

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Moderní rozpočet pro Unii, která chrání, posiluje a brání Víceletý finanční rámec na období 2021–2027

[COM(2018) 321 final]

návrhu nařízení Rady, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027

[COM(2018) 322 final/2 – 2018/0166 (APP)]

návrhu rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie

[COM(2018) 325 final – 2018/0135 (CNS)]

návrhu nařízení Rady o metodách a postupu pro poskytování vlastních zdrojů ze společného konsolidovaného základu daně z příjmů právnických osob, ze systému Evropské unie pro obchodování s emisemi a z plastových obalových odpadů, které nejsou recyklovány, a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků

[COM(2018) 326 final – 2018/0131 (NLE)]

návrhu nařízení Rady, kterým se stanoví prováděcí opatření pro systém vlastních zdrojů Evropské unie

[COM(2018) 327 final – 2018/0132 (APP)] a

návrhu nařízení Rady, kterým se mění nařízení (EHS, Euratom) č. 1553/89 o konečné jednotné úpravě vybírání vlastních zdrojů vycházejících z daně z přidané hodnoty

[COM(2018) 328 final – 2018/0133 (NLE)]

(2018/C 440/18)

Zpravodaj: **Javier DOZ ORRIT**

Konzultace	Evropská komise, 18. 6. 2018 Rada Evropské unie, 25. 7. 2018 a 5. 9. 2018
Právní základ	Článek 304 Smlouvy o fungování Evropské unie
Odpovědná specializovaná sekce	Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost
Přijato ve specializované sekci	7. 9. 2018
Přijato na plenárním zasedání	19. 9. 2018
Plenární zasedání č.	537
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	140/3/7

1. Závěry a doporučení

1.1. EHSV uznává vysokou evropskou přidanou hodnotu programů, k nimž se vztahují nejdůležitější navýšení výdajů v návrhu Komise na víceletý finanční rámec (VFR) na období 2021–2027. Výbor se však pozastavuje nad tím, že těchto navýšení bylo dosaženo za cenu výrazných škrtů v rámci politiky soudržnosti (–10 %) a společné zemědělské politiky – SZP (–15 %) vedených snahou o snížení rozpočtu EU, a to z 1,16 % hrubého národního důchodu (HND) EU-27 v současných rozpočtech na pouhých 1,11 % ve VFR po roce 2020.

1.2. EU čelí významným výzvám, včetně překonání nepříznivých sociálních a politických důsledků krize a vnějších rizik plynoucích z geopolitické nestability a hospodářského nacionalismu. Jejím cílem by mělo být uplatnit svůj značný hospodářský a politický potenciál při podpoře moderních a na růst orientovaných hospodářských a sociálních politik a politik zaměstnanosti, jež zaručí spravedlivé rozdělení přínosů vyplývajících z růstu, při nálehavé nezbytném boji proti

změně klimatu, při financování přechodu směrem k udržitelnější Evropě (v souvislosti s článkem 3 SEU) a při využití příležitostí plynoucích ze vzestupu umělé inteligence, digitalizace a průmyslu 4.0. K tomu všemu je zapotřebí větší rozpočtový stimul. EHSV v souladu s postojem Evropského parlamentu ⁽¹⁾ navrhuje, aby výše výdajů a příjmů dosahovala 1,3 % HND. Navrhovaná výše prostředků na závazky, jež činí 1,11 % HND EU, je příliš nízká, aby byla věrohodně naplněna politická agenda EU.

1.3. V souladu se stanoviskem EHSV k diskusnímu dokumentu o budoucnosti financí EU ⁽²⁾ EHSV znovu zdůrazňuje, že evropští občané potřebují více (lepší) Evropy, aby se překonala politická krize EU. Pravomoci a finanční zdroje, které jsou v současné době přidělovány EU, jsou stále více vzdálené obavám a očekáváním evropských občanů.

1.4. EHSV uznává, že návrh Komise zavádí zlepšení struktury, flexibilitu a kapacitu na podporu součinnosti, stejně jako navýšení podílu příjmů z vlastních zdrojů EU. Toto navýšení však není dostatečné. Příjmy v návrhu Komise VFR po roce 2020 zahrnují pouze část návrhů Skupiny na vysoké úrovni pro vlastní zdroje a Evropského parlamentu (EP), které prosazují širší škálu dalších zdrojů vlastních zdrojů.

1.5. Ačkoli EHSV chápe důvody pro návrh Komise, vyjadřuje přesto svůj nesouhlas s 12 % snížením částky Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a 46 % snížením částky Fondu soudržnosti (FS) ve stálých cenách v návrhu víceletého finančního rámce na období 2021–2027 ve srovnání se stávajícími rozpočty.

1.6. EHSV nesouhlasí s reálným 6 % snížením navrhovaných prostředků na závazky v rámci Evropského sociálního fondu (ESF+), zejména s ohledem na nedávné interinstitucionální vyhlášení evropského pilíře sociálních práv a cíl vytvářet kvalitní pracovní místa z listopadu 2017. V souladu se svým nedávným stanoviskem Financování evropského pilíře sociálních práv ⁽³⁾ zastává EHSV názor, že zásady evropského pilíře sociálních práv a nutnost jeho provádění, zejména pokud jde o zaměstnanost, by měly představovat jedny z hlavních zásad při navrhovaném přidělení plánovaných prostředků v příštím víceletém finančním rámci. Měl by být vytvořen zvláštní program na pomoc členským státům při provádění Göteborgského prohlášení o evropském pilíři sociálních práv, aby se jim tak pomohlo v jejich úsilí o provádění reformy na podporu vytváření kvalitních pracovních míst v souvislosti s udržitelným rozvojem.

1.7. EHSV se domnívá, že zdroje na financování politik soudržnosti (souhrn EFRR, FS a ESF) by měly být ve VFR na období 2021–2027 zachovány přinejmenším na úrovni současného finančního rámce – ve stálých cenách.

1.8. EHSV vítá, že Komise zmínila klíčové strategické investice, jež jsou předpokladem budoucí prosperity Evropy a jejího vedoucího postavení, pokud jde o celosvětové cíle udržitelného rozvoje. EHSV je nicméně pevně přesvědčen, že cíle udržitelného rozvoje, a zejména Agenda pro udržitelný rozvoj 2030, měly být zmíněny mnohem výrazněji, neboť Agenda pro udržitelný rozvoj 2030 je rozhodně pro následující roky pro EU zastřešující strategií.

