



V Bruselu dne 14.2.2018
COM(2018) 98 final

**SDĚLENÍ KOMISE SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU,
EVROPSKÉ RADĚ A RADĚ**

**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.**

ROZPOČET PRO UNII S 27 ČLENY

„Rozpočty nejsou jen otázkou účetnictví – jde v nich o priority a ambice. Nejprve bychom tedy měli hovořit o tom, jakou Evropu si přejeme.“

*Jean-Claude Juncker
předseda Evropské komise
8. ledna 2018*

1. Rozpočet na vybudování jednotnější, silnější a demokratičtější Unie

Každých sedm let Unie rozhoduje o svých budoucích financích. Je to okamžik, kdy se lídři finančně zavazují k podobě Unie, kterou si přejí. Jedná se vždy o důležitý okamžik. V době, kdy se Evropa nachází uprostřed zásadní debaty o tom, jak by se Unie měla v nadcházejících letech vyvíjet, je však mimořádně důležitý. Nyní máme příležitost zvolit si Evropu, jakou si přejeme, a rozhodnout o rozpočtu, který nám pomůže ji vybudovat.

Neformální zasedání lídrů plánované na 23. února se proto koná v pravý čas a má zásadní význam. Prvním krokem je určit, co by si Evropa přála činit společně a dohodnout se na prioritách. Druhým krokem je poskytnout Unii prostředky, aby mohla jednat. Tyto kroky jsou neoddělitelné. Naše rozhodnutí o prioritách a o oblastech, v nichž chceme, aby Unie byla aktivní, budou formovat typ rozpočtu, který potřebujeme. Rozpočet EU je prostředkem k dosažení našich politických cílů.

Bílá kniha Komise o budoucnosti Evropy ze dne 1. března 2017 stanoví řadu možných scénářů budoucnosti Evropy. Diskusní dokument o budoucnosti financí EU ze dne 28. června 2017 se zabýval dopadem každého z těchto scénářů na rozpočet Unie. Evropa omezená na jednotný trh nepotřebuje rozsáhlé programy financování. Evropa, která se rozhodne pro větší míru spolupráce, potřebuje zdroje odpovídající této vyšší ambici. Ať si zvolíme kteroukoli cestu, jedna věc zůstává stejná: budoucí Unie s 27 členy musí mít spolehlivý rozpočet připravený na budoucnost, který umožní účinné plnění jejích priorit.

Stávající finanční rámec byl schválen v kontextu nejhorší hospodářské a finanční krize, k níž v dlouhém období došlo. Veřejné finance v mnoha členských státech se ocitly pod tlakem. Díky společnému úsilí Unie a jejích členských států je dnešní situace jiná. Jak ekonomické oživení nabírá na rychlosti, přesouvá se zaměření na naše současné a budoucí výzvy.

Lídři se dne 16. září 2016 v Bratislavě a dne 25. března 2017 v Římském prohlášení dohodli na pozitivním programu pro budoucnost Evropy. Občané nyní očekávají, že tato očekávání naplní. Příští víceletý finanční rámec je rozhodujícím okamžikem ke sladění ambicí s prostředky k jednání.

Vystoupení Spojeného království z Unie bude znamenat ztrátu významného přispěvatele k financování politik a programů Unie. To bude od nás vyžadovat, abychom se kriticky zamysleli nad tím, kde můžeme uspořit a jak dosahovat priorit účinněji. Je to nezbytnou součástí přípravy každého návrhu rozpočtu a Komise se plně zavázala, že tam, kde je to možné, bude prosazovat modernizaci a zjednodušení. Bude však nutná i ochota podívat se otevřeně na zdroje, jež jsou potřebné k tomu, aby se nové priority promítly do hmatatelných výsledků.

Komise má v úmyslu předložit své návrhy na příští víceletý finanční rámec nejpozději začátkem května 2018, a to na základě intenzivních konzultací s členskými státy, Evropským parlamentem a širší veřejností. Tyto návrhy budou spravedlivé, vyvážené a budou zaměřeny přímo na účinné plnění. Členské státy a Evropský parlament následně rozhodnou o budoucím rozpočtu, a co je podstatnější, o tom, jakou Evropu si přejeme.

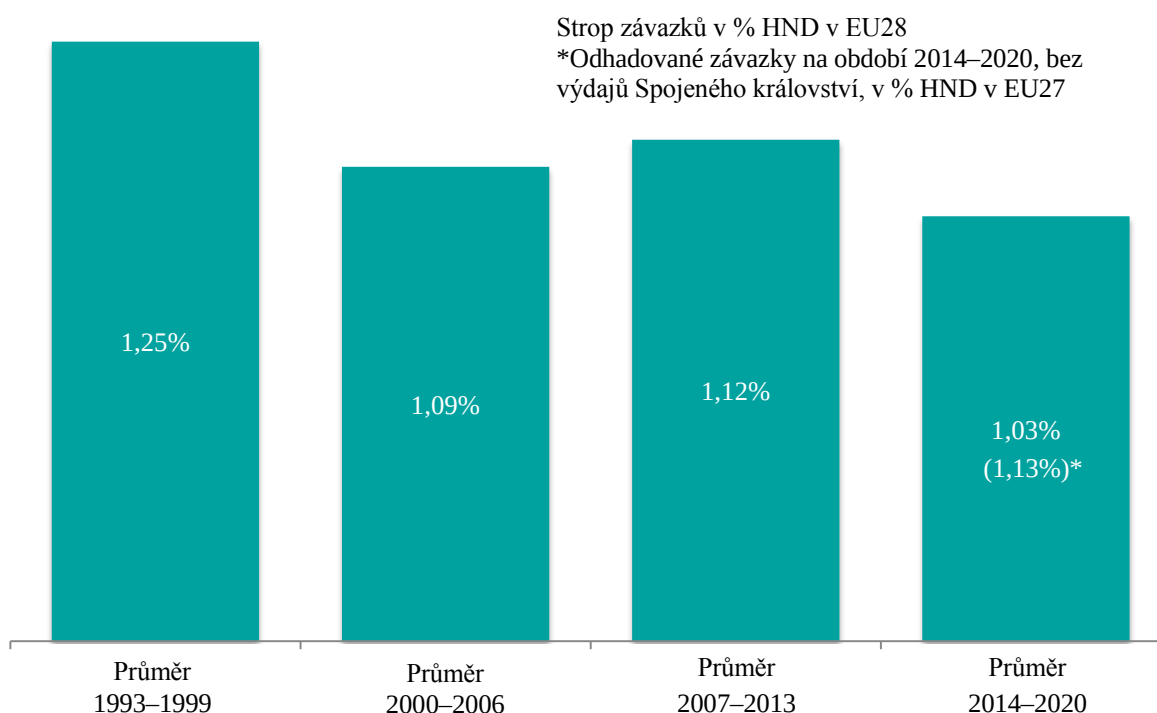
Dohoda o víceletém finančním rámci na období 2021–2027 bude pro lídry EU klíčovým okamžikem k tomu, aby se opětovně zavázali k pozitivnímu programu a k samotné Evropě. Bude důležitou zkouškou jednoty naší Unie a naší schopnosti jednat v měnícím se světě. Lídři nyní mají příležitost rozhodnout se pro jednotnější, silnější a demokratičtější Unii a pro rozpočet, který k tomuto cíli vede.

2. Rozpočet EU: hnací síla evropské přidané hodnoty

Rozpočet EU je jedinečný. Na rozdíl od vnitrostátních rozpočtů, které jsou používány z velké části na poskytování veřejných služeb a financování systémů sociálního zabezpečení, je rozpočet EU primárně investičním rozpočtem. Sedmiletý víceletý finanční rámec přináší dlouhodobější horizont plánování a stabilitu potřebnou pro plánování investic. Rozpočet EU musí být vždy vyrovnaný.

Rozpočet EU pomáhá Unii provádět společné politiky a řešit širokou škálu problémů jak doma, tak i jinde ve světě. Představuje malou část celkových veřejných výdajů v Unii a tvoří přibližně 1 % kombinovaného hrubého národního důchodu (HND) stávajících 28 členských států a pouze zhruba 2 % veřejných výdajů v EU. To znamená, že každý občan požívá ohromných výhod, které Unie přináší, za méně, než je cena jednoho šálku kávy denně.

Výše rozpočtu EU jako procentní podíl hrubého národního důchodu



Složení rozpočtu EU se v průběhu času vyvíjí. Podíl výdajů na zemědělství a soudržnost klesá, ačkoli stále představuje přibližně 70 % celkových výdajů. Investice se stále více zaměřují na programy přímo spravované na evropské úrovni a na oblasti, jako jsou výzkum a inovace, transevropské dopravní a energetické sítě, programy mobility pro mladé lidi a evropská vnější činnost.



* upraveno v návaznosti
na rozšíření v roce 1995

Během hospodářské a finanční krize se vnitrostátní rozpočty v mnoha členských státech ocitly pod značným tlakem. V té době se rozpočet EU, a zejména evropské strukturální a investiční fondy, staly hlavním zdrojem stabilních investic podporujících růst. Zásadní úlohu při mobilizaci soukromých investic v celé Evropě sehraává Evropský fond pro strategické investice. V nedávné době rozpočet EU posílil evropskou reakci na uprchlickou krizi a hrozbu organizovaného zločinu a terorismu. To bylo maximální zkouškou flexibility rozpočtu.

