



SPECIÁLNÍ ANALÝZA

EU Office / Knowledge Centre | Listopad 2016



Rozpočet EU: současnost a budoucnost

Petr Zahradník

Úvod

Ani náhlá rezignace místopředsedkyně Evropské komise pro rozpočet Kristaliny Georgievovy v souvislosti s jejím odchodem do generality Světové banky od počátku příštího roku by neměla vést ke změně kursu ve vnímání rozpočtové politiky EU tak, jak jej právě jmenovaná nastavila a v dobrém slova smyslu infikovala či získala na svoji stranu i ostatní instituce EU a další klíčové hráče.

V současné době lze zcela vážně prohlásit, že rozpočtová politika EU se nachází na zásadní křižovatce. Závažnost této křižovatky a určení směru, kudy se Rozpočet EU po překonání této křižovatky vydá, je předurčena i tím, že i v minulosti potřebné reformy Rozpočtu EU v důsledku skončily spíše drobnými parametrickými změnami a zásadní míra odchýlení nyní pocítovaných potřeb a reálných možností, které může Rozpočet EU naplnit, činí potřebu jeho reformy ještě urgentnější.

Prostor pro soulad s prioritami České republiky

V rámci této reformy je více než žádoucí dosažení souladu mezi prioritami České republiky a prioritami EU jako celku; obecným kritériem tohoto dělítky je respektování principu subsidiarity, který předurčuje optimální místo pro řešení jednotlivého věcného problému. Škála věcných problémů se v čase mění; i proto je důležité sledování časového horizontu, ke kterému je tato úvaha vztažena.

Pozice České republiky může z nabízeného menu volit mezi těmito základními možnostmi:

1. Pozice tradiční, konzervativní koheze: z krátkodobého pohledu se zdá být výhodná, především z účetního pohledu; dlouhodobě strukturálně i makroekonomicky nikoliv (svádí ke kvalitativnímu úpadku);
2. Pozice výrazně přizpůsobené koheze (obsahově i principiálně): mělo by být pokračováno v praktickém rozvoji nových prvků z období 2014 – 2020 (tematická koncentrace; integrovaný přístup; kondicionality a výkonnostní rezerva; lepší kvantifikace výsledků; zjednodušení procesů; zvýšená role finančních nástrojů) a uskuteční se zásadní reforma z pohledu přeskupení vah jednotlivých výdajových položek úměrně formulovaným prioritám; tato pozice je dlouhodobě výhodná pro Českou republiku – umožní mobilizovat a kontinuálně zhodnocovat výchozí objem finančních prostředků i pro období, kdy Česká republika pozbude pozici čistého příjemce a současně se zaměří na kvalitativně náročné projekty, jež budou generovat předpokládanou výkonnost;
3. Pozice pozvolného splývání kohezní politiky s ostatními kapitolami Rozpočtu EU, především kapitolou 1a: dává zřejmě smysl tam, kde existují obsahové duplicity a kde je stejný účel financován dvěma různými způsoby; zřejmě příliš radikální postup, limitující předurčenost národních obálék; s ohledem na omezenou schopnost obstát v celoevropské projektové soutěži zřejmě není tento model střednědobě doporučován; za zvážení však zcela určitě stojí stanovení efektivních mechanismů, umožňujících výrazně příznivější výsledky v této oblasti (i s ohledem na charakter projektů v této oblasti financovaných);
4. Pozice „junckerizace“ Rozpočtu EU: přístup, kdy společné veřejné zdroje EU slouží nikoliv jako přímý prostředek financování, ale jako záruční zdroj, umožňující modifikovat pohled na riziko a tím otevřít prostor pro soukromý kapitál, pro něhož by bez tohoto zdroje byly dané projekty buď nezajímavé, anebo příliš rizikové; zřejmě nikoliv námět pro období po roce 2020, a zřejmě již vůbec ne pro Českou republiku; určitě je však nutné bedlivě monitorovat vývoj, který pravděpodobně půjde směrem, který se nechá EFSI více či méně inspirovat.

