

Brusel 14. září 2016
(OR. en)

12183/16

CADREFIN 58
POLGEN 100
FIN 552

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2016) 603 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ Přezkum/revize víceletého finančního rámce na období 2014–2020 v polovině období Rozpočet EU zaměřený na výsledky

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2016) 603 final.

Příloha: COM(2016) 603 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 14.9.2016
COM(2016) 603 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Přezkum/revize víceletého finančního rámce na období 2014–2020 v polovině období

Rozpočet EU zaměřený na výsledky
{SWD(2016) 299 final}

ÚVOD

EU čelí řadě závažných dlouhodobých výzev: posílení evropského hospodářství a sociální struktury; zajištění bezpečnosti uvnitř EU a na jejích vnějších hranicích; řízení migrace a řešení příčin a důsledků změny klimatu. Vypořádání se s těmito i jinými výzvami vyžaduje komplexní střednědobé až dlouhodobé politiky a strategie opírající se o odpovídající finanční podporu jak na evropské, tak na vnitrostátní úrovni.

Víceletý finanční rámec Unie poskytuje nezbytnou střednědobou předvídatelnost pro podporu investic do evropských priorit. Avšak v současném kontextu mnohonásobné krize musí být rovněž schopen přizpůsobit se rychle měnícím se prioritám a nepředvídaným událostem, abychom mohli v praxi rychle jednat. To se podařilo vytvořením Evropského fondu pro strategické investice (EFPI) v rámci investičního plánu pro Evropu a poskytnutím prostředků na opatření k řešení naléhavých výzev v souvislosti s migrací, uprchlíky a bezpečností.

Víceletý finanční rámec (VFR) na období 2014–2020 byl schválen v roce 2013 na pozadí finanční a hospodářské krize a napjatých veřejných financí v mnoha členských státech. V důsledku toho kladl VFR velký důraz na investice do oblastí s přidanou hodnotou EU s cílem stimulovat růst a zaměstnanost. Víceletý finanční rámec rovněž posílil vazbu mezi rozpočtem EU a nezbytnými administrativními a strukturálními reformami v členských státech zavedením přísné podmíněnosti. Zavedl přístup k sestavování rozpočtu, který je více založený na výsledcích, a zjednodušil prováděcí mechanismy s cílem rychlého dosažení výsledků. Inovativní techniky a nástroje posílily schopnost rozpočtu EU reagovat na nové výzvy a využívat veřejné a soukromé prostředky.

Komise, která se ujala funkce v listopadu 2014, tento rámec posílila úspěšným zahájením investičního plánu pro Evropu podporovaného z Evropského fondu pro strategické investice (EFPI). Její iniciativa „Rozpočet zaměřený na výsledky“ navíc zajistí, aby zdroje byly přidělovány na priority a aby každé opatření dosahovalo vysoké výkonnosti a přidané hodnoty. Iniciativa „Rozpočet zaměřený na výsledky“ je zaměřena na řešení čtyř klíčových otázek¹:

1. Jak investovat finanční prostředky EU – jak dosáhnout vysoké přidané hodnoty EU?
2. Jak investovat finanční prostředky EU – jak lépe využít každé euro vynaložené z rozpočtu EU?
3. Jak může být náležitě posouzena výkonnost rozpočtu EU?
4. Jakým způsobem podávat informace o rozpočtu EU – jak občanům lépe vysvětlit, jaké výsledky rozpočet EU přináší?

¹ http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm.

Podle článku 2 nařízení o VFR² Komise tímto předkládá přezkum fungování víceletého finančního rámce v polovině období, a to při zohlednění ekonomické situace a širších souvislostí. Přezkoumává hlavní aspekty provádění stávajícího VFR od roku 2014. Toto období se vyznačuje společným úsilím zaměřeným na podporu hospodářského oživení a naléhavou nutností reagovat na uprchlickou krizi a bezpečnostní hrozby.

Spolu s navýšením prostředků obsaženým v návrhu rozpočtu na rok 2017, zejména v oblasti migrace, a dodatečnými prostředky vyplývajícími z technické úpravy přidělů finančních prostředků na politiku soudržnosti se ve finančním balíčku v rámci přezkumu v polovině období navrhuje na období 2017–2020 dodatečné financování EU ve výši 13 miliard EUR pro oblast zaměstnanosti, růstu, migrace a bezpečnosti (viz finanční příloha).

Bezprecedentní migrační toky, jichž jsme v roce 2015 byli svědky, a opakované teroristické útoky v Evropě a ve světě vyžadují silnou a rychlou evropskou reakci, a to kombinací nových legislativních, provozních a finančních prostředků. Rozpočet EU jako ústřední prvek uvedeného nástroje prokázal značnou flexibilitu při přesměrování a poskytování dodatečných prostředků v rámci samotného rozpočtu a při mobilizaci dodatečných příspěvků od členských států a jiných dárců. Nicméně tato flexibilita dosahuje limitů stávajícího rámce.

Vzhledem k tomu, že problémy migrace a bezpečnosti pramení z geopolitického a společenského vývoje, kterým je nutné zabývat se z dlouhodobějšího hlediska, musí rozpočet EU dále rozvíjet svoji schopnost podporovat řízení migračních toků, jakož i ochranu a integraci uprchlíků, a řešit příčiny migrace. To je jedním z hlavních cílů balíčku legislativních návrhů, který je připojen k tomuto přezkumu a jehož cílem je poskytnout dodatečné finanční prostředky pro migraci a bezpečnost v rámci stávajícího VFR a dále posílit jeho flexibilitu při řešení nepředvídaných okolností.

Proto se navrhuje změnit nařízení o VFR s cílem dále zvýšit kapacitu nástroje pružnosti a rezervy na pomoc při mimořádných událostech a odstranit řadu omezení, která oslabují účinnost nástrojů umožňujících opětovné použití rezerv³, které zůstaly k dispozici z předchozích rozpočtových let. Dále se navrhuje vytvoření krizové rezervy Evropské unie pro financování reakce na krize, jako je např. současná migrační krize, jakož i události, které mají vážné humanitární a bezpečnostní důsledky. Tato rezerva by byla financována ze zrušených prostředků ze všech okruhů VFR⁴. Nevedlo by to ke zvýšení celkových stropů pro závazky a platby dohodnutého víceletého finančního rámce.