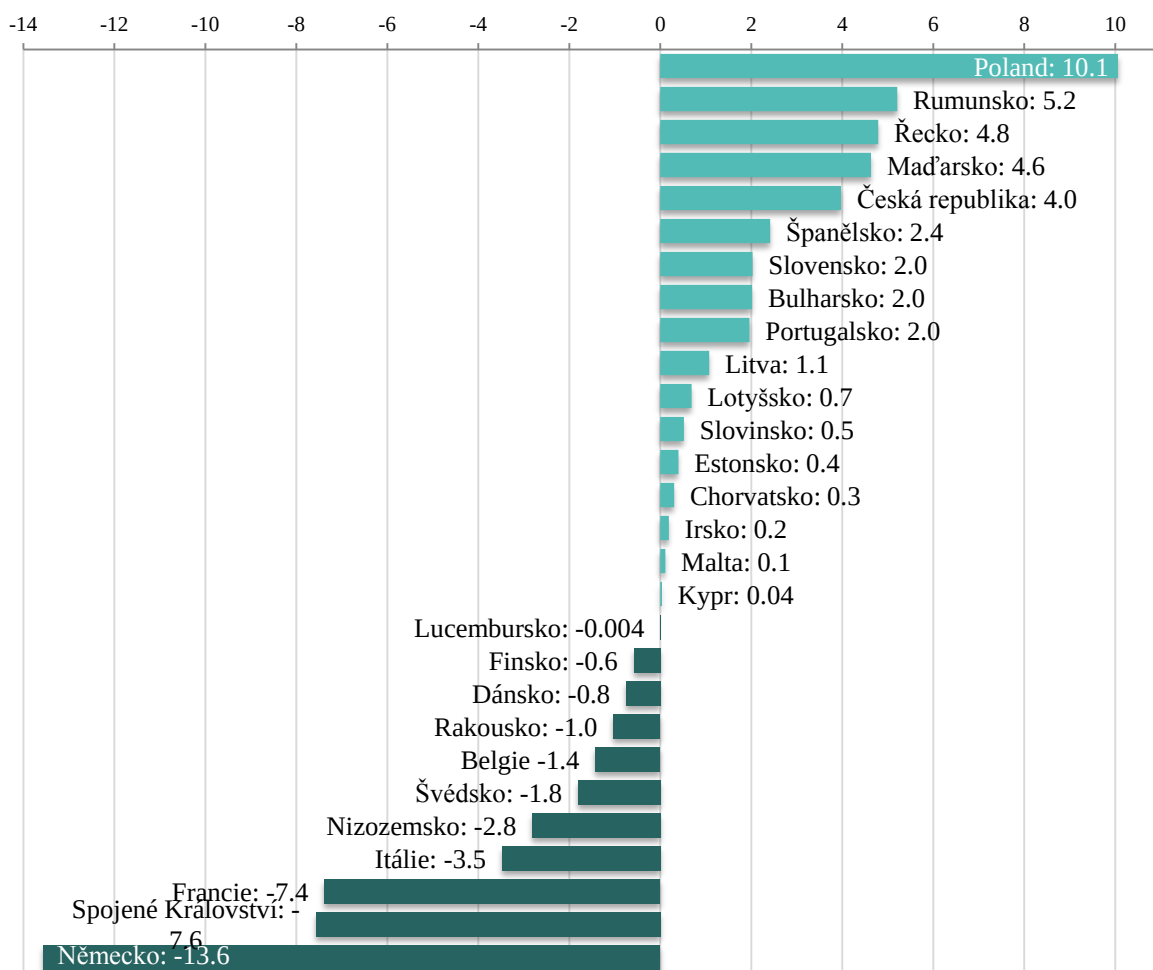
Ve všech těchto oblastech může sdílení zdrojů na evropské úrovni přinést lepší výsledky než financování na vnitrostátní úrovni. V tom spočívá přidaná hodnota rozpočtu EU. Euro vydané z rozpočtu Unie musí mít pro naše občany větší cenu než euro vydané na vnitrostátní úrovni. V mnoha oblastech je financování na vnitrostátní, regionální či místní úrovni správným přístupem. V ostatních oblastech přeshraniční povaha výzev znamená, že celoevropské programy jsou účinnější a efektivnější. Pokud se zaměříme na správné oblasti, dokonce i relativně skromný rozpočet EU může mít silný reálný dopad. Může současně umožnit úspory ve vnitrostátních rozpočtech.

Výhody správně navržených rozpočtových programů EU pocítí všichni Evropané. Podporou hospodářské konvergence nejméně rozvinutých regionů prostřednictvím politiky soudržnosti se v celé Unii posiluje jednotný trh a vytvářejí příležitosti pro podniky, pracující i spotřebitele. Vědecké objevy pocházející z výzkumných programů financovaných EU zlepšují kvalitu života všech občanů. Programy mobility, jako je např. Erasmus+, vybavují mladé lidi dovednostmi na trhu práce, posilují kulturní porozumění a upevňují sociální strukturu naší Unie.

Zaměřit se v diskuzích o rozpočtu EU společně na „čisté saldo“ je proto zavádějící. Výpočty čistého salda posílily dojem, že rozpočtová jednání EU jsou hrou s nulovým součtem mezi čistými přispěvateli a čistými příjemci. Tím se ovšem přehlíží pravá podstata rozpočtu EU. Z výdajů přidělených jednomu členskému státu mohou mít ve skutečnosti prospěch mnohé další státy, protože se vytvoří tržní příležitosti čilepší infrastruktura. Odhaduje se například, že čtvrtina dalšího růstu v zemích, které nečerpají z Fondu soudržnosti, je důsledkem nepřímých výhod z vyššího objemu prodeje do zemí podporovaných z těchto programů a obchodu s nimi. Umožnily to programy soudržnosti na období 2007–2013. Tyto účinky jsou umocněny pákovým efektem úvěrů nebo dalších finančních nástrojů, které jsou garantovány rozpočtem EU.

Evropa z účetního hlediska

Rozpočet EU: průměrná roční bilance v období 2014–2016* (v miliardách EUR)

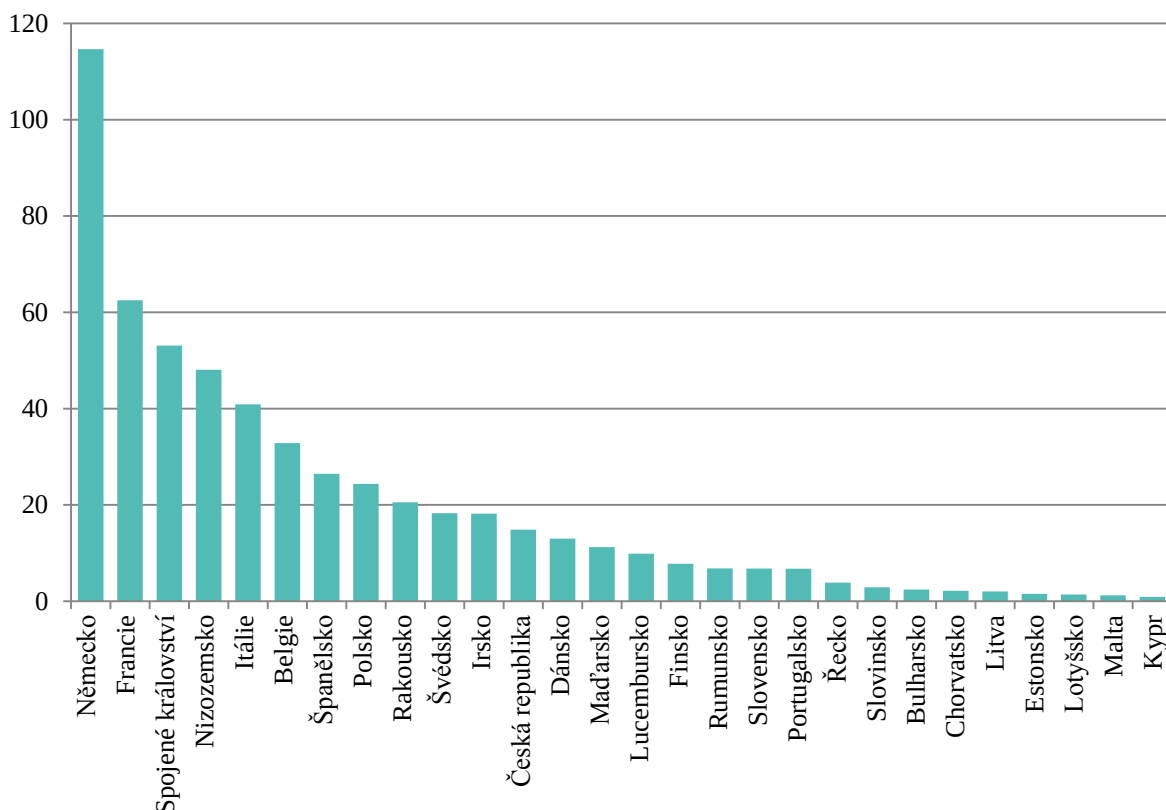


* Průměrné operační rozpočtové bilance v období 2014–2016 v miliardách EUR. Hodnoty v jednotlivých letech se mohou lišit.

Výdaje EU rovněž vytvářejí veřejné statky evropského rozměru, z nichž mají prospěch všichni. Výhody vyplývající ze stability, míru, společných hodnot, rovných podmínek na evropském jednotném trhu či vyjednávacích schopností konkurujících největším světovým mocnostem se ve výpočtu čistého salda neobjevují. Například jednotný trh má značný a přímý příznivý dopad na pracovní místa a růst. Umožňuje podnikům fungovat efektivněji, vytváří pracovní místa a spotřebitelům nabízí nižší ceny. Dává lidem svobodu žít, studovat a pracovat tam, kde chtějí.

Výhody integrace jednotného trhu

Růst příjmů (v miliardách EUR, výchozí rok 2014)¹



Návrhy Komise týkající se budoucího finančního rámce budou vycházet ze zásady **evropské přidané hodnoty**. Zaměřením se na společné politiky a priority a oblasti, v nichž může rozpočet EU poskytovat veřejné statky, které vnitrostátní výdaje poskytnout nemohou, můžeme jít nad rámec diskuze o čistém saldu. Všechny členské státy jsou při dobře koncipovaném a moderním rozpočtu EU čistými příjemci.

3. Dosahování našich priorit pro budoucnost

Příští víceletý finanční rámec by měl lépe sladit dostupné finanční prostředky s našimi politickými prioritami. Měl by stavět na tom, co dnes dobře funguje, a rovněž předvídat budoucí výzvy. V souladu s Římským prohlášením by měl rozpočet umožnit vytvořit Evropu, která je bezpečná a chráněná. Evropu, která je prosperující a udržitelná. Evropu, která je sociální. A Evropu, která je silnější na globální scéně.

Evropané neustále poukazují na **bezpečnost a ochranu jako nejvyšší prioritu** jejich Unie². Děje se tak v době, kdy nestabilita v sousedství Evropy představuje závažné výzvy jak uvnitř našich hranic, tak za nimi. Rozpočet EU je zásadní pro zajištění účinného řízení migrace, boj proti terorismu a řešení kybernetických hrozeb. Hraje zásadní úlohu při posilování kontroly vnějších hranic. Náš rozpočet po roce 2020 například určí, zda vize posílené a plně funkční Evropské pohraniční a pobřežní stráže může být realizována v praxi.

¹ Zdroj: Gabriel Felbermayr, Jasmin Gröschl, Inga Heiland (2018), Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model, ifo Working Paper No. 250. V grafu je znázorněn růst příjmů přičitatelný podle použitého modelu členství na jednotném trhu.

² Zvláštní průzkum Eurobarometr č. 464b: Postoj Evropanů k bezpečnosti, prosinec 2017.



Jak může rozpočet EU lépe podpořit správu vnějších hranic EU?

