EVROPSKÝ PARLAMENT 2009 - 2014

6. 5. 2010

PRACOVNÍ DOKUMENT

o financování Agendy 2020 navzdory rozpočtové krizi

Alain Lamassoure

Dvacítka evropských zemí nedodržela kritéria Paktu o stabilitě a růstu. Několik z nich vykazuje schodek vyšší než 10 % HDP, další mají veřejný dluh přesahující 100 %. Orgány samosprávy po celé Unii budou muset zavést plány úspor, které od poslední války nemají obdoby. Jak bude v této situaci možné financovat evropské politiky, které Unie potřebuje, nové pravomoci, které jí dává Lisabonská smlouva, a společné ambice Agendy 2020?

Tato nevídaná situace musí být pro nás příležitostí **otevřít otázku, o které se dosud nikdy nediskutovalo: otázku vztahů mezi rozpočty jednotlivých států a evropským rozpočtem.** Toto sdělení si klade za cíl upřesnit v tomto ohledu některá fakta.

I. Zmrazení rozpočtu Společenství a jeho důsledky

1. Financování evropských politik se dostalo do slepé uličky. Pokud členské státy neposkytnou Unii skutečné vlastní zdroje, jak stanoví všechny evropské smlouvy, budou odsouzeny být jedinými přispěvateli: v současné době je evropský rozpočet financován z 80 % z rozpočtů jednotlivých států. Tento systém ze své podstaty odporuje komunitárnímu principu a samozřejmě vede každého ministra financí k tomu, aby požadoval „přiměřenou návratnost“ svého příspěvku. Výsledkem je, že po 25 letech, navzdory čtyřem novým smlouvám, které výrazně rozšířily pravomoci Unie, a třem vlnám rozšíření, které zdvojnásobily počet „chudých“ členů, zůstává rozpočet Společenství na 1 % HDP, což je o čtvrtinu méně, než je strop stanovený v roce 1988. Parlamenty jednotlivých států zase stále obtížněji chápou, proč by měly zvyšovat daně nebo prohlubovat zadlužení země, aby financovaly politiky, o kterých se rozhoduje někde jinde bez jejich souhlasu.

2. Nadešla však doba, kdy Evropa nemůže vystačit s malým objemem prostředků. V souladu s Lisabonskou smlouvou se vytváří evropská diplomatická služba, která se bude zodpovídat Lady Ashtonové a bude provádět společnou politiku – tato služba bude potřebovat určité minimální prostředky na provozní a operační výdaje. Smlouva rovněž rozšiřuje pravomoci Unie v oblasti energetiky, výzkumu, vesmírné politiky a přistěhovalectví a bez odpovídajících prostředků bude nutno veškerou činnost pozastavit. Ještě vážnější je situace velkých průmyslových programů, o kterých bylo rozhodnuto již před několika lety, jako je satelitní síť Galileo (evropské GPS) a světové centrum výzkumu energie z jaderné syntézy (ITER), které budou muset být přerušeny, pokud nedostanou další finanční prostředky. První verze „strategie 2020“ předpokládá několik dalších programů tohoto typu ve jménu ekologicky udržitelného růstu a ekonomiky založené na znalostech.

3. Přesto i tváří v tvář krizi nacházejí vlády prostředky na financování nových politik, o kterých je rozhodnuto na evropské úrovni. Na posledním zasedání Evropské rady bylo rozhodnuto o vyčlenění částky 2,4 mld. ročně počínaje rokem 2010 na pomoc rozvojovým zemím v boji proti skleníkovému efektu. Tato částka bude shromážděna z příspěvků jednotlivých členských států, podle klíče vytvořeného pro tento účel a odlišného od obvyklého klíče používaného pro potřeby Společenství. Stejně tak pomoc Řecku bude financována půjčkami

od některých států, které neprojdou ani rozpočtem Společenství, ani žádnou finanční institucí Společenství, jako je například EIB.

