

Policy paper (2009/11)

Finanční rámec po roce 2013 na startovní čáře

Alena Falathová

Postupující proces globalizace klade před Evropskou unií nové politické, hospodářské a bezpečnostní výzvy. Nutnost reagovat na tyto nové výzvy posouvá původní smysl evropské integrace - poválečné snahy zajít mírové spoležití dříve nepřátelských evropských států a posílit hospodářství skrze svobodné konkurenční prostředí jednotného trhu. Novým smyslem evropského integračního procesu je zachovat silné postavení a konkurenceschopnost členských zemí Evropské unie v prostředí postupně se liberalizujícího mezinárodního obchodu a s tím spojeného růstu nových ekonomických mocností.

Současná struktura evropského rozpočtu jakoby zaspala příchod nového tisíciletí a stále připomíná dobu, kdy bylo hlavní prioritou Evropské unie vytvoření jednotného trhu a s tím spojené posilování hospodářské a sociální soudržnosti. Největší část rozpočtu tak i dnes připadá na Společnou zemědělskou politiku a Politiku soudržnosti. Jako strašáky minulosti ji doprovází systém korekčních mechanismů, zejména britský rabat.

V roce 2013 skončí současný rámec pro finanční řízení Evropské unie. Nový finanční rámec po roce 2013 by měl sladit strukturu evropského rozpočtu s politickými prioritami unie. Pouze tak bude Evropská unie schopna efektivně čelit novým výzvám, jako je globalizace, změna klimatu, demografické změny či energetická bezpečnost. Reformní snahy však narážejí na tradiční překážky v sestavování víceletých finančních rámců, kterými jsou především neochota čistý plátců navyšovat celkový objem rozpočet a zájem členských států o získání co možná největšího části rozpočtu na své národní priority.

V době probíhající hospodářské a ekonomické krize nelze očekávat, že by členské státy byly ochotny celkovou výši evropského rozpočtu výrazně navýšit. Tento problém neskončí ani s odezněním krize, jelikož státní pokladny členských států budou muset začít splácet náklady na protikrizové balíčky, které v době krize poskytly. Podle odhadů Evropské komise poroste výše průměrného ročního rozpočtového schodku v zemích eurozóny z 6,4 procent v roce 2009 na 6,9 procent v roce 2010. Celková míra průměrného státního zadlužení členských zemí by pak měla v roce 2011 dosáhnout 88 procent HND, o třetinu více, než před krizí.

Ačkoliv by s ohledem na nové politické priority Evropské unie bylo navýšení vlastních zdrojů evropského rozpočtu potřebné, nezdá se být tato změna s ohledem na současný ekonomický vývoj příliš reálná. Evropský parlament se bude intenzivně snažit tento vývoj zvrátit a je otázkou, do jaké míry se mu to s ohledem na jeho nové pravomoci podaří. Jelikož jsou ale příjmy evropského rozpočtu stále vázány převážně na příspěvky národních států a v současné době se nezdá, že by byly členské státy ochotny systém vlastních zdrojů financování změnit, nebude nejspíše Evropský parlament ve své snaze o podstatné navýšení celkových zdrojů rozpočtu úspěšný.

Největší výzvou pro reformu rozpočtu a nový finanční rámec po roce 2013 je proto změnit rozdělení dostupných finančních prostředků tak, aby směřovali k dosažení nových cílů unie. Na

výdajové stránce se jedná především o reformu Společné zemědělské politiky a Politiky soudržnosti. Na příjmové stránce o alespoň částečnou reformu systému vlastních zdrojů a posílení jejich evropského charakteru, jako například podílu z daně z pohonných hmot či alokace části výnosů z obchodu emisními povolenkami do evropského rozpočtu.

Jedním z nejproblematictějších bodů ve výdajích rozpočtu bude nalézt schodu na reformě Společné zemědělské politiky, zejména snížení jejího podílu na celkové výši rozpočtu. S postupně klesajícím podílem zemědělské produkce na HDP členských zemí Evropské unie a snížením podílu pracujících v zemědělském sektoru se relevance směřování více jak třetiny evropského rozpočtu do tohoto sektory vytrácí. Postupně by proto mělo dojít k oslabení 1. pilíře Společné zemědělské politiky (eliminování přímých plateb) a posílení 2. pilíře (podpory venkova). Mělo by také dojít k částečné renacionalizaci prvního pilíře. Pro mnohé členské státy je však reforma Společné zemědělské politiky stále velmi citlivou otázkou a je nepravděpodobné, že by došlo k přenesení prvního pilíře zcela do kompetence členských států. Pravděpodobnější je omezení výše přímých dotací a zavedení jejich spolufinancování ze strany členských států.