Lídři vyzvali k pevnějším vnějším hranicím jako předpokladu ke zrušení vnitřních hranic. V roce 2016 byla na základě návrhu Evropské komise zřízena **Evropská pohraniční a pobřežní stráž**. Do roku 2020 bude mít Evropská pohraniční a pobřežní stráž 1 015 pracovníků, včetně zaměstnanců působících v terénu, jakož i nejméně 1 500 pracovníků z členských států v pohotovosti v rámci rezervního týmu pro rychlé nasazení. Její roční rozpočet by měl být do té doby navýšen ze současných 292 milionů EUR na 335 milionů EUR. EU rovněž poskytuje finanční prostředky na spolufinancování vnitrostátní správy vnější hranice Evropy zajišťovanou 96 000 příslušníky vnitrostátní pohraniční stráže a na mimořádnou podporu prostřednictvím Fondu pro vnitřní bezpečnost – hranice. Na tyto činnosti dohromady byly v sedmiletém období vynaloženy přibližně 4 miliardy EUR čili 0,4 % z celkového rozpočtu EU.

Budoucí vývoj Evropské pohraniční a pobřežní stráže bude záviset na rozhodnutích přijatých v souvislosti s budoucím finančním rámcem. V závislosti na úrovni ambicí lze zvážit tyto scénáře:

- ▶ **Maximální využití Evropské pohraniční a pobřežní stráže ve stávající podobě** by podpořilo trvalý rozvoj rámce pro výměnu informací (Eurosir), jakož i investice členských států do kapacity pro správu hranic. Rovněž by zajistilo, aby Evropská pohraniční a pobřežní stráž měla přístup k zařízením, které potřebuje. To by vyžadovalo rozpočet ve výši **přibližně 8 miliard EUR na sedmileté období**, což odpovídá přibližně 0,8 % stávajícího víceletého finančního rámce.
- ▶ **Rozšířená Evropská pohraniční a pobřežní stráž** by umožnila podporu plně integrovaného systému správy hranic EU. Vycházelo by se z revidovaného právního rámce s rozšířeným mandátem, přičemž by se sloučily a posílily stávající nástroje související s posouzením rizik a situačními obrazy, posílila by se provozní kapacita agentury stálým sborem Evropské pohraniční stráže o alespoň 3 000 pracovníků z EU, poskytla by se finanční podpora a školení za účelem zvýšení složky vnitrostátní pohraniční stráže ve zranitelných členských státech, větší a operativnější skupiny odborníků a posílené vlastní vybavení. Znamenalo by to mnohem silnější roli při návratech na úrovni EU a nižší hranici pro vznik nároku na využití prostředků agentury za účelem pomoci při předcházení závažným nedostatkům v kontrolách vnějších hranic, které by mohly vést ke krizi. Tento scénář by vyžadoval rozpočet ve výši **přibližně 20–25 miliard EUR na sedmileté období**, což odpovídá přibližně 1,8–2,3 % stávajícího víceletého finančního rámce.
- ▶ **Úplný systém správy hranic EU** by znamenal 100 000 pracovníků EU a značné rezervy vybavení EU srovnatelné se systémem USA a Kanady. Vyžadoval by **přibližně 150 miliard EUR na sedmileté období**, přičemž by byly zohledněny všechny vnitrostátní výdaje na ochranu hranic. To by odpovídalo přibližně 14 % stávajícího víceletého finančního rámce, což je ekvivalentem ročního rozpočtu EU. Například jen Agentura USA pro celní a ochranu hranic má roční rozpočet 13,56 miliardy amerických dolarů a zaměstnává více než 62 000 pracovníků. Agentura kanadské pohraniční služby má roční rozpočet přibližně 2 miliardy kanadských dolarů a zaměstnává více než 14 000 pracovníků.

Naše Unie bude rovněž potřebovat dobře navržené, flexibilní a zjednodušené nástroje v oblasti **obran**y. Čelíme komplexním bezpečnostním výzvám, které žádný členský stát nemůže sám vyřešit. Evropa bude muset přijmout větší odpovědnost za ochranu svých zájmů, hodnot a evropského způsobu života, a to jako doplněk Severoatlantické aliance. Evropská unie nemůže nahradit úsilí členských států v záležitostech obrany, avšak může doplnit a mobilizovat jejich spolupráci při rozvoji jejich obranných schopností potřebných k řešení našich společných výzev v oblasti bezpečnosti. Tím by se předešlo duplicitě a umožnilo by to efektivnější využívání peněz daňových poplatníků.

³ Cílem možností politiky uvedených v tomto dokumentu je ilustrovat možná rozhodnutí, jež je třeba učinit, a to na základě úvah vyjádřených ve veřejné diskuzi. Nejsou vyčerpávající a nemusejí vždy odrážet stanovisko Evropské komise.



MOŽNOSTI BUDOUCÍHO FINANČNÍHO RÁMCE

Jak nejlépe podpořit skutečnou evropskou obrannou unií?

Evropský obranný fond byl zřízen v červnu 2017 a je postupně rozšiřován. S omezeným počátečním rozpočtem ve výši 90 milionů EUR na obranný výzkum a 500 milionů EUR na rozvoj průmyslu na období 2017–2020 (dohromady to odpovídá přibližně 0,05 % stávajícího finančního rámce) bude v první fázi moci podpořit pouze omezené množství projektů kooperativního výzkumu a rozvoje.

Jaký typ obranného fondu si přejeme do budoucna? Skutečná evropská obranná unie by vyžadovala značné rozpočtové investice.

- ▶ Vzhledem k velikosti stávajících vnitrostátních rozpočtů na obranný výzkum – Francie a Německo vydávají jednotlivě na obranný výzkum každý rok více než 1 miliardu EUR – a k vysokým nákladům na vývoj špičkových obranných technologií, včetně kybernetické obrany, by toto „výzkumné okno“ fondu potřebovalo v daném období rozpočet odhadovaný **alespoň na 3,5 miliardy EUR**, aby bylo dosaženo významných změn.
- ▶ Podobně by v letech 2021 až 2027 bylo potřeba přibližně 7 miliard EUR na spolufinancování části nákladů **rozvoje obranného průmyslu**. To by umožnilo mobilizaci značných celkových investic na rozvoj obranných schopností ve výši **alespoň 35 miliard EUR během sedmi let**. Odpovídalo by to 14 % vnitrostátních výdajů na obranné schopnosti. Představovalo by to hlavní krok směrem k cíli, na němž se členské státy v Evropské obranné agentuře dohodly, a to použít 35 % jejich výdajů na vybavení v rámci projektů spolupráce.
- ▶ Evropský obranný fond má potenciál dodat patřičný impuls strategické autonomii EU a konkurenceschopnosti evropského obranného průmyslu. Avšak v mezích Smluv není rozpočet EU schopen pokrývat všechny oblasti činnosti EU na poli bezpečnosti a obrany. Zvláštní mechanismus financování ve výši **přibližně 10 miliard EUR na období 2021–2027** by značně zvýšil schopnost EU podporovat finančně **operace v souvislosti s obranou**. To by odpovídalo částce až 3,5 miliardy EUR v současném období.

Dva roky po Pařížské dohodě EU rovněž potřebuje udržet si pevně přední postavení v boji proti **změně klimatu** a zajistit hladký přechod na moderní, čisté a oběhové hospodářství. Měly by být zohledněny zkušenosti se začleňováním problematiky klimatu. EU musí také splnit svůj závazek vůči cílům udržitelného rozvoje Organizace spojených národů. Rozpočet EU rovněž podporuje evropské jedinečné **sociálně tržní hospodářství**. Hospodářské a sociální podmínky, ať již jde o zaměstnanost a míry chudoby, či systémy sociální ochrany, se v Evropě liší. Rozpočet EU musí plnit sliby učiněné lídry na sociálním summitu v Göteborgu. To znamená další rozvoj sociálního rozměru EU, mimo jiné prostřednictvím plného provedení evropského pilíře sociálních práv, a podporu mladých lidí a mobility evropských občanů. Ke zlepšení pracovních příležitostí a řešení výzev v oblasti dovedností, včetně dovedností souvisejících s digitalizací, budou potřebné odpovídající zdroje.



MOŽNOSTI BUDOUCÍHO FINANČNÍHO RÁMCE

Jak nejlépe podpořit mobilitu mladých lidí?

Během 30 let existence umožnil program Erasmus+ 9 milionům mladých lidí studium, odbornou přípravu, práci nebo dobrovolnickou činnost v jiné zemi, čímž zvýšil jejich šance na trhu práce. Stávající program Erasmus+ na období 2014–2020 disponuje rozpočtem ve výši 14,7 miliardy EUR (přibližně 1,3% celkového objemu stávajícího víceletého finančního rámce), což umožňuje nabídnout příležitosti k mobilitě ve vzdělávání pouze méně než 4 % mladých lidí žijících v Evropě.

Panuje široká shoda na tom, že je nutné zintenzívnit mobilitu a výměny, mimo jiné prostřednictvím značně posíleného, inkluzivního a rozšířeného programu Erasmus+. V závislosti na úrovni ambicí lze zvážit tyto scénáře:

- **Zdvojnásobení počtu mladých lidí** v EU účastnících se programu Erasmus+ tak, aby se ho v celé Evropě účastnilo 7,5 % mladých lidí, by v příštím víceletém finančním rámci (sedmileté roční období) vyžadovalo investice ve výši **30 miliard EUR**.
- Pokud má mít **každý třetí mladý člověk** příležitost studovat v rámci programu Erasmus+ v zahraničí, vyžadovalo by to na období 2021–2027 rozpočet ve výši řádově **90 miliard EUR**.

Nejmodernější propojení digitální, energetické a dopravní infrastruktury má zásadní význam pro územní, sociální a hospodářskou soudržnost Evropy. Evropa musí využít potenciál inovací a chopit se příležitostí, které přinášejí. Zejména technologická změna a digitalizace mění náš průmysl a způsob, jakým pracujeme, jakož i naše systémy vzdělávání a sociálního zabezpečení. Evropa zaostává na cestě k digitální ekonomice a společnosti. Mezera v investicích do digitálních technologií podkopává nejen schopnosti Evropy v oblasti inovací a růstu, ale i její potenciál reagovat na vznikající sociální potřeby. Využívání online příležitostí a dokončení **jednotného digitálního trhu** proto představují hlavní priority Unie.



MOŽNOSTI BUDOUCÍHO FINANČNÍHO RÁMCE

Jak nejlépe prosadit digitální transformaci Evropy?

EU podporuje evropskou datovou infrastrukturu, konektivitu a digitální dovednosti částkou v přibližné výši 35 miliard EUR na sedmileté období. Tato částka je poskytnuta z Evropského fondu pro regionální rozvoj (17 miliard EUR), rámcového programu pro výzkum a inovace (13 miliard EUR), Evropského sociálního fondu (2,3 miliardy EUR), Nástroje pro propojení Evropy (1 miliarda EUR) a programu Kreativní Evropa (1 miliarda EUR).

