



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 12. září 2007
SEK(2007) 1188 v konečném znění

Sdělení Komise

REFORMOVAT ROZPOČET, ZMĚNIT EVROPU

**DOKUMENT O VEŘEJNÉ KONZULTACI V SOUVISLOSTI S PŘEZKUMEM
ROZPOČTU NA OBDOBÍ 2008/2009**

Sdělení Komise

REFORMOVAT ROZPOČET, ZMĚNIT EVROPU

DOKUMENT O VEŘEJNÉ KONZULTACI V SOUVISLOSTI S PŘEZKUMEM ROZPOČTU NA OBDOBÍ 2008/2009

Úvod

Celkový přezkum výdajů a zdrojů

V květnu 2006 se Evropský parlament, Rada a Komise dohodly, že by Komise měla zásadně přezkoumat rozpočet EU. Komise byla vyzvána

„k provedení komplexního hloubkového přezkumu zaměřeného na všechny aspekty výdajů EU, včetně společné zemědělské politiky, a zdrojů, včetně úlevy pro Spojené království, a k následnému podání zprávy v letech 2008/09.“¹

Politická agenda Evropské unie prochází fází zásadní modernizace. S globalizací přišly nové úkoly a problémy; hlavním bodem evropské debaty se například staly změna klimatu, energetika a migrace. Inovace, schopnosti a správné podnikatelské prostředí jsou více než kdy předtím těžištěm strategie růstu a zaměstnanosti. Přání občanů Evropy vidět skutečné prosazování evropských zájmů a hodnot na celém světě nebylo nikdy větší. Rozšíření posílilo potřebu podporovat sociální, hospodářskou a teritoriální soudržnost.

Rozpočet je důležitou pákou Evropské unie umožňující splnění politických cílů, provádění změn a maximalizaci dlouhodobého dopadu činnosti EU. Po dvaceti letech, které uplynuly od sestavení prvního finančního rámce, je čas se společně dohodnout na zaměření výdajové politiky EU tak, aby bylo možné splnit úkoly příštích desetiletí.

Přezkum je jedinečná příležitost, jak důkladně posoudit rozpočet EU a jeho financování, aniž by byl současně vyjednáván finanční rámec. Sestavit rozpočet tak, aby přispěl k plnění politik EU a pomohl plnit výzvy příštích desetiletí, bude jistě trvat delší dobu. Na období od roku 2014 nebude proto navržen nový, víceletý finanční rámec – to bude úkol pro novou Komisi –, nebude však stanovena ani celková výše a podrobné členění rozpočtu EU. Bude spíše dána struktura a zaměření budoucích priorit výdajů z pohledu přidané hodnoty a co nejefektivnějších výsledků. Bude rovněž posouzeno, jak rozpočet funguje, jak dosáhnout správné rovnováhy mezi kontinuitou a reakcemi na nové výzvy i to, zda by měly být finance spravovány jinak. V neposlední řadě bude v rámci přezkumu rozpočtu znovu možnost posoudit zdroje potřebné k financování politik EU.

Příprava přezkumu

Účelem tohoto dokumentu je zahájit rozsáhlou konzultaci se zúčastněnými stranami na místní, regionální, národní i evropské úrovni a iniciovat otevřenou diskusi o financích EU.

¹ Prohlášení č. 3 k interinstitucionální dohodě mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení ze dne 17. května 2006 (Úř. věst. C 139, 14.6. 2006, s. 1).

Oddíl 1 ukazuje perspektivu rozpočtu EU a způsob, jakým jej lze použít jako nástroj odrážející změnu politických priorit. Oddíl 2 představuje některé klíčové prvky přezkumu, při kterém se má zjistit, jak by reformovaný rozpočet EU mohl nejlépe přispět k plnění dlouhodobých výzev, před kterými Unie stojí. Oddíl 3 je věnován financování rozpočtu.

Konzultace bude důležitým základem práce Komise při provádění přezkumu. Bude doplněna o přípravné akce v klíčových oblastech výdajů, ve kterých jsou uskutečňovány hlavní investice a kde jde účinné použití rozpočtu pro úspěch politiky obzvláště důležité. Společná zemědělská politika bude podrobena analýze s cílem doladit reformy z roku 2003 a přispět k diskusi o budoucích prioritách v oblasti zemědělství. Čtvrtá zpráva o soudržnosti přijatá v květnu se zaměřila na pokrok při snižování regionálních disproporcí a vyhodnotila dosavadní výsledky politiky soudržnosti. Přezkoumány budou i další oblasti politiky. Cílem je zjistit, zda politiky fungují tak, jak by v Unii se 27 členskými státy měly. V některých případech přezkum povede k okamžitým úpravám, zároveň však slouží k přípravě jeho dlouhodobé perspektivy. Komise vede navíc dialog s řadou renomovaných akademických pracovníků a zadala několik horizontálních a odvětvových studií, které mají doplnit výsledky konzultací. Prostřednictvím svých zastoupení v členských státech celý postup konzultace povede a bude podporovat diskusi na národní, regionální a místní úrovni.

