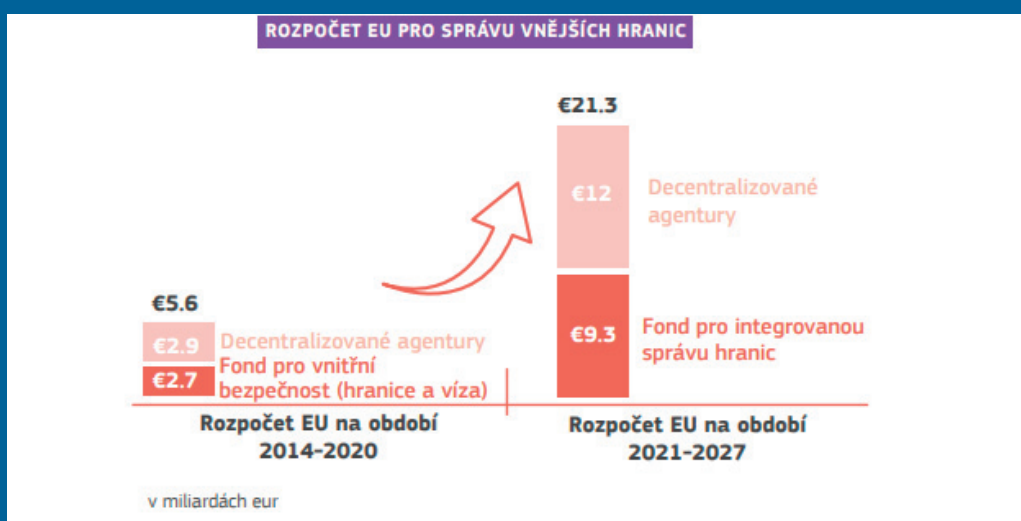
SCHÉMA 15



ROZPOČET EU PRO ŘÍZENÍ MIGRACE A AZYLU

Zdroj: Komise – migrace

SCHÉMA 16



ROZPOČET EU PRO SPRÁVU HRANIC

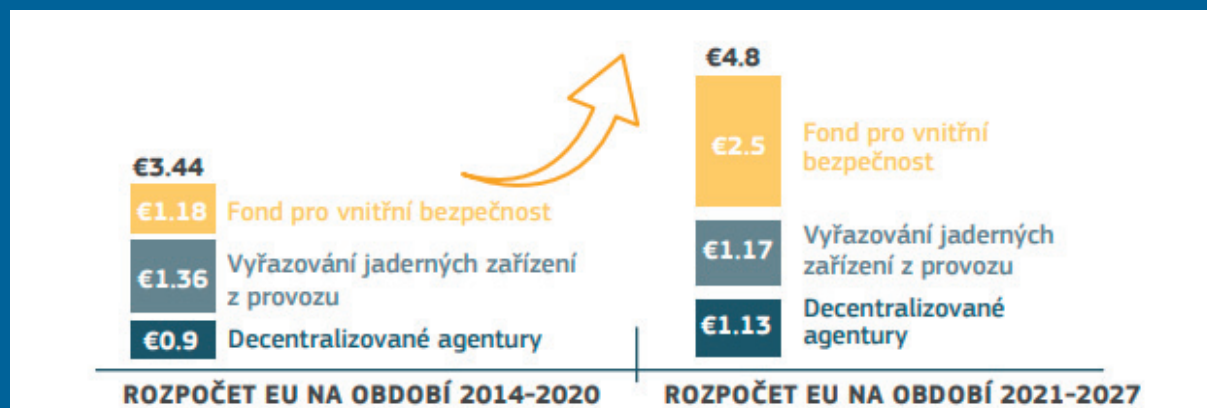
Zdroj: Komise – zabezpečení vnějších hranic

na bezpečnou likvidaci jaderných zařízení ze sovětské éry ve třech členských státech. Celková výše finančních prostředků na bezpečnost by se měla v příštím dlouhodobém rozpočtu EU na období 2021–2027 zvýšit na 4,8 miliardy €.

Hlavním cílem posíleného Fondu pro vnitřní bezpečnost by mělo být:

- zlepšit výměnu informací mezi donucovacími orgány EU,
- posílit společné přeshraniční operace,
- posílit schopnosti předcházet trestné činnosti a boj proti ní.

SCHÉMA 17



FOND PRO VNITŘNÍ BEZPEČNOST (V MILIARDÁCH €)

Zdroj: Komise pro vnitřní bezpečnost

2.3.2.2 Evropský obranný fond



Fond by měl koordinovat, doplňovat a posilovat investice jednotlivých členských států do obrany. Komise navrhuje, aby byl na Evropský obranný fond vyčleněn rozpočet ve výši 13 miliard €. EU se má zařadit mezi čtyři nejvýznamnější evropské investory do výzkumu v oblasti obrany. Podpora z Evropského obranného fondu má být doplněna finanční podporou z fondu InvestEU zaměřeného na odvětví obrany. Evropský obranný fond má přispívat ke strategické autonomii EU. Fond má podporovat spolupráci mezi členskými státy při vytváření interoperabilní obranné technologie a vybavení.

Jaderná bezpečnost a likvidace jaderných zařízení

Rozpočet EU na jadernou bezpečnost a vyřazování jaderných zařízení z provozu má pro období 2021–2027 činit 1 178 milionů €. Podpora by měla plynout také na Společné výzkumné středisko (JRC) a na obecná opatření v oblasti jaderné bezpečnosti a záruk.

Oblast energetického mixu by měla zůstat v kompetenci členských států. EU by tedy neměla na členské státy tlačit, aby odstavovaly své jaderné reaktory.

2.3.2.3 Reakce na katastrofy

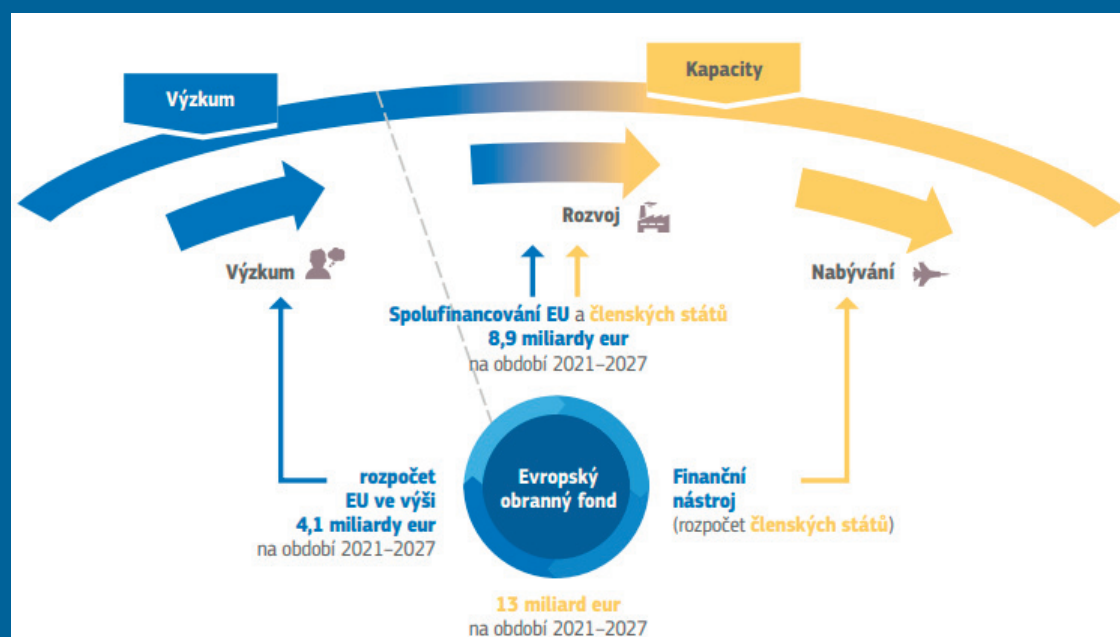


V listopadu 2017 Komise navrhla [rescEU](#) – nový evropský systém pro zvládání přírodních katastrof, který by posílil odezvu civilní ochrany v EU. V rámci systému rescEU mají být na evropské úrovni vytvořeny záložní kapacity civilní ochrany, například hasicí letouny, speciální vodní čerpadla, pátrací a záchranné prostředky pro práci ve městech, polní nemocnice a zdravotnické záchranné služby. Tyto kapacity mají doplňovat nástroje jednotlivých států a spravovat je má Komise. Mají pomáhat zemím zasaženým živelními pohromami, jako jsou povodně, lesní požáry, zemětřesení a epidemie. Ke zřízení nového systému rescEU a k posílení reakce civilní ochrany v EU navrhuje Komise výrazně navýšit rozpočet mechanismu civilní ochrany, a to z 577 milionů € v období 2014–2020 na 1,4 miliardy € v letech 2021–2027.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Vnitřní bezpečnost je klíčovou oblastí pro EU a její zajištění je vhodné řešit na nadnárodní úrovni. Rozhodujícím orgánem, který by měl zodpovídat za bezpečnost, by přesto mělo zůstat NATO, tedy alespoň v těch členských státech, které jsou jeho členy. Spolupráci na unijní úrovni při reakcích na katastrofy lze doporučit.

SCHÉMA 18



FUNGOVÁNÍ EVROPSKÉHO OBRANNÉHO FUNDU

Zdroj: Komise – Evropský obranný fond

2.3.3 SOUDRŽNOST A HODNOTY

2.3.3.1 Investice do lidí

Pod tuto prioritní oblast spadá regionální rozvoj, podpora reforem, boj proti padělání, HMU, investice do lidí (sociální, vzdělávací, dobrovolnické a mediální programy), spravedlnost, právo a hodnoty. Rozpočtová kapitola Investice do lidí odráží Evropský pilíř sociálních práv, který stanoví zásady pro rovné příležitosti a přístup na trh práce, spravedlivé pracovní podmínky a silnou sociální ochranu a začleňování.

Erasmus

Program Erasmus od svého vzniku v roce 1987 umožnil studium, odborné vzdělávání, dobrovolnickou činnost a získávání profesních zkušeností celkem 9 milionům lidí. Pro příští období programu Erasmus, které bude probíhat v letech 2021–2027, Komise navrhuje zdvojnásobit jeho rozpočet na 30 miliard €. To by umožnilo účast v programu 12 milionům lidí, což je třikrát více než v rámci stávajícího období. Upravený program má klást důraz na začleňování a oslovení většího počtu mladých lidí s omezenými příležitostmi, kteří budou mít možnost přestěhovat se

do zahraničí za účelem studia či zaměstnání. Erasmus spadá do projektů, které mají individuální rozměr. Vynaložené prostředky jsou relativně malé a dopad na účastníky může být významný. Erasmus sice podporuje pouze vybranou skupinu jednotlivců, ale přesto je nárůst podpory v této oblasti správným krokem.

Evropský sociální fond+ (ESF+)

Nový komplexní fond by měl přispět k realizaci evropského pilíře sociálních práv a má sloužit jako hlavní finanční nástroj EU pro posílení sociální dimenze Evropy. Jedná se o novou verzi stávajícího Evropského sociálního fondu. Finanční prostředky z fondu mají být přidělovány na klíčové politické priority a problémy občanů. Členské státy se značným počtem mladých lidí, kteří nemají práci ani se neúčastní vzdělávání či odborné přípravy, budou muset věnovat alespoň 10 % prostředků z ESF+ na opatření zaměřená na podporu mladých nezaměstnaných nebo na zapojení mladých lidí do pracovní-vzdělávacího procesu. Členské státy by měly z ESF+ vyčlenit nejméně 25 % prostředků na opatření podporující sociální začleňování.

SCHÉMA 19



ESF+

Zdroj: Komise – Evropský sociální fond+

ni. ESF+ má být více provázaný s ostatními fondy na podporu lidského rozvoje a lidí v nouzové situaci, jako je například Azylový, migrační a integrační fond, Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci a program na podporu strukturálních reforem.

Komise pro ESF+ navrhuje pro období 2021–2027 celkový rozpočet ve výši **101 miliard €** v současných cenách. Evropský sociální fond+ má být výsledkem spojení pěti stávajících fondů: Evropského sociálního fondu, Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí, Fondu evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD), programu EU pro zaměstnanost a sociální inovace (EaSI) a programu EU v oblasti zdraví.

2.3.4 JEDNOTNÝ TRH, INOVACE A DIGITÁLNÍ OBLAST

Komise navrhuje, aby v rámci příštího dlouhodobého rozpočtu (2021–2027) vznikl nový specializovaný program s rozpočtem **4 miliardy €**, který by měl posílit postavení spotřebitelů a umožnit rozvoj malým a středním podnikům.

