

# NÁRODNÍ KONVENT O EU

## Podoba víceletého finančního rámce po roce 2020

Lubor Lacina, Zuzana Kasáková

### Úvod

V současné době je hlavním předmětem debat na evropské úrovni otázka nastavení víceletého finančního rámce (VFR) po roce 2020, jehož návrh představila Evropská komise v květnu tohoto roku. Všichni zapojení aktéři jsou si vědomi důležitosti této debaty, jejíž výsledky významným způsobem ovlivní další směřování Evropské unie. Před Evropskou unií stojí řada výzev, kterým je nucena čelit. Tyto výzvy se odrazily ve formulaci nových priorit Unie, na jejichž implementaci je v návrhu Komise pro nový VFR alokováno větší množství finančních prostředků, než tomu bylo dříve. Na druhé straně tradiční rozpočtové priority Unie – kohezní a společná zemědělská politika – si své místo v evropském rozpočtu zachovaly i nadále, byť s nižší finanční alokací. Otázkou zůstává, zda návrh Komise nastavuje rozpočtové priority tak, aby Evropská unie dokázala odpovídajícím způsobem reagovat na nové výzvy a zároveň byla schopna zajistit takovou míru podpory prioritám tradičním, jež by reflektovala potřeby jednotlivých regionů a členských zemí Unie.

Víceletý finanční rámec je přijímán na sedm let, což výrazným způsobem ztěžuje jeho flexibilitu reakce v případě nenadálých krizí. Z těchto důvodů Unie postupně vytvořila zvláštní nástroje, které mají EU umožnit reagovat na nepředvídatelné okolnosti nebo financovat výdaje na jasně stanovené účely, které nelze financovat v mezích stropů VFR. Struktura financování Unie se tak díky tomu stala mnohem komplikovanější a nepřehlednější.

Podkladový materiál se zabývá jednotlivými aspekty nastavení víceletého finančního rámce po roce 2020, jeho prioritami a vlastními zdroji z pohledu České republiky. Pozornost je věnována také otázce efektivního využívání nových finančních nástrojů v České republice.

Vzhledem k rozsahu, není účelem předkládaného podkladového materiálu provést vyčerpávající analýzu víceletého finančního rámce, ale vymezit rámec diskuze o možných dopadech nadcházejících jednání o jednotlivých aspektech VFR na Českou republiku.

Otázky, na něž by se diskuze v rámci kulatého stolu Národního konventu o EU na téma podoba víceletého

finančního rámce po roce 2020 v kontextu současné debaty měla zaměřit, jsou:

**1) Jaké priority by měla ČR při vyjednávání o víceletém finančním rámci po roce 2020 prosazovat? Podle čeho by měla priority vybírat?**

Tato otázka se zaměřuje na stanovení hierarchie priorit, které by Česká republika měla během vyjednávání o budoucí podobě VFR prosazovat. Jaké a jakým způsobem by měla ČR podporovat nové priority, na které bude alokováno více finančních prostředků než dříve, aby nedošlo k výraznému snížení alokace na priority staré (kohezní politika a společná zemědělská politika). Jakým způsobem by měla Česká republika usilovat o jejich provázanost? Jaké obecné principy rozpočtu by měla ČR v této souvislosti prosazovat včetně vhodného nastavení flexibility?

**2) Měla by Česká republika podporovat nové vlastní zdroje rozpočtu EU? Případně jaké? Je z hlediska zájmů a potřeb České republiky výhodné podporovat nové vlastní zdroje rozpočtu EU? V případě, že ano, jaké nové vlastní zdroje by byly pro ČR výhodné? S ohledem na odchod Spojeného království se rovněž diskutuje zrušení korekcí. Jakým způsobem využít této situace v přenastavení podmínek korekcí tak, aby byly z hlediska České republiky výhodné?**

**3) Jaké klíčové překážky brání České republice plně a efektivně využívat nové finanční nástroje a dostatečně čerpat prostředky v rámci centrálně řízených unijních programů? Jaké kroky je třeba podniknout, aby se tato situace zlepšila? Česká republika se dlouhodobě potýká s nedostatečným čerpáním nových finančních nástrojů a unijních programů typu Horizont 2020 či CEF. Jaké konkrétní kroky by měla Česká republika přijmout, aby tento stav změnila? Jaká jsou rizika v pokračování tohoto trendu? Mohou tato rizika snížit podpora nástrojů založených na národních obálkách a grantovém financování?**

## Jaké priority by měla Česká republika při vyjednávání o víceletém finančním

## rámci po roce 2020 prosazovat? Podle čeho by měla priority vybírat?

Cílem debaty na kulatém stole Národního konventu o EU je podpořit diskusi o smyslu a správnosti nastavení pozice ČR v rámci vyjednávání o VFR 2020+. Při identifikaci jednotlivých priorit byly brány v úvahu následující kritéria: návratnost prostředků, přání občanů, priority vlády ČR, pozitivní dopad na růst ekonomiky a zapojení ČR do vnitřního trhu EU.

