

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (//ES, Euratom)

KOM(2006) 99 v konečném znění – 2006/0039 (CNS)

(2006/C 309/21)

Dne 26. dubna 2006 se Rada Evropské unie, v souladu s článkem 93 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci výše uvedené.

Předsedkyně Výboru pověřila Specializovanou sekci „Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost“ přípravou podkladů Výboru na toto téma.

Vzhledem k naléhavé povaze práce Evropský hospodářský a sociální výbor jmenoval paní Agnes CSER hlavní zpravodajkou na 422. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 5. a 6. července 2006 (jednání ze dne 5. července 2006), a přijal následující stanovisko 84 hlasy pro, 2 členové byli proti a 2 se zdrželi hlasování.

1. Shrnutí stanoviska Výboru

1.1 V souladu s článkem 9 rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropských společenství⁽¹⁾ Komise musela přistoupit k 1. lednu 2006 k úplnému přezkumu systému vlastních zdrojů naplánovanému na období let 2007 – 2013 a připravit vhodné návrhy. Evropský parlament podal žádost o revizi kritérií pro příspěvky. Komise v souladu s Radou vypracovala návrh a předala ho k přezkumu.

1.2 Instrukce EU návrh prostudovaly a EHSV ho hodnotil (ECO/148) na pozadí svých předchozích stanovisek, přičemž několikrát poukázal na zásadní vztah, který je mezi politikami Společenství a rozpočtovou politikou Unie.

1.3 Výbor se zabýval otázkou budoucího použití tří vlastních zdrojů a hodnocením návrhu o vytvoření vlastního, přímého zdroje Evropské unie, který byl formulován v dokumentu Komise.

1.4 EHSV představil, jak došlo k vytvoření vlastních zdrojů a jejich úpravám, provedl analýzu „čtvrtého zdroje“ a zhodnotil britskou opravu, jakož i všeobecný opravný mechanismus.

1.5 V prosinci 2005, za britského předsednictví, dosáhla Rada EU v průběhu hodnocení finančního výhledu pro období 2007 – 2013 politického konsensu. Upravila své předchozí rozhodnutí a definovala nové směry. Dále vyzvala Komisi, aby vypracovala nové rozhodnutí a upravila pracovní dokument o britské opravě, který je jeho součástí, stejně jako dřívější návrh týkající se všeobecného opravného mechanismu.

1.6 Přestože byl návrh Komise upraven, EHSV má stejné závěrečné připomínky jako v předchozích stanoviscích, protože předložený návrh neobsahuje zásadní změny, ale je pouze výsledkem politického vyjednávání. Nicméně úprava výpočtu opravy pro Spojené království, který je 20 let beze změn, je významným historickým pokrokem v tom smyslu, že představuje první krok k odstranění této opravy.

2. Přístup EHSV jako zástupce organizované občanské společnosti

2.1 Náš výbor, dynamický a aktivní aktér, přispívá významně k překlenutí propasti, která je mezi občany a evropskými institucemi, jak na úrovni Unie tak ve členských státech. Výbor působí jako zprostředkovatel, vyjadřuje se k cílům formulovaným v dokumentech Komise k období reflexe a podporuje aktivní účast občanů v souvislosti s prováděním politik Unie (akční plán, plán D, Bílá kniha o evropské komunikační politice).

2.2 Podle uvedených dokumentů mají občané Unie právo vědět, co EU dělá a proč. Ve stanovisku k období reflexe EHSV formuloval očekávání občanů, co se týče vhodného obsahu, který by měly mít politiky týkající se budoucnosti EU. V tomto kontextu vítá interinstitucionální dohodu ze dne 4. dubna 2006, která předpokládá navýšení celkové částky finančního rámce pro období 2007 – 2013 ve srovnání s počáteční dohodou Evropské rady. Nicméně konstatuje, že i toto zvýšení je nadále omezeno a že tento finanční výhled neumožňuje dosažení cílů, které by plně odpovídalo úrovni ambicí. V tomto ohledu se Výbor odvolává na své dřívější stanovisko.⁽²⁾