Komise navrhuje, aby program pro jednotný trh v období 2021–2027 hospodařil s rozpočtem ve výši 4 miliard €. K dosažení cílů programu mají přispět další 2 miliardy €, které by měly být uvolněny z fondu InvestEU.

Odhad rozdělení prostředků programu pro jednotný trh by měl být následující: 5% spotřebitelé, 5% vytváření norem, 11% vnitřní trh, 14% statistiky, 24% konkurenceschopnost malých a středních podniků a 41% zdravotnictví.

2.3.4.1 Digitální transformace

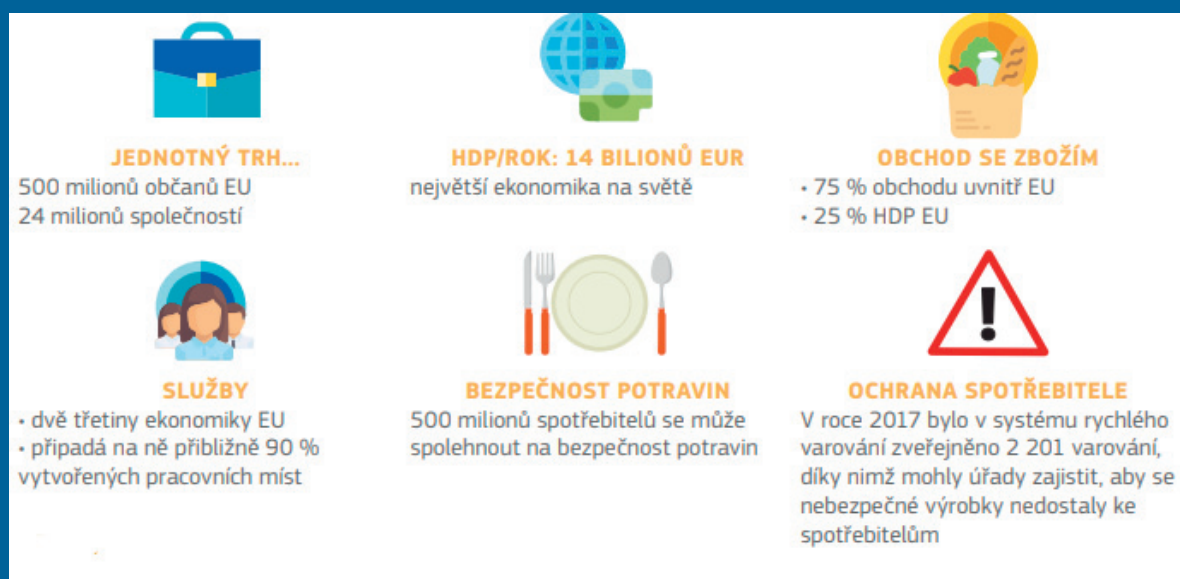


Digitální transformace je klíčem k rozvoji budoucího růstu v EU. Komise vytvořila nový program Digitální Evropa s celkovým rozpočtem 9,2 miliardy €, jehož cílem má být formovat a podporovat digitální transformaci evropské společnosti a ekonomiky. Program má podporovat investice do superpočítačů, umělé inteligence, kybernetické bezpečnosti a pokročilých digitálních dovedností.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Promyšlené a účelné investice „do lidí“ mohou mít výraznou přidanou hodnotu a mohou se pozitivně projevit v budoucnosti. Vhodné je zejména navýšení na prostředků v rámci programu Erasmus+, který mladým a učitelům umožňuje využívat zahraniční mobilitu a jejich individuální rozvoj. Podstatná je flexibilita, protože v současném finančním rámci jsou například alokovány prostředky na boj s nezaměstnaností i pro země, kde je nezaměstnanost tak nízká, že mají problém nějaké zaměstnance sehnat. Predikovat vývoj zaměstnanosti je obtížné, a proto by měl být umožněn převod prostředků v maximální možné míře.

SCHÉMA 20



JEDNOTNÝ TRH V EU

Zdroj: Komise – Jednotný trh

SCHÉMA 21



PĚT PRIORITNÍCH OBLASTÍ V RÁMCI PROGRAMU DIGITÁLNÍ EVROPA:

Zdroj: Komise – Digitální transformace

2.3.4.2 InvestEU



V rámci programu InvestEU by se mělo sloučit několik stávajících finančních nástrojů a rozšířit investiční plán pro Evropu – tzv. Junckerův plán. Komise chce stimulovat investice, inovace a tvorbu pracovních míst. Podle předpokladu by díky programu měly být aktivovány další investice v hodnotě 650 miliard €. InvestEU má podporovat čtyři různé oblasti politiky.



2.3.4.3 Nástroj pro propojení Evropy

Na období sedmi let (2021–2027) se navrhuje rozpočet ve výši 42,3 miliard €, kterým má Nástroj pro propojení Evropy podporovat projekty infrastruktury propojující EU a její regiony. Jeho cílem je také integrovat odvětví dopravy, energetiky a digitální odvětví, aby se urychlila digitalizace a dekarbonizace hospodářství EU. Konkrétně má 60 % rozpočtu podpořit plnění cílů v oblasti klimatu v souladu se závazky EU podle Pařížské dohody. Dále by měl přispívat k zacyklení investiční mezery v Evropě a vytvářet

SCHÉMA 22



**UDRŽITELNÁ
INFRASTRUKTURA**

Financování projektů v oblasti **udržitelné energetiky** | **digitální konektivity** | **dopravy** | **oběhového hospodářství** | **vodohospodářské, odpadové a jiné environmentální infrastruktury a dalších.**



**VÝZKUM,
INOVAČE A DIGITALIZACE**

Financování projektů v oblasti **výzkumu a inovací** | **uplatnění výsledků výzkumu na trhu** | **digitalizace průmyslu** | **růstu a rozvoje inovativních podniků** | **umělé inteligence a dalších.**



**MALÉ
PODNIKY**

Uspadnit **malým a středním podnikům** | **společnostem se střední tržní kapitalizací** přístup k finančním prostředkům.



**SOCIÁLNÍ INVESTICE
A DOVEDNOSTI**

Financování projektů v oblasti **dovedností, vzdělávání, odborné přípravy** | **sociálního bydlení, škol, univerzit, nemocnic** | **sociálních inovací** | **zdravotní péče, dlouhodobé péče a zpřístupňování** | **mikrofinancování** | **sociálního podnikání** | **integrace migrantů, uprchlíků a zranitelných osob a dalších.**

OBLASTI INVESTEU

Zdroj: *Komise – InvestEU*

pracovní místa a hospodářský růst. V neposlední řadě má nástroj umožňovat zavádění technologií vyvinutých v rámci programů EU v oblasti výzkumu a inovací tím, že podpoří jejich pronikání na trh a zajistí, aby transevropské sítě disponovaly vyspělými technologiemi.

Doprava:



- Rozpočet v celkové výši **30,6 miliard €** má financovat strategické dopravní projekty s cílem:
- urychlit práci na evropské dopravní síti,
- dekarbonizovat dopravu, například vytvořením evropské sítě dobíjecí infrastruktury pro alternativní paliva,
- investovat do dopravních projektů ve výši 11,3 miliard €,

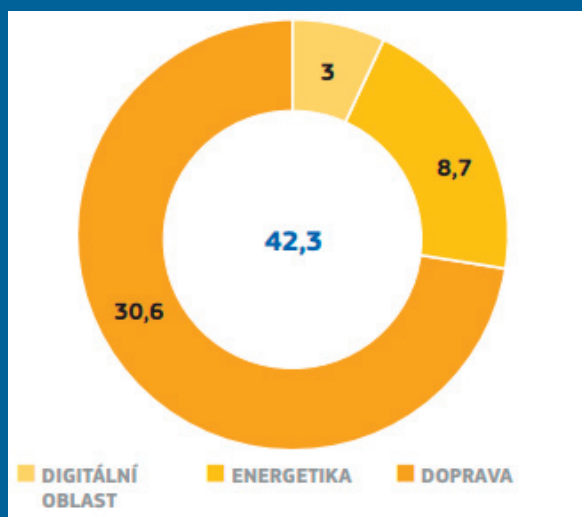
- upravit úseky dopravní sítě pro civilně-vojenské dvojí užití.

Energetika:



- S prostředky ve výši **8,7 miliard €** má nástroj pomoci dokončit energetickou unii a podpořit přechod Evropy na čistou energii s cílem:
- lépe propojit energetické systémy EU a učinit je odolnějšími vůči případným narušením dodávek,
- poprvé podpořit spolupráci členských států u přeshraničních projektů v oblasti obnovitelných zdrojů energie,
- podpořit klíčové infrastruktury transevropské energetické sítě.

SCHÉMA 23



PLÁNOVANÝ ROZPOČET PRO NÁSTROJ PRO PROPOJENÍ EVROPY (V MILIARDÁCH €)

Zdroj: Komise – Nástroj pro propojení Evropy

Digitální oblast:

- Prostředky ve výši **3 miliardy €** mají financovat infrastrukturu digitální konektivity s cílem:
- vytvořit širokopásmové sítě s velmi vysokou kapacitou,
- podpořit projekty, které jsou v souladu se strategií z roku 2016 pro gigabitovou společnost a které umožňují gigabitové připojení sociálním subjektům veřejného života, jako jsou nemocnice, zdravotní střediska, školy a výzkumná střediska, nebo umožňují zavádění sítí 5G na hlavních dopravních trasách,
- poskytnout velmi vysoce kvalitní bezdrátové připojení k místním společenstvím, například obcím, a významně přispět k propojení komunit a všech domácností v celé EU sítěmi s velmi vysokou kapacitou.



2.3.5 ZEMĚDĚLSTVÍ A KOHEZNÍ POLITIKA – STÁLE V CENTRU ZÁJMU

Politika soudržnosti a společná zemědělská politika nadále zůstanou největšími programy dlouhodobého rozpočtu. Komise navrhuje reformu obou těchto stěžejních politik dále úspory ve výši přibližně 6 % u politiky soudržnosti a 5 % u společné zemědělské politiky.

V případě řady zemí, mezi které patří i Česká republika a Slovensko, dojde s největší pravděpodobností k menšímu či většímu poklesu financí na kohezní politiku. Ekonomiky těchto států se totiž postupně přibližují k evropskému průměru, z čehož logicky vyplývá snížení prostředků. Komise do svého návrhu zařadila **tzv. záchrannou síť** (safety net), která má zajistit, že pokles prostředků na kohezi nepřekročí 24 %.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Podpora jednotného trhu je obecně pozitivní, záleží nicméně na konkrétních oblastech, které mají být podporovány. Dopravní projekty a digitalizaci je vhodné řešit na nadnárodní, unijní úrovni, stejně jako podporu vědy a výzkumu. Obdobně jako v předchozích oblastech ovšem platí, že prostředky musejí být vynakládány do oblastí, které daný stát potřebuje a které jsou pro něj vhodné a výhodné. S tím také souvisí již zmíněná flexibilita a vliv členských států na jednání/rozhodování o VFR.

2.3.5.1 Společná zemědělská politika

Pro společnou zemědělskou politiku navrhuje Komise nový model realizace. Členské státy by tak při rozhodování o využívání svých přidělených prostředků měly mít více flexibility. Cílem je, aby mohly navrhnout programy, které budou reagovat na problémy zemědělců a venkovských komunit.

V případě společné zemědělské politiky má být z nového víceletého finančního rámce vyčleněno **365 miliard €**. Jedná se zhruba o **28,5 % z celkového rozpočtu EU na období 2021–2027**. Dle návrhu Komise má jít z celkové částky 265,2 miliardy € na přímé platby, 20 miliard € na opatření na podporu trhu (EZZF) a 78,8 miliardy € na rozvoj venkova (EZFRV). Další 10 miliard € má být k dispozici prostřednictvím výzkumného programu EU Horizont Evropa, a to na podporu konkrétního výzkumu a inovací v oblasti potravinářství a zemědělství.

České zemědělství by mělo podle návrhu nového finančního rámce získat 7,7 miliardy € (zhruba 199 miliard Kč). Jedná se o pokles oproti stávajícímu období 2014–2020, kdy má ČR k dispozici 8,2 miliardy €.