4. Samozřejmě se můžeme ptát, proč jít prostřednictvím rozpočtu Unie, když stejně vše zaplatí nebo budou za vše ručit daňoví poplatníci v jednotlivých členských státech? **Existuje však velmi jednoduchý způsob, jak předejít žádostem o finanční prostředky z rozpočtů jednotlivých států: poskytnout Evropě nové vlastní zdroje.** Tomuto tématu, které bylo dlouho tabu, se poprvé věnuje usnesení, které Evropský parlament přijal dne 29. března 2007. Ochrana životního prostředí a prevence finančních krizí poté vyvolaly skutečné soutěžení ve fiskální kreativitě. Všechny tyto úvahy však mají společnou hranici: uvažuje se o tom, že by tyto zdroje byly součástí rozpočtů jednotlivých států nebo nějakého hypotetického světového fondu, ale nikdy se neuvažuje o rozpočtu Společenství, který zůstává černou dírou evropské politické diskuse.

5. Rozhodnutí náleží vládám. Pokud v rámci své strategie řešení krize nechtějí žádné nové výdaje ani nové daně, nezbude Unii než se podřídit. Pokud se však domnívají, že je nutné zahájit nové rozpočtové iniciativy, musí být jedním z příjemců i Unie.

6. Jinak totiž zapomínáme na to nejdůležitější. Rozpočet je všude skutečným nástrojem vyjadřujícím míru solidarity. Evropský rozpočet také vyjadřuje míru důvěry, kterou účastníci vkládají do společné budoucnosti, *affectio societatis* v rámci rodiny. **Omezit tento rozpočet znamená omezit důvěru v Evropu a zasadit ránu solidaritě mezi Evropany.** Trapné spory ohledně samotného principu pomoci Řecku jsou toho bohužel smutným příkladem.

II. Smysl společného evropského přístupu k rozpočtům jednotlivých států: „evropské dividendy“

7. Evropský rozměr může členským státům pomoci dostat se z krize, vyrovnat své finance a maximalizovat jejich efektivitu.

   V zásadě jde jen o to použít na finanční otázky princip subsidiarity. Vždy, když Unie vykonává nějakou pravomoc místo členského státu, nejen že to nesmí přinášet daňovým poplatníkům další fiskální zátěž, nýbrž to musí dokonce i umožňovat za jinak stejných podmínek snížení celkových výdajů. Přesně tak to dělají velké průmyslové skupiny: **sdruží společné služby a využívají úspor z rozsahu.**

8. Existují tedy dvě pojetí nové služby Unie pro vnější činnost. Mezi vytvořením 28. diplomatické sítě a sloučením 27 stávajících národních sítí do jednotné evropské služby existuje široká paleta dalších řešení: je pochopitelné, že všechny členské státy chtějí mít své zastoupení ve Washingtonu nebo Pekingu, ale mít čtyři ambasády evropských zemí plus zastoupení Unie v Botswaně je poněkud přehnané. Stejně je tomu v případě konzulárních služeb vzhledem k tomu, že schengenské dohody a evropské smlouvy stanoví princip neomezené konzulární spolupráce mezi členskými státy.

9. V případě diplomatických a konzulárních služeb jsou sice úspory relativně malé, v jiných oblastech však mohou být výrazně vyšší. Lze jich dosáhnout

buď převodem pravomocí stejného typu do Bruselu, nebo pouhým systematickým srovnáváním činností ostatních, které umožní vyhnout se tomu, aby dva dělali tutéž činnost. Např. v oblasti výzkumu uvolňuje Unie každoročně výrazné částky (zhruba 8 mld.) na rámcový program. K tomu se však ještě přidávají výdaje jednotlivých států, přičemž o většině z nich se rozhoduje, aniž by bylo známo, co se děje v sousední zemi, což má za následek duplikace a zbytečnou konkurenci. Stejně je tomu v případě rozvojové pomoci: příspěvek z rozpočtů jednotlivých států představuje částku desetkrát vyšší, než je rozpočet Společenství, který už je sám o sobě duplikován mezivládním rozpočtem Evropského rozvojového fondu. V praxi se zástupci členských států a zástupci jednotlivých příslušných útvarů Komise ignorují a soupeří spolu, což je v rozporu se správným řízením a ještě více s dobrou diplomacií. Takové plýtvání v současné době již není možné.

10. Ještě slibnější je tabuizovaná oblast obrany. Riziko duplikace činností Evropské unie a NATO, které neustále zdůrazňují naši američtí přátelé, je směšné ve srovnání s mnoha redundancemi mezi našimi národními armádami. V řadách našich 27 armád slouží celkem 2 miliony osob v uniformách. Méně než 5 % z nich je schopno vést „intenzivní akci“, jak se diskrétně říká, čili bojovat. Jak se dá v roce 2010 ospravedlnit takové hromadění různorodých prostředků, někdy moderních, často zastaralých, ale vždy zbytečných, jejichž náklady jsou nepřiměřené potenciální účinnosti, již navíc nelze nikdy změřit? Akce v Afghánistánu je krutou ilustrací skutečné vojenské kapacity všech členů NATO.