Podle interinstitucionální dohody z května 2006, která stanoví současný finanční rámec, se Evropský parlament účastní všech etap přezkumu. V rámci něho bude také posouzeno fungování stávající interinstitucionální dohody.

Tato konzultace nabízí možnost vyjádřit se k přezkumu rozpočtu Komise na období 2008/2009, který je sám o sobě předmětem základní diskuse orgánů EU a členských států. Základem přístupu Komise je otevřenost a žádná tabu: připravuje tento přezkum bez předsudků a vyzývá k účasti na konzultaci všechny zainteresované strany.

Postup konzultace

Příspěvky je nutné zaslat nejpozději do **15. dubna 2008** na adresu **budget-review@ec.europa.eu**. Další příspěvky by měly obsahovat stručné shrnutí. Příspěvky budou zveřejněny na internetové stránce **http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm**, pokud proti tomu příslušný zasilatel nebude mít výslovné námitky². Komise zveřejní příspěvky na této internetové adrese ve formátu, ve kterém je obdržela. Neměly by tudíž obsahovat důvěrné informace.

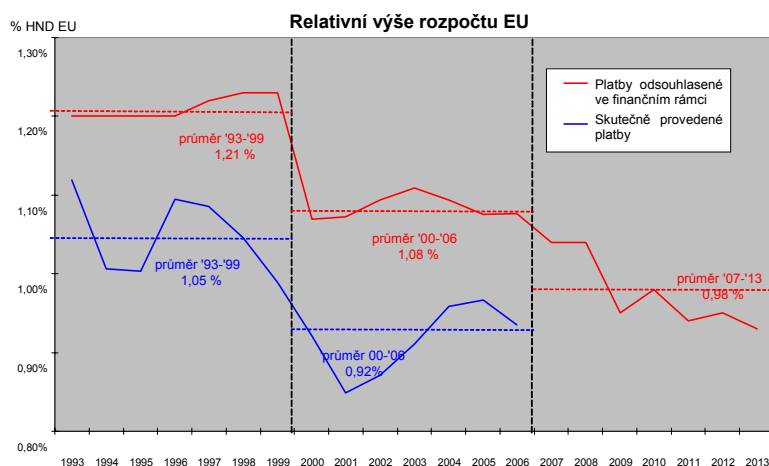
Klíčová sdělení a důležité trendy obsažené v příspěvcích budou představeny na rozsáhlé konferenci, která se uskuteční za účasti všech zainteresovaných stran po skončení období konzultace. Objeví se rovněž na internetových stránkách Komise **http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm** o přezkumu víceletého finančního rámce.

² Obecně však platí, že příspěvky získané od fyzických osob budou zveřejněny na internetových stránkách Komise pouze anonymně, tzn. bez uvedení jména odesílatele, kontaktních údajů pouze s uvedením země původu. Jednotliví příspěvatelé, kteří si přejí se svým příspěvkem zveřejnit na internetové stránce i své jméno a kontaktní údaje, to musejí oznámit Komisi při zaslání příspěvku.

1. ROZPOČET EU OD SAMÉHO POČÁTKU

1.1. Rozpočet, který pomáhá plnit cíle politiky

Rozpočet EU bývá mnohdy špatně chápán. V absolutních číslech je sice obrovský (přes 100 miliard EUR na rok), pokud je vyjádřený jako procento celkových veřejných výdajů EU, je malý (méně než 2,5 %). Je zdrojem pravidelných politických krizí, zároveň je však garantem stability rozvoje EU, a to prostřednictvím úspěšných finančních rámců z osmdesátých let. Během tohoto období se rozpočet v reálných číslech zvýšil, jeho relativní výše v poměru k HND je i přes rozšíření Unie a převzetí dalších politických odpovědností nižší.



Rozpočet prokázal, že je klíčovým nástrojem ke splnění cílů politiky EU. Představuje investici do dalších cílů Evropy a občané očekávají a také si zaslouží co možná nejlepší návratnost této investice. Je proto třeba zajistit, aby prostředky z rozpočtu byly co nejefektivněji využity, byly spravovány s nejvyšší kvalitou a aby přispěly k hmatatelnému zlepšení denního života občanů. To znamená rozpočet, který je schopen reagovat na změnu priorit a držet krok s evropskou integrací.

Výdaje z rozpočtu EU musí být v souladu s další činností vedoucí ke splnění evropské politické agendy a zaujmout své místo mezi řadou dalších dostupných nástrojů, kterými jsou právní předpisy, odstraňování právních bariér, ovlivňování národních výdajů, koordinace politiky nebo výměna názorů, osvědčených postupů a vzájemného hodnocení. Ne všechny politiky vyžadují výdaje nad rámec základních administrativních nákladů. V klíčových politikách jako je obchod a hospodářská soutěž, je možné dosáhnout cíle pomocí různých nástrojů a pro přezkum víceletého finančního rámce budou mít jen malý nebo žádný význam. V jiných oblastech politiky je pro dosažení cílů použití finančních prostředků nezbytné – tak je tomu v případě politiky soudržnosti nebo mobility studentů.