Komise v návrhu stanovila nové cíle reformované SZP:

1. podporovat příjmy hospodářských podniků a jejich odolnost na celém území EU za účelem vyššího zabezpečení potravin,
2. posílit tržní orientaci a zvýšit konkurenceschopnost včetně většího důrazu na výzkum, technologie a digitalizaci,
3. zlepšit postavení zemědělců v hodnotovém řetězci,
4. přispívat ke zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně, jakož i k udržitelné energetice,
5. podporovat udržitelný rozvoj a efektivní řízení přírodních zdrojů, například vody, půdy a ovzduší,
6. přispívat k ochraně biologické rozmanitosti, zlepšení ekosystémových služeb a zachování přírodních stanovišť a krajiny,

7. přilákat do odvětví mladé zemědělce a usnadnit rozvoj podnikání ve venkovských oblastech,
8. podporovat zaměstnanost, růst, sociální začlenění a místní rozvoj ve venkovských oblastech, včetně bi-ohospodářství a udržitelného lesního hospodářství,
9. zlepšit reakci zemědělství EU na společenskou poptávku v oblasti potravin a zdraví, včetně poptávky po bezpečných, výživných a udržitelných potravinářských výrobcích, jakož i požadavcích na dobré životní podmínky zvířat.

Prioritou SZP mají nadále zůstat přímé platby, ale také podpora malých a středních farem a pomoc mladým zemědělcům. Přímé platby zemědělcům mají být od 60 000 € výše omezeny a maximální hranicí („stropem“) má být 100 000 € na jednu farmu. Podle Komise by mělo dojít k zajištění spravedlivějšího rozdělování plateb. Se zastropováním přímých plateb však hlasitě nesouhlasí některé členské země, zejména Česká republika, Slovensko, Maďarsko a Polsko, ale také Francie, která je v rámci SZP největším příjemcem. Důvodem kritiky ze strany ČR je fakt, že české farmy mají z dob bývalého režimu daleko větší rozlohu než v ostatních zemích EU. A právě tyto velké zemědělské subjekty by po zastropování získaly jen 100 000 € ročně.

Návrh Komise počítá s tím, že peníze budou muset být používány efektivněji než dříve, snížení dotací by se tak v zemědělském sektoru nemělo negativně projevit. Členské státy mají v novém období vyčlenit minimálně 2 % svých přímých plateb pro podporu mladých začínajících zemědělců.

Společná zemědělská politika se dlouhodobě snaží propojit své cíle s ohledem na životní prostředí a klima. Zemědělci musejí využívat postupů šetrných k přírodě a modernizovaná SZP má takový přístup od zemědělců vyžadovat přísněji, jelikož podmínkou pro vyplácení dotací má být i splnění požadavků právě v oblasti klimatu a životního prostředí. Na opatření v oblasti životního prostředí a klimatu má být vyhrazeno nejméně 30 % prostředků, které daný členský stát získá na rozvoj venkova. Kromě možnosti převádět 15 % prostředků mezi pilíři mají mít členské státy možnost převést u výdajů na opatření v oblasti klimatu a životního prostředí dalších 15 % z prvního do druhého pilíře. Podle očekávání by k opatřením v oblasti klimatu mělo přispět 40 % z celkového rozpočtu SZP.

Návrh budoucí podoby SZP také počítá se zavedením definice tzv. skutečného zemědělce (genuine farmer) čili zemědělce, jehož hlavní náplní je práce v zemědělství. Nová definice má nahradit donedávna používanou kontroverzní definici tzv. aktivního zemědělce, která byla kvůli nesouhlasu členských států včetně ČR [zrušena od počátku letošního roku](#). Jejím smyslem je vyřadit z čerpání farmáře, pro které zemědělství není hlavním zdrojem příjmů. Mohla by podpořit zejména malé a střední podniky (namísto velkých ag- roholdingů), jimž však na druhou stranu může přinést další byrokracii. Dle principu skutečného zemědělce by na zemědělskou podporu nemuseli dosáhnout například ti zemědělci, kteří provozují přidruženou výrobu, věnují se agroturistice nebo finalizují produkci. Další omezení by definice mohla přinést pro osoby, které hospodaří vedle svého hlavního zaměstnání. Podle návrhu Komise má být definice skutečného zemědělce ponechána v rukou členských států a její zavedení by mělo být dobrovolné.

Obecně by reforma SZP měla vést k menší přímé podpoře a větší ochraně krajiny.

1. inteligentnější Evropa díky inovacím, digitalizaci, ekonomické transformaci a podpoře malých a středních podniků,
2. zelenější, bezuhlíková Evropa díky provádění Pařížské dohody a investicím do transformace energetiky, obnovitelných zdrojů a boje proti změně klimatu,
3. propojenější Evropa díky strategickým dopravním a digitálním sítím,
4. sociálnější Evropa díky provádění Evropského pilíře sociálních práv a podpoře kvalitní zaměstnanosti, vzdělávání, dovedností, sociálního začleňování a rovného přístupu ke zdravotní péči,
5. Evropa bližší občanům díky podpoře místně vedených strategií rozvoje a udržitelného rozvoje měst v celé EU.

Komise navrhla rozpočet ve výši 373 miliard € v závazcích. Hlavním cílem návrhu je politiku modernizovat, „zflexibilnit“, zjednodušit a připravit ji na nové

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Snaha o zastropování je (navzdory odlišnostem ve struktuře zemědělských podniků v jednotlivých zemích) správným krokem. Smyslem zemědělské politiky EU již není snaha zajistit potravinovou soběstačnost, jako tomu bylo na počátku integrace. Dnešním hlavním cílem je zachování charakteru krajiny a podpora života na venkově. Právě velké farmy, které jsou typické pro ČR, kde je až 85 % velkých farem nad 100 ha, těmto cílům nenapomáhají. Jedním z přímých důsledků koncentrace zemědělství je neefektivní směřování dotací a podpory ze SZP EU do velkých farem, které často nenapomáhají plnění cílů ochrany krajiny a ekologický rozměr. Cestou k ochraně krajiny a venkova je tedy podpora menších zemědělců, kteří o krajinu a o rozvoj venkova pečují citlivěji.

2.3.5.2 Kohezní politika

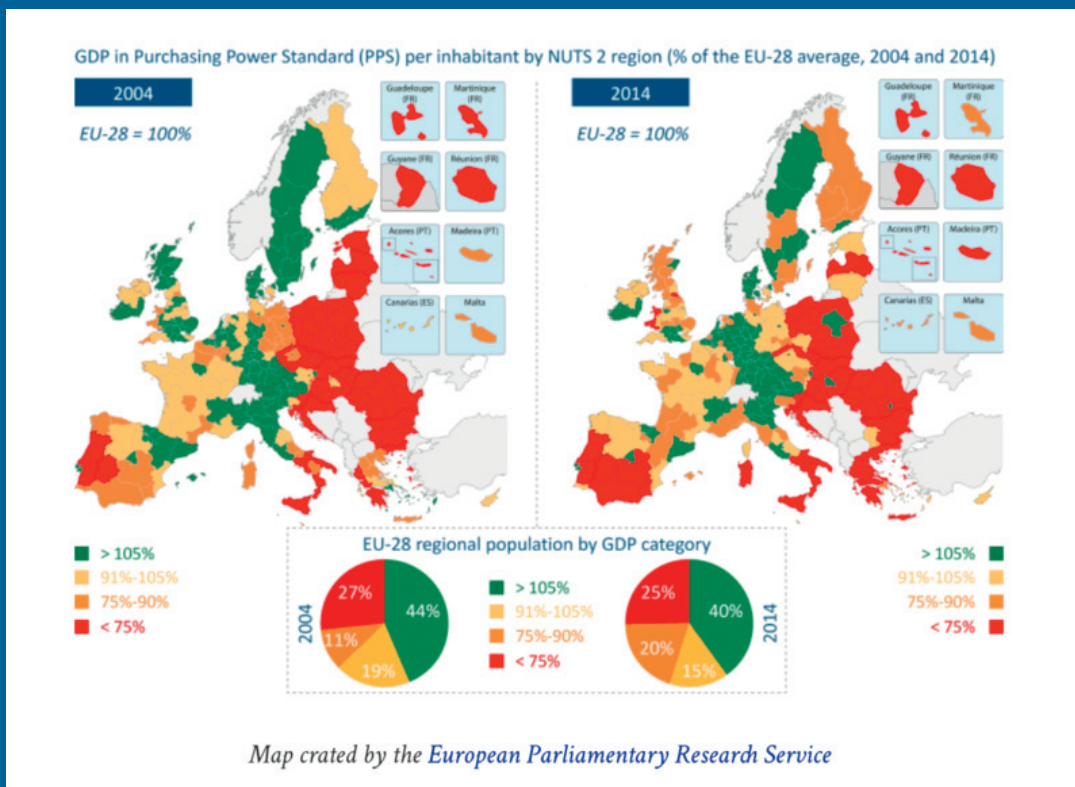
Politika soudržnosti má i nadále přispívat ke snižování hospodářských, sociálních a územních rozdílů v jednotlivých členských státech. Nově má mít silnější vazbu na priority reformy v rámci evropského semestru a na nové priority, například inteligentnější, zelenější, nízkouhlíkovou Evropu, propojenější Evropu, Evropu se silnějším sociálním rozměrem a větší přiblížení Evropy občanům.

Kromě snížení financí na kohezní politiku v období 2021–2027 podle návrhu dojde i ke snížení tematických cílů ze současných jedenácti na pět:

výzvy. Největší změnou by měla být odlišná míra spolufinancování ze strany EU. Komise proto navrhuje větší míru participace lokálních orgánů. Do řízení finančních prostředků EU budou více zapojeny místní, městské a územní orgány. Větší míra spolufinancování zvýší odpovědnost za projekty financované EU v regionech a městech.

Ke změnám by nemělo dojít v rámci Fondu soudržnosti, ze kterého by měly čerpat členské státy, jejichž HND na obyvatele je nižší než 90 % průměru EU. Má se zvýšit míra spolufinancování na regionální úrovni a příspěvek EU má být stanoven na 40-70 %.

SCHÉMA 24



SROVNÁNÍ REGIONŮ V EU

Zdroj: European Parliamentary Research Service

Politika soudržnosti pro všechny regiony

Podle návrhu nakonec pro nějakou formu financování mají zůstat způsobilé všechny regiony EU. Existovaly totiž i jiné, restriktivnější návrhy. Regiony by i pro období po roce 2020 měly zůstat rozděleny do tří kategorií: (1) méně rozvinuté, (2) přechodové a (3) více rozvinuté. Metoda přidělování prostředků má být i nadále založena primárně na HDP na obyvatele, měla by být ovšem doplněna i o další nová, již zmíněná kritéria (nezaměstnanost mladých lidí, nízká úroveň vzdělání, změna klimatu a přijímání a integrace migrantů). Na prostředky ze strukturálních fondů mají moci dosáhnout i bohatší členské státy a tamější regiony, které se potýkají s dokončením průmyslové transformace, s nezaměstnaností apod.

Pro zisk prostředků bude nadále stěžejní stav konkrétních regionů. Mapa níže ukazuje, jak se regiony proměnily od roku 2014.

Nejvzdálenější regiony mají i nadále těžit ze speciální podpory EU. Na základě nové strategie by tyto regiony měly získat prostředky k tomu, aby rozvíjely

projekty týkající se například obnovitelných zdrojů energie.

Speciální podporu by měla moci získat města, která se potýkají s problémy, jako je znečištění ovzduší, nezaměstnanost a sociální vyloučení. Návrh předpokládá, že **6%** rozpočtu ERDF budou moci čerpat města na udržitelný rozvoj. Mimo to by měl vzniknout nový nástroj, **Evropská městská iniciativa**, pro spolupráci mezi městy, inovace a budování kapacit napříč všemi prioritami městské agendy EU (začleňování migrantů, bydlení, kvalita ovzduší, chudoba ve městech nebo přechod na jiné zdroje energie).

Rámec politiky soudržnosti pro období 2021–2027 by se měl také soustředit na místní okolnosti a podpořit rozvoj místních strategií růstu prostřednictvím městských, místních či jiných územních orgánů. Ke změnám by nemělo dojít u podpory tzv. komunitně vedeného místního rozvoje, tj. koncepce strategií prováděných místními akčními skupinami, do nichž jsou zapojeny místní orgány, občanská společnost a obchodní partneři.