3. Úvod

3.1 Rozšíření z roku 2004 představuje historickou událost. Po 50 letech odloučení umožnilo znovu sjednotit více než 450 milionů Evropanů. Kromě toho ukázalo, že je nezbytné svolit k výraznému úsilí, pokud jde o institucionální systém, který platil v Evropě, jež do té doby čítala pouze 15 členů. Přijetí politik Společenství v rámci EU, která se rozšířila na 25 členů a bude jich mít brzy 27, stanovení a vytvoření potřebných zdrojů představuje pro spolupráci „starých“ a „nových“ členů tvrdou zkoušku. V rámci tohoto procesu by sdělení Komise

⁽¹⁾ Úř. věst. C 253, 7.10.2000.

⁽²⁾ Úř. věst. C 74, 23.3.2005.

z roku 2004 s názvem „Vytváření naší společné budoucnosti – Politické výzvy a rozpočtové prostředky rozšířené Unie – 2007 – 2013“, jakož i návrh Komise, který jím byl inspirován a který se týká finančního výhledu na období 2007 – 2013, přispěly k realizaci cílů této společné budoucnosti.

3.2 Přijetí sdělení Komise bylo výchozím bodem pro rozhodnutí týkající se finančního výhledu. Evropský parlament zaujal pozici na základě priorit Unie. Rozhodnutí Evropské rady vyžadovalo přísnější stanovení priorit, pokud se týče požadavků v souvislosti s výdaji a pokud jde o potřebné výdaje.

3.3 Rozpočet EU je nízký v poměru k vnitrostátním rozpočtům, které vstřebají v průměru 45 % národního důchodu, zatímco rozpočet Společenství přesahuje stěží 1 %. Komise doporučila, aby strop zdrojů v rámci finančního výhledu pro období 2007 – 2013 byl i nadále stanoven na 1,24 % hrubého národního důchodu (HND).

3.4 Jednoduše není realistické očekávat více Evropy za méně peněz. Nové politiky Společenství vyžadují dodatečné finanční krytí. Výdaje ohledně politik bránících přidanou hodnotu EU, navržené v rámci nového finančního výhledu, byly stanoveny podle míry trojnásobného požadavku na výkon, efektivnost a synergií.

3.5 K dosažení cílů je nutno opřít se o směrnice, které předpokládají více finanční průhlednosti, cílenější výdaje, větší efektivnost a účinnější hodnocení přidané hodnoty Unie.

3.6 Nedostatečná transparentnost struktury vlastních zdrojů, její omezená finanční autonomie, složitost a neprůhlednost jsou důvodem čím dál naléhavější potřeby upravit ji. Opravný mechanismus, který je od poloviny 80. let používán výhradně v případě Velké Británie, vyvolal požadavek po všeobecném opravném mechanismu nebo po úpravě systému.

4. Finanční výhled EU pro období let 2007 až 2013 v důsledku rozhodnutí Evropské rady z prosince 2005

4.1 Jak již konstatovala Evropská rada ve svých závěrech z prosince 2004, je finanční výhled úzce spjat s problematikou vlastních zdrojů, opravným mechanismem a nutností upravit stávající systém.

4.2 Evropská rada v březnu 2005 znovu potvrdila cíle Lisabonské strategie a umístila hospodářský růst a zaměstnanost do jejího středu pro nadcházející léta.

4.3 U příležitosti neformálního summitu v říjnu 2005, který se konal v Hampton Courtu, se neprojednával evropský sociální model, nýbrž výzvy globalizace. Nový finanční výhled Unie pro období 2007 – 2013 musí zohlednit nové priority: výzkum a vývoj, inovaci, energetiku, politiku, vzdělávání (včetně inves-

tic do vyššího vzdělávání), podporu regionální hospodářské imigrace a řízení demografických změn.