Snížení finančních prostředků na Společnou zemědělskou politiku by mělo umožnit navýšení prostředků na jiné strategické politiky, zejména na současnou kapitolu 1a „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“. Právě tato kapitola obsahuje prostředky na oblasti, které nejvíce přispívají k naplnění lisabonských cílů. Jedná se zejména o podporu výzkumu a vývoj, prostředky na inovace a technologický rozvoj, investice do vzdělávání a profesního rozvoje a zajištění rozvoje transevropských sítí. Zároveň by se měla do této kapitoly promítnout snaha o zajištění energetické bezpečnosti, zejména skrze propojení systému energetických sítí a posílení efektivity v získávání a využívání zdrojů energie. Projekt transevropských energetických sítí dnes ale nemá jednoznačnou politickou podporu. S ohledem na potřebu zajištění energetické bezpečnosti by ale měla být tato oblast i v rámci rozpočtové politiky jednou z priorit. Nastavení těchto politik by mělo být zároveň v souladu se snahou o boj proti klimatickým změnám.

Politika soudržnosti, která dnes představuje největší část evropského rozpočtu, si nejspíše udrží významný podíl z celkové částky na rozpočtu EU. Ačkoliv Evropská komise podle dostupných údajů¹ navrhne podstatné snížení finančních zdrojů na tuto oblast, nezdá se být tento návrh v Evropském parlamentu ani Radě s ohledem na velmi silné zájmy států získávajících ze strukturálních a kohezních fondů finanční prostředky průchodným. S ohledem na problémy s čerpáním z evropských fondů, na které pravidelně upozorňuje Evropský účetní dvůr se zdá být nutné tuto politiku reformovat. Panuje obecná shoda na potřebě efektivněji směřovat peníze ze strukturálních a kohezních fondů do méně vyspělých zemí. Názory se ale rozcházejí v konkrétní podobě reformy. Otázka se týká množství a typů jejich cílů, kterými jsou dnes konvergence, regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost a evropská územní spolupráce. Zejména sporná je otázka „lisabonizace“ kohezní politiky, která by znamenala odklon od tradičních konvergenčních investic do oblasti podpory růstu, zaměstnanosti, vědy a výzkumu. Lisabonská smlouva navíc rozšiřuje původní cíle kohezní politiky² – hospodářskou a sociální soudržnost o

¹ Neoficiální draft komunikace Evropské komise „Reform agenda for a globale Europe“ zveřejněný na euractive.com.

² ČL. 174 SFEU.

územní soudržnost, která je směřována na trvale znevýhodněné regiony v rámci vyspělejších zemí. Bude proto nezbytné cíle a kritéria Politiky soudržnosti přehodnotit. S ohledem na naplnění politických cílů unie je snaha o zaměření Politiky soudržnosti na lisabonské cíle správným krokem, nicméně měla by zůstat zachována podpora nejchudších regionů.

Navýšení prostředků by také mělo směřovat do oblasti „Svoboda, bezpečnost a spravedlnost“, která je vzhledem k zesílení imigrace do Evropy a růstu kriminality a nebezpečí teroristických hrozeb jednou z hlavních výzev, kterým Evropská unie čelí. Lisabonská smlouva dokončuje integraci celého původního třetího pilíře do komuninárních politik³. Narůstá tak potřeba uvolnění většího množství rozpočtových zdrojů, které by měli směřovat především do oblasti propojování informačních systémů a registrů jednotlivých států, posílení finančních zdrojů pro speciální agentury (FRONTEX, EUROPOL, EUROJUST, asylová agentura) a zřízení nových institucí, jako Evropského veřejného žalobce.

Více finančních prostředků bude potřeba alokovat i na kapitulu 4 „EU jako globální hráč“. Jedná se zejména o financování Evropské služby vnější akce, která byla zřízena Lisabonskou smlouvou. Evropská unie navíc musí stále častěji reagovat na nepředvídatelné události (přírodní katastrofy, humanitární krize) a musí proto právě v této oblasti počítat s dostatkem flexibility. Kapitola 4 patří k prioritním zájmům Evropského parlament, který se dlouhodobě snaží o navýšení finančních prostředků právě do této oblasti. S ohledem rozšířené rozpočtové pravomoci Evropského parlamentu a nová opatření daná Lisabonskou smlouvou v rámci této oblasti lze předpokládat nárůst výdajů v této kapitole.