Hlavní výzvou pro Unii zůstává investiční mezera způsobená finanční a hospodářskou krizí, jakož i podpora zaměstnanosti, zejména zaměstnanosti mladých lidí. Na základě dosavadního provádění Komise určila řadu úspěšných programů a nástrojů, které navrhuje posílit dodatečnými finančními prostředky. Patří sem zejména Evropský fond pro strategické investice, jakož i program Horizont 2020⁵,

² Nařízení Rady č. 1311/2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020, COM(2016) 311, 30.6.2016.

³ Celkové rozpětí pro závazky a celkového rozpětí pro platby.

⁴ Podle současných odhadů se jedná o 3 až 4 miliardy EUR za rok.

⁵ Horizont 2020 je program EU pro výzkum a inovace na období 2014–2020.

Nástroj pro propojení Evropy⁶, Erasmus+⁷, COSME⁸ a Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí.

Financování ze strany EU má silný pákový efekt na členské státy a soukromé investice. To je rovněž důležité v digitální oblasti, která je jednou z hlavních 10 priorit této Komise, kde byly identifikovány potřeby investic spojené s vysoce výkonnou výpočetní technikou, kybernetickou bezpečností, digitálními dovednostmi a propojením. Komise prozkoumá způsoby, jak řešit tyto potřeby investic sdružením financování ze strany EU s vnitrostátním a soukromým financováním.

Zlepšení výkonnosti rozpočtu při řešení priorit EU nevyžaduje pouze přiměřené finanční prostředky, ale také nákladově účinné prováděcí mechanismy. Po konzultaci se zúčastněnými stranami Komise posoudila, jak opatření zaměřená na zjednodušení využívání finančních prostředků EU zavedená v rámci stávajících právních předpisů fungovala v praxi a určila prostor pro další zlepšení. Na tomto základě spolu s tímto přezkumem předkládá ambiciózní revizi všeobecných finančních pravidel doplněnou odpovídajícími změnami v odvětvových finančních pravidlech.

V pracovním dokumentu útvarů Komise o přezkumu v polovině období jsou dále popsány všechny aspekty, jimiž se toto sdělení zabývá. Zahrnuje rovněž střednědobou prognózu plateb, která stanoví prognózu potřeb plateb do roku 2020, přičemž zohlední rovněž návrhy přiložené k tomuto přezkumu. Dospívá k závěru, že současný strop plateb bude dostatečný: po nashromáždění bezprecedentního množství neuhrazených plateb v roce 2014 by zpoždění při provádění evropských strukturálních a investičních fondů vedlo k velkým rezervám plateb v roce 2016 a 2017, než se potřeby plateb ke konci tohoto období prudce zvýší⁹.

Přezkum v polovině období je doplněn těmito legislativními návrhy:

- Návrhem na změnu nařízení Rady č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020, ve znění nařízení Rady 2015/623 ze dne 21. dubna 2015¹⁰ a odpovídající úpravou interinstitucionální dohody o rozpočtové kázni, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení¹¹;
- návrhem na změnu rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 2015/435 ze dne 17. prosince 2014 o uvolnění prostředků z rozpětí pro nepředvídané události¹²;

⁶ Nástroj pro propojení Evropy (CEF) je nástroj financování EU určený na podporu vývoje vysoce výkonných, udržitelných a účinně propojených transevropských sítí v oblasti energetiky, telekomunikací a dopravy.

⁷ Erasmus+ je program EU na podporu vzdělávání, odborné přípravy, mládeže a sportu v Evropě, který umožnil více než 4 milionům Evropanů absolvovat v zahraničí studium, odbornou přípravu či výměnný pobyt nebo vykonávat dobrovolnickou činnost

⁸ COSME je program EU pro malé a střední podniky.

⁹ Na základě této prognózy Komise navrhuje změnu rozhodnutí o uvolnění prostředků z rozpětí pro nepředvídané události s cílem vyrovnat částku 2,8 miliardy EUR z rozpětí na nepředvídané události uvolněnou v roce 2014 dříve, než se očekávalo, a potvrdit, že platby týkající se zvláštních nástrojů jsou do rozpočtu zahrnuty nad rámec stropů.

¹⁰ Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 884 a Úř. věst. L 103, 22.4.2015, s. 1.

¹¹ COM(2016)604 ze dne 14. září 2016, a COM(2016)606 ze dne 14. září 2016.

¹² COM(2016)607 ze dne 14. září 2016.

- návrhem na zjednodušení finančních pravidel v rámci finančního nařízení a příslušných základních aktů¹³;
- návrhem, kterým se mění nařízení o Evropském fondu pro strategické investice (2015/1017) s cílem rozšířit EFSI¹⁴;
- v rámci plánu vnějších investic: návrhem nařízení Evropského parlamentu a Rady o Evropském fondu pro udržitelný rozvoj (EFSD) a zřízení záruky EFSD a záručního fondu EFSD¹⁵; návrhem nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES, Euratom) č. 480/2009, kterým se zřizuje Záruční fond pro vnější vztahy¹⁶ a návrhem rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění rozhodnutí č. 466/2014/EU, kterým se poskytuje záruka EU za případné ztráty Evropské investiční banky z finančních operací na podporu investičních projektů mimo Unii¹⁷.
- v rámci telekomunikačního balíčku: návrhem nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1316/2013 a (EU) č. 283/2014, pokud jde o podporu internetového připojení v místních společenstvích a ve veřejných prostorách¹⁸.

Komise vyzývá Radu a Evropský parlament, aby zajistily velmi rychlé přijetí těchto návrhů a jejich financování.

VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC V POLOVINĚ OBDOBÍ: STAV PROVÁDĚNÍ A NOVÉ VÝZVY

Odstranění nahromaděných opožděných plateb

Nedostatečná úroveň prostředků na platby v rozpočtu na rok 2014 se překrývala s vysokými nahromaděnými potřebami plateb vyplývajících z cyklů provádění programů soudržnosti z předchozího VFR. To vedlo k vytvoření velmi významného nahromadění nevyřízených žádostí o platby na konci roku (24,7 miliardy EUR na konci roku 2014). Mobilizace zvláštních nástrojů uvedených v nařízení o VFR pomohla v roce 2014 mobilizovat dodatečné prostředky na platby. Nyní se očekává, že nahromaděné platby budou odstraněny do konce roku 2016.