V předchozích programových obdobích se ČR spoléhala především na čerpání v rámci politiky soudržnosti (tzv. kohezní politiky) a zemědělské politiky. Kombinace posilování ekonomiky jako celku a jednotlivých regionů, snížení finančních prostředků na kohezní politiku v návrhu Komise VFR 2020+ a další snaha o reformu zemědělské politiky povede k nutnosti definování nových priorit na národní úrovni.

Hlavní výzvou bude pro Českou republiku využít evropské dotace smysluplným způsobem, aby se vypořádala s potřebami nejméně rozvinutých regionů, jako jsou kraje Moravskoslezský, Ústecký a Karlovarský, nebo regiony dlouhodobě vystavené problematice sucha, jako je Jihomoravský kraj. Důležité bude i směřování prostředků do oblastí s garantovanou návratností a udržitelností výsledků, jako je například budování infrastruktury.

Další výzvou bude připravit se na období po roce 2027, kdy se ČR s velkou pravděpodobností zařadí mezi čisté plátce. Proto bude v nadcházejícím rozpočtovém období klíčové, aby se země naučila využívat centrálně řízené komunitární programy, ve kterých nejsou vyčleněny národní obálky. Tato skutečnost vyžaduje po ČR schopnost obstát v konkurenci ostatních členských zemí EU.

Česká republika by se měla snažit o prosazení větší flexibility, aby měla významnější kompetence při rozhodování o rozdělování prostředků na národní úrovni. Tedy, aby mohla více zohledňovat národní priority nezapadající do programů EU, jako je například boj s dopady sucha na regionální úrovni.

Níže podkladový dokument poskytuje argumenty pro debatu o stávajících prioritách ČR a k diskusi otevírá strategické otázky přehodnocení některých tradičních výdajových kapitol. Zdůrazněny jsou také možnosti většího synergického efektu jednotlivých finančních nástrojů formou propojení jednotlivých prioritních oblastí s důrazem na větší pravomoci členských států rozhodovat o směřování přidělených prostředků.

## Priorita 1: Zajištění funkčnosti vnitřního trhu EU

Česká republika je typická malá otevřená ekonomika, kde podíl exportu na hrubém domácím produktu převyšuje 75 %. Z tohoto pohledu je plná funkčnost jednotného vnitřního trhu jednou z hlavních priorit.

S ohledem na prioritu podpory funkčnosti jednotného vnitřního trhu by Česká republika měla podpořit navýšení finančních prostředků směřujících na nový Program pro jednotný trh. Program propojuje úspěšná opatření, jako je program COSME pro malé a střední podniky. Doplnkem budou nástroje pro správu a řízení vnitřního trhu a služby, jako je portál Vaše Evropa, Vaše Evropa – Poradenství, systém pro výměnu informací o vnitřním trhu služeb a „SOLVIT“, síť pro efektivní řešení problémů na jednotném trhu.

Jednou z citlivých oblastí fungování vnitřního trhu jsou daňové úniky a daňová optimalizace. Navýšení prostředků programu FISCALIS – spolupráce v oblasti daní umožní lépe předcházet daňovým podvodům, daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem a bojovat proti nim. Zároveň pomáhá předcházet zbytečné administrativní zátěži pro občany a podniky (včetně malých a středních podniků) v rámci přeshraničních transakcí.

Česká republika leží v pomyslném středu EU. Z tohoto hlediska by prioritou ČR mělo být kvalitní propojení dopravní a energetické infrastruktury s ostatními členskými zeměmi EU. Nasměrování více prostředků do Nástroje na propojení Evropy (CEF) by pomohlo zajistit strategičtější pozici ČR v rámci EU a podpořit přínosy z vysoké obchodní a investiční otevřenosti české ekonomiky, zajištění energetické bezpečnosti, vybudování dopravního propojení EU a

vytvoření jednotného digitálního trhu představují pro ČR prioritní oblasti. K navrženému Nástroji na propojení Evropy, má však Česká republika podstatné výhrady. Zásadní není množství peněz v CEF, to samo o sobě situaci ČR zásadně neovlivní, ale především nastavení investičních priorit v rámci TEN a schopnost českých žadatelů uspět v soutěži o podporu a čerpat prostředky z CEF.

Z hlediska celkového objemu rozpočtu na CEF není ČR zásadně proti navýšení zdrojů připadajících na tento nástroj, je však zásadně proti tomu, aby se tak dělo na úkor politiky soudržnosti. ČR nepodporuje převod prostředků z Fondu soudržnosti do CEF (plánovaným přesunem se oslabuje možnost členských zemí zacílit jednotlivé intervence na národní rozvojové priority).

## Priorita 2: Podpora ekonomického růstu, vzdělanosti a mobility

Podpora ekonomického růstu, vzdělanosti a mobility je základním nástrojem postupné konvergence ČR k nejvyspělejšími ekonomikám. V průběhu finanční a ekonomické krize však nastal vysoký propad veřejných i soukromých investic i v zemích stojících mimo eurozónu. Důraz by měl být kladen na produktivní investice. Většina prostředků by měla být směřována do udržitelné infrastruktury, výzkumu a inovací či digitální transformaci, zatímco rozvoj lidských zdrojů by měl být ponechán jako priorita národní politiky a rozpočtu členských států např. v souvislosti s reformami vzdělávacích systémů, které jsou plně v kompetenci členských států.