11. Studená válka skončila již před dvaceti lety. „Dividendy míru“ jsme však využili jen částečně. Chybí „evropské dividendy“ na naší straně Atlantiku. Bezprecedentní krize rozpočtů všech členských států je jedinečnou příležitostí učinit to, co napovídá selský rozum, co očekává veřejnost (průzkumy veřejného mínění ukazují, že spojení prostředků na obranu je po celém kontinentě schvalováno) a co radí sami armádní představitelé, kteří jsou již dvacet let zvyklí na požadavky mezinárodní spolupráce: rozdělit si úlohy s NATO a mezi námi Evropany na obranu Evropy v dnešním světě. Jedině skutečná evropská spolupráce nám může umožnit výrazně ušetřit na obraně, aniž bychom ohrozili svou bezpečnost.

III. Značná složitost financování evropských politik

12. Navzdory obecným představám není rozpočet Unie ani zdaleka jediným nástrojem, který umožňuje financovat evropské politiky a činnosti související se společnými evropskými cíli. **Ve skutečnosti existuje 7 kategorií zdrojů, z nichž každá podléhá jiným pravidlům.**

13. *Evropský rozpočet* jako takový. Od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se schvaluje dohodou mezi Radou a Parlamentem zvláštním postupem spolurozhodování. V roce 2010 dosahuje výše 123 mld. Od roku 1988 je roční rozpočet omezen víceletým rámcem, který stanoví strop výdajů v 5 kategoriích. Současný rámec se týká let 2007–2013 a má být v roce 2010 revidován.

14. *Evropský rozvojový fond (ERF)* financuje pomoc zemím AKT. Jedná se o mezistátní fond, ale je spravován pod bezprostřední politickou kontrolou

Evropského parlamentu. Všichni se shodují na tom, že nakonec by se měl stát součástí rozpočtu Společenství, ale každé rotující předsednictví se této myšlenky rychle vzdá, jelikož klíč pro rozdělování finančních příspěvků mezi členské státy je jiný než klíč používaný pro Společenství a vyjednání nového klíče je možné pouze v rámci celkové změny financování EU.

15. Vlády tento styl řešení používají s oblibou. Znovu se k němu uchýlily, téměř potají, na zasedání Evropské rady v březnu 2010 v případě financování pomoci slíbené EU rozvojovým zemím na boj proti skleníkovému efektu. Narozdíl od ERF se zatím nejedná o fond s nějakým statutem, pravidly pro fungování a s demokratickou kontrolou. Vlády se jednoduše dohodly na principu a výši pomoci a jejím rozdělení mezi členské státy, aniž by do toho byl zapojen rozpočet Společenství.

16. *Oficiální příspěvky členských států k financování evropských politik nebo institucí.* Jedná se o rozsáhlou a členitou kategorii. Nachází se v ní:

   – spolufinancování ze strany jednotlivých států v případě programů Společenství, které to vyžadují: zejména strukturální fondy, politika soudržnosti, rámcový program pro výzkum;

   – financování ze strany jednotlivých států, které doplňuje programy Společenství nebo je jimi doplňováno: příkladem je zejména financování vesmírných programů ESA a fungování většiny evropských agentur;

   – variantou této kategorie jsou výdaje států na činnosti probíhající paralelně s činnostmi Unie: např. v případě operací na udržení míru, jejichž civilní výdaje se hradí v souladu s příslušnými postupy z evropského rozpočtu, zatímco každý stát si ponechává odpovědnost za své vojenské operační výdaje; v této souvislosti je třeba zmínit, že státy, které souhlasí s účastí na takových operacích, platí dvakrát (ze svého rozpočtu a ze svého příspěvku do společného rozpočtu), k čemuž je ještě třeba přičíst lidské ztráty – jedná se tedy o oblast, kde existují velké možnosti pro pokrok v solidaritě Společenství.