Odstranění nahromaděných plateb je usnadněno pomalejším spuštěním nové generace programů financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů, než se očekávalo, což vedlo k velkým rezervám, které zůstaly k dispozici v rámci

¹³ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1299/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1305/2013, (EU) č. 1306/2013, (EU) č. 1307/2013, (EU) č. 1308/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014, (EU) č. 283/2014, (EU) č. 652/2014 a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 541/2014/EU (COM(2016)605 ze dne 14. září 2016).

¹⁴ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 1316/2013 a (EU) 2015/1017, pokud jde o prodloužení trvání Evropského fondu pro strategické investice, jakož i zavedení technických vylepšení pro uvedený fond a Evropské centrum pro investiční poradenství (COM(2016)597 ze dne 14. září 2016).

¹⁵ COM(2016)586 ze dne 14. září 2016.

¹⁶ COM(2016)582 ze dne 14. září 2016.

¹⁷ COM(2016)583 ze dne 14. září 2016.

¹⁸ COM(2016)589 ze dne 14. září 2016.

stropů plateb v roce 2016 a v ještě větší míře v roce 2017. I když tato situace dočasně umožňuje pokrýt nové potřeby, aniž by byly požadovány dodatečné příspěvky z vnitrostátních rozpočtů, povede to pravděpodobně ke značnému tlaku na platby na konci období VFR, jakmile se nové programy naplno rozběhnou.

Provádění evropských strukturálních a investičních fondů

Nový legislativní rámec pro provádění evropských strukturálních a investičních fondů (ESI fondy) schválený na období 2014–2020 zavedl řadu opatření, jejichž cílem je zvýšit účinnost a evropskou přidanou hodnotu fondů. Nový legislativní rámec zaměřuje zdroje zejména na vnitrostátní cíle, které v souladu s doporučeními pro jednotlivé země odrážejí klíčové cíle strategie Evropa 2020. Vytváří výkonnostní rámec založený na měřitelných ukazatelích a cílech spojených s uvolněním výkonnostní rezervy a rovněž zavádí předběžné podmínky a vytváří těsnější vazby se správou ekonomických záležitostí EU. V důsledku toho budou ESI fondy podporovat strukturální reformy v souladu s prioritami stanovenými na úrovni EU.

Vytváření těchto inovativních prvků vyžadovalo v počáteční fázi čas a zdroje, aby bylo zajištěno, že jsou vytvořeny podmínky potřebné pro účinné vynakládání prostředků. Tato skutečnost spolu s pozdním přijetím právních aktů a zavedením všeobecného pravidla o zrušení závazku $n+3$, které značně uvolnilo regulační disciplínu, pokud jde o rychlost provádění, přispěla ke zpoždění přípravy operačních programů. Kromě toho členské státy zaměřily své úsilí na maximalizaci provádění programů na období 2007–2013 s cílem zabránit případné ztrátě přidělených prostředků.

S ohledem na jejich potenciální přínos k růstu a zaměstnanosti je naléhavě nutné přijmout opatření na urychlení provádění evropských strukturálních a investičních fondů. Komise vyzvala členské státy, aby dokončily proces jmenování svých řídicích a certifikačních orgánů, předložily žádosti o velké projekty a provedly opatření s cílem dosáhnout pokroku při plnění předběžných podmínek za účelem urychlení provádění projektů. Komise bude členským státům, které mají problémy s prováděním, i nadále poskytovat technickou podporu.

Jednodušší a flexibilnější pravidla, jak se navrhuje v tomto balíčku, pomohou k urychlení provádění ESI fondů.

Aby se zohlednila obtížná situace členských států, které byly nejvíce postiženy krizí, byly přiděly členských států v rámci politiky soudržnosti v červnu 2016 přezkoumány, a pro období 2017–2020 případně upraveny na základě nejnovějších dostupných údajů. Jak bylo oznámeno v rámci technické úpravy VFR na rok 2017¹⁹, Komise zahájila jednání s členskými státy, které nejvíce těží z úpravy přidělů na politiku soudržnosti, s cílem směřovat dodatečné částky do opatření pomáhající řešit migrační krize a nezaměstnanost mladých lidí a na investice prostřednictvím finančních nástrojů a v kombinaci s prostředky z Evropského fondu pro strategické investice. Komise zároveň vezme v úvahu potřeby jednotlivých členských států a to, do jaké míry jsou tyto priority pro ně důležité.

¹⁹ Technické úpravy finančního rámce pro rok 2017 podle vývoje HND a úpravy přidělů finančních prostředků na politiku soudržnosti (články 6 a 7 nařízení Rady č. 1311/2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020), COM(2016) 311, 30.6.2016.

Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí

V rámci současného víceletého finančního rámce byla přidělena zvláštní částka ve výši 3,2 miliardy EUR (o stejnou částku je navýšen Evropský sociální fond) na vytvoření specifické Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí. Tato iniciativa poskytuje cílenou podporu mladým nezaměstnaným lidem žijícím v regionech, v nichž míra nezaměstnanosti mladých lidí převyšuje 25 %. V rámci Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí došlo ke značnému zpoždění při sestavování programů, jmenování orgánů a podávání žádostí o platby. Avšak nyní, kdy jsou struktury zavedeny, dokládají první hodnocení²⁰, že příležitosti pro mladé lidi, kteří obdrželi podporu z této iniciativy, při hledání zaměstnání nebo v následném pokračování ve studiích jsou výrazně lepší. K dnešnímu dni iniciativu využilo více než 1,3 milionu mladých lidí, což překročilo původní odhady.

S ohledem na přetrvávající vysokou míru nezaměstnanosti mladých lidí v mnoha regionech a povzbuzující první výsledky se navrhuje doplnit prostředky původně přidělené iniciativě o 1 miliardu EUR v období 2017–2020, aby celková částka dosáhla 8 miliard EUR (přičemž 1 miliarda EUR odpovídajícího financování bude poskytnuta z Evropského sociálního fondu).