- **Zachování či dokonce snížení stávajících úrovní investic** by mohlo ohrozit schopnost EU zůstat konkurenceschopnou v klíčových odvětvích průmyslu a služeb, jako je např. průmyslová výroba a strojírenství, finanční služby, zdravotní péče, doprava, energetika nebo automobilový průmysl. Nedostačující investice do digitálních dovedností by dále rozšířily mezeru mezi poptávkou a dostupnými odbornými znalostmi, zatímco automatizace by nahradila tradiční úkoly. To by se promítlo do horších vyhlídek zaměstnanosti a růstu, nevyhovujících veřejných služeb a vyšší zranitelnosti vůči bezpečnostním hrozbám v oblasti kybernetiky.
- **Zdvojnásobení částek, které jsou v současné době investovány do digitální ekonomiky na přibližně 70 miliard EUR** během období 2021–2027, by zajistilo výrazný pokrok směrem k inteligentnímu růstu v oblastech, jako je například kvalitní datová infrastruktura, konektivita a kybernetická bezpečnost. Umožnilo by zavedení nových důvěryhodných a bezpečných služeb v elektronickém zdravotnictví, elektronické státní správě nebo mobilitě. Pomohlo by zabezpečit vedoucí úlohu Evropy v oblasti superpočítačů, internetu příští generace, umělé inteligence, robotiky a velkých dat, což by posílilo konkurenční postavení průmyslu a podniků v Evropě v digitalizované ekonomice. Mělo by rovněž značný dopad na odstranění nedostatků v oblasti dovedností v celé Unii.

Rozpočet EU je odrazovým můstkem pro výzkumné pracovníky a jejich týmy, aby mohli provádět výzkum a stimulovat inovace. Evropa rovněž musí pomoci vytvořit podmínky pro růst podniků. Rozvíjející se společnosti se střední tržní kapitalizací a malé a střední podniky po uplynutí fáze začínajícího podniku zůstávají výzvou. Mnoho podnikatelů hledá lepší podmínky pro růst a Evropu opouští. **Výzkum a inovace** mají zásadní význam pro naši budoucnost. Představují jediný způsob, jak současně a trvale řešit nízký hospodářský růst, omezenou tvorbu pracovních míst a globální výzvy, jako je zdraví a bezpečnost, potravin a oceány, klima a energetika.



MOŽNOSTI BUDOUcíHO FINANČNíHO RÁMCE

Jak nejlépe posílit konkurenceschopnost prostřednictvím výzkumu a inovací?

V případě vyspělých ekonomik, jako je Evropa, výzkum a inovace přinášejí změny zvyšováním produktivity a podporou konkurenceschopnosti. Budoucí rozpočet EU musí proto Unii umožnit investovat do hnacích sil inovací umožňujících evropskému průmyslu růst a vzkvétat. Unie v současné době vydává téměř 80 miliard EUR na svůj rámcový program pro výzkum a inovace Horizont 2020 na období 2014–2020. Jaký rozpočet na výzkum by měla mít v budoucnosti?

- ▶ **Zachování či dokonce snížení stávajících úrovní investic** by problém nedostatečného financování nevyřešilo. Mělo by dominový efekt na vnitrostátní a soukromé investice a narušovalo by úsilí o dosažení cíle stanoveného ve strategii Evropa 2020, kterým je investovat 3 % hrubého domácího produktu do výzkumu a vývoje. Unie by mohla dále zaostat za světovými lídry. Podpora výzkumu v případě ostatních politik EU by byla snížena.
- ▶ **Navýšením rámcového programu o 50 % na 120 miliard EUR** by se do roku 2040 podle odhadů vytvořilo 420 000 dalších pracovních míst a hrubý domácí produkt by za stejné období vzrostl o přibližně 0,33 %. Tím by pokračoval rostoucí trend posledních rozpočtů EU na výzkum a inovace a zajistil by se přijatelný podíl vysoce kvalitních financovaných návrhů. Zvýšila by se celosvětová přitažlivost Unie pro přední výzkumné pracovníky a řešilo by to nedostatky v příležitostech k inovacím a rozvoji. Podpořil by se pokrok v oblasti priorit, např. v oblasti digitalizace, energetiky, klimatu a zdravotnictví.
- ▶ **Zdvojnásobením rámcového programu na 160 miliard EUR** by do roku 2040 podle odhadů vzniklo 650 000 pracovních míst a hrubý domácí produkt by za stejné období vzrostl o přibližně 0,46 %. To by EU umožnilo stát se celosvětovým lídrem v oblasti rozsáhlých iniciativ a připravovat úplné tržní zavedení řešení v oblastech, jako jsou například baterie, infekční onemocnění, inteligentní čisté budovy a vozidla, dekarbonizační technologie, oběhové hospodářství, řešení pro plastový odpad a propojené/automatizované automobily.

Hospodářství roste více než o 2 % ročně a my nyní otáčíme list za nejhorší hospodářskou a finanční krizí v EU. **Eurozóna** se rozšířila na 19 členských států a euro je druhou nejčastěji používanou měnou na světě. Až na jeden stát se všechny členské státy EU-27 právně zavázaly, že v určité fázi přistoupí k eurozóně. Finanční trhy jsou opět silné jako před krizí a nedávná zlepšení, včetně vytvoření bankovní unie a unie kapitálových trhů, nám dávají příležitost opravit střechu, dokud svítí slunce.



MOŽNOSTI BUDOUcíHO FINANČNíHO RÁMCE

Jak může rozpočet EU podpořit skutečnou hospodářskou a měnovou unii?

V prosinci 2017 Komise předložila vizi, jak by **eurozóna a Unie jako celek mohly být posíleny pomocí rozpočtu EU**, a to dnes i v budoucnu. Byly představeny čtyři konkrétní funkce: podpora strukturálních reforem na vnitrostátní úrovni, usnadnění konvergence pro členské státy, které jsou na cestě k přijetí eura, poskytnutí jistění pro bankovní unii a rozvoj stabilizační funkce propojující různé finanční prostředky a nástroje na úrovni EU a eurozóny, které by pomohly udržet úroveň investic v případě rozsáhlých asymetrických otřesů. Tyto funkce vyžadují přehodnocení jdoucí nad rámec omezení stávajícího rozpočtu EU. Toho lze dosáhnout například prostřednictvím součinnosti s Evropskou investiční bankou a budoucím Evropským měnovým fondem. Avšak i náš rozpočet po roce 2020 bude muset hrát svoji roli:

- Nástroj pro provádění reforem a konvergenční nástroj budou muset být schopny poskytnout **silnou podporu a vytvářet pobídky pro širokou škálu reforem v členských státech**. Rozpočtová položka disponující řádově částkou alespoň **25 miliard EUR** na sedmileté období by poskytla kritické množství a pomohla by zabránit koncentraci financování pouze do několika členských států.
- **Stabilizační funkci** je třeba budovat postupně, na základě půjček back-to-back zajištěných rozpočtem EU, půjček od Evropského měnového fondu a pojistného mechanismu založeného na dobrovolných příspěvcích členských států, jakož i grantové podpory z evropského rozpočtu. Částky vyžadované z rozpočtu EU by nemusely být nutně moc vysoké, ale musely by být dostatečné, aby umožnily např. snížení úrokového zatížení půjček a poskytly motivaci k řádnému provedení režimu podpory.

Politika soudržnosti je nejdůležitější investiční politikou Unie ke snižování rozdílů mezi regiony a členskými státy, jelikož nabízí rovné příležitosti lidem v celé Evropě. Je hlavní hybnou silou vzniku pracovních míst, udržitelného růstu a inovací v různorodých regionech Evropy. Vytvářením pobídek k reformám posílením vazby s evropským semestrem, zejména prostřednictvím doporučení pro jednotlivé země, by budoucí politika soudržnosti mohla posílit svoji úlohu jakožto hybná síla modernizace našich hospodářství.



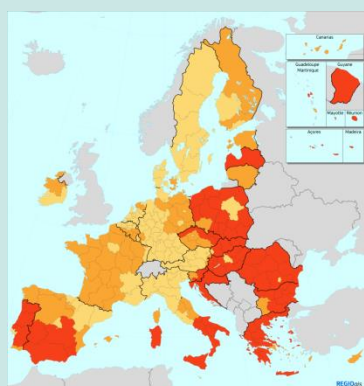
MOŽNOSTI BUDOUCÍHO FINANČNÍHO RÁMCE

Jaké má mít účinná politika soudržnosti ambice?

Politika soudržnosti je konkrétním vyjádřením solidarity s hospodářsky méně rozvinutými částmi naší Unie. Jejím účelem je posílení hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Podpora z evropských strukturálních a investičních fondů je v současné době dostupná všem členským státům EU. Mělo by to tak být i nadále, nebo by tato politika měla být omezena na **méně rozvinuté regiony a/nebo členské státy**? Pokud bude nadále otevřená všem, jakou úroveň ambice by měla mít?

- Pokud pro podporu z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti mají být nadále způsobilé všechny členské státy a všechny regiony, **účinnost by se mohla zvýšit úpravou intenzity podpory a lepším zaměřením podpory. Jestliže budou zachovány stávající úrovně výdajů ve výši přibližně 370 miliard EUR⁴**, což odpovídá téměř 35 % víceletého finančního rámce, bude možné zachovat silný důraz na investice ve všech regionech v oblastech, jako jsou inovace, průmyslová transformace, přechod na čistou energii, opatření v oblasti klimatu a lepší pracovní příležitosti.
- Pokud by z Evropského fondu pro regionální rozvoj a Evropského sociálního fondu neměla být poskytována podpora rozvinutějším a přechodovým regionům, odpovídalo by to v daném období **snížení o přibližně 95 miliard EUR**, což představuje více než čtvrtinu prostředků přidělených z uvedených fondů. To odpovídá zhruba 8,7 % stávajícího víceletého finančního rámce. V tomto scénáři by podpora pro regiony v Rakousku, Belgii, Dánsku, Finsku, v metropolitní Francii, Německu, Irsku, Nizozemsku, Švédsku a v mnoha regionech v Itálii a Španělsku byla ukončena.
- Pokud by se podpora omezila ještě více na země podporované v rámci politiky soudržnosti, musely by investice do méně rozvinutých regionů ve Francii, Itálii a Španělsku být rovněž ukončeny. To by v daném období představovalo **snížení o přibližně 124 miliard EUR**, což odpovídá zhruba 33 % současných přidělených prostředků. Jedná se o přibližně 11 % stávajícího víceletého finančního rámce.