TAB. 5

| | 2018 prices | Current prices |
|----|----------------|----------------|
| BE | 2 443 732 247 | 2 754 198 305 |
| BG | 8 929 511 492 | 10 081 635 710 |
| CZ | 17 848 116 938 | 20 115 646 252 |
| DK | 573 517 899 | 646 380 972 |
| DE | 15 688 212 843 | 17 681 335 291 |
| EE | 2 914 906 456 | 3 285 233 245 |
| IE | 1 087 980 532 | 1 226 203 951 |
| EL | 19 239 335 692 | 21 696 841 512 |
| ES | 34 004 950 482 | 38 325 138 562 |
| FR | 16 022 440 880 | 18 058 025 615 |
| HR | 8 767 737 011 | 9 888 093 817 |
| IT | 38 564 071 866 | 43 463 477 430 |
| CY | 877 368 784 | 988 834 854 |
| LV | 4 262 268 627 | 4 812 229 539 |
| LT | 5 642 442 504 | 6 359 291 448 |
| LU | 64 879 682 | 73 122 377 |
| HU | 17 933 628 471 | 20 247 570 927 |
| MT | 596 961 418 | 672 802 893 |
| NL | 1 441 843 260 | 1 625 023 473 |
| AT | 1 279 708 248 | 1 442 289 880 |
| PL | 64 396 905 118 | 72 724 130 923 |
| PT | 21 171 877 482 | 23 861 676 803 |
| RO | 27 203 590 880 | 30 765 592 532 |
| SI | 3 073 103 392 | 3 463 528 447 |
| SK | 11 779 580 537 | 13 304 565 383 |
| FI | 1 604 638 379 | 1 808 501 037 |
| SE | 2 141 077 508 | 2 413 092 535 |

NÁVRH ALOKACE FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ NA POLITIKU SOUDRŽNOSTI V OBDOBÍ 2021–2027 (V €)

Zdroj: Komise – *Regionální rozvoj a politika soudržnosti po roce 2020*

Nově by mělo být možné, aby region společně s jinými regiony využil část své alokace na financování projektů kdekoli v Evropě. Podpora by měla dosáhnout **9,5 miliardy €**. Návrh Komise týkající se evropského přeshraničního mechanismu by měl umožnit, aby se u konkrétního časově omezeného projektu či opatření dobrovolně uplatňovala pravidla jednoho členského státu i v sousedních členských státech. To by mohlo pomoci nárůstu přeshraniční dopravní infrastruktury nebo zdravotnických zařízení. Cílem je rozšířit „financovatelné“ meziregionální projekty v prioritních odvětvích, jako jsou data velkého objemu (big data), bioekonomika, účinné využívání zdrojů nebo propojená mobilita.

Komise by u programů s dobrými výsledky měla upřednostňovat mírnější kontroly a současně se více spoléhat na vnitrostátní systémy a uplatňovat zásadu jednoho auditu (a tím zabránit duplikaci kontrol).

Budoucí kohezní politika má vykazovat silnější míru vazby s Evropským semestrem a správou ekonomických záležitostí EU (governance). V plánu je zajištění koordinace s novým, posíleným **Programem na podporu reform**.

Kohezní politika by se měla věnovat také tématu **migrace**, a to jak přímo, tak v návaznosti na nový **Azylový a migrační fond**, jenž je součástí nástrojů, které budou podléhat jednotnému společnému základu pravidel.

Pokles prostředků z kohezní politiky by mohly členskými státy částečně nahradit peníze z centrálně řízených komunitárních programů EU, které například Česká republika a další východní členské státy v současném období příliš nevyužívají.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Je nutné se připravit na pokles prostředků a učit se čerpat peníze jinde. Současně je třeba respektovat redukce výdajů na kohezní politiku a zemědělství, jež je v porovnání s předchozí finanční perspektivou v podstatě mírná. Státy nemohou očekávat, že budou bohatnout, a současně dále čerpat podporu určenou pro chudší země. Větší zaměření budoucí kohezní politiky na strukturální reformy je v pořádku, za kontroverzní může být považováno předurčení určité části kohezní politiky pro integraci migrantů.

Dopad na ČR

Česká republika z rozpočtu EU pravděpodobně dostane méně, zhruba o čtvrtinu, nadále by však měla zůstat čistým příjemcem. V porovnání se současnou alokací ve výši 24 miliard € na období 2014–2020 by Česko mezi lety 2021–2027 podle předběžných odhadů mělo získat 17,8 miliard €. Změnit by se mělo postavení některých českých regionů, které již dosáhly vyšší úrovně ekonomického rozvoje. Sedm českých regionů na úrovni NUTS II se posunulo o 6 až 10 procentních bodů, a jsou tedy dnes „bohatší“ než některé regiony na jihu Itálie či Španělska.

Změny by se měly týkat například Plzeňského a Jihočeského kraje. Ty by se spolu se Středočeským (a možná i Moravskoslezským) krajem měly posunout z kategorie méně vyspělých regionů (s HDP/obyv. pod 75 % průměru EU) do kategorie tzv. přechodných regionů (s HDP/obyv. mezi 75 až 90 %). Do této kategorie v současném období spadá pouze Praha. Do kategorie méně vyspělých regionů by jako doposud měly patřit sdružené kraje Severozápad (Karlovarský a Ústecký kraj), Severovýchod (Liberecký, Královehradecký a Pardubický kraj) a Střední Morava (Olomoucký a Zlínský kraj), případně Moravsko-Slezsko (Moravskoslezský kraj).

Podle [studie Úřadu vlády](#) získala ČR během let 2007–2016 celkem 928 miliard Kč z fondů EU. Nejvíce prostředků směřuje do infrastruktury (silnice, železnice), následuje lidský kapitál (nová pracovní místa, rekvalifikace a vzdělání), soukromý sektor, výzkum a vývoj a technická pomoc. ESI fondy mají z dlouhodobého hlediska kladný vliv i na výši HDP. Největší vliv byl zaznamenán v roce 2015, kdy byl HDP o 3,5 % vyšší, než by byl bez fondů.

Klíčové prvky politiky soudržnosti podle ČR pro budoucí období:

- rozpočet EU orientovaný na výsledky a pokrývající rozvojové potřeby,
- sdílené řízení,
- územní dimenze,
- Evropská územní spolupráce,
- propojování ESI fondů s dalšími programy EU,
- tematická koncentrace,
- předběžné podmínky,
- Specifická doporučení Rady a propojení na Evropský semestr,
- finanční nástroje,
- výkonnostní rámec a pravidlo n+3,
- makroekonomické kondicionality,
- zjednodušené metody vykazování...

2.4 POSTOJE INSTITUCÍ

2.4.1 RADA PRO OBECNÉ ZÁLEŽITOSTI (GAC) – ÚLOHA PŘEDSEDNICTVÍ

V rámci Rady ve formátu GAC, která se VFR věnuje, je důležitým prvkem předsednictví v Radě EU, jež má usilovat o hledání kompromisu mezi členskými státy. Na konci prosince 2018 skončilo rakouské předsednictví, které vyvíjelo snahu k jednání o novém VFR. Od ledna 2019 se předsednictví ujala Bulharsko, na které se již před začátkem snášela kritika (nejen) ze strany Komise. Kritizována je zejména jeho nepři-

pravenost a malé úsilí. Je tedy otázkou, jak velkou prioritou nový VFR nakonec bude a jak budou jednání pokračovat v době dojednávání Brexitu a voleb do EP.

Nicméně v rámci [osmnáctiměsíčního programu](#) Rady pro období od ledna 2019 do června 2020 je završení jednání o VFR prioritou. Trojici bude během 18 měsíců tvořit Rumunsko (leden–červen 2019), Finsko (červenec–prosinec 2019), Chorvatsko (leden–červen 2020).

Program předsednictví od 1. ledna 2019 do 30. června 2020

Jedním z hlavních cílů je završení jednání o víceletém finančním rámci na období 2021–2027 v úzké spolupráci s předsedou Evropské rady. Dosažení tohoto cíle má být pro trojici klíčovou prioritou.

Trojice předsednictví má usilovat o finalizaci odvětvových návrhů, které s příštím víceletým finančním rámcem souvisejí. Zvláštní pozornost má věnovat náležitě rovnováze mezi tradičními politikami a novými společnými prioritami a výzvami. Trojice má věnovat zvláštní pozornost a úsilí všem legislativním návrhům souvisejícím s VFR na období 2021–2027.

Průběh jednání

Ministři nový VFR projednali již v červnu 2018. Následně se otázka budoucího financování dostala na pořad jednání v září, kdy ministři vytyčili své priority, včetně svých postojů ke způsobu, jakým návrh víceletého finančního rámce zohledňuje politické priority EU a evropskou přidanou hodnotu a k navrhovanému rozdělení finančních prostředků mezi různé oblasti politiky.

Od července 2018 jsou legislativní návrhy průběžně posuzovány pod vedením rakouského předsednictví, které se při tom přednostně zaměřuje na ty části nařízení, které by byly zapotřebí jako první v zájmu včasného zahájení VFR. Pozornost je tedy věnována především zjednodušení systému provádění a snížení byrokratické zátěže.

Návrh Komise předpokládá, že programování bude po pěti letech, tedy v roce 2025, povinně upraveno, tak, aby mohly programové orgány reagovat na nově vzniklé výzvy. Tento „přezkum v polovině období“ by probíhal ve spojitosti s příslušnými doporučeními pro jednotlivé země v roce 2024. Nicméně možnosti schválit projekty na sedmileté období jsou tím omezeny.

Rada pro všeobecné záležitosti 30. listopadu 2018 [projednala](#) balíček předpisů týkajících se politiky soudržnosti. Většina delegací podpořila návrhy předsednictví ohledně

- povinného charakteru dohod o partnerství,

- doby trvání programovacího období a povahy přezkumu v polovině období,

- územní spolupráce.

Ministři rovněž vzali na vědomí pokrok, jehož bylo dosaženo při projednávání balíčku pěti nařízení:

- nařízení o společných ustanoveních,
- nařízení o Evropském fondu pro regionální rozvoj a Fondu soudržnosti,
- nařízení o Evropském sociálním fondu plus,
- nařízení o evropské územní spolupráci (Interreg),
- nařízení o evropském přeshraničním mechanismu.

Rada projednala Nařízení o Evropském fondu pro regionální rozvoj a Fondu soudržnosti (EFRR/FS) a nařízení o Evropském sociálním fondu plus (ESF+). Pokud jde o nařízení o Evropském fondu pro regionální rozvoj a Fondu soudržnosti, Pracovní skupina pro strukturální opatření navržená ustanovení pozorně prozkoumala a vyjasnila vazby mezi jednotlivými cíli politiky a oblast působnosti podpory z Evropského fondu pro regionální rozvoj a Fondu soudržnosti.

V rámci jednání bylo projednáno i nařízení o evropském přeshraničním mechanismu. Členské státy podpořily myšlenku omezení nežádoucích důsledků souvisejících s problematikou hranic. Návrh sám o sobě však vyvolal řadu otázek, zejména ohledně dobrovolné povahy nástroje, další administrativní zátěže a plného uznání stávajících mechanismů, jako jsou dvoustranné dohody a státní smlouvy.

Rada také [přijala](#) návrh jednací osnovy, který má identifikovat a potvrdit otázky, jimiž by se mělo vyjednávat o víceletém finančním rámci zabývat. Tím se připravila na další jednání.

11. prosince 2018 Rada uspořádala politickou rozpravu o VFR. Ministři si vyměnili názory na hlavní otázky týkající se jednání a časový harmonogram jednání. Diskutovali zejména dokumenty z konce listopadu a připravovali jednání na následující zasedání Evropské rady.

2.4.2 EVROPSKÁ RADA – ROZPORY MEZI ČLENSKÝMI STÁTY

Evropská rada poprvé projednala návrh na prosincovém summitu. Zasedání se mělo soustředit na budoucí VFR, probíhající Brexit a problémy s ním spojené však téma upozadily a nejvyšší představitelé členských států se dohodli, že by měl být nový VFR přijat na podzim 2019. Tím zároveň odmítli představu Komise, která předpokládala dohodu na rozpočtu ještě před volbami do EP v květnu 2019.

Jednání odhalilo rozdílnost postojů členských států a třecí plochy, které mohou jednání silně zkomplikovat. Čistí plátcí nechtějí přispívat více a většina zemí je s dlouhodobým rozpočtem nespokojena. Státy odmítají zejména snižování prostředků na kohezní politiku a SZP. Část zemí se kriticky staví ke snahám o zavedení principu týkajícího se dodržování zásad právního státu.

2.4.3 EUROSUMMIT – ROZPOČET EUROZÓNY?

S budoucí podobou VFR souvisí také snahy o zavedení rozpočtu eurozóny. Zasedání eurosummitu proběhlo v prosinci po zasedání Evropské rady. Byly zde projednávány zejména návrhy na reformu HMU. Z původního velkolepého návrhu Francie ovšem zůstaly jen drobnosti. Balík peněz má zůstat součástí společných rozpočtů EU. Rozpočet by měl sloužit k posílení konkurenceschopnosti a konvergence. Představitelé EU se [dohodli](#), že v souvislosti s VFR pověří Euroskupinu, aby se zabývala koncepcí, podmínkami využívání a načasováním rozpočtového nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost pro eurozónu a na dobrovolné bázi pro členské státy mechanismu směnných kurzů II (ERM II). Ten by měl být součástí rozpočtu EU a měl by být konzistentní s dalšími politikami EU. Jeho výše by měla být určena v kontextu VFR. Prvky tohoto rozpočtového nástroje mají být dohodnuty v červnu 2019.