Programy konkurenceschopnosti

Na rozdíl od zpoždění v politice soudržnosti měly programy konkurenceschopnosti v rámci přímého řízení v rámci podokruhu 1A VFR („inteligentní růst podporující začlenění“), jako je Horizont 2020, Nástroj pro propojení Evropy (CEF) a Program pro konkurenceschopnost podniků a malých a středních podniků (COSME), velmi výrazný start, přičemž výzvy k předkládání žádostí přinesly řadu způsobilých projektů, které často významně převýšily dostupný rozpočet. To je rovněž případ programu Erasmus+, který má významnou přidanou hodnotu EU, pokud jde o jeho činnosti v oblasti nadnárodní mobility, a který přispívá k rozvoji dovedností, zaměstnatelnosti studentů a nižší pravděpodobnosti nezaměstnanosti.

Na základě této první zkušenosti se navrhuje v období 2017–2020 doplnit původně přidělené prostředky programu Horizont 2020 o 0,4 miliardy EUR, Nástroj pro propojení Evropy – doprava o 0,4 miliardy EUR, program Erasmus+ o 0,2 miliardy EUR a COSME o 0,2 miliardy EUR za účelem dalšího posílení podpory EU v oblasti zaměstnanosti a růstu.

V návaznosti na sdělení, ve kterém se stanoví evropská vize připojení k internetu pro jednotný digitální trh, a s cílem prosazovat digitální začlenění, by Unie měla podporovat prostřednictvím cílené podpory bezplatné poskytování místního bezdrátového připojení ve střediscích místního veřejného života. Z tohoto důvodu Komise přijala návrh Wifi4EU s celkovým navrhovaným rozpočtem ve výši 120 milionů EUR, včetně navýšení o 50 milionů EUR.

Evropský fond pro strategické investice (EFSD)

Jako doplnění stávajících programů v rámci VFR na podporu vytváření pracovních míst a růstu Komise v listopadu 2014 navrhla zřídit Evropský fond pro strategické

²⁰ Zpráva Komise o provádění záruky pro mladé lidi a realizaci Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí se nyní dokončuje (předpokládá se, že bude přijata v říjnu 2016).

investice (EFSI) v rámci investičního plánu pro Evropu. Fond EFSI, jehož právní základ byl schválen Evropským parlamentem a Radou v červnu 2015, již přináší hmatatelné výsledky. Očekává se, že se v rámci celé Unie budou mobilizovány celkové investice ve výši 115,7 miliardy EUR. To představuje více než jednu třetinu celkového cíle ve výši 315 miliard nových investic během tří let. Fond EFSI byl úspěšný při získávání dodatečného financování (85 % celkového objemu mobilizovaných investic) od soukromých a veřejných investorů. Program byl zvláště úspěšný při zajištění většího objemu finančních prostředků pro malé podniky.

Vzhledem k tomuto úspěchu Komise navrhuje pokračovat v EFSI i po roce 2017 a zdvojnásobit jeho finanční kapacitu²¹.

Vzhledem k dosaženým výsledkům Komise předkládá legislativní návrh na prodloužení trvání EFSI do roku 2020 souběžně se svým sdělením o střednědobém přezkumu / střednědobé revizi VFR. Tento návrh zahrnuje převod finančních nástrojů CEF do EFSI ve výši 500 milionů EUR, převod finančních nástrojů CEF do grantů CEF ve výši 1 146 milionů EUR²², přičemž tyto prostředky by měly být kombinovány s financováním EFSI nebo s jinými finančními nástroji určenými na energetickou účinnost, jakož i využití částky 150 milionů EUR z nepřiděleného rozpětí. To by mělo zajistit maximální vliv finančních prostředků EU, odstranit překrývání a maximalizovat synergie mezi různými granty a finančními nástroji, jakož i soukromými investory. Celková částka ve výši 1,4 miliardy EUR dodatečných finančních prostředků bude k dispozici pro granty Nástroje pro propojení Evropy související s dopravou na financování přeshraniční dopravní infrastruktury pro prioritní síť v EU.

Udržitelný růst: přírodní zdroje

Rovněž plnění rozpočtu v rámci okruhu 2 („Udržitelný růst: Přírodní zdroje“) začalo pomalu z důvodu zpoždění při provádění nových režimů přímých plateb, jakož i Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV). V reakci na ruský zákaz dovozu zemědělských produktů z EU a na nerovnováhy trhu v letech 2014–2016 přijala Komise řadu výjimečných opatření na podporu trhu pro pěstitele ovoce a zeleniny, odvětví mléka a mléčných výrobků a ostatních odvětví živočišné výroby v celkové výši 1 664 milionů EUR²³.

Migrace, uprchlická krize a bezpečnost

Provádění VFR v prvních letech se vyznačovalo naléhavou potřebou řešit vnitřní a vnější rozměry migrační a uprchlické krize. Od přijetí evropského programu pro migraci²⁴ a bezpečnost²⁵ byly programy v rámci okruhu 3 a okruhu 4 znovu zaměřeny a posíleny za účelem zintenzivnění humanitární činnosti a záchranných schopností, dalšího budování právního a operačního rámce pro ochranu našich

²¹ COM(2016) 359 final: Obnova investic v Evropě – Zhodnocení investičního plánu pro Evropu.

²² To zahrnuje převod finančních nástrojů do grantů v případě 1 miliardy EUR pro Nástroj pro propojení Evropy – doprava (kromě navýšení o 0,4 miliardy EUR z přezkumu v polovině období).

²³ Protože by tato opatření mohla být financována z Evropského zemědělského záručního fondu prostřednictvím přerozdělení a použití účelově vázaných příjmů, nebylo využití zemědělské rezervy nutné.