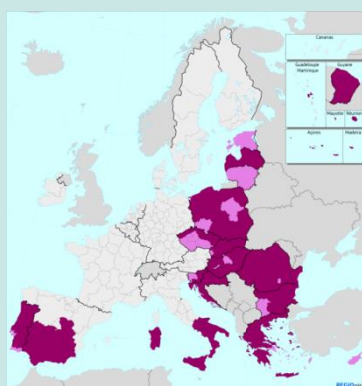
Ve scénářích 2 a 3 by podporu na ekonomické, sociální a územní výzvy musely převzít vnitrostátní, regionální a místní orgány v souladu se zásadou subsidiarity.



Scénář 1: Podpora pro všechny evropské regiony

Kategorie regionů

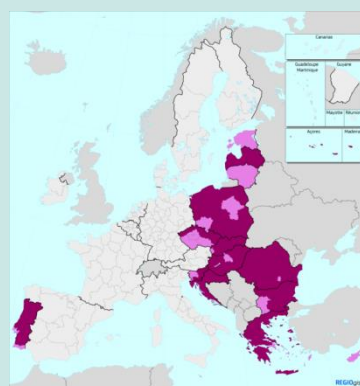
- **Méně rozvinuté regiony:** HDP na hlavu nižší než 75 % průměru EU-27
- **Přechodové regiony:** HDP na hlavu vyšší nebo rovno 75 % průměru EU-27 a nižší než 100 % průměru EU-27
- **Rozvinutější regiony:** HDP na hlavu vyšší nebo rovno 100 % průměru EU-27



Scénář 2: Podpora pro méně rozvinuté regiony a země podporované v rámci politiky soudržnosti

Potenciálně způsobilé regiony

- Regionální podpora
- Podpora z Fondu soudržnosti
- Ostatní regiony



Scénář 3: Podpora pouze pro země podporované v rámci politiky soudržnosti

Potenciálně způsobilé regiony

- Regionální podpora
- Podpora z Fondu soudržnosti
- Ostatní regiony

⁴ Přibližně 12 miliard EUR z této částky je předem přiděleno Spojenému království, což odpovídá zhruba 3 % prostředků, které jsou v tomto období vyčleněny na oblast soudržnosti.

Modernizovaná **společná zemědělská politika** bude muset podporovat přechod na plně udržitelné zemědělské odvětví a rozvoj dynamických venkovských oblastí. Musí zajistit přístup k rozmanitému sortimentu nezávadných, vysoce kvalitních, cenově dostupných a výživných potravin. Modernizovaná společná zemědělská politika musí zvýšit svou evropskou přidanou hodnotu tím, že bude naplňovat vyšší ambice Unie v oblasti ochrany životního prostředí a klimatu a zabývat se očekáváními občanů spojenými s jejich zdravím, životním prostředím a klimatem. Evropa potřebuje inteligentní a odolné zemědělské odvětví založené na silné sociálně-ekonomické struktuře venkovských oblastí.



MOŽNOSTI BUDOUcíHO FINANČNíHO RÁMCE

Jaké má mít účinná společná zemědělská politika ambice?

V rámci na období 2014–2020 bude ze společné zemědělské politiky za účelem podpory udržitelného zemědělství a životaschopných venkovských ekonomik uvolněno na financování tržních opatření, přímých plateb pro zemědělce a programů rozvoje venkova přibližně 400 miliard EUR. Přímé platby představují zhruba 70 % této částky. Programy rozvoje venkova podporují investice, odborné vzdělávání a zemědělskou produkci, která účinněji využívá zdroje, a v současné době mají na dané období hodnotu přibližně 100 miliard EUR. Tyto programy jsou spolufinancovány členskými státy. Prostřednictvím společné zemědělské politiky Unie pomáhá řešit strukturální problémy v zemědělských oblastech, jako je nedostatek atraktivních pracovních příležitostí nebo chybějící dovednosti pracovníků. Hlavními cíli tohoto úsilí je vytvořit nové hodnotové řetězce, např. v oblasti čisté energie a bioenergie, a pomoci venkovským oblastem využívat jejich přírodní hodnotu.

V současnosti probíhají diskuze, jak přímé platby co nejlépe využívat. Nejvýznamnějším návrhem je snížit a lépe zacílit přímé platby, a to v souladu s cíli politiky. **V současné době jde 80 % přímých plateb 20 % zemědělců.** Rovněž probíhají diskuze o tom, jak zmírnit rozdíly v podpoře zemědělství mezi členskými státy. Změny systému přímých plateb by mohly poskytnout příležitost zaměřit platby na očekávané výsledky, jako je udržitelná zemědělská produkce v méně rentabilních či horských oblastech, zaměření na malé a střední zemědělské podniky, investice do udržitelných systémů produkce účinně využívajících zdroje a lepší koordinace s opatřeními pro rozvoj venkova.

- ▶ Zachování úrovně výdajů pro společnou zemědělskou politiku ve výši **přibližně 400 miliard EUR⁵** za dané období, odpovídající zhruba 37% stávajícího víceletého finančního rámce, by prostřednictvím lepšího zaměření umožnilo **zvýšit podporu zejména pro malé a střední zemědělské podniky**, což by mělo pozitivní vedlejší dopady na zemědělské oblasti.
- ▶ Snížení podpory pro společnou zemědělskou politiku o 30 % by v období příštího víceletého finančního rámce představovalo **přibližně 120 miliard EUR** nebo zhruba 11 % stávajícího víceletého finančního rámce. V tomto scénáři by mohlo v řadě členských států dojít k poklesu průměrného příjmu zemědělských podniků o více než 10 % a v některých odvětvích patrně k ještě výraznějším poklesům příjmů.
- ▶ Snížení podpory pro společnou zemědělskou politiku o 15 % by v období příštího víceletého finančního rámce představovalo **přibližně 60 miliard EUR** nebo zhruba 5,5 % stávajícího víceletého finančního rámce. V tomto scénáři by pokles průměrných příjmů zemědělských podniků byl omezenější, avšak přesto by mohl mít v některých odvětvích v závislosti na učiněných rozhodnutích značný dopad.

Tyto scénáře nelze posuzovat odděleně. Jakékoli snížení přímých plateb by mělo být doprovázeno lepším zacílením zbývajících rozpočtu, například prostřednictvím zvýšeného zaměření na malé a střední zemědělské podniky a lepší koordinaci s opatřeními pro rozvoj venkova.

Unie musí být rovněž schopna plnit své **mezinárodní cíle**. Unie a její členské státy jsou společně největším světovým poskytovatelem rozvojové pomoci. Občané EU očekávají, že Evropa bude hrát ve světě vedoucí úlohu při prosazování řádné správy věcí veřejných, demokracie, zásad právního státu, lidských práv a udržitelného hospodářského rozvoje.

⁵ Přibližně 27 miliard EUR z této částky je předem přiděleno Spojenému království, což odpovídá zhruba 7 % celkových výdajů na společnou zemědělskou politiku.

Chtějí, aby Evropa zajišťovala stabilitu a bezpečnost, zejména ve svém bezprostředním sousedství. Chtějí, aby Evropa vyvíjela dostatečné úsilí při řešení hlavních příčin celosvětových výzev, jako jsou např. nelegální migrace a násilný extremismus. Chtějí, aby Evropa podporovala udržitelný rozvoj a vymýcení chudoby a prosazovala lepší správu věcí veřejných a právní stát, včetně boje proti korupci a organizované trestné činnosti. Chtějí, aby Evropa reagovala na krize, ať již způsobené člověkem, nebo přírodními pohromami. Přejí si, aby Evropa vedla mnohostranné diskuze o záležitostech týkajících se celého světa, nadále podporovala globální uspořádání založené na pravidlech a posílila spolupráci v oblastech společného zájmu, od ekonomiky přes energetiku, mír a bezpečnost po obranu a opatření v oblasti klimatu.

Nestabilita a konflikty v našem jižním sousedství i mimo něj byly současně zhoršeny celosvětovou hospodářskou krizí. To umocnilo **migrační tlaky** a v regionu je v pohybu více lidí než kdy předtím. Zůstane to realitou a výzvou. Musíme konsolidovat a posílit vnější rozměr našeho úsilí o řešení migrace a podpořit růst a tvorbu pracovních míst.

V této souvislosti bychom měli hledat inteligentní součinnost s mezinárodními finančními institucemi a vnitrostátními podpůrnými a rozvojovými bankami, abychom zajistili, že omezené zdroje jsou vynakládány účinně a tam, kde je to možné, jsou využívány soukromé investice. Evropský fond pro udržitelný rozvoj, který je ústředním prvkem plánu vnějších investic EU, představuje model, který by mohl být v budoucnosti rozšířen.



MOŽNOSTI BUDOUCÍHO FINANČNÍHO RÁMCE

Jak nejlépe reprezentovat naše zájmy v zahraničí?

V budoucnu bude Unie muset být vybavena nástroji, které jí umožní naplňovat stávající a nové ambice a výzvy. V rámci na období 2014–2020 činí rozpočet určený na vnější činnost přibližně 66 miliard EUR. To odpovídá zhruba 6 % stávajícího víceletého finančního rámce. Kromě toho Evropský rozvojový fond, který v současné době není součástí rozpočtu Unie, je hlavním nástrojem pro poskytování rozvojové pomoci státům Afriky, Karibiku a Tichomoří a zámořským zemím a územím. Celkové finanční zdroje 11. Evropského rozvojového fondu činí na období 2014–2020 přibližně 31 miliard EUR.

V budoucnosti:

- ▶ **Zvýšení stávajícího objemu financování vnějších nástrojů nad 100 miliard EUR** během daného období by EU umožnilo naplnit její stávající i nové ambice, které sahají od mezinárodní spolupráce, řízení migrace, investic, správy věcí veřejných, lidských práv a právního státu po prosazování cílů udržitelného rozvoje, humanitární pomoc, reakce na krize a předcházení konfliktům. Zvláštní pozornost je třeba věnovat podpoře strategie EU pro země západního Balkánu, jakož i úsilí EU o stabilizaci v jejím sousedství a v Africe.
- ▶ Významné **zjednodušení a modernizace vnějších nástrojů** by mohly dále zvýšit efektivitu a účinnost rozpočtu pro vnější vztahy. Mohlo by to zahrnovat začlenění Evropského rozvojového fondu do víceletého finančního rámce za předpokladu, že toto začlenění bude zohledněno v celkovém výdajovém stropu a že budou zachovány stávající možnosti flexibility.