4.4 Evropská rada z prosince 2005 schválila rozpočtový rámec Unie pro období 2007 – 2013. S ohledem na tuto politickou dohodu a na základě pozměněného návrhu Komise, interinstitucionální dohoda podepsaná Evropským parlamentem, Radou a Komisí stanovila sedmiletý finanční rámec. Závěr dohody závisel zásadně na výsledku dialogu s Evropským parlamentem. Struktura finančního rámce uspokojovala pouze částečně dvojí požadavek financovat na jedné straně nové výzvy, kterým EU čelí, a na straně druhé krýt rozpočtové potřeby vyplývající z rozšíření.

4.5 Rada z prosince 2005 rozhodla, že přezkum systému vlastních zdrojů musí být rovněž dokončen během přezkumu víceletého finančního výhledu zaměřeného na celkové příjmy a výdaje Unie a končícího v letech 2008-2009. Toto ustanovení je obsaženo v interinstitucionální dohodě od května 2006.

4.6 Komise navrhla vypracovat bílou knihu a soustředit se v ní na finanční rámec, příjmy a výdaje. Je nutno, aby byl stávající systém vlastních zdrojů Evropské unie nahrazen transparentnějšími a nezávislejšími příjmy. Komise bere na vědomí záměr Evropského parlamentu uspořádat konferenci, jíž by se zúčastnily vnitrostátní parlamenty. EHSV dává na vědomí, že by se na tom rád podílel.

5. Systém vlastních zdrojů

Systému vlastních zdrojů ve svém celku byla věnována během dvou let vyjednávání o finančním výhledu malá pozornost.

5.1 Tento systém nebude možno celkově zhodnotit, aniž by byl předložen vývoj rozpočtu na evropskou integraci. Tento vývoj lze rozložit na čtyři období mezi lety 1957 až 2006:

1957-1969: období, ve kterém má každé Společenství k dispozici vlastní rozpočet,

1970-1987: období jednotných ročních rozpočtů,

1988-1999: období dvou prvních finančních rámců stanovených politikami Společenství,

2000-2006: období politik Společenství, které byly stanoveny rozpočtem. Od samého počátku určovalo rozpočty v průběhu historie evropské integrace plnění společných cílů a sledování zájmů členských států.

Celkově lze pozorovat, že v průběhu období dvou prvních finančních rámců postupoval růst rozpočtových závazků souběžně s vývojem politik Společenství, což bylo pro rozpočtové rámce Společenství určující.

5.2 Během diskuse v souvislosti s Agendou 2000 se pod heslem „stabilizace výdajů“ čistým přispěvatelským státům do rozpočtu Unie podařilo získat snížení rozpočtového rozpětí. Aby tuto stabilizaci výdajů odůvodnily, odvolaly se na nutnost podřídit se rozpočtové kázní, jak ji předpokládá pakt stability a růstu.

5.3 Od neúspěšného summitu v červnu 2005 se stal přezkum výdajů a vlastních zdrojů rozpočtu Společenství rozhodující otázkou. Přesto vlastní zdroje nebyly doposud předmětem hlubší diskuse. Z iniciativy britského předsednictví byla na základě návrhu Evropské komise, předloženého v červnu 2005, přijata klauzule o přezkumu, kterou již lucemburské předsednictví začlenilo do svých konečných návrhů. Obsah klauzule o přezkumu a předpokládané lhůty uskutečnění reformy rozdělily členské státy. V diskusi o budoucnosti rozpočtu Společenství, která se uskutečnila v rámci přezkumu, se opět střetly názory hájící zájmy přispěvatelů z členských států. Bylo jasné, že k velkým reformám nedojde před rokem 2013.

5.4 Přistoupíme-li k **čistě účetnímu přezkumu** zprávy členských států k rozpočtu Unie a zohledníme pouze **čistý zůstatek schválených výdajů a příspěvků**, nalezneme významné a velice zavádějící rozdíly. Pozice příjemců nebo čistých přispěvatelů nevypovídají nic o zisku vyprodukovaném na evropské úrovni, tj. příspěvku politik Společenství k dodatečnému zvýšení příjmu na makroekonomické úrovni na jednotném vnitřním trhu.