Fond InvestEU je novým investičním nástrojem Unie. Poskytuje záruky EU za účelem mobilizace veřejného a soukromého financování ve formě půjček, záruk, vlastního kapitálu nebo jiných tržních nástrojů na strategické investice podporující vnitřní politiky EU. Navazuje na úspěšné provádění Evropského fondu pro strategické investice a dalších finančních nástrojů v rámci programového období 2014–2020. Je v zájmu ČR posílení tohoto nástroje, u kterého je vysoký synergický efekt soukromých investic i proticyklický charakter.

ČR by měla podporovat posílení výdajů směřovaných na výzkum a zlepšení kvality zdravotnictví a lékařských

poznatků, kterou občané vnímají jako významnou výdajovou prioritu rozpočtu EU. U výdajů na zdravotnictví lze dobře identifikovat evropskou přidanou hodnotu. Vysoké náklady na vývoj nových léků dávají možnost sdružovat národní prostředky na výzkum na nadnárodní úrovni včetně těch nejlepších výzkumných kapacit a jejich propojení formou unijních excelentních týmů. Má smysl sdružovat na evropské úrovni nejlepší výzkumníky v oblasti zdravotnictví a např. i vývoje léků a následně získané zkušenosti sdílet na evropské úrovni.

Podobně by měla být podpořena část fondu směřující prostředky na řešení situace migrantů a jejich začlenění na trhu práce. ČR by měla podporovat prioritu fondu související s mobilitou pracovní síly jako automatického nástroje vyrovnávání asymetrických šoků nejen v eurozóně, ale i uvnitř jednotného vnitřního trhu.

Česká republika by měla podporovat zachování programu Erasmus+, který umožňuje studentům, učitelům, ale i zaměstnancům univerzit strávit určitou dobu na zahraničních univerzitách. Dochází tak k výměně zkušeností, sdílení dobré praxe a navazování nových kontaktů a partnerství, které pomáhají rozvíjet výzkumnou i pedagogickou činnost na univerzitách v ČR. Program tak přispívá ke zvýšení konkurenceschopnosti českého vzdělávacího a následně i výzkumného sektoru.

### Priorita 3: Prevence nelegální migrace

ČR dlouhodobě prosazuje politiky řešící příčiny migrace ve zdrojových zemích. Podporovat celou skupinu nástrojů sloužících k prevenci vzniku konfliktů a zhoršení ekonomických podmínek jednotlivců, které ve svém důsledku vedou k vzdušným migračním vlnám směrem k EU, by mělo být i nadále zájmem ČR. Vždy je lépe investovat prostředky ex-ante než řešit důsledky ex-post.

Problém migrace by neměl být řešen pouze na úrovni vnějších hranic EU (účinnější ochrana vnějších hranic) a členských států (efektivní reintegrace navrácených migrantů bez nároku na azyl a efektivnější začlenění migrantů s právem na azyl na pracovní trh), ale především ve zdrojových zemích migrace.

Mezi výdajové nástroje určené pro řešení a předcházení migrace lze zahrnout: Azylový a migrační fond; Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku; Fond pro integrovanou správu hranic; Nástroj pro sousedství, rozvoj a mezinárodní spolupráci; Humanitární pomoc a mimorozpočtový zdroj označovaný jako Evropský mírový nástroj.

Česká republika by měla podpořit vytvoření specifických nástrojů určených pro pomoc zemím, jež jsou vystaveny problémům v důsledku přírodních katastrof (např. sucho). Příkladem může být přesun části prostředků alokovaných na společnou zemědělskou politiku na boj se suchem přímo do centrálních oblastí Afriky, aby se do budoucna zamezilo migračním vlnám místních obyvatel do Evropské unie. Zastopování podpory pro velké zemědělské podniky a prostředky které nebudou oproti minulému programovému období rozděleny by měly být směřovány na rozvoj zemědělství a podporu venkovského rozvoje v centrálních oblastech afrického kontinentu. Dle odborníků je dlouhodobé sucho v centrálních částech Afriky, pokud nebude řešeno, jedním z největších zdrojů migrace v následujících desetiletích.

Ze strategického hlediska by tedy ČR měla podpořit diskuzi, zda jsou členské státy ochotny snížit své nároky na čerpání prostředků např. ze zemědělských a kohezních fondů na úkor vyšší finanční podpory zdrojových zemí migrace, především pak afrického kontinentu. Pokud jde o evropskou přidanou hodnotu a úsporu prostředků, ta je v této oblasti vysoká. EU jako celek dokáže investovat a podporovat rozvoj ve zdrojových zemích migrace daleko efektivněji než jednotlivé členské státy.

Samostatnou otázkou je vytvoření komplexní podpora afrického kontinentu v rámci tzv. Marshallova plánu pro Afriku. Tedy sdružení všech výše prostředků z různých rozpočtových programů EU do jednoho fondu, doplněného o prostředky soukromých investorů.