1.9. Výbor oceňuje podstatné navýšení závazků na opatření v oblasti životního prostředí a klimatu (+ 46 %). Výbor podpořil program OSN týkající se udržitelného rozvoje do roku 2030 i cíle EU, pokud jde o to, přispět k přechodu na nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050, konstatuje však zároveň chybějící ambice, co se týče podílu rozpočtu vyčleněného na přechod k udržitelnému rozvoji a na boj proti změně klimatu.

1.10. EHSV je přesvědčen, že ačkoli je zavedení mechanismu investiční stabilizace v rámci rozpočtu EU pro členské státy eurozóny, jež byly postiženy otřesy specifickými pro jednotlivé země, krokem správným směrem, plánované závazky na úvěrové záruky i na subvence úrokových sazeb pro výše uvedené úvěry jsou příliš nízké na to, aby mohly během krize vést k nějakému viditelnému zlepšení. Tento jedinečný a omezený program možného rozpočtu pro eurozónu není součástí žádné strategie reformy HMU, o níž by se zmiňoval VFR po roce 2020.

⁽¹⁾ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. března 2018 o příštím VFR: příprava postoje Parlamentu k VFR po roce 2020 – (2017/2052(INI)), spoluzpravodajové: Jan Olbrycht, Isabelle Thomas, bod 14.

⁽²⁾ Úř. věst. C 81, 2.3.2018, s. 131.

⁽³⁾ Úř. věst. C 262, 25.7.2018, s. 1.

1.11. EHSV se pozastavuje nad navrhovanými škrtky (–15 % v reálné hodnotě ve srovnání EU-27 včetně ERF v obdobích 2014–2020 a 2021–2027) v plánovaných závazcích pro společnou zemědělskou politiku (SZP). Kvůli těmto škrtkům bude nemožné provést model udržitelného rozvoje venkova, realizovat celkový cíl nové reformy SZP a další cíle obsažené v nedávném sdělení Komise o budoucnosti potravinářství a zemědělství.

1.12. EHSV chválí Evropskou komisi za návrh souboru nových vlastních zdrojů. Domnívá se však rovněž, že na základě stávajících návrhů pravděpodobně nebude dosaženo dostatečně vysokých nezávislých, transparentních a spravedlivých vlastních zdrojů. EHSV však souhlasí s rychlým prováděním soudržné reformy systému, aby se tak zvýšil podíl příjmů z vlastních zdrojů a zajistilo se, aby metody zvyšování příjmů doplňovaly a posilovaly cíle politiky EU. Tato reforma by měla vycházet z doporučení Skupiny na vysoké úrovni pro vlastní zdroje i Evropského parlamentu. Výbor upozorňuje orgány EU na to, že uvést v období 2021–2027 do praxe všechny tyto vlastní zdroje bude komplikované.

1.13. EHSV chválí navrhované odstranění slev (neboli šeků) pro země, které výrazně přispívaly k financování rozpočtu EU.

1.14. EHSV podporuje návrh podmiňující přijímání finančních prostředků z EU ze strany členských států dodržováním zásady právního státu, která je základním pilířem unijních hodnot v souladu s článkem 2 Smlouvy o Evropské unii (SEU), a domnívá se, že tato podmíněnost by mohla být rozšířena i na ostatní zásady spojené s právním státem a obsažené ve Smlouvách EU. Vyzývá proto Komisi a Evropský parlament, aby vypracovaly studie zkoumající tuto možnost.

1.15. Výbor vítá podporu investic poskytovaných prostřednictvím záruky InvestEU a plánované zapojení dalších partnerů, například národních podpůrných bank a institucí nebo mezinárodních finančních institucí (např. Evropské banky pro obnovu a rozvoj (EBRD)), vyjadřuje však politování nad tím, že úroveň zdrojů stačí pouze k zajištění pokračování dosavadní úrovně úvěrové činnosti EIB⁽⁴⁾ a nebere v úvahu značný investiční deficit EU. Výbor rovněž požaduje, aby byly provedeny změny ve fungování InvestEU a bylo zajištěno, že se relativně více finančních prostředků dostane do zemí s nejnižšími příjmy. Programy EU by měly obsahovat jasný cíl v podobě podpory konvergence a nikoli divergence.

1.16. Výbor vyjadřuje znepokojení nad tím, že nepružný výklad podmínek Paktu o stabilitě a růstu a dalších makroekonomických podmínek, stejně jako požadavků na spolufinancování v rámci fondů politiky soudržnosti, komplikuje členským státům EU, které to nejvíce potřebují, přístup k tomuto financování v potřebné míře.

1.17. EHSV vítá navrhované výrazné navýšení v rámci programů výzkumu a vývoje digitální ekonomiky a společnosti a zdůrazňuje potřebu řádně definované strategie na propojení inovací s evropskou udržitelnou průmyslovou politikou založenou na vysoce kvalitních pracovních místech mimo jiné i prostřednictvím usnadňování spolupráce mezi vysokoškolským výzkumem, průmyslem, sociálními partnery a organizacemi občanské společnosti.

1.18. EHSV vítá navrhované úpravy týkající se výrazného navýšení prostředků v reálných hodnotách na programy v rámci nástrojů Migrace a správa hranic a Sousedství a svět. Je zcela nezbytné přijmout společnou azylovou politiku vycházející z dodržování mezinárodního práva a solidarity s uprchlíky a mezi jednotlivými státy a mimoto je naléhavě zapotřebí vytvořit migrační politiku EU. EHSV zdůrazňuje, že těmto otázkám musí být při provádění víceletého finančního rámce věnována přednostní pozornost.

1.19. Výbor znovu zdůrazňuje, že evropský semestr by měl tvořit těžiště zájmu plnění rozpočtu EU s co největším využitím flexibility nového VFR. Posílení účasti sociálních partnerů a občanské společnosti na evropském semestru bude nezbytné k účinnějšímu a demokratičtějšímu provádění hlavních směrů semestru a k propojení jednotlivých sfér vnitrostátní a evropské úrovně.