Finanční podpora politických cílů EU může mít různou formu a může využívat různé zdroje, včetně půjček a záruk za půjčky od Evropské investiční banky nebo rozpočty členských států v případě spolufinancování či soukromé financování v rámci partnerství soukromého a veřejného sektoru. Použijí-li se prostředky z rozpočtu EU, je třeba prokázat, že šlo o nejefektivnější a nejvhodnější nástroj k dosažení výsledku.

1.2 Rozpočet jako nástroj změny priorit

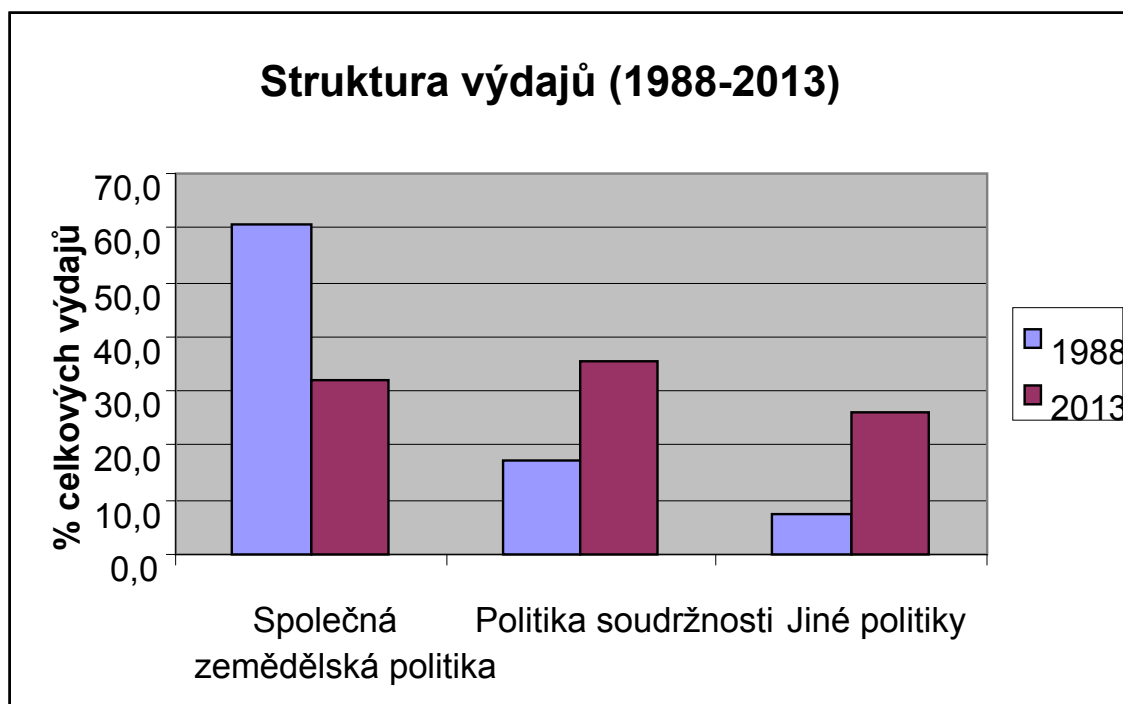
Politiky EU zaznamenaly v posledních desetiletích obrovské změny a rozpočet tento vývoj podporuje i odráží.

Rozpočet EU odráží klíčové etapy evropské integrace. Jednotný trh, rozšíření, růst celkové vize Evropy – tento vývoj vždy vyžadoval změnu struktury výdajů EU. Rok 2008 bude znamenat další etapu, neboť oblasti politiky zaměřené na růst a zaměstnanost budou poprvé představovat nejvyšší podíl v rozpočtu EU.

Profil výdajů EU se v průběhu času značně změnil. Největší podíl rozpočtu se původně soustředil na relativně malý počet oblastí. Zaměření výdajů a sledované politické cíle v rámci i nad rámec těchto oblastí se však měnily. Rozpočet má vnitřní konservatismus, se kterým se reforma musí vždy vyrovnat. I přes politické potíže provázející reformu rozpočtu jsou však významné změny a nové zaměření proveditelné, i když někdy s určitým zpožděním.