2.4.4 EVROPSKÝ PARLAMENT – VÍCE PROSTŘEDKŮ A KVALIFIKOVANÁ VĚTŠINA

Iniciativa týkající se VFR přichází od Komise, ale Parlament má v této zvláštní legislativní proceduře také nezastupitelnou roli. Prvním jeho výstupem bylo *Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. března 2018 o příštím VFR: příprava postoje Parlamentu k VFR po roce 2020*. Od března do prosince 2017 se tímto dokumentem zabývaly výbory EP a postupně [vyjadřovaly](#) svůj postoj. Parlament se vyslovil také k proble-

matice vlastních zdrojů a vydal *Usnesení Evropského parlamentu ze dne 30. května 2018 o víceletém finančním rámci na období 2021–2027 a vlastních zdrojích*. EP v dokumentu zdůraznil, že chce:

- zachovat financování SZP a politiky soudržnosti pro EU-27, alespoň na úrovni rozpočtu na období 2014–2020 v reálném vyjádření a dodržet přitom celkovou architekturu těchto politik;
- ztrojnásobit stávající rozpočet na program Erasmus+;
- zdvojnásobit finanční prostředky na podporu malých a středních podniků a na boj proti nezaměstnanosti mladých lidí;
- zvýšit stávající rozpočet na výzkum a inovace alespoň o 50 % s cílem dosáhnout výše 120 miliard €;
- zdvojnásobit prostředky na program Life+;
- zvýšit investice prostřednictvím Nástroje pro propojení Evropy;
- zajistit dodatečné financování na bezpečnost, migraci a vnější vztahy.

Dle EP by se měl VFR na období 2021–2027 stanovit na 1,3 % HND EU-27. Parlament mimo jiné podpořil návrhy Komise, pokud jde o reformu systému vlastních zdrojů. Pozitivně ocenil navrhované zavedení tří nových vlastních zdrojů a zjednodušení stávajícího vlastního zdroje, založeného na DPH. EP deklaroval, že výdajová i příjmová stránka příštího VFR by v nadcházejících jednáních měla být řešena jako jediný balíček a že bez odpovídajícího pokroku v oblasti vlastních zdrojů nebude s Parlamentem dosaženo dohody o VFR. Podpořil také zrušení veškerých rabatů a oprav.

Ve svém usnesení z listopadu 2018 se Parlament držel postoje z května 2018 a konstatoval, že se domnívá, že navrhovaná úroveň VFR neumožní Unii plnit její politické závazky a reagovat na důležité budoucí výzvy. Dále nesouhlasí s jakýmkoli snížením úrovně financování dlouhodobých politik EU zakotvených ve smlouvách, jako je politika soudržnosti a společná zemědělská a rybářská politika; především protestuje proti veškerým radikálním škrtnům, které negativně ovlivní samotnou podstatu a cíle těchto politik, například proti škrtnům navrženým pro Fond soudržnosti a Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova; v této souvislosti

nesouhlasí s návrhem snížit prostředky Evropského sociálního fondu plus (ESF+) navzdory tomu, že byla rozšířena jeho oblast působnosti a že do něj byly začleněny čtyři stávající sociální programy, zejména iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí.

Ve zkratce, poslanci považují Komisi předložený návrh budoucího dlouhodobého rozpočtu EU za výchozí bod. Navrhovaná výše prostředků však podle nich neumožní Unii plnit její politické závazky a reagovat v budoucnosti na důležité výzvy.

Plénium v listopadu 2018 odhlasovalo mimo jiné tyto priority pro příští dlouhodobý rozpočet:

- navýšení rozpočtu výzkumného programu Horizon Europe na 120 miliard € v cenách roku 2018 (Komise navrhuje 83,5 miliardy €)
- navýšení prostředků Evropského plánu pro strategické investice (tzv. Junckerův plán)
- vyšší rozpočet pro dopravní infrastrukturu a malé a střední podniky
- odmítnutí škrtů v rozpočtu kohezní a zemědělské politiky EU a ponechání jejich financování na aktuální úrovni (VFR 2014-2020)
- zdvojnásobení prostředků na boj proti nezaměstnanosti mladých a trojnásobné navýšení prostředků na program Erasmus+
- požadavek, aby příspěvek EU na plnění klimatických cílů tvořil nejméně 25 % výdajů VFR a aby co nejdříve dosáhl 30 %, nejpozději do roku 2027

Zdroj: *Dlouhodobý rozpočet EU: Parlament potvrdil své rozpočtové priority po roce 2020*

Ztratí státy svou moc?

Kromě navýšení prostředků na financování se Parlament vyjádřil k procesu přijímání. EP **se domnívá, že požadavek jednomyslnosti při přijímání a revizi nařízení o VFR představuje pro tento proces skutečnou překážku. Vyzval proto Evropskou radu, aby uplatnila překlenovací ustanovení stanovené v čl. 312 odst. 2 SFEU, a umožnila tak přijetí nařízení o VFR kvalifikovanou většinou.** Pokud by k tomu došlo, členské státy by přišly o výraznou možnost ovlivnit podobu budoucího VFR.

Účetní dvůr

Evropský účetní dvůr (EÚD) se v říjnu 2018 kriticky vyjádřil ke změnám systému vlastních zdrojů EU. Auditóři zhodnotili negativně zavedení souboru tří nových vlastních zdrojů, které mají společně tvořit 12 % příjmů EU (viz Příjmy nového dlouhodobého rozpočtu). Navrhované snížení míry nákladů na výběr tradičních vlastních zdrojů podle EÚD není odůvodněno studií, která by poskytla spolehlivé odhady nákladů vzniklých celním orgánům při výběru cel. Evropský účetní dvůr dále upozornil na to, že použití vlastního zdroje z konsolidovaného základu daně z příjmů právnických osob podléhá směrnici o této dani, která byla sice přijata Radou a provedena v členských státech, ale bude zavedena nejdříve několik let po začátku nového VFR. V souvislosti s navrhovanými novými vlastními zdroji mohou podle auditorů existovat omezení pravomocí v oblasti auditu, pokud jde o zdroje z CCCTB (společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob, Common Consolidated Corporate Tax Base) a z plastových obalových odpadů. Proto podle EÚD hrozí, že by tím mohla být ovlivněna kontrolovatelnost, a tudíž i odpovědnost. Dle auditorů vlastní zdroj z plastových obalových odpadů poskytuje členským státům pobídku k recyklaci většího množství plastů. Je však třeba zlepšit kvalitu údajů použitých pro výpočet tohoto vlastního zdroje.

Evropský účetní dvůr vydal pro Komisi dvě doporučení:

První doporučení: Přezkum legislativních návrhů Komise

Komise by měla přezkoumat své návrhy, pokud jde o nové vlastní zdroje:

- vlastní zdroj z CCCTB – Komise by měla zhodnotit pravděpodobnost vzniku tohoto zdroje během příštího VFR a důsledky jakéhokoli zpoždění,
- vlastní zdroj z EU ETS – Komise by ve svém návrhu měla objasnit, že tento zdroj nevytváří další pobídku pro členské státy ke snižování emisí skleníkových plynů. Měla by rovněž analyzovat dopad volatility spojené s tímto zdrojem příjmů,
- vlastní zdroj z plastových obalových odpadů – Komise by měla analyzovat, jak se částky, které mají být z tohoto zdroje vybrány, mohou snížit v důsledku změn chování domácností a hospodářských subjektů.

Druhé doporučení:

Znovu zvážit návrh Komise týkající se (zjednodušeného) vlastního zdroje z DPH

Komise by měla znovu zvážit svůj návrh (zjednodušeného) vlastního zdroje z DPH. Pokud se rozhodne tento zdroj příjmů zachovat, měla by:

- buď upřesnit, že navrhovaná zjednodušení nevedou k výpočtu příspěvků z DPH ze základů daně zatížených základní sazbou,
- nebo zavést nový zdroj příjmů založený pouze na příjmech z DPH.

Auditoři proto doporučují, aby Parlament a Rada požádaly Komisi o následující:

- zhodnotit pravděpodobnost použití zdroje založeného na daních z příjmu právnických osob v příštím rozpočtovém období,
- objasnit, že zdroj založený na emisích nevytváří další pobídky pro členské státy ke snižování emisí skleníkových plynů a analyzuje dopad jeho nestálosti,
- zvážit, jak mohou klesat výnosy z plastového odpadu z důvodu změn chování spotřebitelů,
- přehodnotit návrh DPH.

Auditoři se kriticky vyjádřili také k nové podobě SZP. Tvrdí, že by plány SZP měly být „zelenější“, důsledně založené na výkonnosti a měly by vést k lepšímu vyvozování odpovědnosti. Když Komise zveřejnila svůj návrh nové SZP po roce 2020, zdůraznila, že významnou prioritou budou životní prostředí a klima. Auditoři jsou si vědomi toho, že navrhovaná reforma obsahuje nástroje, které mají tyto cíle podpořit, avšak cíle podle jich nejsou ani jasně vymezeny, ani vyčísleny. Zůstává tedy nejasné, jak „zelenější“ SZP posuzovat či měřit. Odhad Komise, jak SZP přispěje k cílům v oblasti změny klimatu, se auditorům navíc jeví jako nerealistický. Konstatují, že mnohá z navrhovaných řešení jsou velmi podobná současné SZP. Zejména to, že největší část rozpočtu by i nadále připadala na přímé platby zemědělcům na základě dané výměry vlastněné nebo užívané půdy. Tento nástroj však vhodně neřeší mnoho environmentálních problémů a nepředstavuje ani nejefektivnější podporu přijatelných příjmů. Návrh zavádí klíčové změny způsobu, jakým by se politika v praxi prováděla. Důraz se přesunul z dodržování

předpisů na výkonnost, což auditoři vítají. Domnívají se však, že návrh neobsahuje nutné prvky účinného systému výkonnosti. Nová SZP by potřebovala více výkonnostních pobídek a cíle, které mají zřetelnou souvislost s výstupy, výsledky a dopady. Další klíčovou změnou je nová definice způsobilosti k platbám SZP v EU, která však vzhledem k omezením navrhovaného modelu pravděpodobně povede k oslabení rámci získávání jistoty. Kontrol a auditů bude méně a budou méně účinné, upozorňují auditoři.

Auditoři také poukazují na chybějící spolehlivý externí systém kontroly. Podle návrhu by Komise nedostávala ani kontrolní statistiky od platebních agentur, ani vyjádření jistoty o platbách jednotlivým zemědělcům od certifikačních orgánů. Auditoři varují, že by se tím oslabila odpovědnost Komise. Současně by bylo obtížnější uplatňovat koncepci jednotného auditu, zejména kvůli omezené úloze certifikačních orgánů.

2.5 POSTOJE ČLENSKÝCH STÁTŮ

Postoje členských států lze ve stručnosti zhodnotit tak, že všichni čistí přispěvatelé, zejména pak Nizozemsko, Rakousko, Švédsko a Dánsko, tvrdí, že škrtky v rozpočtu jsou příliš malé. Na druhou stranu země střední a východní Evropy, které přímo využívají kohezní fondy, nesouhlasí se snížením prostředků na kohezní politiku a zemědělství. Státy SVE by navíc měly z rozpočtu obdržet méně finančních prostředků než dříve. Důvodem je jednak konvergence a jednak jiné nastavení pro přidělování peněz. Rozdělení prostředků z Fondu soudržnosti EU, zaměřených na chudší regiony, by tentokrát mělo více podporovat jižní země – Itálie, Řecko a Španělsko, které prošly hlubokou finanční a hospodářskou krizí, zatímco ekonomiky střední a východní Evropy zaznamenaly růst. Komise tvrdí, že právě tohle dokazuje úspěch politik soudržnosti, protože státy SVE se postupně přibližují bohatší části EU.

2.5.1 PŘÁTELÉ KOHEZE – SPOLUPRÁCE CHUDÝCH?

Na konci listopadu v Bratislavě [proběhl](#) summit „Přátel koheze“. Summit se uskutečnil z iniciativy slovenského premiéra Petera Pellegriniho a účastnilo se ho celkem 16 členských států, především kohezní země a státy jižního křídla EU (chudší země EU). Společné prohlášení uvádí, že státy nesouhlasí se snižováním peněz na kohezi a zemědělství a s nárůstem národního spolufinancování projektů podporovaných z fondů EU.