1.20. Výbor naléhavě vyzývá orgány EU a vlády členských států, aby zintenzivnily činnost související s víceletým finančním rámcem po roce 2020, aby mohl být v souladu s plánovaným harmonogramem schválen před nastávajícími volbami do Evropského parlamentu.

⁽⁴⁾ Evropská investiční banka.

2. Návrh Komise týkající se víceletého finančního rámce na období 2021–2027

2.1. Toto stanovisko EHSV se týká balíčku předloženého Evropskou komisí dne 2. května 2018. Balíček zahrnuje sdělení o VFR ⁽⁵⁾, čtyři návrhy čtyř nařízení Rady ⁽⁶⁾ a návrh rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů ⁽⁷⁾.

2.2. Navrhovaný strop prostředků na závazky je stanoven na 1,135 miliardy EUR pro období 2021–2027 (v cenách roku 2018, včetně Evropského rozvojového fondu) neboli 1,11 % HND, což je nárůst z 1,082 miliardy EUR (bez příspěvku Spojeného království) neboli 1,16 % HND (bez Spojeného království) pro období 2014–2020. Navrhovaný strop prostředků na platby za stejné období byl stanoven na 1,105 miliardy EUR (v cenách roku 2018, včetně ERF) neboli 1,08 % HND, což je nárůst z 1,045 miliard EUR neboli 0,98 % HND.

2.3. Mezi navrhovanými změnami jsou v porovnání s VFR pro období 2014–2020 (EU-27 včetně ERF) plánována významná navýšení prostředků v reálných hodnotách na programy v rámci okruhů Jednotný trh, inovace a digitální ekonomika (+ 43 % na 166,3 miliardy EUR, tj. 14,7 % z celkového rozpočtu, z toho 13,1 miliardy EUR je určeno na program InvestEU), Migrace a správa hranic (+ 210 % na 30,8 miliardy EUR, tj. 2,72 % z celkového rozpočtu) a Sousedství a svět (+ 14 % na 108,9 miliardy EUR, tj. 9,6 % z celkového rozpočtu). Reálné škrtky však budou výrazné v rámci okruhů Soudržnost a hodnoty (–12 % na 242,2 miliardy EUR určených na celek regionálního rozvoje a politiky soudržnosti a – 10 % na 330,6 miliardy EUR určených na politiku soudržnosti) a Přírodní zdroje a životní prostředí (–16 % na 336,6 miliardy EUR, tj. 29,7 % z celkového rozpočtu), a zejména v rámci politiky soudržnosti (–10 %) a SZP (–15 %).

2.4. S ohledem na příjmy obsahuje balíček návrhy dalších složek, které by měl systém vlastních zdrojů Unie zvážit, zatímco v návrhu rozhodnutí Rady se plánuje zvýšit stropy pro každoroční odvody vlastních zdrojů v případě plateb na 1,29 % HND a 1,35 % HND v případě závazků, aby bylo možné uspokojit zvýšené finanční potřeby vyplývající ze začlenění Evropského rozvojového fondu do rozpočtu a z financování nových priorit a zároveň zajistit dostatečnou bezpečnostní rezervu pro plnění finančních závazků.

2.5. Kromě navrhovaného zvýšení prosazovala Komise změny ve struktuře financování EU. Navrhovaný podíl tradičních vlastních zdrojů se má mírně snížit z 15,8 % na 15 %, podíl příspěvků členských států z 83 % na 72 %, a to kvůli plánovanému snížení příspěvků vycházejících z hrubého národního důchodu ze 71 % na 58 %. Reforma čerpání vlastních zdrojů vycházejících z daně z přidané hodnoty by měla vést ke zvýšení podílu tohoto zdroje z 11,9 % na 14 %. Počítá se se zaváděním nových vlastních zdrojů, včetně příspěvků ze systému obchodování s emisemi, z navrhovaného nového společného konsolidovaného základu daně z příjmů právnických osob – jakmile bude možné jej zavádět – a příspěvku členských států souvisejícího s nerecyklovanými plastovými obalovými odpady. Tyto nové zdroje by mohly přispět 12 % celkového rozpočtu EU.

2.6. Evropská komise navrhuje, aby členské státy, které chtějí získat finanční prostředky z politik soudržnosti, splňovaly určité makroekonomické podmínky, provedly strukturální reformy a plnily požadavky Paktu o stabilitě a růstu. Plnění stejných požadavků v předchozích letech je i podmínkou pro získání podpory z nové funkce investiční stabilizace. Komise také s ohledem na zmírnění významných škrtů prosazovaných v prostředcích pro politiky soudržnosti a SZP navrhuje navýšit procento spolufinancování projektů ze strany členských států.

2.7. Záměrem návrhu nařízení o ochraně rozpočtu v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu je trestání takových postupů v členském státě, které ovlivňují nebo hrozí, že ovlivní, zásady řádného finančního řízení nebo ochrany finančních zájmů Unie, zejména pokud vyplývají z útoku na nezávislost soudnictví. Sankce mohou vést ke snížení či pozastavení plateb EU a finančních závazků vůči dotyčnému členskému státu. Sankce jsou přijímány na základě návrhu Komise, který může Rada kvalifikovanou většinou zamítnout.

⁽⁵⁾ COM(2018) 321 final.

⁽⁶⁾ COM(2018) 322 final/2, COM(2018) 326 final, COM(2018) 327 final, COM(2018) 328 final.

⁽⁷⁾ COM(2018) 325 final.

3. Obecné připomínky

Politické souvislosti a obecné cíle

3.1. S ohledem na vnitřní i vnější výzvy a rizika, kterým bude EU čelit v příštím desetiletí, potřebuje EU jasnou politickou strategii a silný rozpočet. V souladu se svým dřívějším stanoviskem k tématu Diskusní dokument o budoucnosti financí EU⁽⁸⁾ a s usnesením Evropského parlamentu⁽⁹⁾ proto EHSV navrhuje, aby závazky na období 2021–2027 dosahovaly 1,3 % HND.

3.1.1. Finanční a hospodářská krize a její řízení ze strany evropských tvůrců politik se v mnoha evropských zemích projevila ztrátou konkurenceschopnosti, zpomalením růstu hospodářství, chudobou, nerovností, narušením sociální soudržnosti a rovněž rozdíly mezi zeměmi.