Rozpočet pro vnější vztahy je třeba rovněž chápat v souvislosti se společným **závazkem EU a členských států věnovat do roku 2030 na oficiální rozvojovou pomoc 0,7% hrubého národního důchodu**. To by v příštím víceletém finančním rámci znamenalo další úsilí řádově ve výši 40 miliard EUR na sedmileté období, které nebude zahrnovat účast Velké Británie. Předpokládá to, že by EU zachovala svůj stávající 20% podíl na oficiální rozvojové pomoci.

4. Modernizace rozpočtu EU

Výše uvedené priority a možnosti politik poskytují představu o variantách při výběru podoby budoucího rozpočtu EU. Výběr varianty rozhodne o velikosti a ambici prvního víceletého finančního rámce EU 27. Definuje tak úroveň ambicí Evropy a míru, do jaké je Unie schopna dostát závazkům bratislavského programu.

Příští finanční rámec by měl být dostatečně velký a zároveň flexibilní. Musí být dostatečně velký na to, aby zvládl nové priority a vyrovnal se s odchodem Spojeného království. Schodek v důsledku odchodu Spojeného království by měl být ve stejné míře vyrovnán pomocí „čerstvých“ peněz a úspor ve stávajících programech. Bude nutno **zkombinovat přiměřené úspory a přesun prostředků v rámci rozpočtu EU s ochotou poskytnout další zdroje ke splnění nových priorit.**

Je také jasné, že dopad evropského rozpočtu nezávisí jen na jeho velikosti, ale také na podobě a provedení programů. Klíčem k modernímu a efektivnímu rozpočtu EU je **evropská přidaná hodnota, lepší výkonnost a zjednodušení**. Další zjednodušení pravidel a postupů pomůže k dosažení tohoto cíle. Výdajové programy Unie musí odrážet naše odhodlání zajistit, aby každé euro bylo vynaloženo co nejefektivněji a aby vynaložené prostředky přinášely rychlé výsledky.

To vyžaduje co nejlepší využití nástrojů jako jsou **záruky, půjčky nebo jiné finanční nástroje**. Posílený Evropský fond pro strategické investice hraje například klíčovou úlohu při stimulování soukromých investic v celé Evropě. Společné investice do výzkumu, inovací a infrastruktury umožnily zajistit pracovní místa a růst při současném zvládnání aktuálních globálních problémů od změny klimatu přes vědu, dopravu, energetiku až po politiku v oblasti vesmíru.

Úspěšné využití těchto nástrojů vyžaduje jasnou strategii a jednodušší koncepci. Pro projekty, které negenerují příjem, jako je například výměnný program Erasmus+ nebo humanitární pomoc, budou nadále potřeba granty a dotace. Záruky a finanční nástroje však mohou rozpočet podpořit tam, kde existuje zájem trhu.



VARIANTY BUDOUCÍHO FINANČNÍHO RÁMCE

Jak prostřednictvím finančních nástrojů učinit více s méně zdroji?

Diskusní dokument Komise o budoucnosti financí EU zdůraznil důležitost záruk a finančních nástrojů pro to, aby se „s méně zdroji učinilo více“. Předpokládá se například, že Evropský fond pro strategické investice bude mobilizovat více než 500 miliard EUR, což by znamenalo zásadní podporu pro evropské hospodářství. Současné portfolio tržních nástrojů EU je nicméně roztržštěné, když existuje téměř 40 centrálně řízených finančních nástrojů a tři rozpočtové záruky a záruční fondy, což představuje podíl přibližně 4 % současného víceletého finančního rámce. Jen v oblasti malých a středních podniků existuje sedm centrálně řízených finančních nástrojů a několik stovek sdíleně řízených. Jednoznačně se zde tedy otevírá prostor pro racionalizaci a větší efektivitu.

- ▶ Jednou z možností, jak zlepšit efektivitu a dopad nástrojů zaměřených na podporu investic v EU, by mohla být jejich integrace do **jediného nástroje pro podporu investic**. To by dále posílilo Evropský fond pro strategické investice a mělo pozitivní dopad na úroveň investic, hospodářský růst a zaměstnanost v celé EU.
- ▶ Širší využívání finančních nástrojů a rozpočtových záruk by mohlo **více než zdvojnásobit** investice mobilizované během příštího víceletého finančního rámce až na 2 biliony EUR.

Další klíčovou zásadou, která by měla podpořit příští víceletý finanční rámec, je rozpočtová **flexibilita**. Ta bude nezbytná pro přizpůsobení se novým potřebám a nestabilním geopolitickým a domácím podmínkám. Pro řešení objevujících se problémů a úkolů, jako je migrace nebo humanitární pomoc, budou nadále nepostradatelné zvláštní nástroje vycházející ze stávajících mechanismů. Kromě toho existuje pádný důvod pro přehodnocení stávajících mechanismů, aby se zajistilo, že přidělené rozpočty efektivně podporují evropské priority. V současné době tomu tak ne vždy je, protože část rozpočtových závazků uvedených ve víceletém finančním rámci je později zrušena. K tomu může dojít z různých důvodů, jako je zpoždění se zahájením projektů, formální chyby při realizaci projektů nebo chyby při vykazování nákladů. V důsledku toho není pro podporu cílů EU a zajištění evropské přidané hodnoty potenciál rozpočtu EU plně využíván. To je promarněná příležitost k podpoře našich společných priorit.



VARIANTY BUDOUCÍHO FINANČNÍHO RÁMCE

Jak nejlépe naložit s nepoužitými finančními prostředky?

Aktuálně se prostředky, které byly do rozpočtu EU přiděleny, ale nakonec nebyly použity na realizaci programů EU, zruší. Tyto zdroje snižují roční výpočty hrubých příspěvků členských států ve srovnání s úplnou realizací rozpočtových závazků.

- Místo zrušení by tyto částky měly být použity jako **unijní rezerva**. Tato rezerva by mohla být použita pro dosažení společných priorit a v reakci na společné problémy a úkoly. Podle současných odhadů **by pomocí tohoto mechanismu mohlo být během sedmiletého období k dispozici 21 až 28 miliard EUR**. Takové částky mohly být například v roce 2015 použity na financování Evropského fondu pro strategické investice a překonání investičních mezer, které vznikly v důsledku finanční krize. Toto řešení mohlo být použito místo škrtů v užitečných programech, jako jsou Horizont 2020 nebo Nástroj pro propojení Evropy. Podobně mohla být taková rezerva použita v roce 2016 na podporu zřízení nástroje pro uprchlíky v Turecku, který si vyžádal použití veškeré flexibility v rozpočtu EU, jakož i samostatných příspěvků členských států. Mohla také pomoci rychle mobilizovat více prostředků na řešení migrační krize.
- V dnešním rychle se měnícím světě se budou nepředvídatelné události objevovat stále častěji. Unijní rezerva by umožnila rychlejší a rozhodnější reakci na takový vývoj. Příští finanční rámec budeme provádět ještě za téměř deset let ode dneška. Tato dlouhodobá stabilita je výhodou, ale znamená také omezení. Unijní rezerva by poskytla účinný a flexibilní nový nástroj na zvládání nepředvídaných událostí a jako reakci na nouzové situace například v oblastech bezpečnosti a migrace.

Dále bylo jako součást veřejné diskuse navrženo, že by vyplácení prostředků z rozpočtu EU mohlo být svázáno s **dodržováním hodnot stanovených v článku 2** Smlouvy o Evropské unii, a zejména se stavem právního státu v členských státech. Někteří šli ještě dále a požadovali, aby závažné porušení práva Unie vedlo k zastavení vyplácení prostředků z rozpočtu EU.

Unie je společenstvím práva a jeho hodnoty tvoří samu podstatu její existence. Tyto hodnoty jsou součástí celé její právní a institucionální struktury a všech jejích politik a programů. Dodržování těchto hodnot musí být proto zajištěno v rámci všech unijních politik. Mezi ně patří i rozpočet EU, kde je dodržování základních hodnot základní podmínkou řádného finančního řízení a efektivního financování z EU. Respektování právního státu je důležité jak pro evropské občany, tak pro podnikatelské iniciativy, inovace a investice. Evropské hospodářství vzkvétá nejvíce tam, kde je právní a institucionální rámec plně v souladu se společnými hodnotami Unie.



VARIANTY BUDOUCÍHO FINANČNÍHO RÁMCE

Mělo by financování z EU více záviset na splnění podmínek?

Potenciál rozpočtu EU může být plně využit jedině s odpovídající podporou ekonomického, regulačního a administrativního prostředí v členských státech.

Z tohoto důvodu současný víceletý finanční rámec vyžaduje, aby všechny členské státy a příjemci prokázali, že existuje solidní regulační rámec pro finanční řízení, že příslušné právní předpisy EU jsou správně prováděny a že je k dispozici potřebná správní a institucionální kapacita pro úspěšné využití financování z EU. Kromě toho může podmíněnost politiky podporovat spolupráci mezi členskými státy v oblastech, ve kterých se významně uplatňují úspory z rozsahu nebo externality. Za současného víceletého finančního rámce byla také zavedena nová ustanovení, aby se předešlo situacím, kdy je efektivita financování z EU zhoršována špatnou hospodářskou a fiskální politikou.

Nový víceletý finanční rámec je příležitostí k ověření, zda tyto principy vytvořily solidní základ pro dosažení výsledků. Je také vhodnou příležitostí pro posouzení, jak posílit vazbu mezi financováním z EU a dodržováním jejích základních hodnot.

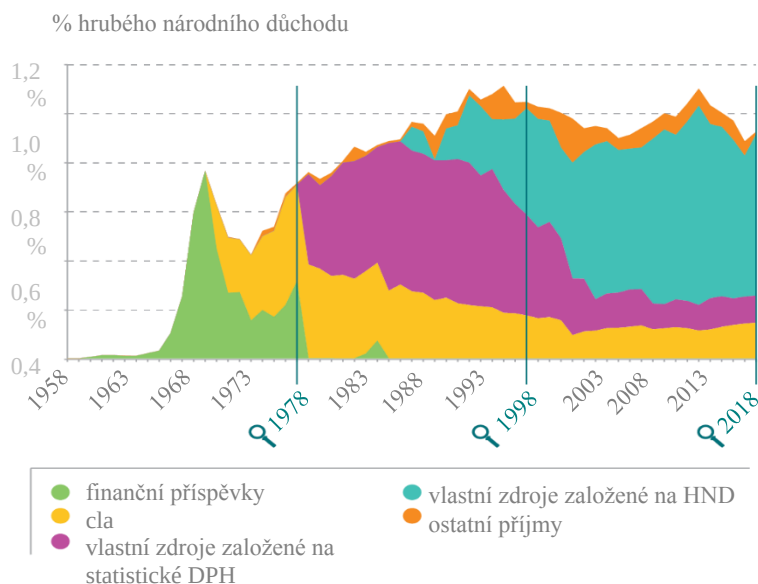
Jakýkoli takový mechanismus by však musel být transparentní, přiměřený a právně jistý. I když by se v zásadě dala použít na všechny relevantní politiky zahrnující výdaje z rozpočtu EU, jakákoli finanční podmíněnost by musela být přesná, přiměřená a musela by vyžadovat dostatečnou spojitost mezi uloženými podmínkami a cílem financování. Tato diskuse bude muset také zvážit dopad možných porušení základních hodnot nebo právního státu na vnitrostátní úrovni na jednotlivé příjemce financování z EU, jako jsou studenti v rámci programu Erasmus, výzkumní pracovníci nebo organizace občanské společnosti, kteří nejsou za uvedená porušení odpovědní⁶.