Právě kohezní politika a SZP je pro většinu států nejdůležitější kapitolou evropského rozpočtu. Státům vadí zejména to, že objem finančních prostředků na kohezi poklesne dle plánu o 24 %, a dále plánovaná změna pravidla n+3 na n+2. V praxi to znamená, že bude nutné vyčerpat peníze na projekty už do dvou let namísto stávajících tří.

Slovenský premiér deklaroval, že skupina Přátel koheze musí být v EU viditelnější a projevovat jednotu, aby vyslala politický vzkaz na podporu společných zájmů a prosadit taj své zájmy.

Předmětem kritiky byl i návrh Komise, který počítá se zvýšením národního podílu spolufinancování projektů, na které státy dostávají peníze z evropských fondů.

Účastníci se shodli, že politika soudržnosti a SZP by měly být financované na úrovni minimálně současného rozpočtu na období 2014-2020, přičemž by mělo dojít k jejich zjednodušení. Státy se shodly také na tom, že to musí být ony, kdo rozhoduje, kam peníze půjdou. Důležitá je tedy možnost flexibility v rámci rozpočtu. Společné prohlášení by mělo být základem pro další jednání s Komisí.

Účastníci se následně [sešli](#) 30. 11. 2018 na zasedání Rady GAC, kde diskutovali o možnosti flexibilně reagovat na aktuální výzvy a zajištění dlouhodobého investičního prostředí v průběhu období či o nastavení podpory přeshraniční spolupráce. ČR by se chtěla zasadit o to, aby bylo možné Dohodu o partnerství aktualizovat. Dohoda o partnerství je základní strategický dokument uzavíraný mezi členským státem a Evropskou komisí, který zajišťuje čerpání evropských dotací v daném státě.

2.5.2 ČESKÁ REPUBLIKA

V části politické reprezentace ČR vyvolalo velkou vlnu kritiky v navrhované zastupování přímých plateb zemědělců. Český ministr zemědělství označil navržený finanční rámec pro české zemědělství za nepřijatelný a uvedl, že bude požadovat zachování stávající úrovně podpory z EU. Naopak česká Asociace soukromého zemědělství (ASZ), která reprezentuje menší podniky, návrh na zastupování vítá.

Navýšení finančních prostředků plynoucích na řešení migrace a správu hranic vzbudilo spíše pozitivní reakce. Přesun části fondů na řešení nelegální migrace dává smysl, aby se už neopakovaly dříve uvedené

problémy s nedostatkem prostředků. V otázce nových vlastních zdrojů se političtí představitelé neshodnou.

Česká republika nesouhlasí s tematickou koncentrací a novými politickými cíli kohezní politiky. Na první dva cíle (inteligentnější Evropa a zelenější, bezuhlíková Evropa) by mělo jít 75 % všech prostředků z kohezní politiky. Na dopravu, sociální politiku a Evropu blíže občanům (která zahrnuje například cestovní ruch) by mělo jít zbylých 25 %. V současném programovém období je tematická koncentrace vázána na regiony. Pro období 2021-2027 je navrženo, aby byla podpora navázána na státy dle hrubého národního důchodu, což může snižovat flexibilitu čerpání prostředků.

2.5.3 SLOVENSKO

Slovensko, stejně jako řada dalších zemí z SVE, nesouhlasí se snížením rozpočtu. Návrh, jak byl předložen, znamená pro Slovensko snížení prostředků o více než 20 %. Slovenský předseda vlády Pellegrini prohlásil, že čerpání z rozpočtu by mělo být podmíněno i plněním fiskálních pravidel Unie, s čímž by i vyspělejší větší ekonomiky mohly mít vážný problém. Tyto deklarace, které značí snahu o zastrasování nebo vydírání, mohou vést pouze k dalším problémům mezi členskými státy.

2.5.4 POLSKO

Podle návrhu EK mohou být fondy soudržnosti přidělené Polsku sníženy o téměř 25 % a zemědělské dotace o 15 %. Redukce může být ve skutečnosti ještě vážnější, a to z důvodu zvláštního mechanismu, týkajícího se podmíněnosti finančních prostředků na dodržování zásad právního státu. Komise navrhla, že v případě pozastavení finančních převodů pro daný členský stát je tento stát povinen vyplácet finanční prostředky příjemcům, například studentům programu Erasmus. Právě to může být pro polský státní rozpočet zvláště nákladné. Polsko má k tomuto návrhu silně negativní postoj.

2.5.5 V4

Jednání o dlouhodobém rozpočtu EU budou pravděpodobně velkou výzvou pro soudržnost *Visegrádské* skupiny. Při sjednávání současného finančního rámce došlo k určitému narušení spolupráce ve V4. Současné vyjednávání by mohlo odhalit limity spolupráce mezi členy skupiny.

Česká republika a Polsko usilují o vytvoření jednotného digitálního trhu, Slovensko zase nesouhlasí se zavedením nových přidělovacích kritérií přidanych k HDP na obyvatele. U Polska a ČR bude souhlas s navýšenými odvody do rozpočtu EU pravděpodobně podmíněn zajištěním spravedlivých podmínek pro implementaci fondů budoucího rozpočtu EU.

Právní stát

Maďarsko a Polsko se silně kriticky vyjadřují k návrhu na ochranu právního státu. Rozhodnutí Komise vnímají jako trest za svou kritiku migrační politiky a současné vnitropolitické změny. Snahu o vliv na vnitropolitické uspořádání a politický tlak negativně hodnotí i další země SVE. Maďarská vláda považuje tento plán za nemožný, protože „zavedení subjektivních kritérií by bylo v rozporu se smlouvami EU. Zastánci návrhu prohlašují, že je důležité, aby ve státě, kam jdou evropské peníze, byla funkční justice, aby se trestaly podvody ve veřejných zakázkách apod.“

Návrhem na propojení plateb evropských dotací s dodržováním pravidel právního státu může ještě více prohloubit rozdělení mezi východem a západem EU a mezi čistými příjemci a přispěvateli. Visegrádské země se dohodly na jednotném postoji v případě, že by EU chtěla podmínit čerpání finančních prostředků s požadavky na dodržování vlády práva.

2.5.6 NĚMECKO

V příštím rozpočtovém období by mělo Německo získat o 20 % méně prostředků ze strukturálních fondů EU. Na druhou stranu bude mít nárok na finanční prostředky více jeho regionů. Navrhované škrty jsou pro Německo citelné, všechny jeho regiony však nadále mají nárok na finanční prostředky, a to i ty nejbohatší.

Navíc se má rozšířit střední kategorie „přechodných regionů“, která se v Německu týká 31 regionů z 38. Mělo by to pomoci zejména východním spolkovým zemím. Celkově by Německo mělo obdržet 17,6 miliard €, což je podle Spolkového sněmu o 21 % méně než v současné době.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ

Množství připomínek (například ze strany Účetního dvora) naznačuje, že návrh předložený Komisí nelze brát za konečnou verzi budoucího dlouhodobého rozpočtu. V konečném znění se projeví vyjednávání členských států a zapojení orgánů EU.

Podle deklarací EU je zřejmé, že s odchodem Británie by mělo dojít k proměně celého systému. S ohledem na současnou situaci a předložené návrhy nic nenasvědčuje tomu, že by se EU jako celek měla proměnit.

Komise při tvorbě návrhu spolupracovala s Parlamentem, členskými státy, vnitrostátními parlamenty, příjemci finančních prostředků a dalšími zainteresovanými aktéry. V rámci otevřených veřejných konzultací, které proběhly na začátku tohoto roku, zpracovala přes 11 000 odpovědí.

Parlament má obavy, aby v prvních letech VFR 2021–2027 nedošlo k podobné platební krizi jako v současném období. Zapojení aktéři by si měli uvědomit, že na konci roku 2020 zůstane velký objem neuhrazených závazků, jejichž odhadovaná výše v důsledku značných zpoždění při plnění neustále roste a které budou muset být uhrazeny v příštím VFR. EP deklaroval, že hodlá pro příští VFR akceptovat pouze omezený a řádně odůvodněný rozdíl mezi závazky a platbami. Potvrdil také znovu svůj oficiální postoj, že úroveň prostředků VFR na období 2021–2027 by měla být vyšší a měla by být stanovena na 1 324,1 miliardy € v cenách roku 2018, což odpovídá 1,3 % HND EU-27. Parlament navrhl konkrétní oblasti, ve kterých by mělo dojít k navýšení prostředků.

Členské státy by neměly dovolit, aby přišly o vliv při schvalování nového VFR prostřednictvím změny procesu přijímání a zrušení jednomyslnosti. Pro Parlament a Komisi by se situace zjednodušila, ale na úkor členských států. Státy by měly mít možnost do stanovování dlouhodobého financování výrazně zasahovat, mimo jiné proto, že prostředky z EU ve velké většině končí právě ve členských státech.

Snahu o spolupráci skupiny „Přátel koheze“ lze zcela jistě hodnotit jako pozitivní. Státy se musejí snažit hledat společné jmenovatele, aby byly schopny něco prosadit. Nicméně přetrvávající rozpory mezi plátcí a příjemci budou jednání o budoucím VFR nadále komplikovat. Členské státy, zejména ty ze SVE, by si měly uvědomit, že snižování podpory je nevyhnutelným krokem, a měly by se soustředit na možnosti získávat prostředky z jiných zdrojů.

SHRNUTÍ A DOPORUČENÍ PRO BUDOUCÍ VFR

Dlouhodobý rozpočet je zrcadlem nejen fiskální politiky EU, ale také jejích politických témat a priorit. EU postupně ustupuje od dotací, které dosud byly hlavním prostředkem přerozdělování financí. Dlouhodobé rozpočty se v EU uplatňují od roku 1988, kdy vstoupil v platnost první Delorsův balík. Od té doby se proměnila jak struktura rozpočtů, tak množství přerozdělovaných peněz a prioritní oblasti podpory. Obecně lze říci, že postupně dochází ke snižování podpory v rámci SZP a ke snahám o podporu venkova, investičních projektů a projektů, které mohou vytvářet přidanou hodnotu.

Komise aktuálně projednávaný návrh VFR předložila začátkem května 2018. Nelze předpokládat, že by v něm došlo k nějakým razantním změnám. Jednání o VFR mohou vést k vážným tlakům mezi členskými státy a orgány EU. Problematické jsou například vztahy mezi Polskem, Německem a Komisí, které vycházejí z velmi odlišných přístupů k zásadním otázkám, jako je právní stát nebo charakter eurozóny. Právě otázka právního státu, která je důsledkem vnitropolitické situace v Polsku a Maďarsku, se ještě může stát velmi ožehavým tématem.

I přesto, že nelze očekávat zásadní změny, mají členské státy stále možnost prosadit některé ze svých priorit nebo odmítnout prvky, které jim nevyhovují. Důležité je ovšem postupovat systematicky a s rozmyslem.

- V první řadě si státy musejí stanovit vlastní priority a usilovat o konzistentnost vlastního postoje. Státy, které si nedokáží stanovit vlastní strategii a cíl, kterého chtějí dosáhnout, nakonec často neprosadí vůbec nic.

- Zadruhé je důležité si uvědomit, že osamocení stát těžko něco prosadí. Proto je nezbytné hledat partnery, se kterými lze uzavírat koalice a prosazovat to, na čem naleznou shodu. Zároveň si státy (zejména ty ze SVE) musejí uvědomit, že ze členství v EU plynou také povinnosti. Není možné očekávat stále stejně vysokou podporu ze strany Unie a odmítnat jiné zapojení. Také je jasné, že na státy, které nechtějí spolupracovat, bude Unie nahlížet přezíravě.
- Zatřetí, členské státy by měly využívat všechny možnosti, které jim Smlouvy nabízejí. Pokud se do jednání nezapojí hned od začátku a nebudou se snažit prosazovat své priority, v závěrečné fázi jednání už zpoždění nedoženou. Ve všech fázích jednání musejí být členské státy a další zainteresovaní aktéři zapojeni aktivně.

Tyto kroky mohou vést k tomu, aby členské státy prosadily své požadavky v rámci fungující struktury VFR. Existuje ovšem řada aspektů v nastavení dlouhodobých rozpočtů, které lze změnit a které by napomohly efektivnímu využití finančních prostředků, jež členské státy odevzdávají do společného rozpočtu. O těchto změnách je důležité vést diskuzi a nelze je prosazovat na poslední chvíli, jak se to bohužel často děje.

Návrhy na změny, které Komise představila pro VFR 2021-2027, nepřestávají žádnou zásadní systémovou změnu, spíše se snaží rozpočet z pohledu Komise atraktivitní a získat prostředky cestou, která často nemá oporu ve Smlouvách a která řešení problému financování spíše odsouvá na příští období, kdy se situace může opakovat. EU potřebuje komplexní reformu financování, která bude plánována déle než dva roky.