3.1.2. Nedůvěra občanů vůči vnitrostátním a evropským demokratickým institucím vede k nárůstu politických hnutí, která zpochybňují demokratické hodnoty a zásady a samu EU. Některá z těchto hnutí jsou nyní zastoupena ve vládách některých členských států EU (nebo budou pravděpodobně zastoupena v blízké budoucnosti) a jsou příčinou výsledku britského referenda o setrvání v EU.

3.1.3. Sousedství Evropské unie je vážně postiženo mimo jiné: rostoucí přítomností nedemokratických nebo autoritářských vlád; syrskou válkou a jejími regionálními a globálními důsledky; vážnou politickou nestabilitou a ozbrojenými konflikty na Blízkém východě a v severní Africe a oblasti Sahelu a africkým demografickým tlakem a migračními pohyby směrem k Evropě.

3.1.4. Jedním z důsledků těchto faktorů je příliv uprchlíků a migrantů do Evropy přes Středozemní moře. Přijetí společné azylové politiky vycházející z dodržování mezinárodního práva a solidarity s uprchlíky a mezi státy je proto zcela nezbytné. Dále je naléhavě nutné definovat migrační politiku EU. Tyto záležitosti a posílení rozvojové spolupráce zejména s africkými zeměmi vyžadují, aby jim byla ve víceletém finančním rámci na období 2021–2027 věnována přednostní pozornost. Návrh Komise to do značné míry zohledňuje, ačkoli převažují hlediska související s bezpečností.

3.1.5. Rozhodnutí a jednostranné přerušení velmi důležitých mezinárodních dohod ze strany současné vlády USA přispívají k celosvětové geopolitické nestabilitě a střetu s mnoha evropskými politikami, včetně obchodní politiky, politiky v oblasti životního prostředí a boje proti změně klimatu, politiky sousedství a prosazování míru a zákazu jaderných zbraní, multilateralismu v zahraničních vztazích a podpory systému OSN.

3.1.6. Evropa musí těmto rizikům čelit prostřednictvím co největšího využívání svých schopností a rozvojem potenciálu v oblastech, jako je výzkum, inovace a technologický rozvoj, rozvojem svého lidského kapitálu, konkurenceschopnosti svých podniků a hospodářství stejně jako možností vývozu. Rovněž by měla maximalizovat a konkretizovat své demokratické hodnoty v rámci EU i ve světě a plně respektování právního státu, hodnoty, kterými se vyznačují spravedlivé, rovnostářské a solidární společnosti, a obranu míru a multilateralismu v mezinárodních vztazích. I z těchto všech důvodů jsou nezbytné silné rozpočty EU.

3.1.7. Komise a Evropský parlament předložily návrhy na reformu EU a HMU, které ve větší či menší míře podporují větší integraci. Cíl tohoto procesu je nejistý. Jednotný trh ještě není zcela dokončen, což spolu se zpomalením inovací a rostoucím nesouladem mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi ohrožuje evropskou konkurenceschopnost. Evropská rada v Göteborgu schválila prohlášení o evropském pilíři sociálních práv. Dosažení všech těchto cílů si vyžádá významný finanční závazek ze strany EU a jejích členských států a politický závazek týkající se účinného a účelného investování dostupných finančních prostředků. Úspěch závisí na aktivní účasti sociálních partnerů a organizované občanské společnosti v rozhodovacím procesu.

3.1.8. Hlavním hospodářským rizikem pro budoucnost Evropy je nedostatek investic a zaostávání za předními světovými ekonomikami v oblasti inovací a jejich uvádění na trh. Poměr investic ve vztahu k HDP je hluboko pod úrovní před krizí.

⁽⁸⁾ Úř. věst. C 81, 2.3.2018, s. 131.

⁽⁹⁾ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 14. března 2018 o příštím VFR: příprava postoje Parlamentu k VFR po roce 2020 – (2017/2052(INI)), spolupřavodajové: Jan Olbrycht, Isabelle Thomas, bod 14.

3.1.9. Hlavní cíle pro dosažení evropského modelu udržitelného rozvoje by měla představovat podpora investic do vytváření udržitelných a kvalitních pracovních míst, zvyšování produktivity a modernizace hospodářství a podniků, posilování průmyslu a inovací, podpora sblížení mezi členskými státy; řešení přechodů k zelené a digitální ekonomice; rozvoj sociálního pilíře, posílení sociální soudržnosti a vymýcení chudoby; plnění cílů a závazků vyplývajících z Pařížských dohod a cílů udržitelného rozvoje OSN. To bude vyžadovat silný rozpočet na období 2021–2027 doprovázený přizpůsobenými programy, které přispívají k maximální evropské přidané hodnotě.

3.1.10. Vzhledem k těmto a dalším hlediskům se EHSV domnívá, že EU potřebuje ambiciózní rozpočty, které budou nástrojem politik rozvíjejících zřetelnou strategii pro posílení Unie s větším důrazem na integraci, demokracii, silnější podporu sociálních partnerů a organizací občanské společnosti v EU i mimo ni, silnější podporu podniků při řešení problémů v oblasti životního prostředí a digitálních technologií, silnější sociální rozměr a větší podporu života na venkově. Pouze takto může EU ovládnout a překonat vnitřní odstředivé síly a zabývat se vnějšími geopolitickými riziky.

Výdajová strana nového VFR

3.2. Zdá se však, že se návrh Komise příliš orientuje na přístup, který má zachovat status quo, čímž dochází k nevhodnému spojení povahy a rozsahu nových úkolů, jež má EU před sebou, a jejich ambicí a dostupných zdrojů k jejich uskutečnění.

3.3. Článek 3 Smlouvy o Evropské unii (SEU) stanoví, že EU musí podporovat udržitelný růst a zároveň brát ohled na životní prostředí. Naléhavá situace v oblasti klimatu se nyní stala absolutní prioritou, a to i pro EHSV, a jedná se o celosvětový rámec činností nejen pro veřejné orgány, ale také pro hospodářské subjekty, pracovníky a občany. V důsledku toho je nutné zorganizovat a především financovat širší hospodářský, sociální a environmentální přechod⁽¹⁰⁾.