Naopak ke snížení výdajů by mělo dojít v kapitole 5 „Správní výdaje“. V poslední době dochází k nárůstu zřizování speciálních agentur (výkonné, decentralizované), na které jsou přenášeny některé činnosti Komise. Tyto agentury jsou financovány z položek rozpočtu určených na daný program. V souladu se vznikem nových agentur by tak mělo docházet ke snižování výdajů na kapitulu 5.

Vyjednávání o budoucí podobě nového finančního rámce by měla začít v první polovině roku 2010, kdy je očekáváno zveřejnění Bílé knihy Komise s návrhy na hlavní priority nového finančního rámce. Intenzivní politická debata o nových politických prioritách by se měla rozpoutat během španělského předsednictví (první polovina roku 2010), které si jako jednu ze svých priorit vytyčilo schválení Agendy 2020, strategie navazující na Lisabonskou strategii. V roce 2011 by na základě této debaty měla Evropská komise zveřejnit návrh Finančního rámce 2014-2020.

Česká republika patří mezi středně velké státy Evropské unie a zároveň se řadí mezi čisté plánce do evropského rozpočtu. To určuje její vyjednávací sílu. Aby byla Česká republika schopna své vyjednávací pozice co nejvíce využít, je nezbytné, aby si s dostatečným předstihem stanovila omezené množství priorit pro budoucí finanční rámec, které budou zároveň odpovídat zájmům České republiky v ostatních oblastech její evropské politiky. Vzhledem k tomu, že se vyjednávání o budoucích rozpočtových prioritách čekají již v příštím roce, měla by Česká republika již v této době vypracovat strategii, podle které bude ve vyjednáváních postupovat. To

³ Maastichtská smlouva zavedla pilířovou strukturu Evropské unie, oblast spravedlnosti a vnitra spadala do tzv. třetího pilíře. Amsterdamskou smlouvou byly záležitosti spojené s volným pohybem osob (imigrace, víza, asyl) přesunuty do prvního pilíře a ve třetím pilíři zůstala soudní spolupráce s trestních záležitostech a policejní spolupráce.

vyžaduje především připravenost politických elit konsensus na českých politických prioritách pro nový finanční rámec najít. Zároveň je nutné zajistit koordinaci postojů jednotlivých ministerstev, zejména ministerstva financí, zemědělství, ministerstva pro místní rozvoj a ministerstva průmyslu a obchodu. V současné však ani na úrovni politických elit, ani mezi jednotlivými ministerstvy žádná jednotná koncepce neexistuje.

V současné době Česká republika získává nejvíce finančních prostředků z politiky soudržnosti (zaměřené především na rozvoj regionů a ne posílení konkurenceschopnosti) a zemědělské politiky. Zemědělský sektor se přitom na českém hrubém domácím produktu podílí pouze necelými třemi procenty. Více jak třetina hrubé domácí produkce České republiky pramení z průmyslového sektoru, zejména automobilového průmyslu.

S ohledem na současné nastavení české ekonomiky a poučení, které s sebou přinesla finanční a hospodářská krize, je zřejmé, že hlavní prioritou České republiky by měla být snaha získat více prostředků do oblasti vědy, výzkumu, inovací a podpory podnikatelského prostředí. Současné nastavení české ekonomiky, opírající se z jedné třetiny o průmyslovou výrobu, které dominuje automobilový průmysl, nutně potřebuje zajistit nové stimuly, které by podpořili rozvoj nových technologií v České republice. Proto by mělo být jednoznačným zájmem České republiky snížit finanční prostředky alokované na Společnou zemědělskou politiku a naopak posílit finanční prostředky v kapitole 1a „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“ a zaměření politiky soudržnosti na lisabonské cíle. Pro zvýšení efektivity takovýchto kroků je nutné koordinovat tyto kroky s celkovou koncepcí české evropské politiky. Jedním z možných dlouhodobých cílů české evropské politiky, který odpovídá zaměření na posílení rozvoje nových technologií je např. snaha o získání sídla evropské agentury pro systém Galileo.⁴

⁴ Je nutné zdůraznit, že v současné době existuje návrh na rozdělení sídla agentury pro systém Galileo do 3 míst. Jednalo by se o administrativní část a dvě bezpečnostní střediska. Česká republika by měla využít veškerého vyjednávacího potenciálu k tomu, aby získala více než jen administrativní část této agentury.