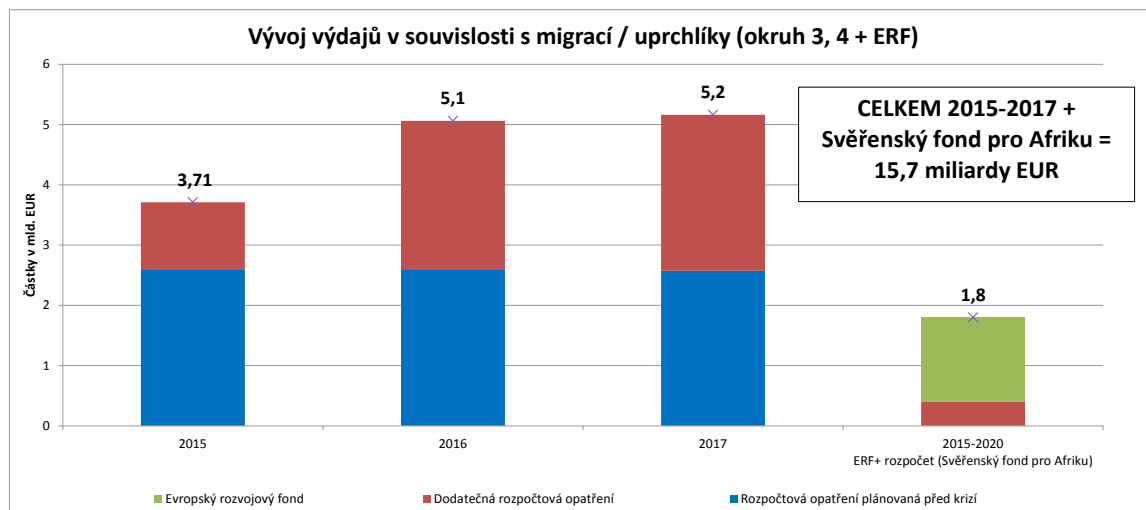
²⁴ COM (2015) 240 ze dne 13. května 2015.

²⁵ COM(2015) 185 ze dne 28. dubna 2015.

vnějších hranic, pomoci členským státům při integraci uprchlíků a řešení hlavních příčin migrace. Byl vytvořen nový právní základ, který byl vybaven novými zdroji - nástroj pro mimořádnou podporu²⁶. Komise se zavázala poskytnout finanční pomoc na naléhavé potřeby členským státům, které čelí mimořádnému tlaku na vnějších hranicích Unie.

Komise rychle reagovala na zhoršující se bezpečnostní situaci tím, že navrhla právní předpisy a zvýšila finanční prostředky určené na řešení potřeb v oblasti bezpečnosti. V budoucnu by mohla být potřebná další opatření, včetně případného posílení finančních zdrojů.

S cílem přibližně zdvojnásobit původně plánovanou podporu na více než 15 miliard EUR v letech 2015 až 2017 byl schválen soubor opatření, včetně mobilizace zvláštních nástrojů uvedených v nařízení o VFR. Zejména nástroj pružnosti a rezerva na pomoc při mimořádných událostech umožnily značné navýšení hlavních výdajových programů, jako je Azylový, migrační a integrační fond, a to i přes velmi napjaté stropy pro závazky.



V zájmu dalšího posílení schopnosti rozpočtu EU a Evropského rozvojového fondu mobilizovat prostředky, shromažďovat dodatečné příspěvky z různých zdrojů a programů a koordinovat opatření, byla vytvořena řada vnějších svěřeneckých fondů Evropské unie a nástroj pro uprchlíky v Turecku. Jejich činnost je pečlivě sledována²⁷ a do návrhu na zjednodušení finančních pravidel, které jsou připojeny k tomuto přezkumu, jsou zahrnuty postupy pro lepší demokratickou kontrolu, transparentnost a legitimitu prostřednictvím včasného zapojení Evropského parlamentu.

Na financování rozpočtových důsledků, které v letech 2018–2020 budou mít evropská pohraniční a pobřežní stráž a posílení EUROPOLU, jakož i návrhy Komise týkající se Agentury EU pro azyl, přezkum dublinského společného azylového systému, mimořádná podpora v rámci Unie a systému vstupu/výstupu, jehož cílem je zaznamenávat údaje o vstupu a výstupu státních příslušníků třetích zemí překračujících vnější hranice členských států EU a údaje o odepření vstupu těmto státním příslušníkům, je potřebná částka ve výši 2,55 miliardy EUR.

²⁶ Úř. věst. L 70, 16.3.2016, s. 1.

²⁷ Viz připojený pracovní dokument útvarů Komise o současném stavu.

Pokud se tato opatření ukáží pro řešení migračních a bezpečnostních výzev jako nedostatečná, budou potřebné další zdroje. V tomto případě by se mohlo rovněž využít financování navrhované nové krizové rezervy Evropské unie, která je financována opětovným využitím zrušených prostředků.

Mimo stávající programy Komise navrhla rámec partnerství se třetími zeměmi v rámci Evropského programu pro migraci s cílem zajistit soudržný přístup vůči partnerským zemím a účinné využívání různých finančních zdrojů: programů VFR, Evropského rozvojového fondu (ERF), svěřenských fondů Evropské unie a jiných nástrojů. Cílem této iniciativy je vytvořit soudržný a přizpůsobený postup, kterým Unie a její členské státy jednájí koordinovaně a kombinují nástroje, prostředky a pákové efekty jako základ pro dosažení komplexních partnerství (paktů) s třetími zeměmi pro lepší řízení migrace při plném dodržování našich humanitárních závazků a závazků v oblasti lidských práv.

Z dlouhodobého hlediska by EU měla pokračovat ve zvyšování svého úsilí řešit prvotní příčiny nelegální migrace a nuceného vysídlování a zajišťovat budování kapacit pro hostitelské komunity a příslušné instituce. K tomu bude nutné zásadně přehodnotit rozsah a povahu tradičních modelů rozvojové spolupráce. Mnohem větší úlohu by měli hrát soukromí investoři hledající nové investiční příležitosti na rozvíjejících se trzích. Komise proto představuje ambiciózní plán vnějších investic, který by řešil prvotní příčiny migrace a podpořil partnery při zvládání důsledků migrace a zároveň přispěl ke splnění dalších rozvojových cílů.