Předpokládané nové prvky v budoucí rozpočtové politice EU

Pozice EU je dána především snahou o prosazení několika prvků, jejichž obecná prospěšnost není přímo pro Českou republiku vysoká (zvláště měřeno tradičním účetním pohledem), ale které do systému přinášejí novou kvalitu, projevující se v první řadě ve zlepšení pozice v rámci celé EU:

1. EU Added Value: základní vymezení vychází z posílení pohledu, v němž přínos na úrovni členského státu má zřetelný dopad i pro EU jako celek; představuje jisté rozšíření a doplnění přístupu osvojeného v případě kondicionalit, kdy byla snaha zabránit tomu, aby ze společných zdrojů EU bylo možné financovat „černé díry“ v jednotlivých členských státech (v případě, kdy daný členský stát nevyvíjí odpovídající úsilí při jejich odstranění); EU Added Value

předpokládá, že společné prostředky EU jsou alokovány v systémově a institucionálně zdravém prostředí členských států a dodává, že i typologie projektů nebude spojena výlučně s domácími záležitostmi členských států, ale že projekty vykáží alespoň dílčí přeshraniční charakter a dopad. Lze se domnívat, že otevření dimenze EU Added Value je motivováno dosažením cílové vize, kdy všechno, co má být v budoucnu z Rozpočtu EU financováno, by mělo primárně přispívat k výstupům s celoevropským rozměrem (různé segmenty fungování společného trhu, propojenost systémů infrastruktury, inovativní projekty posilující exportní schopnost) a nikoliv s výlučně regionálním či lokálním rozměrem, mnohdy též projektů nevýdělečného charakteru. Posun k tomuto vnímání využívání společných prostředků EU bude nepochybně slíit (nový argument v rukou čistých plátců). Jeho uplatnění bude záviset na budoucích nových prioritách EU a na zachování integrity EU (v případě snahy o udržení alespoň minimální homogenity EU dává tento požadavek smysl; v případě měkké formy integrace typu Europe à la carte zřejmě není jeho významnější potřeba); velmi úzce souvisí i s ostatními prvky, kterými se vyznačuje nynější pozice EU;

2. Flexibilita: potřeba flexibility je zdůrazňována v souvislosti s tím, jak se v průběhu střednědobého finančního rámce odchylojí na počátku přijaté priority od momentálních potřeb (nynější potřeba řešit souběžně migrační a bezpečnostní záležitosti, reagovat na nové trendy v oblasti energetiky, digitalizace, sociálních záležitostí apod.). Jeden z projevů flexibility je vytvoření určité významné rozpočtové rezervy, která by na tento účel mohla být použita; jiné návrhy se soustřeďují na posílení příjmové/ zdrojové složky a mají podobu posílení vlastních zdrojů EU, jiné návrhy se pokoušejí oživit možnost emise dluhopisů EU, jimiž by byla posílena zdrojová báze;
3. Zaměření se na výsledky a výkonnost: soustředění se na výsledky a výkonnost úzce souvisí s pojetím EU Added Value především z pohledu zajištění přínosného využívání společných prostředků EU (zaměření se na to kde a jak jsou tyto prostředky vynakládány, jak je vyhodnocována výkonnost takto vyhodnocovaných prostředků a jak jsou dosažené výsledky následně komunikovány); snaha o maximalizaci value for money; ucelené systémy aktivit performance culture – potřeba propojení mezi výdaji Rozpočtu EU a sadou agregovaných výkonnostních ukazatelů;
4. Zjednodušení procedur a obsahu: především snížení nadměrného administrativního břemene a omezení praxe „goldplatingu“;
5. Parametr brexit: dopad brexitu není nutno v tomto ohledu přeceňovat, otázka přímých rozpočtových dopadů není tak zásadní (oproti přibližně 12,5% příspěvku Británie do Rozpočtu EU stojí poměrně významná participace na výdajové straně, takže výsledný dopad na rozpočet je relativně nízký); za důležitější lze vnímat „efekt statistického zbohatnutí“ a z něho vyplývající dopad na kategorizaci regionů (jež je v tomto období pro nás důležitá bez ohledu na brexit); řada regionů již nyní spadá do kategorie přechodových regionů (75% - 90% průměru EU), u některých nelze s ohledem na poměrně úzké pásmo této kategorie vyloučit ani dosažení 90% hodnoty. I z tohoto důvodu je zásadní věnovat se tématice phasing; phasing-in pro případ regionů, jež překonaly hranici 75%, resp. 90%; phasing-out pro účely „umělého statistického zbohatnutí“ v důsledku brexitu. Není-li však zásadní záležitost přímých dopadů spojených s brexitem, je o to zásadnější věnovat pozornost dopadům nepřímým, systémovým.