### Priorita 4: Politika soudržnosti

Země V4 deklarovaly, že politika soudržnosti by měla zůstat nejvíce financovanou výdajovou politikou z rozpočtu EU. V případě, že by mělo na evropské úrovni dojít k omezení prostředků zaměřených na politiku soudržnosti,

měla by Česká republika prosazovat novou klasifikaci regionů např. vymezení regionů zasažených dopadem klimatických změn (např. nadprůměrné zasažení půdního fondu suchem).

Na druhé straně i vyspělé regiony se potýkají se strukturálními problémy. Podpora takových oblastí by měla být v kompetenci členských států, které znají specifické problémy regionů nejlépe. Opět dobrým příkladem může být relativní růst vyspělosti NUTS2 Jihovýchod ale na druhé straně dlouhodobě se stupňující problém sucha a nedostatku vody v oblasti jižní Moravy. Podobné specifické problémy by měla ČR definovat a prosazovat u dalších ekonomicky vyspělých regionů

Vhodné by bylo také omezit množství prioritních oblastí financovaných Evropskými strukturálními a investičními fondy. Za smysluplné lze považovat všechny návrhy směřující k zjednodušení administrace projektů a důrazu na výsledky než na sledování nákladů.

Za přínosné lze také považovat zachování kategorie přechodových regionů a kategorie tzv. phasing out regionů (zohledňující, že region nově překročil 75% úroveň v HDP na obyvatele průměru EU) s dostatečnou finanční alokací, která jim umožní postupně se připravit na přesun do kategorie nejrozvinutějších regionů.

Snížené výdaje na politiku soudržnosti by mohly být částečně kompenzovány výdaji z Programu na podporu reforem. Programem na podporu reforem má být posíleno provádění strukturálních reforem v členských státech. Realizace strukturálních reforem je pro modernizaci evropských ekonomik, zvýšení odolnosti a posílení konvergence v rámci evropské hospodářské a měnové unie zásadní.

## Priorita 5: Zemědělská politika EU

Českou debatu o budoucí podobě zemědělské politiky EU nejvíce formuje téma zastropování dotací pro velké agrární podniky. Komise dlouhodobě tvrdí, že podporu si zaslouží zejména malé a střední podniky.

ČR by měla podpořit plnohodnotné dodržování a uplatnění principu subsidiarity v oblasti nové SZP po roce

2020. S odkazem na princip spravedlivého přístupu by měla odmítnout návrh Komise zastropovat přímé platby na hranici 100 tis EUR na jednu farmu. Uplatnění by vedlo jen k cílenému a účelovému rozdělování velkých farem na menší statistické jednotky. ČR by měla proto prosazovat, aby rozhodnutí o možném zastropování přímých plateb činily samy členské státy na základě své vlastní rozvahy s ohledem na strukturu svého zemědělského sektoru. Konkrétně by se jednalo o navýšení flexibility v oblasti přesměrování přímých plateb do oblasti rozvoje venkova, které navrhuje Komise z 15 %, do celkové výše 30 % (Komise navrhuje maximální možnou míru přesměrování, rozhodnutí o konkrétním relativním podílu je na členských státech).

V souladu se zesílenou orientací SZP na klimatické priority, by ČR mohla prosadit redefinici znevýhodněných oblastí s důrazem na ty, které jsou dlouhodobě zasaženy klimatickými změnami (suchem, erozí půdy).

V případě ČR by prostředky směřovaly na projekty zadržování vody v krajině (zalesňování, tůňe, rybníky, zpětné revitalizace toků) a na obnovení nebo znovu vybudování závlahových systémů využívajících vodu zadržené v krajině. Inspirací pro šetrné způsoby využití vody v zemědělství může být například stát Izrael. Podobná priorita by umožnila horizontálně propojit výzkum v oblasti boje se suchem, investice do zadržování srážkové vody a vývoj inovativní technologie systému zavlažování a úspor ve spotřebě vody.

ČR by měla podpořit navýšení prostředků z Fondu rozvoje venkova směřované na opatření v oblasti životního prostředí a klimatu z navrhovaných 30 % na 65 %. Podpořit navýšení celkových prostředků SZP směřovaných k opatřením v oblasti klimatu z 40 % na 75 %.

V případě Evropského námořního a rybářského fondu by ČR měla prosadit prioritu financování sladkovodních chovů ryb a alternativních zdrojů proteinu k mořským rybám resp. živočišným proteinům jako je například chov a zpracování hmyzu.

## Priorita 6: Stabilizační mechanismy – vyrovnání asymetrických šoků

Provádění strukturálních reforem a za účelem zvýšení odolnosti ekonomiky a podpory dlouhodobého, stabilního a udržitelného hospodářského růstu má pozitivní dopady nejen na stabilitu členských států, ale rovněž EU jako celku. V tomto kontextu je vhodné podpořit motivaci stojící za návrhem na ustanovení Programu na podporu reforem, který by měl na jedné straně zvýšit motivaci členských zemí k plnění doporučení v rámci evropského semestru, a zároveň částečně kompenzovat finanční náklady související s realizací reforem na straně druhé.