3.4. EHSV vítá změny ve skladbě rozpočtu zahrnující reorganizaci okruhů a konsolidaci programů a posílení mechanismů flexibility, které umožní pružnější VFR při současném zachování stability, kterou nabízí.

3.5. Ačkoli EHSV chápe důvody pro návrh Komise, vyjadřuje přesto svůj nesouhlas s 12 % snížením částky Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a 46 % snížením částky Fondu soudržnosti ve stálých cenách v návrhu víceletého finančního rámce na období 2021–2027 ve srovnání se stávajícími rozpočty.

3.5.1. Z důkazů vyplývá, že v důsledku krize se opět objevily rozdíly v příjmech na obyvatele, zejména mezi severem a jihem⁽¹¹⁾. Přestože podíl obyvatel EU-27 žijících v „méně rozvinutých“ regionech (s HDP na obyvatele nižším než 75 % průměru EU) od roku 2010 klesá, počet obyvatel EU-27 žijících v „přechodových“ regionech (s HDP na obyvatele ve výši 75 % až 90 % průměru EU) roste. Částečnou příčinou této skutečnosti je však i klesající podíl obyvatel EU-27 žijících v „rozvinutých“ regionech v důsledku krize⁽¹²⁾. Konvergence, k níž dochází, tedy není pouze vzestupná konvergence příjmů. Jsou zapotřebí další veřejné investice do zdravotnictví, vzdělávání a sociálního začleňování, zejména na místní a regionální úrovni. Těmto investicím by se mělo napomoci uplatněním zlatého pravidla, které Výbor doporučoval ve svých několika posledních stanoviscích: aby se do plnění cílů Paktu o stabilitě a růstu v oblasti schodku nezapočítávaly investiční náklady, zejména ty, které podporují dlouhodobý udržitelný růst. I tak bude tímto způsobem zajištěna dlouhodobá udržitelnost veřejných financí.

3.5.2. V této souvislosti EHSV konstatuje, že hospodářské a sociální podmínky se mezi jednotlivými regiony značně liší, přičemž rozdíly mezi některými regiony se v posledních letech prohlubují, a to i v poměrně bohatých zemích. Politika soudržnosti by to měla zohlednit a kromě relativního HDP na obyvatele zavést nové alternativní sociální ukazatele, jako je zaměstnanost a míra ekonomické aktivity cílových skupin, a také opatření zaměřená na chudobu a sociální začleňování.

⁽¹⁰⁾ Viz také stanoviska EHSV NAT/735 Evropský pakt o financování opatření v oblasti klimatu, zpravodaj Rudy de Leeuw, a ECO/456 Akční plán udržitelného financování, zpravodaj Carlos Trias Pinto. Dosud nezveřejněna.

⁽¹¹⁾ ETUI/ETUC (2018), Benchmarking Working Europe, Brusel: ETUI (ETUI/EKOS, Referenční údaje o pracujících Evropě).

⁽¹²⁾ Darvas, Z. a Moes, N. (2018), How large is the proposed decline in EU agricultural and cohesion spending? (Jak velký je navrhovaný pokles výdajů EU na zemědělství a soudržnost?) Příspěvek na Bruegel Blog, 4. května 2018.

3.6. EHSV nesouhlasí s navrhovanými reálnými škrty závazků v rámci Evropského sociálního fondu plus (–6 % v reálných hodnotách pro období 2021–2027 ve srovnání s obdobím 2014–2020). Tyto reálné škrty se zvýší, neboť do programu ESF+ budou začleněny záruky pro mladé lidi. Tento fond by měl totiž zůstat alespoň na stejné úrovni v reálných hodnotách roku 2020, jelikož poskytuje základní finanční prostředky, pomocí nichž může EU podporovat provádění evropského pilíře sociálních práv, která jsou klíčová pro posílení sociálního rozměru EU a sblížení sociálních standardů při celkovém zvyšování jejich úrovně. Minimální vnitrostátní míry spolufinancování by se neměly zvyšovat, protože by to některým členským státům bránilo investovat do některých regionů, čímž by došlo k promarnění příležitosti k vytváření evropské přidané hodnoty. Provádění evropského pilíře sociálních práv může rovněž podpořit větší odolnost mezi členskými státy eurozóny a následně i fungování HMU. Společné akce sociálních partnerů na evropské, vnitrostátní a regionální úrovni jsou pro tento účel nepostradatelným nástrojem. EHSV proto lituje, že na rozdíl od stávajícího programového období nejsou tyto návrhy v návrhu nařízení výslovně uvedeny, a vyzývá Evropskou komisi, aby toto ustanovení do návrhu nařízení doplnila.

3.7. EHSV se domnívá, že zdroje na financování politik soudržnosti (souhrn EFRR, FS a ESF) by měly být ve VFR na období 2021–2027 zachovány přinejmenším na úrovni současného finančního rámce – ve stálých cenách.

3.8. EHSV je v souladu s tím, co je uvedeno ve stanovisku Budoucnost potravinářství a zemědělství⁽¹³⁾, přesvědčen, že je nezbytné pokračovat v nové reformě SZP, která – při zachování obou pilířů – přesměruje v mnohem větší míře přímou pomoc na zemědělce, kteří obdělávají půdu a věnují se chovu hospodářských zvířat, malé a střední podniky a rodinné zemědělské podniky, a že fondy pro rozvoj venkova by měly být použity k podpoře udržitelného modelu, který zohledňuje závazky vyplývající z Pařížských dohod a cílů udržitelného rozvoje OSN. Financování sociální infrastruktury na venkově prostřednictvím Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova je velmi důležitým hlediskem aktivních politik EU proti vyliďňování venkova a slouží obyvatelům venkovských oblastí, zemědělcům i malým podnikům a obcím. Významné škrty, které Komise navrhuje pro SZP (–15 %), tento pokrok komplikují, stejně jako dosažení cílů stanovených ve sdělení Komise nazvaném Budoucnost potravinářství a zemědělství.