Smysl a předpoklady rozpočtové reformy v EU

Reforma Rozpočtu EU je důležitá nejen proto, že společné veřejné finanční toky EU vyžadují zásadní změnu zacházení a orientace, odpovídající nynějším a budoucím potřebám a náhledu na fiskální efektivnost a odpovědnost, ale naplňuje velmi podstatně i signální funkci, rezonující vůči potřebě dosahovat fiskální udržitelnost na úrovni členských států.

Rozpočet EU může představovat zásadní nástroj pro řešení stávajících výzev EU a jejich strukturálních změn. Je však zapotřebí pečlivě analyzovat a vyhodnotit, kde jsou jeho prostředky vynakládány, jak jsou vynakládány, jak je výkonnost takto vynaložených prostředků vyhodnocována a jak jsou dosažené výsledky komunikovány.

Za těchto předpokladů se může Rozpočet EU chopit prioritních výzev EU a může dopomoci obnovit víru evropské populace v EU i v podmínkách absolutního i relativního snížení jeho objemu.

Předpokladem pro posílení výkonnosti Rozpočtu EU je současně i stanovení jasně vymezených prioritních cílů EU, odpovídajících agregovaných ukazatelů a přesvědčivého systému podávání zpráv vztahujících se k reálným aktivitám financovaným z rozpočtu EU, čímž by byla maximalizována value for money. Cestou mohou být například předběžné podmínky (kondicionality), finanční nástroje či flexibilita a schopnost čelit náhlým výzvám. Primárně kvantitativní aspekt Rozpočtu EU musí být doprovázen i svým kvalitativním rozměrem.

Orientace na výsledek a výkonnost

Je nutné si daleko silněji osvojit přístup, respektující, že v případě výdajů Rozpočtu EU nejde pouze o zajištění souladu s pravidly zákonnosti a procesní správnosti (legality and regularity), ale i o cílené a systematické zaměření se na výsledky a výkonnost, kterých rozpočet EU dosahuje při zajišťování prioritních oblastí EU.

Osvojení pravidel výkonnostní kultury (performance culture) v souvislosti s Rozpočtem EU vyžaduje zajištění úzké propojenosti mezi objemem a charakterem výdajů na straně jedné a ucelenou sadou agregovaných výkonnostních ukazatelů, které výsledky a výkonnost měří, na straně druhé. Osvojení výkonnostní kultury nepředstavuje jednorázový krok, ale vývojový proces, který předpokládá jak odpovídající právní prostředí, tak i výběr nástrojů, které povedou klíčové aktéry k jednání žádoucím směrem. Nadcházející diskuse a implementace výkonnostně orientovaného Rozpočtu EU musí dále blíže specifikovat jeho obsah.

Výkonnostně orientovaný Rozpočet EU zajišťuje naplňování reálných výsledků a dopadů v prioritních oblastech EU, které přinášejí zřetelně vymezitelnou přidanou hodnotu. Diskuse o výkonnostním rozpočtu EU je tedy též diskusí o prioritních politikách EU, které mají schopnost zajistit potřebné strukturální změny.

Dosud došlo k provedení pilotních testů, které měří dopad Rozpočtu EU na plnění priorit a kvantifikovaných cílů strategie Evropa 2020. Tuto aktivitu lze hodnotit jako pozitivní krok správným směrem, v němž je zapotřebí systematicky a ještě podstatně komplexněji pokračovat.