Česká ekonomika je významně začleněna a závislá na obchodu a toků kapitálu se zeměmi eurozóny. Ekonomicky patří mezi země tzv. tvrdého jádra EU. ČR by měla zvážit podporu nástrojů určených pro země usilujících o vstup do eurozóny. Jedná se například o Komisi navrhovanou Evropskou stabilizační a investiční funkci, která by měla zemím eurozóny a zemím, které jsou součástí mechanismu směnných kurzů ERM II, pomoci v případě velkých asymetrických šoků. Umožnit by měla – za přísných kritérií a při dodržení rozumné finanční a makroekonomické politiky – získat finanční podporu prostřednictvím půjček garantovaných z unijního rozpočtu. Celková výše by podle Komise měla být až 30 miliard eur (skoro 775 miliard Kč).

Před ustanovením jakékoli formy stabilizační funkce je potřeba se zaměřit na posilování mechanismů k vynucování rozpočtové odpovědnosti a na zvýšení schopnosti absorpce hospodářských šoků členských států.

Dle ČR je obecně zřízení stabilizační funkce krokem potenciálně oslabujícím tlak na národní reformy, a tím i na odpovědnost členských států, v jejichž výlučné kompetenci hospodářská politika zůstává, byť je koordinována. Primárním zdrojem makroekonomické stabilizační funkce musí být dostatečná domácí fiskální kapacita, zejména pak při dopadech hospodářských šoků, umožněná obecně dodržováním společných fiskálních pravidel a nápravou makroekonomických nerovnováh.

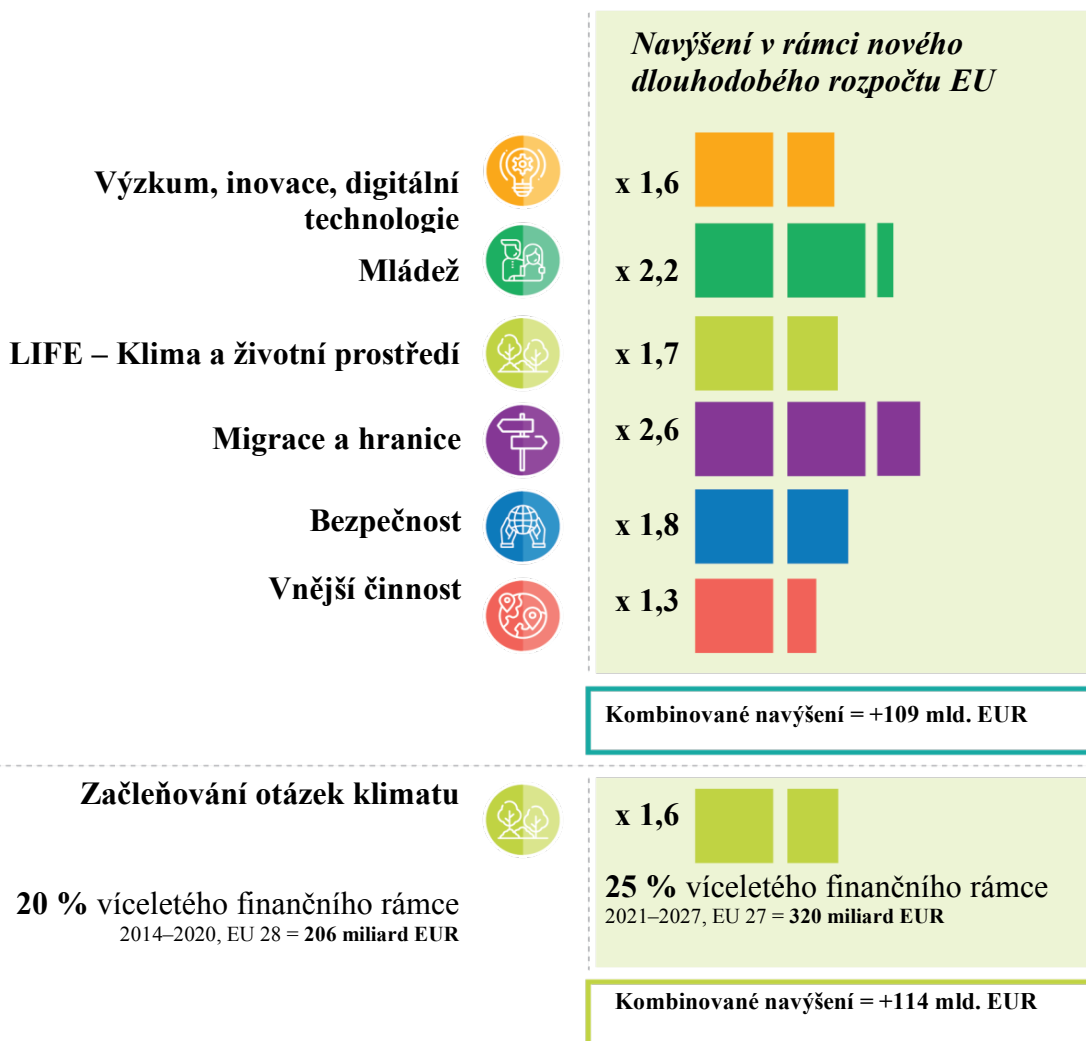
ČR s vlastní měnou stojí stále více mimo jádro EU tvořené zeměmi eurozóny a především pak německou ekonomikou. Z výše uvedeného pohledu je pro země stojící