Souběžně s přezkumem v polovině období Komise předkládá návrh nového Evropského fondu pro udržitelný rozvoj (EFSD), který by měl představovat investiční pilíř plánu vnějších investic a který bude kombinovat stávající nástroje kombinovaného financování s novou zárukou poskytovanou z EFSD na trvale udržitelný rozvoj.

Navrhuje se mobilizovat 750 milionů EUR na rámce partnerství a 250 milionů EUR pro Evropský fond pro udržitelný rozvoj.

Makroekonomická a finanční nestabilita v sousedství Unie vyvolaná nedávnými regionálními krizemi a konflikty vedla v posledních letech k rostoucí poptávce po makrofinanční pomoci EU. Závazky makrofinanční pomoci se zvýšily z 1,5 miliardy EUR v období 2000–2008 na 4,6 miliardy EUR v roce 2009²⁸. Pomocí mechanismu dotování Záručního fondu pro vnější vztahy v rámci stávajícího VFR mohou však být financována potenciální opatření VFR pouze v rozsahu ca. 500 milionů EUR za rok.

Vzhledem k tomu, že v regionu přetrvává geopolitická a ekonomická nestabilita a potřeba makrofinanční podpory EU zůstane v nadcházejících letech pravděpodobně na historicky vysoké úrovni, navrhuje se zvýšit úvěrovou kapacitu makrofinanční podpory ze současných 0,5 mld. EUR na 2 miliardy EUR ročně, a to zvýšením přidělů do Záručního fondu pro vnější vztahy o 270 milionů EUR v rozpočtových letech 2019 a 2020.

²⁸ Jen částka makrofinanční pomoci poskytnuté v souvislosti s nedávnou krizí na Ukrajině představuje 3,4 miliardy EUR.

Rovněž externí přezkum vnějších činností EIB v polovině období zaručený Záručním fondem pro vnější vztahy (dále jen „mandát k poskytování úvěrů třetím zemím“) dospěl k závěru, že mandát k poskytování úvěrů třetím zemím by měl být navýšen na 30 miliard EUR, aby se zvýšila jeho úvěrová kapacita. Souběžně EIB navrhla novou iniciativu týkající se odolnosti zaměřenou na rychlou mobilizaci dodatečného financování na podporu udržitelného růstu, kritické infrastruktury a sociální soudržnosti v zemích jižního sousedství a západního Balkánu.

Na základě výše uvedených skutečností Komise navrhuje zvýšit mandát k poskytování úvěrů třetím zemím o 5,3 miliardy EUR, aby bylo dosaženo částky 32,3 miliardy EUR. To si vyžaduje zvýšení záručního fondu v období 2018–2020 o 115 miliard EUR.

Podrobnější přezkum a analýza

VFR na období 2014–2020 se rovněž vyznačuje řadou kvalitativních inovací, z nichž vychází pracovní dokument útvarů Komise. Jedná se zejména o systematictější využívání finančních nástrojů jako prostředků na cílenou mobilizaci omezených zdrojů a v odvětvích, kde je obzvláště vhodné získávání soukromých investic. Je to velmi důležité v kontextu investičního plánu a Evropského fondu pro strategické investice. Pracovní dokument útvarů Komise rovněž informuje o dosaženém pokroku, pokud jde o politický závazek vyčlenit alespoň 20 % rozpočtu EU na opatření v oblasti klimatu, který už přinesl významné výsledky tím, že byly vyzvány všechny zúčastněné strany na úrovni EU, členských států a na regionální úrovni, aby klimatické aspekty začlenily do svých rozhodnutí a plánů, avšak je i nadále potřebné další úsilí, aby do roku 2020 mohlo být dosaženo cíle, podle něhož má být 20 % výdajů směřováno do oblasti klimatu. V přezkumu programů VFR v polovině období bude posouzen pokrok, pokud jde o dosažení cíle týkajícího se 20 % výdajů EU. Rovněž posílení programů v rámci okruhu 1a by mělo například pomoci programu Horizont 2020 dosáhnout očekávaného cíle 35 % výdajů v oblasti klimatu. Návrh na rozšíření EFSI 2 dále stanoví minimální cíl pro projekty v oblasti změny klimatu.

Pracovní dokument útvarů Komise dále uvádí, jak jsou evropské strukturální a investiční fondy využívány na podporu řádné správy ekonomických záležitostí a provádění doporučení pro jednotlivé země.

1. VĚTŠÍ ZAMĚŘENÍ ROZPOČTU NA PLNĚNÍ PRIORIT A NOVÝCH VÝZEV A ZVÝŠENÍ FLEXIBILITY

Na základě posouzení provádění VFR v polovině období a úsilí vynaloženého souběžně v rámci strategie rozpočtu zaměřeného na výsledky navrhuje Komise další zlepšení s cílem zaměřit rozpočet na politické priority a nové výzvy, zvýšit jeho účinnost a flexibilitu při mobilizaci a poskytování finančních prostředků v reakci na měnící se potřeby a prokazovat výsledky zpřesňováním jeho systémů pro podávání zpráv o výkonnosti, odpovědnosti a výsledcích.

Větší zaměření rozpočtu na politické priority a nové výzvy

Jak je uvedeno v předcházející kapitole²⁹, byly již v reakci na nové výzvy využity značné dodatečné prostředky, a to přerozdělením a využitím rezerv a zvláštních nástrojů a mobilizací dodatečných finančních prostředků od členských států prostřednictvím nástroje pro uprchlíky v Turecku a svěřeneckých fondů.

Za účelem posílení nebo zajištění pokračování programů, ve kterých byla v rámci priority pro růst a zaměstnanost vysoká poptávka po finančních prostředcích a jejichž finanční prostředky byly účinně využívány, a aby mohla Evropa i nadále účinně reagovat na nové výzvy spojené s migrací a bezpečností v nadcházejících letech, navrhuje Komise uvolnit další finanční prostředky a poskytnout pro zbývající období VFR dodatečnou částku ve výši 6,3 miliardy EUR.