⁶ To by odpovídalo logice čl. 7 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, který stanoví, že pozastavení práv členských států „přihlédne k možným důsledkům [...] pro práva a povinnosti fyzických a právnických osob“.

5. Financování rozpočtu EU

Diskuse o finančním rámci po roce 2020 se nebude zabývat jen tím, na co by měl být rozpočet EU použit, ale také tím, jak bude v budoucnu financován. Příjmová stránka rozpočtu se stala složitější a vazba mezi cíli rozpočtu EU a způsobem jeho financování se postupně vytrácela.

Zdroje financování rozpočtu EU



Reforma příjmové strany rozpočtu EU by pomohla soustředit diskusi na cíle a na ty oblasti, ve kterých EU může vytvořit skutečnou přidanou hodnotu⁷.

⁷ Viz zprávu s názvem „Budoucí financování EU“ předloženou v lednu 2017 skupinou na vysoké úrovni, kterou společně zřídily Evropský parlament, Rada a Evropská komise a jejímž předsedou byl Mario Monti.



VARIANTY BUDOUCÍHO FINANČNÍHO RÁMCE

Co by mohly do rozpočtu EU přinést nové vlastní zdroje?

- **Systém obchodování s emisemi:** Evropský systém obchodování s emisemi je základem politiky EU v oblasti změny klimatu. Členskými státy je dražen určitý počet povolenek, které si kupují společnosti na pokrytí svých emisí skleníkových plynů. Podíl na výnosech z dražby povolenek by se mohl stát příspěvkem do rozpočtu EU. V závislosti na tržních cenách povolenek by podíl na příjmech vytvořených systémem obchodování s emisemi mohl podle odhadů za sedm let představovat příjmy mezi 7 až 105 miliardami EUR.
- **Vlastní zdroje založené na DPH:** Daň z přidané hodnoty je spotřební daň vycházející z přidané hodnoty na veškeré zboží a služby prodané v EU. V současné době jsou vlastní zdroje založené na této dani určovány pomocí velmi složitých statistických výpočtů. Reformované vlastní zdroje by mohly být odváděny ze zjednodušené základny daně z přidané hodnoty. Příjmy ze současných vlastních zdrojů založených na DPH se momentálně za sedm let pohybují mezi 105 až 140 miliardami EUR a mohly by být upraveny kalibrací sazby podle požadovaných úrovní.
- **Společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob:** Pro velké společnosti znamená jednotný trh obrovskou výhodu. Společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob je jednotný soubor společných pravidel pro výpočet zdanitelného zisku společností v Unii. Příspěvek vycházející z harmonizovaného základu daně z příjmů právnických osob, případně obsahující digitální složku, by posílil vazbu mezi přínosy jednotného trhu a financování Unie. Každý členský stát by si zachoval možnost zdaňovat svůj podíl na zisku svou vlastní vnitrostátní daňovou sazbou. V závislosti na vybraném modelu a uplatněné sazbě by daň spojená se společným konsolidovaným základem daně z příjmů právnických osob mohla za sedm let přinést mezi 21 až 140 miliardami EUR bez zahrnutí příjmu očekávaného díky snížení daňových úniků.
- **Ražebné** je pojem používaný k popisu příjmů, které centrální banky a vládní instituce získávají z vydávání peněz. Vzhledem k tomu, že peněžní příjem Evropské centrální banky za vydávání eura je přímo spojen s hospodářskou a měnovou unií, mohl by být považován za možný nový vlastní zdroj. Částka odpovídající podílu čistého zisku vycházejícího z podílů národních centrálních bank na peněžním příjmu eurozóny vyplácená do vnitrostátních pokladen by se mohla stát formou národního příspěvku do rozpočtu EU. Podobná logika byla uplatněna u příjmu vytvářeného Evropskou centrální bankou a národními centrálními bankami z akumulovaných řeckých státních dluhopisů, když se v roce 2012 ministři Euroskupiny dohodli na převodu ekvivalentu příjmu vytvořeného holdingem Eurosystem (Evropská centrální banka a národní centrální banky) z řeckých státních dluhopisů Řecka. V závislosti na použitém procentu by se odhadované příjmy z ražebného za sedm let mohly pohybovat mezi 10,5 miliardami EUR (10 %) a 56 miliardami EUR (50 %).

Nové vlastní zdroje by mohly být využity k vytvoření ještě výraznější přímé vazby na politiku Unie⁸. Mohlo by se jednat zejména o podporu cílů v oblasti udržitelnosti, jednotného trhu a hospodářské a měnové unie. Příjmy ze systému obchodování s emisemi by například mohly pomoci podpořit cíle EU v oblasti udržitelnosti. Vlastní zdroje založené na dani z přidané hodnoty by měly být zjednodušeny a měla by se u nich zohlednit probíhající reforma k vytvoření jednotného evropského prostoru pro daň z přidané hodnoty. Vlastní zdroje založené na podílu na příjmu z obnoveného společného konsolidovaného základu daně z příjmů právnických osob by posílily vazbu mezi výhodami jednotného trhu a financováním rozpočtu EU. Podíl na příjmu vytvořeném Evropskou centrální bankou za vydávání bankovek

⁸ Změny v rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů potřebné pro reformu systému by musely být v Radě přijaty jednomyslně, po konzultaci s Evropským parlamentem, a být ratifikovány všemi členskými státy v souladu s jejich ústavními požadavky. Takové změny byly již v minulosti přijaty jako součást souboru opatření připojeného ke každému víceletému finančnímu rámci. Změny ve stopech vlastních zdrojů budou pravděpodobně v každém případě nutné na pokrytí finančních závazků v souvislosti s půjčkami nebo finančními nástroji se zárukami z rozpočtu EU, novou stabilizační funkcí a možným začleněním Evropského rozvojového fondu do víceletého finančního rámce.

je dalším příkladem možného nového zdroje příjmu rozpočtu EU. Další vlastní zdroje, včetně zdrojů uvedených v Montiho zprávě, jsou předmětem dalšího podrobného zkoumání.

Odchod Spojeného království bude představovat příležitost k radikálnímu zjednodušení příjmové strany rozpočtu. Úleva, která byla v minulosti udělena Spojenému království a úlevy obdržené dalšími členskými státy přispívajícími na financování úlevy Spojeného království způsobily, že se příjmová strana rozpočtu stala složitější a méně transparentní. Teď existuje pádný důvod pro zrušení všech podobných korekcí jako součásti spravedlivého a vyváženého rozpočtového rámce.

6. Význam správného načasování

Rychlá politická dohoda o novém, moderním rozpočtu EU bude mít zásadní význam pro to, aby Unie prokázala, že je připravena naplňovat pozitivní politickou agendu vytyčenou v Bratislavě a v Římě.

Ukázalo by se tak, že po vystoupení Spojeného království v roce 2019 je Unie s 27 členy jednotná, má jasný cíl a směr a je připravena dostát svým závazkům. Navíc by se maximálně zvýšila šance naplno zahájit nové programy podle plánu k 1. lednu 2021, což by od politických cílů vedlo k rychlým výsledkům v praxi.

Brzké dosažení dohody je ovšem nejen politicky žádoucí, ale také nezbytné z praktického hlediska. Všichni naši partneři a příjemci finančních prostředků EU i celostátní a regionální orgány potřebují právní a finanční jistotu. Potřebují čas na přípravu provádění nových programů. Pozdním přijetím stávajícího finančního rámce se výrazně zpozdilo spuštění nových programů i realizace priorit financování.

Náklady obětované příležitosti u těchto zpoždění jsou vysoké. Hladký přechod na nový víceletý finanční rámec bude nanejvýš důležitý pro to, aby se zachovala dynamika hospodářského oživení a Unie mohla nadále pohotově a rozhodně jednat ve všech oblastech, v nichž je rychlost reakce klíčem k úspěchu.

Musíme proto zajistit, aby se zkušenost se stávajícím rámcem neopakovala.

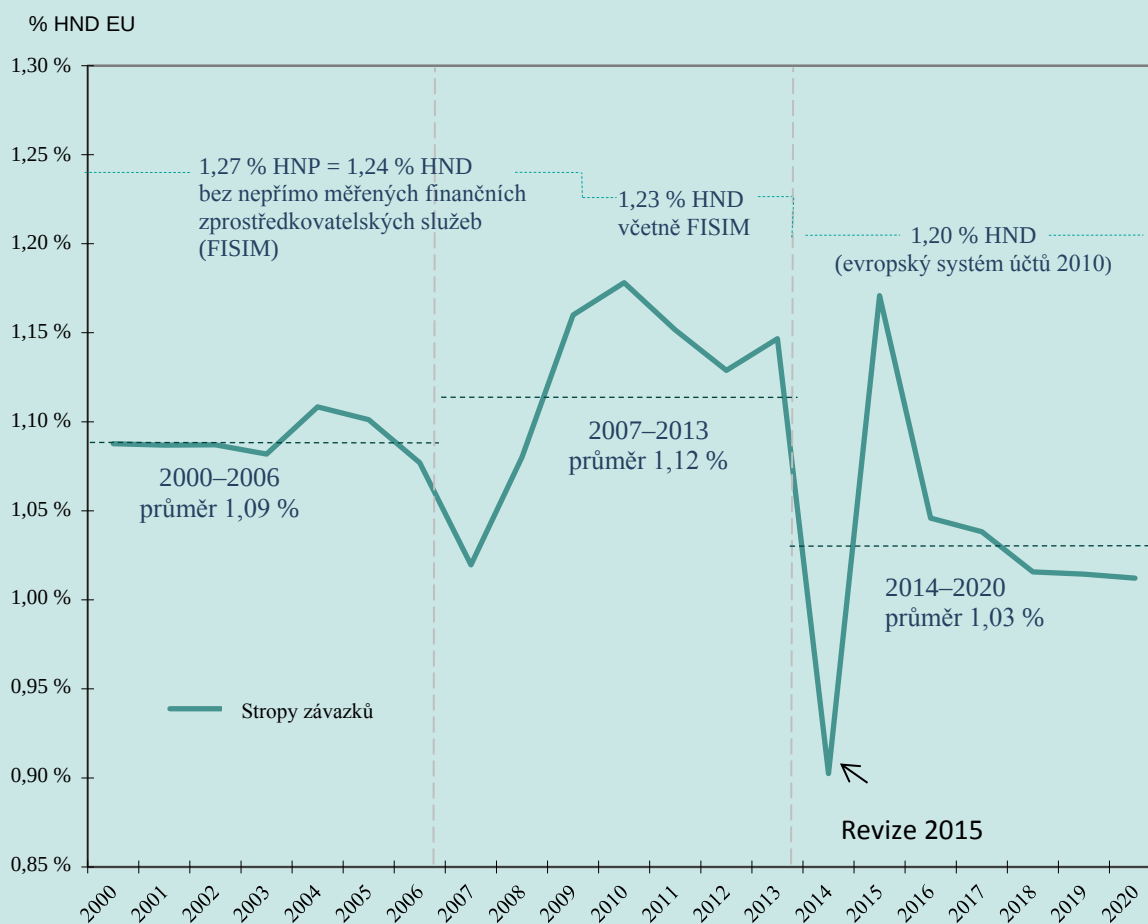
Dosažením dohody o příštím víceletém finančním rámci v roce 2019 vyšleme nejenom signál o silné a sjednocené sedmadvacítce, jež je schopna podávat přesvědčivé výsledky, ale zaručíme rovněž předvídatelnost a kontinuitu financování ku prospěchu všech.