Z výše uvedeného textu vyplývá několik zásad a principů, kterým by členské státy i orgány EU měly věnovat náležitou pozornost, a dále také možné dopady a problémy budoucích dlouhodobých rozpočtů.

3.1 ČEMU VĚNOVAT POZORNOST

Ještě není vše ztraceno – musíme jednat

Skutečnost, že příští volby do Evropského parlamentu se budou shodovat s vyjednáváním o víceletém finančním rámci, pravděpodobně ztíží samotná jednání a zvýší jejich politizaci. Projednávání dlouhodobého rozpočtu převezme nový Parlament a nová Komise, což může situaci dále komplikovat. Velkou roli hraje také otázka brexitu, která bude zásadním tématem minimálně v první čtvrtině roku 2019. To vše jednání pozdrží a členské státy budou mít více prostoru soustředit se na své priority a hledat partnery, kteří zastávají podobné postoje.

Komplikovanost VFR a byrokracie

Ač EU pravidelně deklaruje, že se snaží o snížení byrokracie a jednodušší řízení programů, zatím se to nepodařilo. Návrh Komise počítá se sjednocením pravidel, což je jistě krok správným směrem, stejně jako snaha o uplatnění zásady jednoho auditu. Pokud bude systém funkční, může čerpání o něco zjednodušit a zefektivnit, výsledek však bude možné zhodnotit až s odstupem. Nejedná se pouze o složitost pro žadatele, ale také o finanční náročnost pro EU a pro členské státy. Čím jsou pravidla složitější, tím je administrace nákladnější.

Flexibilita jako základ!

Potřeba flexibility rozpočtu se zatím nejsilněji projevila během současného finančního rámce, kdy EU nemohla adekvátně reagovat na krizi. Současný VFR byl navíc plánován v době ekonomické recese s vysokou mírou nezaměstnanosti, což vedlo k alokovaní velkého množství prostředků na podporu zaměstnanosti. Situace se nicméně změnila a řadu členských států spíše trápí nedostatek pracovních sil. Pokud by byl rozpočet flexibilnější, mohly by se prostředky snadněji převádět mezi jednotlivými kapitolami. Sedmiletá perioda VFR je vhodná pouze za předpokladu, že rozpočet bude moci skutečně reagovat na nepředvídatelné události.

Pozdní začátek čerpání

S časovým rámcem úzce souvisí začátek čerpání. Tradičním problémem je nepřipravenost pravidel, která vede k tomu, že členské státy začínají čerpat peníze se zpožděním. Poté nemají celé vyhrazené období na to, aby alokované prostředky využily. Pokud by bylo časové období zkráceno, situaci by to ještě více komplikovalo.

Nevyzpytatelný brexit

Dopad Brexitu na nový VFR lze zatím těžko odhadovat. Důležité je připravit se na snížení příjmů do společného rozpočtu, ke kterému by mělo dojít po odchodu Británie. Jaké ovšem budou další závazky, doposud není jasné. V souvislosti s brexitem je nutné soustředit se také na další finanční nástroje, které představují nový způsob využívání omezených prostředků financování EU.

3.2 NA CO SE PŘIPRAVIT

Prostředků bude méně

Není možné současně bohatnout, a zároveň trvale participovat na maximální výši podpory ze strany EU. Zejména kohezní politika členským státům a regionům přinesla růst, její možnosti se ovšem postupně vyčerpávají. Je třeba respektovat redukce výdajů na kohezní politiku a zemědělství, což je společným tématem pro země střední a východní Evropy. Členské státy se budou muset připravit na to, že se podíl zaručených národních obálek bude postupně snižovat.

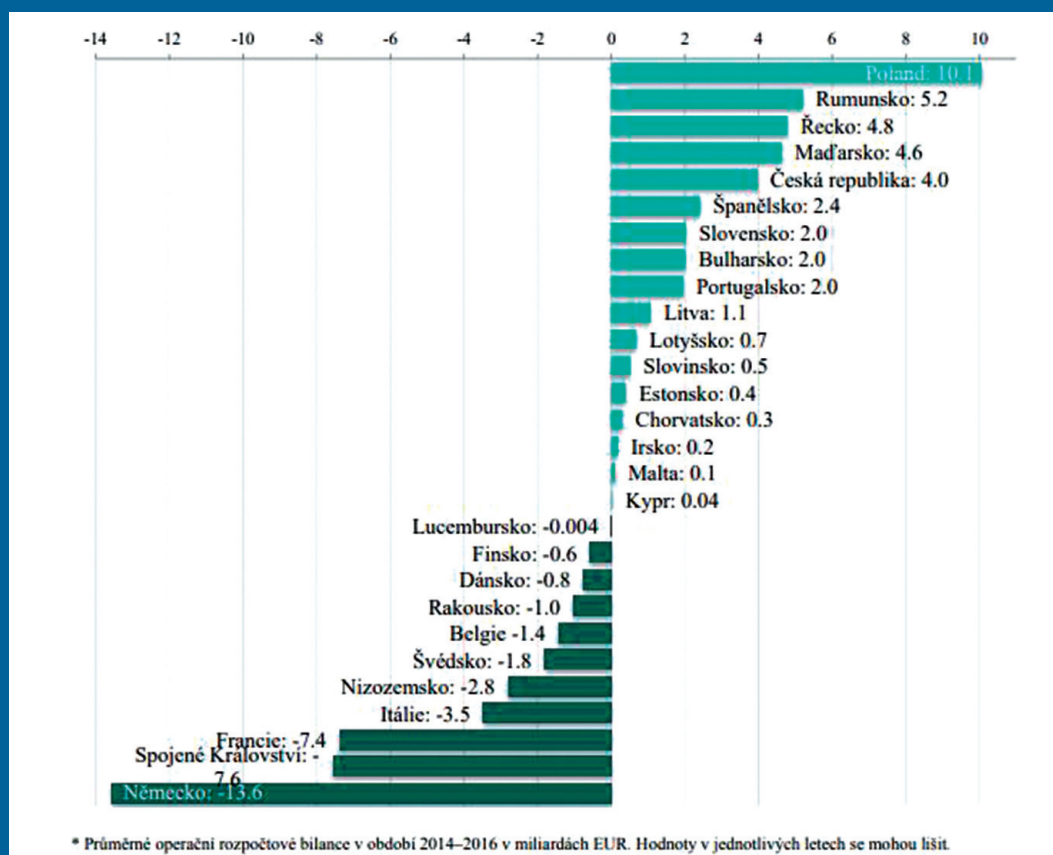
Z níže uvedených grafů například vyplývá, že ačkoli je Německo největším čistým plátcem, výhody z integrace, respektive z jednotného trhu má obrovské. Snižování alokace pro jednotlivé členské státy tedy nelze apriori vnímat zcela negativně.

V následujícím grafu je znázorněn růst příjmů přičitatelný podle použitého modelu členství na jednotném trhu.

Méně „snadných“ peněz

Struktura rozpočtu se mírně proměňuje již od prvního Delorova balíku. Při srovnání jednotlivých víceletých rozpočtů je patrné, jakým směrem EU míří a jaké jsou její hlavní priority. Postupně lze také spatřovat snahu snížit přímé dotace a podporovat projekty, které jsou

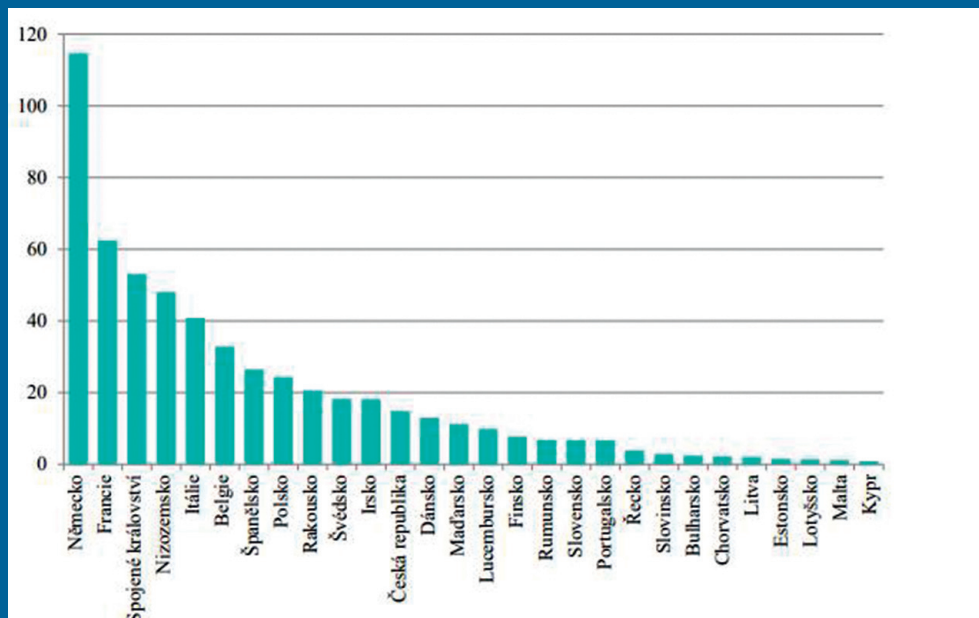
GRAF 9



ROZPOČET EU: PRŮMĚRNÁ ROČNÍ BILANCE V OBDOBÍ 2014–2016* (V MILIARDÁCH €)

Komise: *Nový, moderní víceletý finanční rámec pro Evropskou unii, která efektivně naplňuje své priority po roce 2020 (COM(2018)98)*

GRAF 10



VÝHODY INTEGRACE JEDNOTNÉHO TRHU RŮST PŘÍJMŮ (V MILIARDÁCH €, VÝCHOZÍ ROK 2014)

Komise: *Nový, moderní víceletý finanční rámec pro Evropskou unii, která efektivně naplňuje své priority po roce 2020 (COM(2018)98)*

buď investiční (a)nebo mají „zlepšit“ život EU. Stručně řečeno, Unie nechce pouze platit členským státům, ale chce podporovat rozvoj a růst. Také se soustředí na ochranu přírody a krajiny místo toho, jen vyplácela dotace zemědělcům.

Unie bude v nastaveném trendu s největší pravděpodobností pokračovat. Více finančních prostředků by mělo být rozdělováno také na unijní úrovni v rámci centrálně řízených programů, kde je logicky větší konkurence, a státy musí vyvinout větší úsilí. Členské státy, ale zejména žadatelé, by se měli na tuto situaci připravit a naučit se peníze čerpat a následně je vhodně využít. Úloha finančních nástrojů se rovněž postupně v rozpočtu EU posiluje. Státy musejí připravit funkční národní systémy, které jim umožní na těchto programech participovat. Obecně by se finanční nástroje měly využívat v oblastech, ve kterých existuje omezený přístup k tržnímu financování a kde je jejich využití efektivnější než grantová podpora. I nadále by měly existovat oblasti, ve kterých zůstane nejvhodnější nevratná forma podpory (dotace). EU už by navíc po roce 2020 neměla financovat projekty z 85 %, ale jen ze 70 a méně procent. Evropské fondy by mohl částečně nahradit stát, obce nebo právě centrálně řízené komunitární programy.

Nové finanční nástroje by měly být perspektivnější než cesta sledující maximalizaci zaručené dotační alokace. Měli bychom vítat modernizaci rozpočtu EU prostřednictvím finančních nástrojů, která rigidní optiku dotací překonává. Nemělo by ovšem docházet k vytváření nástrojů, které nejsou součástí rozpočtu. Ty totiž brání Parlamentu vykonávat dohled nad veřejnými financemi, protože celý proces je pak komplikovanější a méně transparentní.

3.3 CO JE POTŘEBA ŘEŠIT DO BUDOUCNA

Žádné pětiletky!

Z výše uvedeného vyplývá, že na sedmiletém cyklu víceletých rozpočtů lze nalézt řadu výhod i několik nevýhod. Z jejich kritického zhodnocení ovšem vyplývá, že tato délka je adekvátní a vhodná, ovšem pouze při větší míře flexibility rozpočtu. Nemožnost plánování do budoucna je v současné turbulentní době hlavním důvodem pro větší míru flexibility VFR.

Při snahách o větší politizaci EU se objevují také tendence k tomu, aby se z VFR stal rozpočet dané Komise a aby se tedy období rozpočtu a funkční období

Komise sjednotily. Těmto snahám by se mělo zabránit z několika důvodů. Především by došlo k odejmutí části vlivu členských států. Pokud by Komise připravovala svůj vlastní rozpočet, byl by potřeba přísný harmonogram a nebyl by prostor pro adekvátní jednání se všemi partnery. Členské státy by přišly o vliv, i kdyby Komise neposílila *de iure*, ale pouze *de facto*.