Návrh v rozpočtu na rok 2017 na uvolnění 1,8 miliardy EUR z nepřidělených rozpětí a zvláštních nástrojů zejména pro účely řízení migrace spolu s navrženým vyhrazením dodatečných prostředků ve výši 4,6 miliardy EUR pocházejících z technické úpravy vnitrostátních prostředků přidělených na politiku soudržnosti na období 2017–2020 na podporu úsilí zaměřeného na boj proti nezaměstnanosti mladých lidí, začleňování uprchlíků a podporu investic prostřednictvím finančních nástrojů a v kombinaci s EFSI³⁰ představuje finanční balíček ve výši 12,8 miliardy EUR.

Dále se navrhuje zvýšení prostředků prostřednictvím přerozdělení finančních prostředků ze stávajících programů, například na rozšíření pomoci poskytované v rámci nástroje Unie přispívajícího ke stabilitě a míru³¹.

Zvýšení flexibility a dynamiky rozpočtu při mobilizaci a poskytování finančních prostředků

Iniciativy navržené v tomto přezkumu v polovině období využívají rozpočtová rozpětí, která jsou k dispozici v rámci VFR³². V důsledku toho by byla schopnost rozpočtu reagovat na nepředvídané události do konce období VFR omezenější. Vzhledem k velmi vysoké míře nestability v sousedství Unie a z ní plynoucím hybridním hrozbám Komise navrhuje změnit nařízení o víceletém finančním rámci a – prostřednictvím návrhu na zjednodušení finančních pravidel – finanční nařízení tak, aby se posílila schopnost rozpočtu reagovat na nepředvídané okolnosti. Navrhovaná opatření zahrnují zejména zdvojnásobení objemu nástroje pružnosti a rezervy na pomoc při mimořádných událostech, odstranění omezení celkového rozpětí pro závazky a celkového rozpětí pro platby, aby bylo možné v plném rozsahu využívat stávající stropy VFR, novou krizovou rezervu Evropské unie, vytvoření „flexibilní rezervy“ pro vnější nástroje³³ a vytvoření svěřeneckých fondů rovněž pro vnitřní politiky, které by měly usnadnit flexibilní řešení pro shromažďování finančních prostředků od členských států, například v digitální oblasti.

²⁹ Podrobnější hodnocení je k dispozici v příloženém pracovním dokumentu útvarů Komise.

³⁰ Tyto dodatečné prostředky využívají zejména Řecko, Itálie a Španělsko.

³¹ Viz připojený pracovní dokument útvarů Komise.

³² V období 2017–2020 zůstává k dispozici částka přibližně 1,9 miliardy EUR.

³³ Každý zeměpisně zaměřený vnější nástroj by měl mít nepřidělenou rezervu ve výši 10 % ročně, přičemž by mělo být možné přenést do dalšího roku částky uvedené rezervy, které zůstaly v daném roce nevyužity.

Za účelem splnění závazků Unie a umožnění rychlého opatření vždy, kdy je to potřebné, musí být po celou dobu trvání VFR zaručeny dostatečné prostředky na platby. Ze stávající prognózy týkající se střednědobých plateb vyplývá, že skutečný celkový strop plateb by měl být dostačující k uspokojení potřeb plateb vyplývajících ze současného VFR a iniciativ navržených v tomto přezkumu v polovině období za předpokladu, že platby týkající se zvláštních nástrojů budou k dispozici nad rámec stropů VFR.

Jednodušší pravidla a větší orientace na výkon

Jednodušší a pružnější finanční pravidla pro čerpání finančních prostředků EU mají rovněž zásadní úlohu při zvyšování schopnosti rozpočtu EU přizpůsobovat se měnícím se okolnostem a reagovat na neočekávaný vývoj a současně přitom zachovávat vysokou úroveň finanční kontroly. Bylo dosaženo značného pokroku při zjednodušování pravidel pro čerpání finančních prostředků EU. Avšak ze zkušeností získaných od roku 2014 a práce skupiny nezávislých odborníků na vysoké úrovni pro otázky monitorování zjednodušení evropských strukturálních a investičních fondů vyplývá, že existuje prostor pro další zjednodušení, což bylo rovněž potvrzeno v připomínkách zúčastněných stran.

Cílem návrhu Komise na zjednodušení finančních pravidel, který je nedílnou součástí přezkumu/revize VFR v polovině období, je provést prostřednictvím jediného právního aktu ambiciózní revizi všeobecných finančních pravidel, jakož i odpovídající změny odvětvových finančních pravidel stanovených v 15 legislativních aktech týkajících se víceletých programů. Zahrnutím odvětvových změn do jediného legislativního návrhu se má zajistit jednotný přístup a efektivní proces přijímání.

Tabulka 1: Cíle navrhované revize finančních pravidel:

- zjednodušení pro příjemce finančních prostředků EU;
- přechod z několikastupňových kontrol na křížové spoléhání se na audit, posouzení nebo povolení a harmonizace požadavků na podávání zpráv;
- umožnění uplatňování pouze jednoho souboru pravidel pro hybridní opatření nebo v případě kombinace opatření nebo nástrojů;
- účinnější využívání finančních nástrojů;
- flexibilnější správa rozpočtu;
- zaměření na výsledky a zefektivnění systémů pro podávání zpráv;
- jednodušší a štihlejší správa EU;
- zapojení občanů.

jednodušší a pružnější finanční pravidla přispějí k optimalizaci výdajů a vlivu VFR na období 2014–2020 a zároveň sníží náklady související s prováděním pravidel EU, jakož i míru chyb. V tomto ohledu je třeba uvést, že v době ukončení programů,

když byla provedena všechna nápravná opatření, představuje odhadovaná riziková částka 0,8 % až 1,3 % celkových výdajů. To ukazuje, že již dnes víceleté systémy přiměřeně chrání rozpočet EU před výdaji v rozporu s právními předpisy. Navrhované další zjednodušení má dosáhnout dalších zlepšení v této oblasti.

NA CESTĚ K BUDOUCÍMU VÍCELETÉMU FINANČNÍMU RÁMCI

Cílem návrhů předložených společně s tímto přezkumem je poskytnout Unii cílené dodatečné prostředky na řešení priorit v oblasti zaměstnanosti, růstu, migrace a bezpečnosti a zabezpečit dostatečné stropy plateb a výraznou schopnost rozpočtu reagovat na neočekávané okolnosti a usnadnit provádění fondů EU a současně maximalizovat jejich dopad. Měly by umožnit další značnou modernizaci rozpočtu EU, která připraví cestu pro dalekosáhlejší změny v dalším VFR.