Testy odhalily vysokou míru nesouladu mezi zamýšlenými cíli a jim odpovídajícími výsledky a řadu příkladů neefektivního využívání prostředků EU a procesních selhání, jež je doprovázejí.

Je však žádoucí podpořit další lepší a užší propojení a vazbu prostřednictvím ukazatelů dopadové analýzy a její následné interpretace mezi Strategií Evropa 2020 a Víceletým finančním rámcem 2014–2020, resp. jednotlivými rozpočty EU pro příslušná léta. Přitom je žádoucí provedení reflexe Strategie Evropa 2020, zda tato cílí na skutečné rozvojové priority EU i ve druhé polovině této dekády.

Je vhodné též podpořit zajištění toho, aby Dohody o partnerství a Operační programy byly schopny hrát roli efektivních převodníků cílů a priorit EU do podoby operativních cílů realizovaných na úrovni jednotlivých členských států buď v podobě zlepšení sdíleného managementu (shared management), nebo zlepšení procesních postupů u programů přímo řízených Evropskou komisí v jednotlivých členských státech.

A doporučit, aby členské státy byly motivovány k tomu, aby do svých Dohod o partnerství a Operačních programů zahrnuly vzájemně porovnatelnou sadu kvantifikovatelných výsledků, jež by měly být podporou ze zdrojů rozpočtu EU dosaženy a tyto by měly být následně vyhodnoceny.

Všechny Dohody o partnerství a programy by měly obsahovat společné výsledkové ukazatele na průřezové/ horizontální bázi, s jasnou identifikací přínosu jednotlivých fondů i ESIF jako celku, navržené tak, aby byl možný monitoring pokroku na úrovni EU, členských států i jejich jednotlivých regionů.

Nadcházející revizi víceletého finančního rámce 2014 – 2020 v polovině období je vhodné vnímat jako příležitost pro silnější prosazení výkonnostního a výsledkově orientovaného přístupu, který by se měl následně naplno projevit v podobě víceletého finančního rámce počínaje rokem 2021.

Víceletý finanční rámec počínaje rokem 2021 by měl představovat, společně s novou strategií konkurenceschopnosti a rozvoje a vznikajícím sociálním pilířem, klíčovou střednědobou strategickou platformu (se stejným časovým horizontem jako má strategie konkurenceschopnosti) se strukturou a vahou jednotlivých výdajových položek přizpůsobenou skutečným potřebám a prioritám a současně by měl umožnit větší flexibilitu pro zajištění nově vzniklých potřeb.

Bylo by vhodné rovněž přivítat změnu způsobu nakládání s prostředky rozpočtu EU ve směru vyšší efektivity prostřednictvím širšího uplatnění návratných nástrojů a nalézání jejich komplementarity s dotačními prostředky.

Navíc existuje stále velký prostor pro zlepšení způsobů vyhodnocování Rozpočtu EU a jeho efektivity.

Parametr odpovídající rozpočtové flexibilitě je velmi podstatný z pohledu schopnosti Rozpočtu EU reagovat na nově vzniklé podněty, hrozby a příležitosti a udržení akceschopnosti EU (příkladem může být migrační krize, potřeba řešit ekonomické šoky či změna počtu členů EU a její dopad na rozpočtové toky, odpovídající zdrojová báze Fondu solidarity pro případ přírodních katastrof) a týká se nejenom objemu a struktury výdajů Rozpočtu EU, ale též jeho příjmové strany.

Lze doporučit, aby se do rozpočtové politiky EU po roce 2020 též promítla identifikace odpovídající výše příjmové strany rozpočtu EU a způsobu jejího vytváření (nalezení vyvážené a solidární vazby mezi příspěvky členských států a vlastními

rozpočtovými zdroji) a souhlasit s dalším rozšířením možností aktivní fiskální politiky, například včetně možnosti emitovat cenné papíry.