Parlament ve svém usnesení navrhuje období 5+5, což je obtížně představitelná alternativa.

Problematické příjmy

Obecně lze konstatovat, že současný systém financování je přehnaně komplikovaný a kvůli opravným mechanismům některých členských států také nespravedlivý. Vzhledem k převážnému financování rozpočtu prostřednictvím členských příspěvků, které jsou odváděny z národních rozpočtů, se rozpočet EU stal předmětem politického konfliktu.

Problémem je především většinové financování z příspěvků založených na HND členských států. Jedná se v podstatě o zdroj, který nemá základ ve Smlouvách. Příspěvek členských států založený na HND umocňuje čisté platební pozice členských států. Konečná platební bilance může být argumentem pro kritiku EU.

Stanovení skutečných vlastních zdrojů by tuto situaci mohlo pomoci řešit. Potřeba je ovšem systémové řešení, které návrh Komise nepřináší. Systém by měl být zejména stabilní, předvídatelný a spolehlivý. Reforma nesmí vést k tomu, aby členské státy odváděly více prostředků než dnes, ale jejich participace na přerozdělování by se snížila.

Přes zřejmou kritiku je důležité zopakovat, že nespornou výhodou rozpočtů EU je potřeba jejich vyvážanosti. Tento aspekt je zajímavý zejména ve světle národních rozpočtů, jejichž schodky často dosahují několika desítek procent.

Pozor na politizaci VFR

Opakovaně se objevují snahy VFR politizovat a tím členským státům odejmout další možnost vlivu na jednání o konečné podobě VFR. Jednou ze snah je činnost Parlamentu, který by chtěl přejít k hlasování kvalifikovanou většinou namísto jednomyslnosti. Dlouhodobý rozpočet by politizovalo již zmíněné sjednocení VFR s funkčním obdobím Komise.

POUŽITÉ ZDROJE

Bruselská smlouva - Druhá rozpočtová smlouva, <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/cs/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-brussels>

Dlouhodobý rozpočet EU: Parlament potvrdil své rozpočtové priority po roce 2020, <http://www.europarl.europa.eu/news/cs/press-room/20181106IPR18317/dlouhodoby-rozpocet-eu-parlament-potvrdil-sve-rozpocetove-priority-po-roce-2020>

Dopad ESI fondů na HDP ČR, https://www.euroskop.cz/gallery/102/30690-dopad_esi_fondu_na_hospodarstvi_cr_total_final.pdf

EU budget - Financial Report 2008, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2008/fin_report/fin_report_08_en.pdf

Euractiv - Europoslanci odhlasovali zjednodušená pravidla pro zemědělské dotace, <https://euractiv.cz/section/aktualne-v-eu/news/europoslanci-odhlasovali-zjednodusena-pravidla-pro-zemedelske-dotace/>

Eurobarometer - Public Opinion, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2143>

European Parliamentary Research Service - GDP In Purchasing Power Standard (PPS) Per Inhabitant By NUTS 2 Region (2004 And 2014), <https://eprthink-tank.eu/2016/08/03/snapshot-of-the-eu-regions-with-a-view-to-selected-europe-2020-targets/attachment/1/>

European Union - Public Finance, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/public_fin/EU_pub_fin_en.pdf

Horizon Europe, https://ec.europa.eu/commission/publications/research-and-innovation-including-horizon-europe-iter-and-euratom-legal-texts-and-factsheets_en

Komise - Digitální transformace, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-june2018-digital-transformation_cs.pdf

Komise - Evropský obranný fond, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-eu-defence-fund_cs.pdf

Komise - Evropský sociální fond+, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-social-globalisation-funds_cs.pdf

Komise - Fond pro vnitřní bezpečnost, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-internal-security-fund_cs.pdf

Komise - InvestEU, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-june2018-investeu-finance_cs.pdf

Komise - Jednotný trh, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-single-market-beyond-2020_cs.pdf

Komise - Migrace: podporovat stabilní, realistickou a spravedlivou politiku EU, <https://ec.europa.eu/com->

mission/sites/beta-political/files/budget-may2018-fair-migration-policy_cs.pdf

Komise – Moderní rozpočet pro Unii, která chrání, posiluje a brání, Poznámky k politice před zasedáním Evropské rady Červen 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-budget-booklet-june2018_cs.pdf

Komise – Nastroj pro propojení Evropy, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-june2018-cef_cs.pdf

Komise – Nové rozpočtové nástroje pro stabilní eurozónu v rámci Unie, <https://publications.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/f99384b5-ff3a-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-cs>

Komise – Nový, moderní víceletý finanční rámec pro Evropskou unii, která efektivně naplňuje své priority po roce 2020 (COM(2018) 98), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:52018DC0098>

Komise - Regionální rozvoj a politika soudržnosti po roce 2020, https://ec.europa.eu/czech-republic/news/180529_kohezní_politika_cs

Komise – Rozpočet EU, Moderní rozpočet pro Unii, která chrání, posiluje a brání, Víceletý finanční rámec na období 2021-2027, Poznámky k politice před zasedáním Evropské rady Červen 2018 - https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-budget-booklet-june2018_cs.pdf

Komise – rozpočet EU: kam peníze z rozpočtu jdou?, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/where-does-the-money-go_cs.pdf

Komise – Rozpočet Evropské unie – Základní údaje, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_cs.pdf

Komise – zabezpečení vnějších hranic, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-securing-external-borders_cs.pdf

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Legislativní balíček pro politiku soudržnosti po roce 2020, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14216-2018-INIT/cs/pdf>

Lucemburská smlouva - Smlouva pozměňující některá rozpočtová ustanovení, <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/cs/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-luxembourg>

Ministerstvo financí – vlastní zdroje, <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/hospodareni-eu/vlastni-zdroje>

MMR - Diskuze o nastavení programového období 2021-2027 pokračují: ministři se sešli v Bruselu, <https://www.mmr.cz/cs/Ostatni/Web/Novinky/Diskuze-o-nastaveni-programoveho-obdobi-2021%E2%80%932027>

Next MFF: preparing the Parliament's position on the MFF post-2020, [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2052\(INI\)#keyEvents](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2052(INI)#keyEvents)

Nový, moderní víceletý finanční rámec pro Evropskou unii, která efektivně naplňuje své priority po roce 2020 - Příspěvek Evropské komise k neformálnímu setkání lídrů, které se uskuteční na 23. února 2018 (COM(2018) 98), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0098&qid=1540902372368&from=CS>.

Politico, 5 big EU budget headaches, <https://www.politico.eu/article/5-big-eu-budget-multiannual-financial-framework-summit-headaches/>

Rozpočet EU pro budoucnost moderní rozpočet EU pro unii, která chrání, posiluje a brání, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-modern-eu-budget-may2018_cs_0.pdf

Rozvoj strategické agendy - Osmnáctiměsíční program Rady (1. ledna 2019 až 30. června 2020), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/cs/pdf>

Účetní dvůr, stanovisko č. 5/2018 k a) návrhu rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie (COM(2018) 325 final); návrhu Rady o metodách a postupu pro poskytování vlastních zdrojů a návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení (EHS, Euratom) č. 1553/89 o konečné jednotné úpravě vybírání vlastních zdrojů vycházejících z daně z přidané hodnoty (COM(2018) 328 final), https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP18_05/OP18_05_CS.pdf

Víceletý finanční rámec (2021–2027): návrh jednací osnovy, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14759-2018-INIT/cs/pdf>

Vláda ČR - Premiér Andrej Babiš jednal s evropskými partnery o významu kohezní politiky, <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/premier-andrej-babis-jednal-s-evropskymi-partnery-o-vyznamu-kohezni-politiky-170516/>

Zasedání eurosummitu (14. prosince 2018) – prohlášení, <https://www.consilium.europa.eu/media/37593/14-eurosummit-statement-cs.pdf>

SEZNAM GRAFŮ, TABULEK, SCHÉMAT A BOXŮ

| | | |
|-----------|--|----|
| GRAF 1 | Vývoj příjmů od roku 1971 do roku 2012 | 10 |
| GRAF 2 | Výdaje Společenství do přijetí Delorsova balíku | 16 |
| GRAF 3 | Delorsův balík I (Finanční výhled pro roky 1988–1992) | 17 |
| GRAF 4 | Delorsův balík II (střednědobý Finanční výhled pro roky 1993–1999) | 19 |
| GRAF 5 | Agenda 2000 (Finanční perspektiva pro roky 2000–2006) – původní struktura | 21 |
| GRAF 6 | Agenda 2000 (Finanční perspektiva pro roky 2000–2006) – nová struktura | 22 |
| GRAF 7 | Finanční perspektiva pro roky 2007–2013 | 23 |
| GRAF 8 | Víceletý finanční rámec pro roky 2014–2020 | 25 |
| GRAF 9 | Vývoj hlavních oblastí politik v rozpočtu EU | 35 |
| GRAF 10 | Rozpočet EU: průměrná roční bilance v období 2014–2016* (v miliardách €) | 69 |
| GRAF 11 | Výhody integrace jednotného trhu růst příjmů (v miliardách €, výchozí rok 2014) | 69 |
| TAB. 1 | Složení vlastních zdrojů EU v letech 2014–2020 | 11 |
| TAB. 2 | Srovnání přijímání ročního rozpočtu a VFR | 15 |
| TAB. 3 | Víceletý finanční rámec (v milionech € – v cenách roku 2018) | 34 |
| TAB. 4 | Navrhované změny v porovnání se stávajícím rozpočtem | 39 |
| TAB. 5 | Návrh alokace finančních prostředků na politiku soudržnosti v období 2021–2027 (v €) | 59 |
| SCHÉMA 1 | Rozpočet EU ve srovnání s celkovými příjmy a veřejnými výdaji zemí EU | 13 |
| SCHÉMA 2 | schvalování rozpočtu | 15 |
| SCHÉMA 3 | Struktura VFR na období 2014–2020 (v miliardách € a procentech, v běžných cenách) | 26 |
| SCHÉMA 4 | Stropy HDP v % | 27 |
| SCHÉMA 5 | Víceletý finanční rámec – doba do rozhodnutí | 27 |
| SCHÉMA 6 | Hlavní rysy návrhu VFR | 32 |
| SCHÉMA 7 | Soudržnější a jednodušší VFR | 33 |
| SCHÉMA 8 | Výše rozpočtu EU jako procentní podíl hrubého národního důchodu (HND) | 34 |
| SCHÉMA 9 | Návrhy navýšení finančních prostředků | 36 |
| SCHÉMA 10 | Nový víceletý finanční rámec na období 2021–2027 (v miliardách EUR, běžné ceny) | 36 |
| SCHÉMA 11 | Návrh koncepce programů VFR na období 2021–2027 | 37 |
| SCHÉMA 12 | Navrhované novinky v oblasti zdrojů nového VFR | 39 |
| SCHÉMA 13 | Nové rozpočtové nástroje pro stabilní eurozónu v rámci Unie | 42 |
| SCHÉMA 14 | Pilíře programu Horizont Evropa | 44 |
| SCHÉMA 15 | Rozpočet EU pro řízení migrace a azylu | 49 |

| | | |
|-----------|--|----|
| SCHÉMA 16 | Rozpočet EU pro správu hranic | 49 |
| SCHÉMA 17 | Fond pro vnitřní bezpečnost (v miliardách €) | 50 |
| SCHÉMA 18 | Fungování Evropského obranného fondu | 51 |
| SCHÉMA 19 | ESF+ | 52 |
| SCHÉMA 20 | Jednotný trh v EU | 53 |
| SCHÉMA 21 | Pět prioritních oblastí v rámci programu Digitální Evropa: | 53 |
| SCHÉMA 22 | Oblasti InvestEU | 54 |
| SCHÉMA 23 | Plánovaný rozpočet pro Nástroj pro propojení Evropy (v miliardách €) | 55 |
| SCHÉMA 24 | Srovnání regionů v EU | 58 |
| BOX 1 | Víceletý finanční rámec - článek 312 | 13 |
| BOX 2 | Rozpočtové zásady | 14 |
| BOX 3 | Delorsův balík I | 18 |
| BOX 4 | Delorsův balík II | 20 |
| BOX 5 | AGENDA 2000 (Finanční perspektiva pro roky 2000-2006) – nová struktura | 22 |
| BOX 6 | Finanční perspektiva pro roky 2007–2013 | 23 |
| BOX 7 | Víceletý finanční rámec pro roky 2014–2020 | 25 |
| BOX 8 | Problémy VFR a návrhy řešení | 28 |
| BOX 9 | Kam finanční prostředky podle návrhu plynou? | 35 |



www.europeanreform.org
Follow us @europeanreform