Skladba rozpočtu i jeho rozsah se postupně vyvíjely:

- Na začátku integračního procesu mělo každé ze tří evropských společenství svůj zvláštní rozpočet. První rozpočet Evropského hospodářského společenství (EHS) byl velmi nízký a zahrnoval výlučně správní výdaje. Souhrnný rozpočet na rok 2007 je především provozním rozpočtem se schválenými položkami plateb ve výši 115,5 miliard EUR na udržitelný růst, zachování přírodních zdrojů, občanství, právo, svobodu a bezpečnost a na opatření v oblasti vnějších vztahů Unie.
- V roce 1965 představovaly platby v rámci společné zemědělské politiky (SZP) 35,7 % rozpočtu a v roce 1985 vzrostly na 70,8 %. V prvním roce finančního rámce na období 1988–1992 tvořily výdaje na SZP stále 60,7 % rozpočtu. Do roku 2013 bude podíl tradičních výdajů SZP (kromě rozvoje venkova) po reálním snížení v současném období financování téměř poloviční (32 %).
- V roce 1965 bylo na oblast soudržnosti vydáno pouze 6 % evropského rozpočtu, což je podíl, který se až do osmdesátých let zvýšil jen nepatrně (10,8 % v roce 1985). Jednotný evropský akt kladl nový důraz na hospodářskou a sociální soudržnost a byl provázen výrazným zvýšením výdajů v této oblasti. Do roku 1988 se částky vyčleněné na strukturální akce zvýšily již na 17,2 % a v roce 2013 budou představovat 35,7 % rozpočtu EU s nejméně dvěma třetinami na konkurenceschopnost, růst a zaměstnanost.
- Financování dalších politik (souvisejících převážně s konkurenceschopností, vnějšími vztahy a rozvojem venkova) bylo původně velmi omezené. V prvním finančním rámci bylo na tyto oblasti politik vyčleněno pouze 7,3 % rozpočtu. Nový důraz na hospodářský rozvoj a konkurenceschopnost bude znamenat navýšení podílu těchto politik na 26 % v roce 2013, z toho 10,2 % je vyčleněno na konkurenceschopnost, 6,3 % na vnější vztahy a 7,3 % na rozvoj venkova.



Výdajové politiky v období 2007–2013 kladou nový důraz na cíle růstu a zaměstnanosti a na nové směry politik, kterými jsou svoboda, bezpečnost a právo. Rozhodnutí provést přezkum rozpočtu zároveň potvrdilo, že je třeba finance důkladněji posoudit a nabídnout delší období pro návrhy na příští finanční rámec a roky následující. Cílem je vypracovat rozpočet budoucnosti reagující na výzvy zítřka v rychle se měnícím světě.

Stejně jako se vyvíjí rozpočet od jednoho finančního rámce k druhému, musí být uvnitř finančního rámce prostor pro flexibilitu. Zatímco pro některé programy je kontinuita prospěšná, mohou měnící se politické okolnosti otestovat schopnost rozpočtu EU na takové změny co nejučinněji reagovat.

- Ukázalo se, že je rozpočet EU dostatečně schopný reagovat na měnící se potřeby?
- Jaký je správný poměr mezi potřebou stability a flexibilitou víceletých finančních rámců?

2. Sestavit rozpočet budoucnosti: přidaná hodnota financování EU

V případě evropských veřejných výdajů, stejně jako výdajů na národní a místní úrovni, musí občané věřit, že jsou v souladu s jejich vlastními prioritami a že prostředky svěřené EU, jsou vynakládány smysluplně. Finanční kázeň i nadále striktně omezuje veřejné výdaje na všech úrovních. Výdaje EU musí proto vycházet z posouzení přidané hodnoty různých aspektů financování EU.

To, zda výdaje EU ob stojí v testu přidané hodnoty, se určuje na základě různých aspektů. Musí mít politický charakter, například ukázat solidaritu, lépe zviditelnit a především podporovat cíle klíčové politiky Unie. Musí být přínosem na evropské úrovni, kterého nelze dosáhnout pomocí výdajů na národní nebo místní úrovni. Je třeba je zajistit, aby tyto cíle byly dosahovány pomocí výdajů.

Optimalizace výdajů EU je proto o výběru a o koncentraci zdrojů tam, kde přinášejí největší užitek. Přezkum rozpočtu na období 2008/2009 by měl pomoci takový výběr provést a stanovit výdajové priority: možná jsou oblasti politiky, kde již není financování EU potřebné nebo kde je efektivní využití prostředků omezené; na druhé straně se mohou objevit nové, průřezové politické priority, jež vyžadují nové zdroje. Zároveň je třeba vzít v úvahu, že je nutné dokončit právě probíhající programy a nadále financovat opatření přinášející dobré výsledky.