17. *Výdaje jednotlivých členských států přispívající k realizaci společných evropských cílů.*
   Tato kategorie je bezpochyby největší co do objemu, ale také se nejsložitěji definuje. „Společnými evropskými cíli“ se rozumí oblasti, v nichž zůstávají právní a finanční pravomoci v zásadě jednotlivým státům, ale v nichž si členské státy stanoví společně stejné cíle: nejlepšími příklady jsou Lisabonská strategie, plán pro energetiku a klima, strategie bezpečnosti Unie.

18. Identifikovat a vyhodnotit tyto výdaje je velmi důležité ze dvou důvodů: na jedné straně je to vzhledem k obrovským potížím s navýšením evropského rozpočtu jediný způsob, jak si ověřit, že tyto hlavní cíle bude možno financovat; na druhé straně představuje správné využívání těchto prostředků problém demokratické kontroly, tedy koordinace mezi národními parlamenty, které s nimi nakládají, a Evropským parlamentem, který má na starosti sledování realizace těchto cílů.

19. *Výdaje členských států ve prospěch občanů Unie, kteří využívají jejich veřejné služby.*
Tento zásadně nový problém se ještě nikdy v rámci Společenství neřešil. Přesto je tomu již pět let, co rozsudek Soudního dvora ve věci Watts zapůsobil jako rozbuška, neboť Soudní dvůr přikázal britskému státnímu zdravotnímu systému NHS, aby zaplatil francouzské nemocnici náklady na léčbu britské občanky, která ve své zemi nemohla získat odpovídající péči. Toto soudní potvrzení „práva na zdravotní turistiku“ mělo takový dopad, že Španělsko, jehož nemocniční služby jsou v sousedních státech obzvláště oceňované, se postavilo proti návrhu směrnice, která se tímto tématem měla zabývat. Tomuto problému se však nelze vyhýbat donekonečna. Tím spíše, že se neomezuje pouze na oblast zdravotnictví: právo Společenství již zrušilo podmínku dostatečných prostředků, jimiž musel evropský občan disponovat, aby mohl pobývat v jiné zemi Unie, a bude třeba vyjednat rozdělení nákladů na sociální pomoc mezi členskými státy, na bilaterální a multilaterální úrovni i na úrovni Společenství. Bezpochyby bude nezbytná určitá forma zúčtovacího centra. Je lepší o tom přemýšlet nyní a dohodnout se, než budeme zahrnuti obrovským množstvím případů.

20. *Půjčky EIB*, které financují projekty Společenství, často společně s evropskými fondy. Tato instituce byla zřízena Římskou smlouvou a jejími jedinými akcionáři jsou členské státy. EIB je významným poskytovatelem finančních prostředků pro investice, o kterých se rozhoduje v Bruselu. V tomto období nedostatečných zdrojů v rozpočtech se její role jistě ještě posílí.

21. Nyní existuje ještě *další kategorie půjček poskytovaných některými členskými státy jiným členským státům ve finančních potížích*. Smlouva stanoví mechanismus pomoci ze strany Unie státům, které mají mimořádné potíže (článek 122). Od řecké krize existuje nyní možnost veřejných půjček poskytovaných některými vládami, dokonce i zemi v eurozóně, podle klíče pro rozdělení příspěvků stanoveného případ od případu. Parlamenty jednotlivých států mají toto rozhodnutí právně a politicky potvrdit, ale vzhledem k tomu, že se jedná o evropskou solidaritu a o fungování eurozóny, neměl by z toho být vyloučen ani Evropský parlament. Další nová oblast pro meziparlamentní spolupráci.

IV. Nástroj koordinace: meziparlamentní konference

22. V rozpočtové oblasti je v eurozóně nejrozšířenější parlamentní praxí rozlišování politických rozprav, které se obvykle konají na jaře, a samotného hlasování, ke kterému dochází na podzim.

23. Proč **nevyzvat parlamenty jednotlivých členských států, aby před jednotlivými politickými rozpravami uspořádaly společnou diskusi?** Mohla by se konat formou videokonference, neboť každý se cítí lépe ve svém prostředí a také by se tak snáze podařilo vzbudit zájem celostátního tisku.