PROČ ZPOŽDĚNÍ VADÍ?

Programy evropských strukturálních a investičních fondů na období 2014–2020 byly zahájeny se značným zpožděním. Právní předpisy pro odvětvové programy byly dokončeny až v prosinci 2013 poté, co bylo v první polovině téhož roku dosaženo dohody o víceletém finančním rámci, a to vedlo k opožděnému přijetí prováděcích pravidel nutných pro fungování programů v praxi i k pozdějšímu zahájení následných jednání o dohodách o partnerství s členskými státy.

V důsledku toho se oddálily investice a podpora tolik potřebných projektů a reforem. Stalo se tak přitom poté, co se na začátku stávajícího období významně snížila výše prostředků na závazky.

Vývoj stropů závazků mezi lety 2000 a 2020 (v běžných cenách)



Zpoždění mají skutečné důsledky pro lidi.

- Právní akty pro Azylový, migrační a integrační fond a Fond pro vnitřní bezpečnost byly přijaty až v roce 2014, což znamenalo, že k určení příslušných orgánů a přijetí programů došlo až v roce 2015. Kvůli tomuto zpoždění nemohly členské státy zahájit projekty včas. **Výsledkem byl nedostatek přijímacích a ubytovacích kapacit v členských státech a nedostatečná správa hranic.** Pro řecké správní orgány bylo kvůli zpožděním velmi obtížné použít finanční prostředky EU pro přípravu na krizi v roce 2015. Nebylo přichystáno ubytování a podmínky pro příjem uprchlíků v době, kdy na ostrovy přicházelo velké množství osob, jež potřebovaly ochranu (červen–září 2015), byly špatné. Jiné členské státy včetně Švédska a Rakouska neměly v téže době k dispozici financování EU, aby se mohly postarat o osoby přicházející po balkánské trase. EU musela v těchto těžkých časech na podporu dotčených členských států využívat pomoc při mimořádných událostech.

- ▶ V důsledku pozdního přijetí předešlého finančního rámce se v roce 2014 nepodařilo přijmout řadu mezinárodních opatření v rámci programu Erasmus+, kvůli čemuž **se v uvedeném roce nemohlo uskutečnit přibližně 25–30 000 plánovaných výměnných pobytů studentů a učitelů z našich členských států a partnerských zemí**. Pokud by ke stejným zpožděním došlo v rámci celého programu, nemohl by v roce 2021 na výměnný pobyt v rámci programu Erasmus+ vycestovat až 1 000 000 mladých lidí.
- ▶ Opožděné provádění příštího rámcového programu pro výzkum by znamenalo **ztrátu přibližně 5 000 pracovních míst v oblasti výzkumu měsíčně** (zhruba 3–4 % všech míst ve výzkumu v EU) a dalších 7 000 pracovních míst v širší ekonomice. Za stejnou dobu bychom přišli i o více než 200 vědeckých publikací včetně přibližně 100 článků s velkým dopadem.
- ▶ Zpoždění při výběru projektů v rané fázi realizace programů soudržnosti by vedla k tomu, že **by nemohlo být včas zahájeno více než 100 000 projektů**. Mezi oblastmi, jichž by se to dotklo, patří podpora podnikání, energetická účinnost, zdravotní péče, vzdělávání a sociální začleňování.
- ▶ Průtahy by měly značný dopad i na řadu rozsáhlých infrastrukturních projektů. Vesmírné programy jako Galileo nebo Copernicus mají dlouhé investiční cykly, proto potřebují **předvídatelnost, pokud jde o veřejné zakázky**. Probíhající zadávací řízení na družice Galileo má být dokončeno v roce 2019 a může být v plném rozsahu realizováno pouze tehdy, budou-li plně zavedeny nové právní a rozpočtové požadavky.
- ▶ Mezi další příklady nepříznivého dopadu pozdního přijetí nového finančního rámce patří **Rail Baltica**. Cílem projektu, jenž by měl být dokončen v letech 2025–2027, je vybudovat **klíčové železniční spojení do pobaltských států**. Je třeba, aby významné zakázky nutné pro výstavbu v rámci projektu byly zahájeny v roce 2021. Má to zásadní význam pro dokončení tohoto projektu, díky němuž získá pět milionů obyvatel pobaltských států spojení se zbytkem Evropy. Vysokorychlostní železniční spojení bude sloužit rovněž pro účely nákladní dopravy z Finska do Německa, Beneluxu a jadranského regionu.
- ▶ **Brennerský patní tunel** má být podle plánu dokončen do roku 2027, přičemž železniční inženýrské práce by měly začít v příštím víceletém finančním rámci. Jedná se o nanejvýš důležitý projekt, jehož cílem je přesunout polovinu z 2,2 milionu kamionů z brennerské dálnice na železnici. Sníží se tak znečištění ve vzácných údolích mezi Mnichovem, Innsbruckem a Veronou.
- ▶ **Tunel pod Fehmarnovou úžinou mezi Dánskem a Německem, železniční spojení Évora-Mérida**, kterým se konečně propojí Lisabon s Madridem, a **patní tunel Lyon-Turín**, který spojí vysokorychlostní železniční síť Francie a Itálie, jsou příklady dalších projektů, jež by také měly být dokončeny do konce příštího víceletého finančního rámce.

Tyto projekty si nemohou dovolit zdržení při plánování či zadávání veřejných zakázek jen proto, že by byl příští víceletý finanční rámec přijat se zpožděním.

ZÁVĚR

Víceletý finanční rámec na období po roce 2020 bude pro Evropskou unii s 27 členy významnou zkouškou. Až se vedoucí představitelé 9. května 2019 sejdou u jednacího stolu v rumunském Sibiu, aby rozhodovali o budoucnosti Evropy, **musí být evropská sedmadvacítká Unii států připravených k činu**. Podaří-li se nám do té doby dosáhnout **přesvědčivého pokroku, pokud jde o finanční rámec**, prokážeme, že je Unie schopna překlenout propast mezi politickými prioritami a dosahováním hmatatelných výsledků pro všechny Evropany.

Včasná dohoda o novém, moderním finančním rámci bude možná pouze pod silným vedením lídrů EU a od samého začátku v úzké spolupráci s Evropským parlamentem. Důležitými milníky na této cestě budou zasedání Evropské rady v říjnu a prosinci 2018.

Komise je připravena naplno vykonávat svou úlohu. Naslouchali jsme orgánům EU, členským státům, vnitrostátním parlamentům a zástupcům nejrozličnějších zúčastněných stran, které mají zájem na budoucím rozpočtu. A naslouchat budeme v nadcházejících měsících i nadále. **Všechny možnosti a čísla v tomto sdělení jsou uvedeny jen pro ilustraci a mají podnítit**

otevřenou debatu. Nejedná se o konečný postoj Komise. Konečná rozhodnutí o víceletém finančním rámci budou muset učinit evropští lídři a schválit Evropský parlament.

Naše návrhy se budou odvíjet od myšlenek obsažených v tomto sdělení a poskytnou solidní základ pro včasnou dohodu všech členských států se souhlasem Evropského parlamentu. Jejich výchozím bodem budou priority, na nichž se vedoucí představitelé společně dohodli.

Z návrhů bude jasné, co tyto priority znamenají ve finančním vyjádření. Zachování této vazby je nezbytné pro věrohodnost budoucího rozpočtu EU. Jestliže se Unie rozhodne dělat méně, bude stačit menší rozpočet.

Avšak rozhodne-li se Unie, že chce dělat více, musí následovat finanční důsledky.

Evropané chtějí silnou Unii schopnou čelit výzvám budoucnosti a rozpočet, který pro ně pracuje a přináší výsledky. **Svou úlohu při naplňování těchto očekávání musí sehrát i vedoucí představitelé.**

Komise vyzývá vedoucí představitelé k tomu, aby:

- *podpořili **nový a moderní víceletý finanční rámec**, jenž bude sloužit Evropě, která **chrání, posiluje a brání**,*
- *pevně a bezvýhradně hájili **priority** dohodnuté dne 16. září 2016 v Bratislavě a dne 25. března 2017 v Římském prohlášení,*
- *uznali, že aby byly na tyto priority k dispozici finanční prostředky, **je zapotřebí dostatečně velký rozpočet**, který se bude opírat o inteligentní kombinaci přiměřených úspor, přerozdělování prostředků a nových zdrojů,*
- *podpořili reformu **příjmové strany** rozpočtu EU v rámci celkového vyrovnaného balíčku pro příští víceletý finanční rámec s cílem **eliminovat opravy** a zajistit užší spojitost s konkrétními cíli politik Unie,*
- *vyjádřili svůj závazek úzce spolupracovat s Evropským parlamentem a Evropskou komisí při přípravě konkrétního návrhu víceletého finančního rámce a vzali přitom na vědomí, že Komise svůj návrh předloží **nejpozději začátkem května 2018**,*
- *zavázali se, že před zasedáním v Sibiui dne 9. května 2019 dosáhnou v otázce víceletého finančního rámce **přesvědčivého pokroku**, a umožní tak Evropě s 27 členy co nejlepší start.*