5.5 Jak již EHSV zdůraznil ve svých předchozích stanoviscích, nemůže přijmout tento přístup, který spočívá v tom, že upřednostňuje zájmy přispěvatelů z členských států před politikami Společenství, které jsou zaměřeny na společné cíle.

5.6 Výbor se domnívá, že úloha politik Společenství v určování rozpočtu je v souladu s rozpočtovou kázní na evropské úrovni. Poprvé se řešila otázka rozpočtové kázně v rámci prvního Delorsova balíčku, což nevylučuje, že politiky Společenství hrají rozhodující úlohu ve vztahu mezi politikami a rozpočtem Unie.

5.7 Zvyšující se zdroje HND, jejichž role bude ještě více posílena po roce 2007, představují dobrý příklad rovnosti. Nicméně se zdá, že růst příspěvků založených na HND může současně posílit tendenci přisoudit pozici čistého přispěvatele rozhodující úlohu. Zdroje HND pocházejí ve skutečnosti z přímého převodu z rozpočtu členských států a jejich cílem není zaručit skutečné vlastní zdroje EU.

6. Pracovní dokument k britskému opravnému mechanismu

6.1 Úpravy rozhodnutí o vlastních zdrojích umožnily vypracovat nový dokument, který by mohl vstoupit v platnost 1. ledna 2007 a nejpozději začátkem roku 2009, případně se zpětným účinkem. Sleduje předchozí návrh a zachovává jednotnou uplatňovanou sazbu pro DPH ve výši 0,30 %, ale odchyluje se od ní přípustným dvoutýdenním výjimkou: Pro období let 2007 – 2013 bude sazba uplatňovaná na DPH Rakouska stano-

vena na 0,225 %, v případě Německa na 0,15 % a v případě Nizozemska a Švédska na 0,10 %. Ve stejném období však Nizozemsko bude moci využít hrubého snížení ročních příspěvků založených na HND ve výši 605 milionů eur a Švédsko využije hrubého snížení ročních příspěvků založených na HND ve výši 150 milionů eur.

6.2 Nejpozději od roku 2013 se Spojené království bude plně podílet na financování nákladů na rozšíření v členských státech, které přistoupily k EU po 30. dubnu 2004, s výjimkou tržních výdajů SZP. Oproti nyní platnému rozhodnutí nemůže dodatečný příspěvek Spojeného království na období 2007 – 2013 překročit strop 10,5 miliardy eur. V případě dalšího rozšíření, nepočítaje přistoupení Rumunska a Bulharska, bude opravný mechanismus upraven. Rada ve svých rozhodnutích o přezkumu systému opět považuje za nezbytné přehodnotit hlouběji finanční rámec, žádá o přezkum zdrojů Unie včetně SZP a opravy Spojeného království a očekává zprávu v této záležitosti v letech 2008 – 2009.

6.3 Návrh Komise předpokládá, že snížení DPH se zohlední před výpočtem britského opravného mechanismu a že ke snížení příspěvků na základě HND se přistoupí až po tomto výpočtu. 17 členských států se domnívá, že tato dvě opatření mají být provedena po výpočtu britského opravného mechanismu, zatímco Londýn trvá na tom, že mají být zohledněny předtím. Návrh Spojeného království znamená zvýšení částky britské opravy, a tudíž zvýšení výdajů, které zatěžují ostatní členské státy.

6.4 EHSV sdílí zjištění Účetního dvora, která zdůrazňují, že existence jakéhokoli opravného mechanismu brání jednoduchosti a transparentnosti systému vlastních zdrojů. Účetní dvůr vyjádřil četné připomínky k současnému systému vlastních zdrojů a k jeho nedostatkům. Zvláště bylo zaznamenáno a zdůrazněno chybějící řízení, nedostatek soudržnosti a transparentnosti. Současně upozorňuje, že rozpočtová nerovnováha může být vyřešena pouze pomocí výpočtového pravidla.