Pro tento účel je žádoucí zlepšit fiskální rámec a procedury rozpočtu EU a rovněž uspokojivě vyřešit záležitost působnosti rozpočtové politiky EU vůči zemím eurozóny na straně jedné a ostatním členským státům EU na straně druhé.

Specifikace rozpočtové výkonnosti

Rozpočet EU představuje významný a klíčový nástroj financování priorit EU, jehož objem činí přibližně 1% HDP EU; v roce 2015 kupříkladu činil jeho objem 145,3 mld. EUR.

Podílí se poměrně významným způsobem na přímém zajišťování hospodářské politiky v jednotlivých členských státech a představuje v průměru 1,9% veřejných výdajů v členských státech EU, nicméně v určitých případech tento podíl i významně přesahuje 10%.

Při takovém objemu finančních prostředků je důležité zajistit, aby tyto byly alokovány nejen v souladu s pravidly (legally and regularly), ale současně též aby při respektování těchto pravidel byly především s to dosáhnout cílů a odpovídajících výsledků a dodržovat principy zdravého finančního řízení (sound financial management) a kultury výkonnosti (performance culture).

Identifikace skutečných efektů využívání Rozpočtu EU měřená relevantními makroekonomickými ukazateli a měřítky se stává předmětem všech úvah, které se rozpočtové politiky EU v současnosti týkají.

Rozpočtová výkonnost znamená odpovídající zaměření výdajů rozpočtu EU na skutečné priority Evropské unie pro příslušné období.

Kultura výkonnosti je pak založena na třech pilířích: strategii, zjednodušení a rozpočtové proceduře.

Rozpočet EU a jeho využívání by mělo být v souladu s **následujícími prioritami**:

1. Osvojení zesíleného přístupu založeného na výkonnosti (performance-based) a zaměřeného na výsledky (result-oriented), který by vyvážil tradiční pohled souladu s pravidly (legality and regularity) a zajistil osvojení nových prvků odrážejících stávající a budoucí potřeby financí EU.
2. Zesílené zaměření na výkonnost a výsledky předpokládá zlepšení práce s daty, jejich dostupností a disponibilitou v požadované podobě pro vyhodnocení reálných přínosů, a to za předpokladu, že efekty této aktivity převýší dodatečné náklady.
3. Vyhodnocení kvality regulatorního rámce pro alokaci výdajů rozpočtu EU.
4. S ohledem na charakter aktivit podporovaných z rozpočtu EU je podstatné vnímat jeho vývoj nikoliv izolovanou optikou příslušného roku, ale jako kontinuální střednědobý proces, v němž jednotlivá léta představují vývojovou trajektorii potřebnou k zajištění odpovídajících výsledků.
5. Respektování velmi úzké propojenosti mezi Rozpočtem EU a novým paradigmatem hospodářské politiky EU i aktuální výkonností ekonomiky EU ve střednědobém kontextu.
6. Potřebou kontinuity rozpočtové politiky EU a naplňování a vyhodnocování jejich cílů.

Rozpočet EU obsahuje již nyní v podmínkách fungujícího Víceletého finančního rámce 2014 – 2020, jež jsou relevantní z hlediska posílení přístupu založeného na výkonnosti a zaměřeného na výsledky:

Tematická koncentrace: podpora z finančních prostředků EU by se měla týkat pouze prioritních oblastí a neměla by být zaměřena na cokoliv; priority musejí být přesně definované a podpořeny kvantitativní analýzou a plány proveditelnosti; sada priorit musí být striktně omezena; odůvodněné priority musejí být kryty dostatečným financováním, aby bylo možné dosáhnout skutečných výsledků a přínosů.

Integrovaný a místně založený (place-based) přístup a synergie: programy a projekty by měly nejenom přinést výsledky a přínosy samy o sobě, ale tyto výsledky a přínosy by měly korespondovat s výsledky a přínosy dalších programů a projektů prostřednictvím dosažených synergií; synergie by měly být dosahovány v rámci územní jednotky vymezené na základě principu subsidiarity; aby tento systém fungoval, je důležité vytvořit řídicí matici k zajištění vhodných podmínek pro integrované projekty.