3.9. EHSV vítá návrh na vytvoření stabilizačního mechanismu pro eurozónu v rámci rozpočtu EU. Tento mechanismus bude zaměřen na ochranu investičních výdajů v členských státech eurozóny, které postihnou otřesy specifické pro jednotlivé země, jež jsou příčinou tlaku na jejich rozpočet. Jedná se o potřebnou reformu, jejímž cílem je zvýšit odolnost HMU a předejít tendencím k divergenci mezi členskými státy.

3.9.1. Výbor se však domnívá, že takto navržený mechanismus neumožní dostatečnou stabilizaci v případě krize. Umožňoval by poskytovat pouze omezené půjčky „back-to-back“ postiženým členským státům. Částka 30 miliard EUR je nedostatečná, protože neumožňuje poskytnout úvěr více než jedné zemi současně⁽¹⁴⁾. Podobně by subvence pro úrokové platby v částce do 600 milionů EUR ročně pro tyto nízké úvěry znamenaly pro členské státy zanedbatelnou úlevu a nezajišťovaly by tedy dostatečnou stabilizaci v eurozóně. Prvním krokem k posílení stabilizační kapacity by bylo navýšení rezervy v rámci platebních závazků, jež by vyžadovalo zvýšení stropu příspěvků.

3.9.2. EHSV vyjadřuje znepokojení nad skutečností, že návrhy Komise pro příští VFR neobsahují ustanovení týkající se reformy HMU a její správy a dopadů na rozpočet, zejména pokud jde o vytvoření Evropského měnového fondu, ani služeb či výhod určených pro občany během krize, jako je pojištění v nezaměstnanosti doplňující státní podporu v nezaměstnanosti.

3.10. Fond InvestEU vychází z dřívějšího Evropského fondu pro strategické investice (EFSI) se stejnou výší ročního příspěvku a stejným odhadem, pokud jde o dopad na celkové investice. Investice fondu budou směřovat do čtyř oblastí politiky (udržitelná infrastruktura, výzkum, inovace a digitalizace, malé a střední podniky a sociální investice a dovednosti), jež jsou krokem správným směrem. EHSV uvítal zejména čtvrtou oblast, protože může usnadnit financování projektů v klíčových oblastech, jako jsou dovednosti, vzdělávání, odborná příprava, sociální bydlení, sociální inovace a integrace migrantů, uprchlíků a zranitelných osob. Tento závazek na zaručení některých úvěrů EIB a možná dalších veřejných

⁽¹³⁾ Úř. věst. C 283, 10.8.2018, s. 69.

⁽¹⁴⁾ Viz Claeyns, G. (2018), New EMU stabilisation tool within the MFF will have minimal impact without deeper EU budget reform (Nový stabilizační nástroj HMU v rámci víceletého finančního rámce bude mít bez hlubší reformy rozpočtu EU minimální dopad), Bruegel Blog, 9. května 2018. Podle této analýzy činilo 30 miliard EUR asi třetinu částky, kterou si půjčilo Irsko během krize.

bankovních institucí je třeba uvítat, umožní však pouze pokračovat s předchozí úrovní úvěrů, přičemž některé členské státy s relativně nízkým příjmem na osobu je stále nebudou moci využít. Bude zapotřebí většího úsilí, aby se odstranila mezera v investicích EU.

3.11. Hlavním cílem politik soudržnosti je podporovat vzestupnou hospodářskou a sociální konvergenci mezi členskými státy. Nastavení přísných podmínek může zabránit přístupu k finančním prostředkům z politik soudržnosti členskými státy a regionům, které je nejvíce potřebují – tj. členskými státy a regiony s nižšími příjmy nebo vyšším zadlužením. Stále platí, co uvedl EHSV ve svém stanovisku k víceletému finančnímu rámci na období 2014–2020⁽¹⁵⁾: „... EHSV nesouhlasí s uplatněním makroekonomické podmíněnosti na rozdělování finančních prostředků určených na politiku soudržnosti“. EHSV se však zasazuje o provádění politiky soudržnosti podle hlavních směrů stanovených v evropském semestru, do něhož jsou ve větší míře zapojeni sociální partneři a organizace občanské společnosti na vnitrostátní i evropské úrovni.

3.12. Strnulé uplatňování požadavků na spolufinancování v rámci EFRR, FS a ESF zabránilo použití těchto fondů během politiky extrémních úsporných opatření některými zeměmi, které toto financování nejvíce potřebovaly, takže podpořily divergenci. V současné době v některých zemích stále omezují přístup k těmto fondům, což může pokračovat i do budoucna, pokud bude ve VFR po roce 2020 zvýšeno procento spolufinancování ze strany členských států. EHSV požaduje, aby byla kritéria spolufinancování pružnější, aby tak mohla být zohledněna hospodářská a finanční situace každého členského státu a také to, co je výše v této kapitole uvedeno o investičních výdajích v souvislosti s cíli Paktu o stabilitě a růstu.

3.13. Po zkušenostech s některými strukturálními reformami zaváděnými či prosazovanými během období extrémních úsporných opatření se zdá logické nahlížet na podmíněnost přístupu k fondům politiky soudržnosti obecným zavedením uvedených reforem s určitou nedůvěrou. EHSV není proti reformám, domnívá se však, že je třeba upřesnit, o jaké reformy se má jednat. V řadě stanovisek, nejnověji ve stanovisku týkajícím se hospodářské politiky eurozóny 2018⁽¹⁶⁾, EHSV obhajuje strukturální reformy, které zvyšují nárůst produktivity, jistotu zaměstnání a sociální ochranu, přičemž kladou důraz na investice a posílení kolektivního vyjednávání založeného na autonomii sociálních partnerů a na upevnění sociálního dialogu.

3.14. Výbor vítá návrhy na výrazné rozšíření programů výzkumu, vývoje a inovací digitální ekonomiky a společnosti, protože mohou tvořit základ pro udržitelné a stabilní zvyšování produktivity, mezd a životní úrovně. Značný význam by mohla mít řádně vymezená strategie propojení inovací s evropskou průmyslovou politikou, z níž by mohly mít prospěch všechny členské státy, zejména ty, které mají nižší úroveň rozvoje. Účast sociálních partnerů a občanské společnosti má zásadní význam pro tvorbu a uplatňování účinné průmyslové politiky, která je dobře propojena s inovačními systémy. Současný kontext mimoto vyžaduje jednoznačné a silné zaměření na výzkum ve společnosti, demokracii, kulturu a sociální transformaci.