Komise má předložit návrh příštího VFR do konce roku 2017. Tento návrh se bude řídit iniciativou zaměřením rozpočtu na výsledky a zohlední budoucí výzvy a potřeby Unie po roce 2020, přičemž se v něm posoudí jak účinnost stávajících přístupů v oblastech, jako je například politika soudržnosti, společná zemědělská politika a nástroje vnější činnosti, jakož i potenciál rozpočtu EU přispívat v nových oblastech, jako například ve vztahu k dokončení evropské hospodářské a měnové unie na základě plánu uvedeného ve zprávě pěti předsedů a v oblasti obrany a bezpečnosti.

Bude to rovněž příležitost pro přezkoumání struktury, financování a trvání rozpočtu za účelem zajištění maximalizace jeho schopnosti podporovat evropské politické cíle.

Narůstá shoda, že modernizace rozpočtu EU vyžaduje *soudržnou reformu, jak na straně výdajů, tak na straně financování*. Rozpočet EU je často vnímán jako nákladový faktor pro národní účty, zatímco jeho potenciál sdružovat zdroje nejúčinnějším způsobem je podceňován. Komise očekává doporučení skupiny na vysoké úrovni pro vlastní zdroje, která poskytnou důležitý příspěvek pro přípravu jejích návrhů pro příští VFR.

Současné sedmileté *trvání* není dobře sladěno s pětiletým funkčním obdobím Evropského parlamentu a Komise. Otázkou je, jak sladit požadavky a čas potřený pro přípravu a čerpání prostředků EU, zejména prostředků v rámci sdíleného řízení, s dobou trvání VFR.

Bude důležité nalézt náležitou rovnováhu mezi střednědobou předvídatelností a *flexibilitou*, pokud jde o reagování na nepředvídané okolnosti. V rámci současného VFR je 80 % rozpočtu EU přiděleno předem, což omezuje **schopnost** rozpočtu **reagovat** na měnící se potřeby. Měla by se opět přezkoumat možnost vytvoření rezerv, které mohou být v rámci hlavních programů Unie rychle mobilizovány.

Rovněž v souladu s interinstitucionální dohodou z roku 2013 Komise pečlivě zanalyzuje postup pro zahrnutí *Evropského rozvojového fondu do rozpočtu*, přičemž zohlední všechny relevantní okolnosti a úvahy, včetně i) celkového návrhu a struktury nástrojů vnější činnosti po roce 2020, ii) povahu partnerství mezi Evropskou unií a africkými, karibskými a tichomořskými zeměmi po vypršení platnosti Dohody z Cotonou v roce 2020 a iii) poznatky získané z hodnocení předchozích opatření, konzultací se zúčastněnými stranami a posouzení dopadů různých opatření.

Dalším klíčovým aspektem úvahy bude posouzení, jak mohou být fondy EU využívány co nejúčinněji tak, aby se co nejlépe využilo každé euro, přičemž se bude vycházet z některých inovací stávajícího VFR, a to včetně:

- **Podmíněnosti:** I malé finanční částky mohou mít významný vliv, pokud je financování podmíněno změnami v tvorbě vnitrostátních politik: spojení finančních prostředků EU se správou ekonomických záležitostí si zaslouží v rámci příštího VFR zvláštní pozornost, a to na základě hodnocení pokroku, jehož bylo dosaženo v rámci stávajících ustanovení.
- **Mobilizace a synergie:** V rámci stávajícího VFR se více než zdvojnásobila schopnost rozpočtu mobilizovat dodatečné veřejné a soukromé prostředky prostřednictvím finančních nástrojů, Evropského fondu pro strategické investice a dalších nových nástrojů, jako jsou svěřenské fondy. Bude velmi důležité tuto schopnost dále rozvíjet a vycházet rovněž z navrhované možnosti vytvořit podmíněné závazky na rámec poskytnutých aktiv a vytvořit společný fond, který by centralizoval záruky poskytované na základě navrhovaného revidovaného finančního nařízení. Rovněž bude důležité posílit spolupráci mezi členskými státy v oblastech, kde jsou významné úspory z rozsahu a/nebo externality, zejména tam, kde spolupráce na úrovni EU nabyla na významu, např. v oblasti bezpečnosti a obrany.
- **Zjednodušení:** Bude potřebné opět přezkoumat požadavky na programy v rámci sdíleného řízení s ohledem na zpoždění, k němuž opět došlo při jeho provádění.

Během procesu přípravy těchto návrhů bude Komise pozorně naslouchat názorům Evropského parlamentu, Rady a zúčastněných stran.

Finanční příloha

Návrhy přezkumu v polovině období	v milionech EUR v běžných cenách
Okruh 1 A: • Horizont 2020 • Nástroj pro propojení Evropy v oblasti dopravy (CEF-Transport) • Erasmus+ • COSME • Prodloužení EFSI • WIFI4EU	1 400 • 400 • 400 • 200 • 200 • 150 • 50
Okruh 1B: • Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí	1 000 • 1000
Okruh 3: Evropská pohraniční a pobřežní stráž, EUROPOL, Agentura EU pro azyl, dublinský společný azylový systém, mimořádná podpora v rámci Unie, systém vstupu/výstupu	2 549
Okruh 4: • Rámcový postup pro partnerství • Evropský fond pro udržitelný rozvoj • Makrofinanční pomoc • Mandát k poskytování úvěrů třetím zemím	1 385 • 750 • 250 • 270 • 115
CELKEM	6 334
Návrh rozpočtu na rok 2017 • Dalších výdaje v oblasti migrace (ze zvláštních nástrojů a rozpětí)	1 822
Technická úprava prostředků přidělovaných na politiku soudržnosti • Za účelem pokračování úsilí v boji proti nezaměstnanosti mladých lidí, úsilí o začleňování uprchlíků a podporu investic prostřednictvím finančních nástrojů a v kombinaci s EFSI.	4 642
Balíček přezkumu v polovině období CELKEM	12 798