Předběžné podmínky a výkonnostní rezerva (conditionalities and performance reserve): principy zdravého finančního řízení (sound financial management) jsou založeny na faktu, že financování EU je prováděno za odpovídajících vnitrostátních, makroekonomických a institucionálních okolností, které představují předpoklad pro uskutečnění vlastní alokace; na straně druhé, jako bonus pro subjekty s dobrou výkonností, je zavedena výkonnostní rezerva.

Zjednodušení: systém financování EU je mimořádně komplikovaný z různých perspektiv, což představuje překážku pro jeho efektivní řízení a možnost měřit jeho skutečné výsledky a přínosy.

Lépe kvantifikované výsledky: je velmi důležité efektivně měřit skutečně dosažené výsledky a mít možnost jasně a přesně se poučit ze zjištěných pozorování pro formování a přizpůsobení fiskální politiky EU; pro tento účel je zásadní zlepšení systému analýzy dat a jeho řízení a práce s ukazateli.

Smyslem je lépe přizpůsobit fiskální politiku EU a praktické fungování Rozpočtu EU potřebám prostřednictvím relevantnější vyváženosti mezi formálními a procedurálními záležitostmi využívání Rozpočtu EU na straně jedné a přístupy založenými na výkonnosti a zaměřenými na výsledky na straně druhé.

Za velmi potřebný lze označit s ohledem na výkonnost a výsledek též přístup společného vnímání a porozumění (common understanding) tohoto konceptu.

Pro případ měření nesouladu s formálními pravidly je dlouhodobě používán ukazatel míry chybovosti (error rate).

Její výše se pohybuje okolo 4% (tedy přibližně 4% výdajů Rozpočtu EU nejsou vynaložena v souladu s formálními pravidly, což není na první pohled špatný výsledek; v absolutní částce však tento údaj představuje přibližně 6 mld. EUR).

Vývoj souhrnné míry chybovosti v nedávném období ilustruje tabulka níže:

2011	2012	2013	2014	2015
3,9%	4,8%	4,7%	4,4%	3,8%

Klíčovým principem pro Rozpočet EU je „zdraví“ (soundness) finančních toků a skutečných programů a projektů jimi financovaných, jež umožňuje vyhodnocení optimálního využití zdrojů EU ve všech svých aspektech.

Lze se ztotožnit s aktuálním trendem většího důrazu na výkonnost a výsledky, který se projevuje v aktivitách Evropské komise (Budget Focused on Results Initiative) i Evropského účetního dvora (struktura jeho Výročních zpráv za léta 2014 a 2015 a speciální kapitoly zaměřené na výkonnost; pasáže ke sdílenému managementu (shared management) zahrnují jako výsledky vyhodnocení výkonnosti programů pocházející z pilotního testu).

Je žádoucí podpořit přístup uplatněný při pilotním testu, jenž je zaměřen na analýzu vztahu a propojení mezi Strategii Evropa 2020 a Dohodami o partnerství, resp. Operačními programy coby klíčovými nástroji realizace Kohezní politiky EU a jako významné složky výdajové strany Rozpočtu EU.

Tento test lze považovat za počátek komplexního pojetí při vyhodnocování výkonnosti a výsledků Rozpočtu EU.

Pro dosažení vyváženého sledování formálních i výkonnostních charakteristik spojených s Rozpočtem EU je zásadní proces nakládání, řízení a sdílení dat a informací mezi orgány a institucemi EU (především Evropskou komisí) a členskými státy.

Využívání Rozpočtu EU je doprovázeno obrovským množstvím dat a informací, které jsou však pouze velmi omezeně prakticky využívány pro zajištění toho, aby bylo možné objektivně vyhodnotit jak míru chybovosti, tak zvláště splnění reálných výsledků, kterých Rozpočet EU dosahuje, a stanovit postupy, jak zjištěný stav zlepšit.