2.1. Příprava na výzvy zítřka

V posledních dvou letech zvýšila Evropská unie tempo změn a vypracovala politickou agendu orientovanou do budoucna, která stanoví klíčové priority Unie na příští desetiletí. Nové úkoly politiky, které by mohly mít výrazný dopad na to, jakým směrem se bude Unie v budoucnu ubírat, je možné shrnout takto:

- Evropa musí propagovat své hodnoty na pozadí *narůstajících rozdílů a změn* a ve stále složitějším globálním prostředí. Hospodářská soutěž v oblasti zdrojů a trhů je čím dál tvrdší. Ekonomická rovnováha sil se mění. Otevření obrovských nových trhů vytváří pro Evropany nové příležitosti, současně však testuje *schopnost Evropy nadále se přizpůsobovat strukturální změně* a vyrovnat se s jejími sociálními důsledky.
- Globalizace stimuluje *vědecký a technologický pokrok* a evropský rozměr je pro podporu *vědomostí, mobility, konkurenceschopnosti a inovací* stále důležitější. Evropská unie může pomoci úspěšně zúročit výsledky celého kontinentu, podporovat tak vynikající výsledky a převést je do růstu.
- Přechod na *znalostní ekonomiku a ekonomiku služeb* je stejně revoluční jako byl přechod ze zemědělství na průmysl. Mění se podstata práce. Existuje obrovská poptávka po informačních technologiích a osobních schopnostech. Příliš mnoho mladých lidí – jeden ze šesti – stále předčasně opouští studia a ještě většímu počtu z nich chybí základní schopnosti, jež jsou ve znalostní ekonomice potřebné.
- Současná míra porodnosti změní *strukturu a rovnováhu našich společností* a vyvolává důležité otázky z pohledu hospodářské výkonnosti i mezigenerační spravedlnosti. Je třeba najít vhodná řešení na podporu demografické obnovy, delšího a kvalitnějšího aktivního života, produktivnější a dynamické Evropy, integrace přistěhovalců i udržitelnosti veřejných financí. Z tohoto pohledu je pro stále větší počet rodin, ve kterých vydělávají oba partneři, důležitá také péče o děti a rovnováha mezi pracovním a soukromým životem.
- *Solidarita* a závazek Evropy, pokud jde o sociální spravedlnost, představují důležitý aspekt evropského způsobu života v globalizovaném světě. Evropská unie úspěšně používá svůj rozpočet jako nástroj podpory hospodářského rozvoje v méně rozvinutých regionech. Stále větší rozdíly, které nastaly po rozšíření, však podtrhují důležitost *hospodářské a sociální soudržnosti* a vyvolávají otázku, jak nejlépe využít rozpočet k podpoře solidarity. V období 1988–2007 se počet obyvatel EU v důsledku rozšíření zvýšil o 50 %. V roce 1988 měly čtyři členské státy z 12 HND na hlavu nižší než 75 % průměru EU. O dvacet let později je ve stejné situaci 10 členských států ze 27 a 7 z nich má HND na hlavu nižší, než byla úroveň nejchudšího členského státu v roce 1988.
- Dopad *změny klimatu* na životní prostředí Evropy a její společnost se stal ústředním bodem evropské agendy a je na politicích, aby rozhodli, jak nejlépe s pomocí nástrojů politiky, které má EU k dispozici, reagovat. To se týká jak snahy o omezení změny

klimatu bojem za zpomalení nárůstu emisí skleníkových plynů, tak potřeby přijmout opatření k vyrovnání se s důsledky této změny.

- Vliv klimatických změn na prostředí venkova a moří jde ruku v ruce s demografickou změnou a přáním ze strany spotřebitelů změnit politiku EU, pokud jde o zemědělství, venkov a *společnost na venkově* a námořní oblasti.
- Spolehlivé, udržitelné a konkurenceschopné zásobování energiemi je jedním z hlavních úkolů společnosti. Omezené dodávky, zvýšená celosvětová poptávka a nutnost snížit emise vyvolaly potřebu vytvořit v Evropě skutečnou ekonomiku s nízkými emisemi uhlíku.
- *Migrační tlak* zasáhne Evropu zvláště silně v důsledku její blízkosti k nejchudším regionům světa a regionům, které změna klimatu postihla pravděpodobně nejvíce. Stále složitější situace na jižních a východních hranicích bude ze strany EU vyžadovat vskutku energický postup, přičemž je třeba zkombinovat bezpečné hranice, inovační způsob řízení migrace i odhodlané úsilí vyřešit původní příčiny migrace: války, nestabilitu a chudobu.
- Evropský rozměr je i nadále velmi důležitý, pokud jde o *ochranu a bezpečnost občanů* – ať již jde o boj proti kriminalitě a terorismu nebo odstranění rizik pro dopravu, životní prostředí, zdraví a bezpečnost. Nové hrozby bezpečnosti jsou stále rozmanitější, méně viditelné a předvídatelné. Aby bylo možné na evropské úrovni na tyto hrozby účinně reagovat, je nutné pečlivě zkombinovat různé nástroje a aktéry.
- Globalizace přinesla i potřebu účinné *prezentace* Evropy na *celém světě*, pokud chce úspěšně hájit své zájmy a hodnoty. Díky rozšíření a prohloubení vzájemné solidarity se Unie stala důvěryhodnějším a efektivnějším globálním hráčem. Zároveň došlo ke změně globálního kontextu. Svět je stále provázanější, takže výrazná snaha Evropy o stabilní a prosperující sousedství, účinnou mnohostrannost, dodržování lidských práv a právního státu, stejně jako její vedoucí úloha v boji proti chudobě není jen otázkou principu, nýbrž i nutností. Rozdíly mezi domácí a zahraniční politikou mizí a průřezové zásadní politiky, jako je změna klimatu a biologická rozmanitost, demografická změna a migrace, konkurenceschopnost, terorismus a organizovaný zločin nebo energetické potřeby je možné řešit pouze v mezinárodním kontextu.