mimo eurozónu zajímavý také nový nástroj pro země připravující se na přijetí společné měny euro s navrhovaným rozpočtem 2,16 miliardy eur (asi 5,6 bilionu Kč). ČR k tomuto nástroji zajímá silně rezervovaný postoj. Podmíněné možnosti využití tohoto nástroje považuje za příliš restriktivní („podniknutí prokazatelných kroků k přijetí jednotné měny v daném časovém rámci“; „formální dopis vlády dotčeného členského státu Komisi, v němž tento stát vyjádří jasný závazek vstoupit do eurozóny v přiměřeném a vymezeném časovém rámci“).

## Specifická podpora a zájem ČR

Z pohledu sídla agentury GSA a tradice českého vesmírného výzkumu by ČR měla iniciovat navýšení prostředků pro Evropský kosmický program. S ohledem na budoucnost energetické soběstačnosti je vhodné dále podporovat výzkum v oblasti Mezinárodního termonukleárního experimentálního reaktoru (ITER).

**Shrnutí: nové a posilující priority v návrhu Evropské komise**



## Vyšší flexibilita rozpočtu EU a nastavení jasných pravidel a odpovědnosti

V důsledku řady problémů, kterým Unie čelila v posledních letech, by bylo žádoucí zajistit větší flexibilitu rozpočtu EU. Ta by měla být nastavena tak, aby Unie mohla rychle a účinně reagovat na nepředvídané potřeby typu krize eurozóny nebo migrace.

Flexibilita nového VFR by měla být zvětšena za pomoci tří opatření: reformy zvláštních nástrojů stojících mimo současný VFR; navýšení rozpočtových rezerv, které bude možné přesouvat mezi jednotlivými rozpočtovými kapitolami; omezením současného počtu rozpočtových položek.

Větší rezervy znamenají víc peněz, o kterých není rozhodnuto v rámci vyjednávání o nové VFR. ČR by měla trvat na přesném určení toho, kdo bude rezervu řídit a rozhodovat o jejím rozdělení.

Cílem debaty na kulatém stole Národního konventu o EU, s ohledem na výše uvedené argumenty, je vést diskuzi o smyslu a správnosti nastavení pozice ČR v rámci vyjednávání priorit výdajové stránky VFR 2020+.

Další část podkladového dokumentu se zabývá otázkou podpory nově navrhovaných vlastních zdrojů EU ze strany ČR.

## Měla by Česká republika podporovat nové vlastní zdroje rozpočtu EU? Případně jaké?

Zveřejněný návrh Komise VFR 2020+ reaguje na plánovaný odchod Velké Británie z EU, který po roce 2020 přinese výpadek 8 % příjmů rozpočtu EU. Evropská komise v této souvislosti přichází s myšlenkou na zavedení tří nových vlastních zdrojů pro financování evropského rozpočtu, které by doplnily zdroje stávající, tedy celní odvody, zdroj z DPH a zdroj z HND. Cílem české vlády je, aby příjmová strana rozpočtu EU byla přehledná a co možná nejjednodušší. Při splnění těchto podmínek je možné

podpořit zavedení nových vlastních zdrojů i navýšení celkové relativní výše rozpočtu EU.

Na druhou stranu bude velmi těžké přesvědčit tzv. úspornou čtyřku (Rakousko, Nizozemsko, Dánsko a Švédsko), aby s návrhem navýšení rozpočtu EU a nových vlastních zdrojů souhlasila, protože neustále zdůrazňuje, že zmenšení EU (Brexit) musí mít za následek i relativně nižší míru přerozdělování v rámci rozpočtu EU.

Zvýšení rozpočtu EU je klíčovým předpokladem pro zajištění správné rovnováhy mezi dlouhodobými politikami EU a novými výzvami. Logickým závěrem je, že pokud mají být zachovány tradiční politiky, jako je soudržnost a SZP, musí být příspěvky členských států vyšší.

Evropská komise navrhuje zvýšení stropu vlastních zdrojů, z jednoho procenta HND na 1,114 %, pokud se na tomto návrhu všechny země shodnou. Dle návrhu by Česká republika měla odvést do rozpočtu EU 60,4 miliardy korun ročně, tedy za sedm let 423 miliard korun. Je to skoro tolik, kolik by ČR mohla z Bruselu získat. Česká republika by tak i nadále byla čistým příjemcem peněz, ale přínos už by nebyl tak velký jako v období 2014–2020. Zajištění pozice čistého příjemce i po roce 2020 je jednou z jasných priorit ČR.