6.5 V rámci nepatrných úprav systému vlastních zdrojů nabývá úprava způsobu výpočtu britské opravy na zvláštní důležitosti. Dohoda z prosince 2005 předpokládá zastavit od roku 2009 postupně a po roce 2011 úplně výdaje vyčleněné ve prospěch nových členských států, s výjimkou výdajů spojených se SZP a přímými platbami výrobcům. To umožní zamezit, aby britská oprava nerostla úměrně s náklady na rozšíření.

7. Obecné poznámky

7.1 Výbor sdílí názor Evropského parlamentu, který se domnívá, že zdroje pocházející z DPH a HND (jejichž počátečním cílem bylo doplnit vlastní zdroje EU) se postupně staly hlavním zdrojem financování rozpočtu Společenství a že přidání výjimek ke stávajícímu systému vlastních zdrojů pouze zdůraznilo složitost tohoto systému, nedostatečnou transparentnost v očích občanů a jeho nespravedlnost, vytvářeje tak systém financování, jenž je zdrojem nerovnosti, které jsou pro členské státy nepřijatelné.

7.2 EHSV souhlasí s názorem Evropského parlamentu, který se domnívá, že je nezbytné vybavit EU, jež se rozšiřuje, vhodnými finančními zdroji a úměrně jejím rostoucím politickým ambicím. Finanční výhled představuje finanční rámec, jehož cílem je zaručit rozvoj priorit EU a současně zohlednit rozpočtovou kázeň. Nejedná se o sedmiletý rozpočet.

7.3 EHSV poukazuje na to, že strop týkající se vlastních zdrojů, o němž bylo rozhodnuto v roce 1993 pro evropskou patnáctku, zůstal beze změn: je stanoven na 1,31 % celkové částky HND Unie pro rozpočtové závazky a na 1,24 % stejné částky pro platby.

8. Shrnutí

8.1 S ohledem na výše uvedené se Výbor v zásadě domnívá, že politická dohoda, k níž Evropská rada dospěla v prosinci 2005, znamená prodloužení čtvrtého období rozpočtových dějin Unie zahájené v roce 2000 až do roku 2013, prodloužení období politik Společenství, které byly stanoveny rozpočtem.

8.2 Klíčem pro příští rozpočet bude ukončení rozhodující úlohy postojů přispěvatele; potřebujeme takový rozpočet Společenství, který by byl zcela nebo z velké části nezávislý na vnitrostátních rozpočtech. Pouze skutečné vlastní zdroje budou schopny tuto nezávislost zaručit.

8.3 EHSV uvádí, že nezávislost rozpočtu Společenství bude moci být zajištěna pouze na základě systému vlastních zdrojů

založeném na společných politikách, buď na skutečných vlastních zdrojích Společenství, např. formou komunitárních daní, nebo kombinací obou. Z hlediska budoucnosti Unie by nejvhodnějším řešením v souladu s metodikou Společenství mohlo být využití společných politik přispívajících k vytváření zdrojů.

8.4 Navzdory silnému odporu, jaký vyvolává komunitární daň, odporu založeném na zásadě rozpočtové suverenity, se domníváme, že plnění společných cílů vyžaduje vytvořit vlastní zdroje jako náhradu za příspěvky založené na HND.

8.5 V souvislosti s přizpůsobením systému vlastních zdrojů je nutno dbát na to, aby byly uplatněny zásady transparentnosti, efektivnosti, pružnosti a úměrného financování.

- Zdroje-efektivnost: zdroje musí mít významný dopad na velikost rozpočtu;
- Transparentnost a jednoduchost: příspěvek členských států do rozpočtu Unie musí být pro občany snadno pochopitelný;
- Efektivnost výdajů: administrativní výdaje vyplývající z příjmu nesmí být neúměrně vysoké vzhledem k velikosti zdrojů;
- Rovnost hrubých příspěvků: výdaje je nutno rozdělit mezi členské státy spravedlivě a zohlednit skutečnou situaci občanů.

V Bruselu dne 5. července 2006.

předsedkyně
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Anne-Marie SIGMUND