Hlavním posláním existence Rozpočtu EU je přinášet prospěch občanům EU a souběžně chránit finanční zájem EU; přínosy spočívají v podpoře založené na respektování rozvojových a provozních priorit, která je kompatibilní s rámcem hospodářské politiky a skutečnou i předpokládanou ekonomickou výkonností; ochrana finančního zájmu EU představuje odpovídající využití Rozpočtu EU v souladu s pravidly a bez chyb a podvodného jednání.

Nynější politický přístup by měl přispět k dosažení plného souladu a vyváženosti mezi nimi.

Posun směrem k výkonnostně orientovanému Rozpočtu EU nemůže být učiněn jako jednorázový krok.

Je klíčové, aby základní právní normy a cíle Rozpočtu EU a jeho politiky byly koncipovány s úmyslem naplnit kvalitativně zaměřené indikátory a dosáhnout měřitelné výsledky.

Výkonnostně orientovanému Rozpočtu EU by významně pomohlo i dosažení budoucího časového souladu mezi rozpočtovým obdobím (nyní sedmiletý finanční rámec) a obdobím vymezeným v klíčové rozvojové strategii EU (nyní desetiletá Strategie Evropa 2020).

Rok 2021 bude z tohoto pohledu znamenat unikátní příležitost pro dosažení tohoto souladu a vytvoření podmínek pro optimální fungování Rozpočtu EU zaměřeného na výsledky a výkonnost.

Výroční zprávy Evropského účetního dvora pro léta 2014 a 2015 odhalily řadu problémových míst, ve kterých propojení Strategie Evropa 2020 a Dohod o partnerství, resp. Operačních programů nefunguje zcela optimálně.

Tyto zprávy konstatují, že tyto různé nástroje nejsou koncipovány tak, aby umožnily systematický převod hospodářsko-politických cílů Strategie Evropa 2020 do praktických operačních cílů (vymezených Dohodami o partnerství a Operačními programy).

Potenciální přínosy plynoucí z dosažení synergií pěti evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) v rámci jednoho deštníku regulačního a řídicího rámce (regulátory and management Framework) a jedné Dohody o partnerství v každém členském státě se dosud nenaplnily, přičemž stále pokračuje praxe rozdílných pravidel vztahujících se na jednotlivé fondy, které vedou k fragmentaci programování (na rozdíl od potřebného dosahování synergií mezi nimi).

Velký prostor pro posílení přístupu zaměřeného na výkonnost a výsledek umožňuje existence dvou nových prvků pro využívání prostředků EU v období 2014 – 2020 – kondicionalit a výkonnostní rezervy.

Právě naplňování makroekonomických kondicionalit by mělo zajišťovat, že výdaje Rozpočtu EU budou v jednotlivých členských státech alokovány v adekvátně zdravém makroekonomickém prostředí, resp. že nebude umožněno, aby členský stát, který neusiluje o nápravu svých makroekonomických problémů, mohl v plném rozsahu těchto prostředků využívat.

Existence výkonnostní rezervy by též měla členské státy adekvátně motivovat k výkonnosti zaměřené na naplnění strategických cílů EU s podporou Rozpočtu EU.

Pilotní snaha o testování výkonnostně a výsledkově založeného Rozpočtu EU prostřednictvím vazeb vůči prioritám strategie Evropa 2020 by nicméně měla být dále následována rozšířením o další relevantní oblasti tak, aby vyhodnocení výkonnostního a výsledkového zaměření rozpočtu EU mohlo být opravdu ucelené a komplexní – pozornost by měla být věnována například doporučením pro jednotlivé země (Country Specific Recommendations – CSRs) a souladu s indikátory vycházejícími z naplňování Evropského semestru.

Lze doporučit, aby v rámci úvah o fungování Rozpočtu EU došlo též ke zvážení konceptu tržního selhání, na jehož odstranění by měly být prostředky rozpočtu EU zaměřeny; projevy tržního selhání (market imperfections/ failures) mohou spočívat například v informační asymetrii, případně ve způsobu komerčního ocenění návratnosti investic ze strany finančních institucí, které brání financování určitých typů projektů, protože nejsou vzaty v úvahu určité pozitivní externality a širší sociální přínosy, jež nejsou relevantní pro jednotlivý komerční případ, ale mají význam pro podporu danou financováním EU.