Od Evropské unie se očekává, že bude hrát stěžejní roli v oblasti vnitřní a vnější bezpečnosti, v otázce řešení migrační krize nebo v boji proti klimatickým změnám. Výzvy pro EU přibývají, nicméně finanční prostředky, nutné k jejich řešení, nikoli. S dobou se nemění jen struktura, ale také potřeby a cíle EU, což sebou přináší požadavek změny v oblasti financování aktivit Unie.

Tlak, který je kladen na reformu financování EU, je stále silnější a potřeba reformy je znatelnější i s permanentně se prohlubujícím integračním procesem. Navrhované reformy systému vlastních zdrojů změní způsob, jakým je rozpočet financován.

Zásadní otázkou nových vlastních zdrojů jsou rozdílné dopady na jednotlivé členské země. Například daň z plastů podle předběžných kalkulací je pro ČR výhodná (jako jediná z navrhovaných nových zdrojů), je to ale ve své podstatě regulativní zdroj, jenž nemá z dlouhodobého hlediska potenciál.



Nejreálnější se jeví reforma daně z přidané hodnoty a snížení částky u cel na 10 %. Co se týče korekcí, je zde sice patrná snaha o jejich postupné rušení v průběhu pěti let, ale benefitující státy navrhují nový systém úlev. Ty by ČR neměla podpořit. Systém rabatu dělá systém příjmů vysoce nepřehledným. ČR by měla podporovat co nejprůhlednější systém odvodů. Odstraněním všech korekcí však bude v příštím víceletém finančním rámci vyžadovat navýšení příspěvků pro některé členské státy ve srovnání s jejich současnou situací.

Pokud jde o společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob (CCCTB), je zcela nereálná jeho implementace do avizovaného roku 2023 jako nového zdroje. Přesto by ČR i s ohledem na omezení daňových úniků a hledání daňových úspor především ze strany nadnárodních firem měla přípravu zavedení CCCTB podporovat.

### V jakých oblastech současný mechanismus financování rozpočtu EU selhává?

Systém financování EU byl vytvořen před více než šedesáti lety, a přestože prošel několika změnami, má stále významné nedostatky.<sup>1</sup> Problémem je především většinové financování z příspěvků založených na hrubém národním důchodu členských států, jakožto zdroje snižující autonomii Evropské unie a odporující zřizovacím smlouvám.<sup>2</sup> Příspěvek členských států založený na HND, přispívá k prohlubování rozporu spravedlivého vyrovnání (Juste retour<sup>3</sup>) a umocňuje čisté platební pozice členských států. Čistá platební bilance<sup>4</sup> je poté stěžejním argumentem politických stran,

populisticky kritizujících nevýhodnost setrvání v EU a volajících po nutnosti vystoupení z EU.

Současný systém financování EU má dále negativní vliv na kvalitu výdajů a nepodporuje strategické politiky Evropské unie (například zahraniční a bezpečnostní politika nebo migrace). Je přehnaně komplikovaný a díky opravným mechanismům některých členských států (čistých příspěvateľů) nespravedlivý.

Nedostatek transparentnosti rozpočtu souvisí s demokratickým deficitem. Občané EU nevidí spojitost mezi příjmy a výdaji EU, což mimo jiné znamená hrozbu ztráty politické kreditibility EU a podpory občanů EU procesu evropské integrace.

Vzhledem k převážnému financování rozpočtu prostřednictvím členských příspěvků, jež jsou z národních rozpočtů členských států přímo odváděny do rozpočtu EU, se rozpočet EU stal předmětem politického konfliktu, „debatou čistých příspěvateľů“.

Při hodnocení současného systému financování EU je nezbytné uvést i kladné vlastnosti, jež bezpochyby má, a jež jsou dle našeho názoru vhodné k zachování. Systém vlastních zdrojů poskytuje stabilní, předvídatelný a spolehlivý zdroj k financování výdajů EU.<sup>5</sup> S opomenutím korekčních mechanismů by jej bylo možné označit i za systém spravedlivý – ekonomicky silnější členské státy přispívají v kontextu solidarity více než státy chudší. Jednoduše nejvýznamnější silnou stránkou současného systému financování EU je, že prostě funguje.

<sup>1</sup> Schratzenstaller, M. (2014): *Reform options for the EU's system of own resources. Towards a better Governance in the EU* [online]. Austrian Institute of Economic Research: OFCE, 2014/1(N°132), 327–355. DOI: 10.3917/reof.132.0327. 2014. ISBN 9782312008356. Dostupné z: <https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2014-1-page-327.htm> (navštíveno 1. 3 2018).

<sup>2</sup> Z právního hlediska je zdroj z HND nevyhovujícím vzhledem k jasnému nesouladu s článkem č. 201 Římské smlouvy. V příslušném článku je uvedeno následující: Rozpočet je financován z vlastních zdrojů, jiné příjmy tím nejsou dotčeny“.