3.15. Je také třeba poukázat na navýšení financování programu Erasmus+ o 92 % (na 26 368 milionů EUR pro období 2021–2027), jednoho z programů, který nejvíce přispěl k evropské identitě.

3.16. EHSV vítá navýšení finančních prostředků na mezinárodní spolupráci a humanitární pomoc, vyjadřuje však znepokojení nad změnou konfigurace vnějších činností v závislosti na bezpečnostních a migračních tlacích, tj. nad odklonem od dlouhodobějšího přístupu, za nějž jsou odpovědné jednotlivé země a který vychází „zdola“ a je založený na potřebách daného státu, a definování priorit, což může vést k opomenutí nejzranitelnějších regionů. EHSV požaduje přijetí závazku na podporu úsilí partnerských zemí o provádění vlastních plánů realizace cílů udržitelného rozvoje.

Financování a vlastní zdroje v novém VFR

3.17. V novém VFR Komise navrhuje některé změny ve způsobu financování rozpočtu EU, které jsou však poměrně zdrženlivé v porovnání s návrhy Skupiny na vysoké úrovni pro vlastní zdroje a Evropského parlamentu a s ohledem na potřebu financování potřebných výdajů. Nový návrh je vnímán jako postupný posun ke zpřetrhání závislosti Unie na příspěvcích jednotlivých členských států a pozvolný přechod k finanční soběstačnosti. Za tímto účelem je navržen jen malý počet nových zdrojů příjmů.

⁽¹⁵⁾ Úř. věst. C 229, 31.7.2012, s. 32.

⁽¹⁶⁾ Úř. věst. C 197, 8.6.2018, s. 33.

3.18. Návrh VFR je zdrženlivý a málo ambiciózní, přitom je zapotřebí rozhodné úsilí opírající se o soudržnou agendu. To by mělo vycházet z návrhů Skupiny na vysoké úrovni pro vlastní zdroje a Evropského parlamentu ohledně široké škály dalších zdrojů vlastních zdrojů, a tak vést pro období nového víceletého finančního rámce k výraznému posunu ke spoléhání se na vlastní zdroje.

3.19. EHSV opakuje, co již bylo uvedeno v jeho stanovisku k diskusnímu dokumentu o budoucnosti financí EU⁽¹⁷⁾, v němž vyjádřil souhlas s analýzou provedenou v závěrečné zprávě „Future financing of the EU“ (Budoucnost financování EU) Skupiny na vysoké úrovni pro vlastní zdroje (HLGOR)⁽¹⁸⁾, které předsedal Mario Monti. Zvláště důležité je to, aby se nové příjmy ve VFR na období po roce 2020 skládaly převážně z nezávislých, transparentních a spravedlivých vlastních zdrojů. Ty by plynuly přímo do rozpočtu EU, aniž by procházely přes členské státy, ale bez zvýšeného fiskálního tlaku a většího zatížení nejvíce znevýhodněných Evropanů a malých a středních podniků.

3.20. Jak se uvádí ve stanovisku k diskusnímu dokumentu o budoucnosti financí EU¹⁷, některé z nových zdrojů navrhovaných ve zprávě HLGOR by měly evropskou přidanou hodnotu v oblasti příjmů, protože by se vybíraly na úrovni, která by byla nejvhodnější jak v zájmu určení základu daně na nadnárodní úrovni, tak pro obranu proti globálním dopadům na životní prostředí, a to zdanění podniků (CCCTB)⁽¹⁹⁾ (zejména nadnárodních), finančních transakcí, paliv a emisí oxidu uhličitého.

3.21. Jak uvádí Skupina na vysoké úrovni pro vlastní zdroje, vlastní zdroj založený na dani z příjmů právnických osob přináší výhodu v podobě „zdokonalení fungování jednotného trhu“. Společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob zároveň zjednodušuje a harmonizuje pravidla v celé EU a omezuje prostor pro škodlivé prvky daňové soutěže.

3.22. Daň z digitálních služeb by mohla, bude-li správně navržena, odrážet evropskou přidanou hodnotu, protože místo používané pro daňové účely může být zcela odlišné od místa transakcí; jde však o dočasné řešení.

3.23. Výbor upozorňuje orgány EU na to, že uvést v období 2021–2027 do praxe všechny tyto vlastní zdroje bude komplikované.

3.24. Příspěvky, které souvisejí se zlepšenými normami v oblasti životního prostředí a bojem proti změně klimatu, rovněž slibují evropskou přidanou hodnotu a úzce souvisejí se strategickým cílem EU modelu udržitelného rozvoje. Navíc pouze společné daně z energie a ze škod na životním prostředí mohou zajistit spravedlivou hospodářskou soutěž v rámci jednotného trhu. V této souvislosti Komise navrhuje příspěvky spojené s nerecyklovanými plastovými odpady a systémem pro obchodování s emisemi (EU ETS). Je třeba hledat zdroje příjmů v poplatcích za další oblasti znečištění životního prostředí, které vytvářejí náklady mimo jeden členský stát. Příklady zahrnují daně z pohonných hmot a letenek, jak navrhuje Evropský parlament a Skupina na vysoké úrovni pro vlastní zdroje, a zavedení daně z emisí CO₂. Mělo by se urychleně pokročit s rozhodováním o těchto nových zdrojích příjmů a s jejich prováděním, a to plně v souladu se širší politickou agendou EU.

3.25. Komise rovněž navrhuje zjednodušit současný systém vlastních zdrojů vycházející z daně z přidané hodnoty, který je v současné době složitý a odráží rozdílné sazby DPH v jednotlivých zemích. Zjednodušení ve formě jednotné sazby poplatků ve všech členských státech by bylo přínosné. Stávající návrh nabízí malý nárůst příjmů. Příspěvek založený na DPH však zůstane v zásadě podobný, jako příspěvek vázaný na úroveň HND, protože odráží obecnou hospodářskou činnost uvnitř členského státu a nikoli konkrétní cíle politiky EU.