Je třeba, aby EU měla pro tyto nové i další výzvy vhodné nástroje. Finanční zdroje budou nedílnou součástí kombinace politik potřebných ke splnění očekávání našich občanů. Většina potřebných prostředků nebude jistě pocházet z rozpočtu EU, ale i ten může hrát důležitou roli, pokud bude použit tak, aby účinně napomohl potřebným změnám.

2.2. *Rovnováha mezi výdaji na evropské a národní úrovni*

I v rozpočtu, stejně jako kdekoli jinde, musí při provádění politiky podporující evropský společný zájem opatření na evropské úrovni přinést jasné dodatečné výhody v porovnání s opatřeními jednotlivých členských států.

Základní kritéria pro stanovení přidané hodnoty výdajů EU jsou proto subsidiarita a proporcionalita. Podle zásady subsidiarity jedná Unie pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich, z důvodu jejího rozsahu či účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie. Podle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení jejích cílů. Zvolený nástroj je proporcionalní, pokud zvláštního cíle nelze dosáhnout pomocí jiného účinnějšího nástroje.

Výdaje z rozpočtu EU se na tomto základě použijí tehdy, jestliže jde o nejúčinnější nástroj politiky, kterým lze daný problém vhodně řešit. Subsidiarita a proporcionalita proto vyžadují posouzení faktorů, které dopomohou politice k úspěchu, tj. např. její přeshraniční rozměr, úspora z rozsahu, kritické množství, místní preference, náklady koordinace a jiné politické okolnosti.

2.3 *Prosazování politik EU*

Politika na evropské úrovni musí být účinně a účelně prosazována, aby byla zajištěna potřebná přidaná hodnota. Orgány, a zejména Komise, odpovídají za použití finančních zdrojů. Musí být schopny doložit, že řízení rozpočtu splňuje nejvyšší požadavky na kvalitu a že existují účinné mechanismy pro jeho plnění.

Nejdůležitější úkoly v tomto kontextu jsou:

- **Rovnováha mezi přidělováním prostředků na různé činnosti a zaměřením na určité cíle:** Zaměření na nižší počet cílů politiky může přinést úsporu z rozsahu a v některých případech uspořít i prostředky z národních rozpočtů. Tento přístup by však znamenal, že žádné jiné oblasti politiky již finanční podporu neobdrží.
- **Rovnováha mezi centralizovaným a decentralizovaným řízením:** Prostředky EU jsou v současné době spravovány různými způsoby. Asi 22 % je řízeno centrálně, tedy Komisí; správu zhruba 76 % prostředků deleguje Komise na členské jako tzv. „sdílené řízení“; zbytek prostředků spravují mezinárodní organizace nebo třetí země. S rozvojem politik je potřeba znovu posoudit, který z těchto typů může nabídnout řádné finanční řízení a zda stávající rovnováha je ta správná volba.
- **Zjednodušení a posílení nástrojů:** Se spuštěním nového finančního období na počátku tohoto roku došlo k podstatnému zjednodušení skladby rozpočtu a nástrojů k jeho plnění. Došlo k reorganizaci programů v duchu zásady „jeden program, jeden fond“ a k lepší rovnováze mezi vstřícností programů vůči jejich uživatelům a řádným finančním řízením. Hospodárné plnění a koherence mezi programy jsou hlavními faktory k dosažení přidané hodnoty.
- **Posílení zdrojů:** Volba metody řízení pomůže stanovit rozsah možného posílení zdrojů rozpočtu EU, ať již pomocí jiných nástrojů EU, jako např. Evropské investiční banky, veřejných výdajů na národní, regionální a místní úrovni nebo pomocí příspěvků soukromého sektoru.
- **Využití výkonných agentur:** Možnost zřídit výkonné agentury, kterým jsou svěřeny některé úkoly spojené s řízením prostředků spravovaných přímo Komisí, usnadnila využití odborného kvalifikovaného personálu pro určité úkoly řízení, lépe zviditelnila řízení programu a nabídla úspory z rozsahu. Vystala však otázka optimální rovnováhy mezi úkoly politiky a řízení uvnitř orgánů.
- **Spolufinancování:** Spolufinancování je příkladem toho, jak je možné prosazovat politiky EU v rámci partnerství na regionální, národní a evropské úrovni. Posiluje vlastní odpovědnost a je dalším stimulem k zajištění doplňkovosti mezi činnostmi EU a jednotlivých členských států. Povinné spolufinancování na úrovni členského státu je klíčovým prvkem strukturální politiky a politiky rozvoje venkova EU, které v současném finančním období tvoří dohromady 40 % všech výdajů z rozpočtu.