Značný prostor existuje v souvislosti s potřebou zásadního zlepšení oblasti sdíleného managementu mezi orgány a institucemi EU (především Evropskou komisí) a členskými státy.

76% všech výdajů Rozpočtu EU je alokováno prostřednictvím sdíleného managementu. Čím lépe budou členské státy naplňovat vnitrostátní kvantifikované cíle Strategie Evropa 2020, čím více bude Rozpočet EU s cíli Strategie Evropa 2020 propojen a čím lépe budou tyto cíle odrážet skutečné ekonomické, sociální, územní či environmentální potřeby EU, tím příznivější prostředí zdravého finančního managementu vytvoříme k hladkému propojení mezi Evropskou komisí a členskými státy.

Lze se domnívat, že významným projevem posílení výkonnosti a orientace na výsledek rozpočtu EU je důraz na větší využívání nástrojů finančního inženýrství (NFI), resp. inovativních finančních nástrojů, jejichž povaha zcela principiálně mění způsob, jakým jsou veřejné zdroje EU využívány a jaká očekávání jsou s nimi spojena.

Přes nesporný potenciál NFI se přibližně jen 65 % těchto prostředků vztahovaných k období 2007–2013 dostalo ke konečným příjemcům (zbytek prostředků byl v NFI pouze „zaparkován“, aby bylo formálně doloženo jejich vyčerpání).

Toto téma získá dále na důležitosti po roce 2020 i v souvislosti s potřebou posílení komplementarity vůči Evropskému fondu pro strategické investice (EFSI) a představuje klíčovou strategickou úvahu pro zaměření společných rozpočtových prostředků EU počínaje rokem 2021.

Silnější zaměření na výkonnost a výsledek pochopitelně neznamená podceňování zákonnosti a procesní správnosti.

Důraz na soulad s právními a procesními pravidly nesmí být upozaděn.

Vzhledem k tomu, že míra chybovosti se týká všech případů, kdy by finanční prostředky neměly být vyplaceny, protože nebyly použity v souladu s pravidly, je jaksi automaticky předpokládáno, že tato pravidla jsou správná a sama neobsahují vnitřní rozpory či nežádoucí prvky.

I proto by postup, který je v souladu s pravidly zdravého finančního managementu, měl obsahovat ověření dopadů těchto regulačních pravidel, aby došlo k testu jejich kompatibility a souladu s potřebami a cíli EU, například prostřednictvím hodnocení dopadů regulace (Regulatory Impact Assessment – RIA), jež představuje velmi účinný nástroj k dosažení skutečně zdravého finančního managementu.

Praxe spojená s využíváním Rozpočtu EU je velmi komplikovaná. K naplnění požadavku zdravého finančního managementu přispěje též aktuální úsilí o zjednodušení veškerých aktivit s Rozpočtem EU spojených, které se týkají jak procedurálních záležitostí, tak věcí spojených s jeho obsahem; úsilí o zjednodušení by se mělo projevit ve snížení nadměrného administrativního břemene a omezení praxe „goldplatingu“ v jednotlivých členských státech.

Výše zmíněné úvahy o rozpočtové politice EU představují její zásadní koncepční pilíře, které mohou být již částečně uplatněny v souvislosti se započatým procesem revize Víceletého finančního rámce 2014 – 2020 v polovině svého období, ale jejichž úplné promítnutí do rozpočtových pravidel je možné až počínaje rokem 2021.

EU OFFICE / KNOWLEDGE CENTRE - Česká spořitelna, a.s.

Budějovická 1518/13b, 140 00 Praha 4

e-mail: eu_office@csas.cz

<http://www.csas.cz/eu>

Tomáš Kozelský

e-mail: tkozelsky@csas.cz

tel.: +420 956 718 013

Tereza Hrtúsová

e-mail: thrtusova@csas.cz

tel.: +420 956 718 012

Radek Novák

e-mail: radeknovak@csas.cz

tel.: +420 956 718 015