3.26. Odchod Spojeného království z EU představuje příležitost k postupnému úplnému odstranění systému slev, který měl mimo jiné za cíl snížit platby Spojeného království a některých dalších členských států. To je třeba uvítat, stejně jako návrat k odvodu 90 % celních příjmů do rozpočtu EU v souladu se snižováním nákladů na výběr cel v členských státech. Určitý drobný přírůstek by mohl pocházet ze zisků ECB (tzv. ražebné). Celkově jsou však tyto nové formy vlastních zdrojů příliš malé a příliš nejisté, aby mohly zakládat naději na výrazné snížení příspěvků vázaných na HND.

⁽¹⁷⁾ Úř. věst. C 81, 2.3.2018, s. 131.

⁽¹⁸⁾ Budoucí financování EU. Budoucí financování EU. Závěrečná zpráva a doporučení Skupiny na vysoké úrovni pro vlastní zdroje. Závěrečná zpráva a doporučení Skupiny na vysoké úrovni pro vlastní zdroje, prosinec 2016.

⁽¹⁹⁾ EHSV ho uvítal již v roce 2011 ve stanovisku Společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob, Úř. věst. C 24, 28.1.2012, s. 63 a v roce 2017 ve stanovisku Společný (konsolidovaný) základ daně z příjmů právnických osob, Úř. věst. C 434, 15.12.2017, s. 58.

4. Konkrétní připomínky

4.1. EHSV podporuje návrh podmiňující přijímání finančních prostředků z EU ze strany členských států dodržováním zásady právního státu, která je základním pilířem unijních hodnot v souladu s článkem 2 Smlouvy, za předpokladu, že jeho uplatňování negativně neovlivní občany či jednotlivé podniky, jež v současnosti mají z finančních prostředků EU prospěch. Vzhledem k tomu, že rozpočet je hlavním nástrojem provádění všech politik Unie, se Výbor domnívá, že tato podmíněnost by mohla být rozšířena i na ostatní zásady spojené s právním státem a obsažené ve Smlouvách EU, a žádá Komisi a Evropský parlament, aby vypracovaly studie zkoumající tuto možnost.

4.2. Měla by být maximálně využita flexibilita na podporu vzájemného propojení výdajových programů k oboustrannému prospěchu politik a fondů. Například: SZP a programu Horizont pro technologickou modernizaci zemědělství v nepostradatelných venkovských oblastech a udržitelné zemědělství; výzkumu, vývoje a inovací, univerzit, programu Erasmus+ a dalších programů pro mladé lidi; investic a politik soudržnosti, Evropského sociálního fondu a nového programu rozvoje evropského pilíře sociálních práv, který EHSV navrhuje v tomto stanovisku, za účelem podpory konvergence mezi členskými státy atd. EHSV proto lituje návrhu na změnu pravidla N+3 na N+2⁽²⁰⁾ a vyzývá Evropskou komisi, aby jej přehodnotila.

4.3. Současná hodnocení provádění Junckerova plánu (investiční plán pro Evropu) zpochybňují tvrzení o jeho účincích na zvýšení investic na původně předpokládané úrovni a tím méně na úrovni, jež by byly potřebné k významnému snížení schodku investic ve srovnání s obdobím před rokem 2008. Několik členských států s nejnižšími příjmy z tohoto plánu stále nemá dostatečný prospěch. Je třeba zavést vhodné mechanismy k nápravě tohoto trendu, který prohlubuje rozdíly mezi členskými státy. Měla by se podporovat možnost spojit financování z různých fondů, například z Fondu soudržnosti a InvestEU.

4.4. Posilování sociální soudržnosti a obnovení důvěry evropských občanů jsou vzájemně propojeny. Oběma účelům by mohl významně posloužit rozvoj evropského pilíře sociálních práv, a to mimo jiné tím, že se bude poskytovat pomoc a poradenství členským státům, které uskutečňují reformy zaměřené na vytváření udržitelných, vysoce kvalitních pracovních míst s vysokou přidanou hodnotou. EHSV navrhuje vytvoření zvláštního programu evropského pilíře sociálních práv v rámci VFR na období 2021–2027 na základě závazků členských států, které podepsaly Göteborgské prohlášení. S jeho financováním by pomohl Evropský sociální fond plus podle systému ukazatelů, jež by mimo jiné zahrnovaly míru nezaměstnanosti a ekonomické aktivity, školní vzdělávání a školní neúspěšnost, HDP na osobu, ukazatele chudoby a sociálního začleňování, a to jak všeobecné povahy, jako jsou regionální ukazatele, tak takové, jež se vztahují k určitým znevýhodněným sociálním skupinám.

4.5. Evropský semestr by měl hrát vedoucí úlohu při plnění rozpočtu EU a maximálně využít flexibilitu nového VFR – například zajistit pevný vztah mezi politikou soudržnosti a dalšími politikami, jako jsou inovace, investice a vytváření pracovních míst. To vyžaduje řádné provádění mechanismů účasti sociálních partnerů a občanské společnosti v evropském semestru, aby byly všechny zúčastněné strany obeznámeny s tím, jak propojit své vnitrostátní roviny s evropskými. Podporou provádění evropského semestru by se Komise a Rada přímo podílely na záležitostech vnitrostátních politik. Je třeba zajistit, aby prostřednictvím opatření podporovaných z fondů EU nedošlo ke zkrácení sociálních práv, práv pracovníků ani práv spotřebitelů.

4.6. Je třeba upřednostnit úsilí, které musí evropské orgány a vlády jednotlivých zemí za asistence organizací občanské společnosti vykonat, aby měl víceletý finanční rámec po roce 2020 více finančních prostředků a aby přeskupily své priority tak, jak EHSV navrhuje v tomto stanovisku. EHSV je naléhavě vyzývá ke zintenzivnění jejich činnosti, aby mohl být víceletý finanční rámec schválen v souladu s plánovaným harmonogramem před nastávajícími volbami do Evropského parlamentu.

V Bruselu dne 19. září 2018.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Luca JAHIER

⁽²⁰⁾ Komise automaticky zruší část rozpočtových závazků, pokud nebyly použity nebo pokud do konce druhého roku následujícího po roce, kdy byl daný rozpočtový závazek učiněn (n+2), nebyla obdržena žádost o platbu. Zdroj: Evropská komise.