Pokud by se taková diskuse uskutečnila, mělo by to tři zásadní výhody:

– diskuse by samozřejmě musela vycházet ze společných ekonomických hypotéz – předpovědi HDP, úrokové míry, kurzu eura, ceny barelu atd.

by musely být shodné; to by vedlo ke značnému pokroku oproti současné praxi, kdy si každý vybírá předpovědi, které ospravedlňují jeho rozhodnutí;

– zahájení diskuse o směřování rozpočtu na národní úrovni tím, že se zohlední evropský rozměr a pohled všech partnerů, by bylo nemalou ochranou před pokušením uzavřít se do sebe;

– a konečně by to také byla samozřejmě vhodná příležitost k bilancování a vzájemnému srovnávání toho, jak každý plní své evropské závazky, ať už se jedná o Pakt o stabilitě a růstu nebo politiky související se strategií 2020; jedinou sankcí a motivací by bylo, že se o všem dozví partneři.

24. Je třeba připomenout, že podobné srovnávání jednotlivých států bylo těžištěm Lisabonské strategie. Vlády se však postavily proti zveřejňování (vyjma důvěrného zveřejnění) údajů o výkonech jednotlivých států, neboť ty by pro některé ješitné státy nebyly zrovna lichotivé. Takové srovnávání, neboli „benchmarking“, je však velmi důležitým nástrojem. Zapojení parlamentů je dobrou zárukou, že o něj budou mít zájem i média a veřejné mínění.

25. Takováto diskuse by byla prvním krokem na cestě k přerozdělení financování evropských politik mezi rozpočtem Společenství, rozpočty jednotlivých států a financováním typu EIB.
Zároveň by byla příležitostí zamyslet se nad zavedením skutečné demokratické kontroly spolufinancovaných akcí.

26. Uveďme si konkrétní příklad. Unie se zapojí do operace na udržení míru. Vysoká představitelka, vybavená pravomocemi, které jí svěřila Lisabonská smlouva, koordinuje akci vojenských sil placených dobrovolně některými členskými státy, prostředky ke spolupráci členských států a prostředky jednotlivých útvarů Komise, které jsou do této akce zapojeny. V případě potřeby může přerušit jednání o pomoci a dokonce i obchodní jednání vedená Komisí s jedním z účastníků konfliktu. Zásah Unie tedy může být globální. A jako takový musí být kontrolován a posuzován. V současné situaci to nemůže udělat ani Evropský parlament ani parlamenty jednotlivých států, neboť jsou všechny omezeny pouze na kontrolu použití vlastních prostředků.

27. Další příklad: častý výskyt přírodních katastrof přiměl Komisi zabývat se myšlenkou vytvoření evropské jednotky civilní ochrany. Komise na tom nyní pracuje. V tomto případě dojde opět k souběžnému nasazení prostředků Společenství a jednotlivých států – kdo bude co kontrolovat?

28. A pokud členské státy zahájí spolupráci v omezeném počtu, ať už v jakékoliv oblasti, bude třeba nalézt způsob, jak skloubit kontrolu ze strany parlamentů jednotlivých států s kontrolou Společenství.

V. Evropská finanční konference

29. Naléhavá situace po krizi povede přirozeně k zahájení určitého počtu pragmatických iniciativ, aniž by se čekalo na všeobecná vyjednávání. Takové vyjednávání však bude brzy nezbytné, pokud nechceme žít v chaosu různých

fondů, mechanismů, částečných dohod, klíčů pro přerozdělování, nad nimiž nakonec ztratí kontrolu i jejich autoři a které se samozřejmě vymknou i jakékoliv politické kontrole nebo kontrole ze strany médií.

30. Poskytnutí samostatného finančního statusu Unii bude vyžadovat dlouhá a složitá jednání, obzvláště náročná z politického hlediska. Ale ze zkušenosti víme, jaká metoda umožňuje řídit složitou situaci v rámci EU: je to konvent, tj. setkání zástupců vlád a parlamentů jednotlivých států se zástupci institucí Společenství.

31. Minulé belgické předsednictví svolalo Konvent pro budoucnost Evropy a zajistilo schválení jeho mandátu – trvalo to téměř deset let, ale Unie má nyní nové instituce. **Příští belgické předsednictví by mohlo svolat evropskou finanční konferenci s podobným složením.** Jejím úkolem by bylo navrhnout všeobecnou politickou dohodu o rozdělení rolí mezi rozpočty jednotlivých států a rozpočtem Společenství v otázce financování evropských politik, zdrojů pro rozpočet Unie a demokratické kontroly toho všeho.