- **Úplná transparentnost, zviditelnění a odpovědnost při řízení rozpočtu** – cesta k zajištění legitimacy a důvěry občanů v Evropskou unii.

Souvisejícím tématem je flexibilita. Řádné finanční řízení je možné posílit vyšší flexibilitou, která by umožnila přerozdělení zdrojů v rámci okruhů rozpočtu nebo mezi nimi. Tak by mohl rozpočet sloužit k přidělení prostředků na programy, které jsou prováděny nejlépe z pohledu efektivity nákladů nebo kritéria sledované absorpční schopnosti.

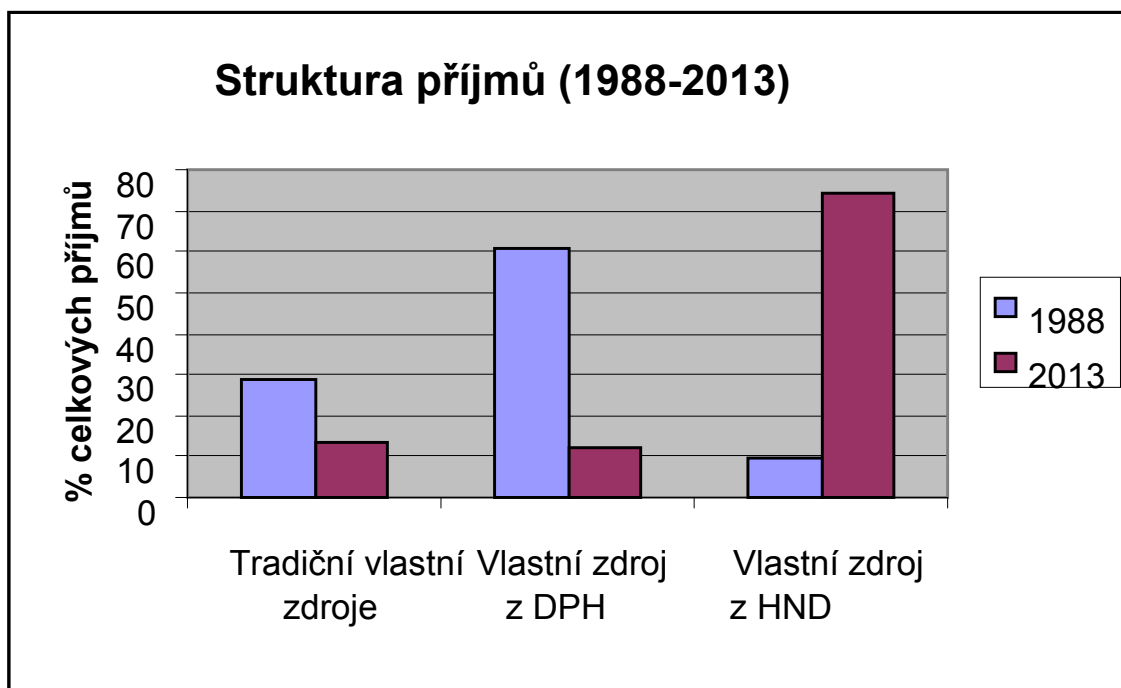
- Odpovídají nové politické výzvy, které jsou zde uvedené, hlavním problémům, se kterými se musí Evropa v nadcházejících desetiletích vyrovnat?
- Která kritéria by měla být použita, aby bylo zajištěno, že je efektivně uplatněna zásada evropské přidané hodnoty?
- Jak by měly výdajové priority správně odrážet cíle politiky? Jaké změny jsou potřebné?
- V jakém časovém horizontu by měly být takové změny orientace provedeny?
- Jakým způsobem je možné zlepšit účinné a účelné plnění rozpočtu?
- Měla by být ještě dále posílena transparentnost a odpovědnost v oblasti rozpočtu?
- Může zvýšená flexibilita pomoci maximalizovat co nejefektivnější využití výdajů EU a schopnost rozpočtu EU reagovat na politické změny?

3. FINANCOVÁNÍ ROZPOČTU

3.1. *Systém vlastních zdrojů EU*

Celkové příjmy EU musí odpovídat celkovým výdajům a musí se pohybovat v rámci dohodnutých zákonných limitů, v současnosti to znamená 1,31 % hrubého národního důchodu EU (HND) v případě položek závazků a 1,24 % HND EU v případě položek plateb.

Hlavním zdrojem financování rozpočtu EU je nyní zdroj založený na hrubém národním důchodu členských států. V průběhu času rostl a překonal ostatní zdroje, tj. cla a zemědělské dávky („tradiční vlastní zdroje“) a zdroj vycházející ze základu daně z přidané hodnoty. Systém vlastních zdrojů prodělal od začátku prvního finančního rámce značnou změnu. V roce 1988 představoval zdroj HND méně než 11 % financování EU v porovnání s 28 % pocházejícími z cla a zemědělských dávek a 57 % tvořenými zdrojem z DPH. V roce 2013 bude zdroj HND představovat 74 % financování EU oproti 13 % pocházejícím z cla a zemědělských dávek a 12 % ze zdroje DPH.



Zdroje a mechanismy financování rozpočtu EU by měly zajistit adekvátní financování politik EU. Měly by být posuzovány na základě společně odsouhlasených zásad, jako jsou hospodárnost, spravedlnost, stabilita, zviditelnění a jednoduchost, efektivnost nákladů, finanční autonomie a dostatečnost. Ani jeden zdroj financování rozpočtu EU nespĺňuje všechny tyto zásady ve stejné míře a je obtížné nalézt „ideální“ systém financování. Měla by se však hledat struktura zdrojů, která by splňovala nejdůležitější zásady financování v nejvyšší možné míře a zároveň minimalizovala negativní dopady z hlediska jiných příslušných zásad. Ke splnění tohoto cíle je nutné se shodnout na zásadách a jejich odpovídající důležitosti.

Ačkoli se podařilo pomocí současného systému získat dostatek zdrojů na financování rozpočtu EU, probíhá neustálá diskuse o tom, zda by bylo možné zdroje financování zlepšit, aby lépe odpovídaly příslušným zásadám. Dva největší zdroje příjmů – zdroje vycházející z DPH a HND – mají mnoho rysů národních příspěvků a často jsou tak vnímány. Jsou odváděny ze státní pokladny a někdy bývají vykazovány jako výdajová položka národního rozpočtu. V důsledku toho mají členské státy často tendenci posuzovat politiky a iniciativy EU spíše z pohledu návratnosti jejich národních příspěvků, než aby se nejprve podívaly na celkový přínos podpory určitých politik na evropské úrovni.

Celkové složení systému vlastních zdrojů Unie bude proto důležitou součástí přezkumu rozpočtu.

3.2. *Opravy*

Od dohody ve Fontainebleau v roce 1984, podle níž „každý členský stát, který nese rozpočtovou zátěž, která je v poměru k jeho relativní prosperitě nadměrná, může v příslušnou dobu využít opravy“, bylo zavedeno několik stálých nebo dočasných opravných mechanismů na straně příjmů. Tyto opravy, které zahrnují i opravu pro Spojené království, kterou v podstatě představuje náhrada 66% rozdílu mezi příspěvkem Spojeného království z HND a DPH do rozpočtu a jeho příjmy, paušální platby ve prospěch Nizozemska a Švédska, sníženou sazbu DPH pro Nizozemsko, Švédsko, Německo a Rakousko a ponechání paušální

částky ve výši 25 % tradičních vlastních zdrojů členskými státy za jejich výběr, značně snížily jednoduchost a transparentnost systému. Navíc tento postup spolu se zvyšujícím se úzce „účetním“ přístupem zemí s hlavním cílem maximalizovat návratnost vložených prostředků vytváří napětí mezi členskými státy a poznamenal i veřejnou diskusi o výši výdajů EU a výhodách členství v EU vůbec.

Při přezkumu je třeba posoudit, zda a v jakém rozsahu jsou různé opravné mechanismy, které se časem objevily, a zásady, z nichž vycházejí, ještě oprávněné. Konsensus v otázce výdajových priorit by již sám o sobě mohl usnadnit reformu systému vlastních zdrojů EU. V tomto kontextu by také měly být důkladně zváženy možné alternativní zdroje, přičemž je třeba zohlednit národní suverenitu fiskální politiky a např. přeshraniční mobilitu některých daňových základů a dopad takových zdrojů na příslušné politiky EU.

- Z jakých zásad by měla vycházet příjmová stránka rozpočtu a jak by měly být tyto zásady převedeny do systému vlastních zdrojů?
- Existuje ještě důvod pro zachování opravného či vyrovnávacího mechanismu?
- Jaký vztah by měl být mezi občany, politickými prioritami a financováním rozpočtu EU?

4 Závěr

Přezkum rozpočtu je pro Evropskou unii skutečnou příležitostí ukázat, jak používá jeden ze svých nejdůležitějších nástrojů, nástroj, který má přímý dopad na Evropana jako občana, spotřebitele a uživatele služeb financovaných z rozpočtu EU a jako daňového poplatníka. Komise vyzývá všechny zainteresované osoby a subjekty na místní, regionální, národní a evropské úrovni, aby se této diskuse zúčastnily, reagovaly na problémy uvedené v tomto dokumentu, a pomohly tak reformovat rozpočet EU a změnit Evropu.

Výsledky této rozsáhlé konzultace budou hlavní součástí vlastních úvah Komise, jež vyústí v předložení přezkumu rozpočtu.