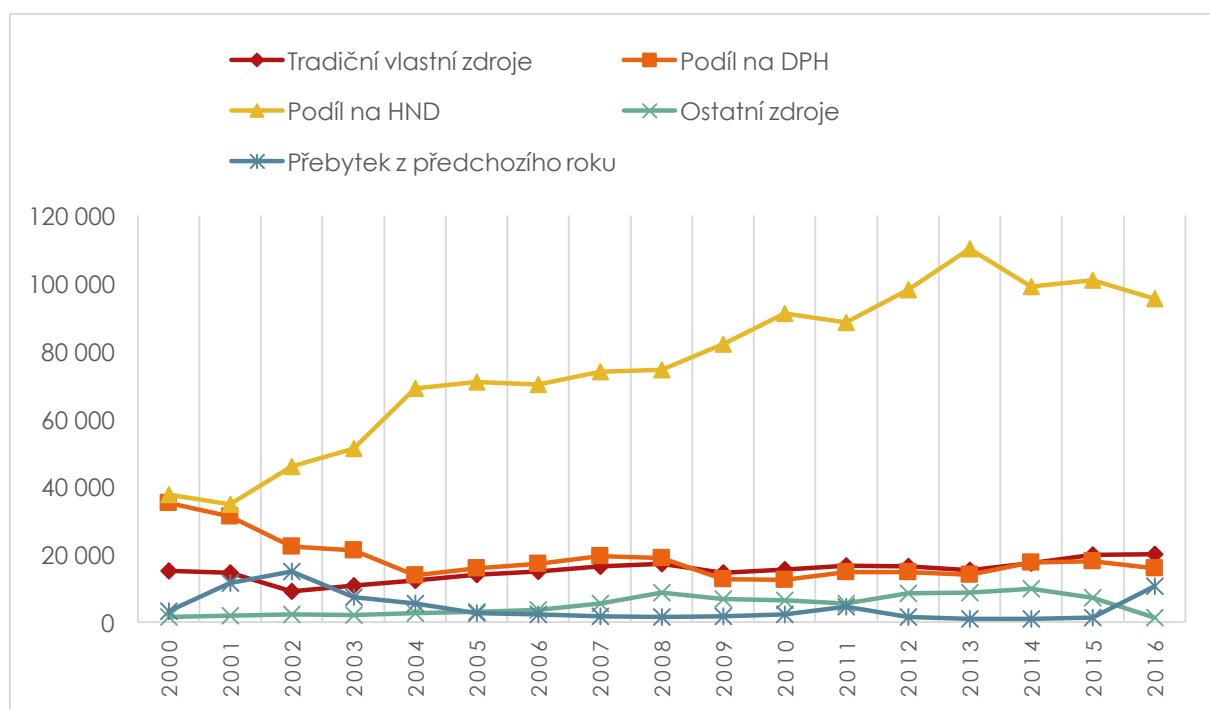
<sup>3</sup> Juste retour je termín, popisující rozpor mezi členskými státy v protichůdných čistých pozicích. Monti (2016) jej definuje jako rozpor spravedlivého vyrovnání.

<sup>4</sup> Čistá platební bilance členského státu vůči rozpočtu EU je jednou z možností vyjádření příjmů a nákladů souvisejících s členstvím národního státu v EU. Jakožto statistické vyjádření nezahrnuje všechny výhody a nevýhody, které členství v EU přináší.

<sup>5</sup> Begg, I. (2011): *An EU Tax: Overdue Reform or Federalist Fantasy?* [online]. Berlin. International Policy Analysis. Friedrich-Ebert-Stiftung Internationala. Dostupné také z: <http://ec.europa.eu/budget/mff/hlqor/library/selected-readings/08-DOC-COMM-AnEUTax-Begg-Feb2011.pdf>.

Současný mechanismus je navržen tak, aby pokryl potřebné výdaje, a tento úkol plní. Jedná se tedy o bezsporný výkonný systém.

Graf č. 1: Vývoj struktury příjmů rozpočtu od roku 2000 do roku 2016



Z pohledu výše uvedeného grafu, ze kterého je zřejmý navyšující se podíl významu příspěvku založeného na výši hrubého národního důchodu členské země. Z pohledu ČR tedy existuje vážná obava, zda výše uvedené nedostatky pomohou vyřešit návrhy, aby několik procent rozpočtu EU bylo financováno tzv. skutečnými vlastními zdroji. Je otázkou, zda tyto návrhy nebudou mít přesně opačný efekt, zda nepovedou ke složitějšímu a méně transparentnějšímu systému. Lze se tázat, zda je vůbec reforma vlastních zdrojů nutná.

## Jaké klíčové překážky brání České republice plně a efektivně využívat nové finanční nástroje a dostatečně čerpat prostředky v rámci centrálně řízených unijních programů? Jaké kroky je třeba podniknout, aby se tato situace zlepšila?

Česká republika se dlouhodobě potýká s nedostatečným čerpáním finančních prostředků u většiny centrálně řízených unijních programů a neefektivním využíváním nových finančních nástrojů. Evropská komise ve svém návrhu VFR 2020+ navrhuje významné navýšení prostředků na tyto programy a klade větší důraz na využívání nových finančních nástrojů. Je zřejmé, že pokud Česká republika bude chtít reagovat na navrhované snížení finanční alokace na kohezní politiku a přiblížit se úrovni starých členských zemí, bude nutné využít stávající programové období k nastavení takových mechanismů, s jejichž pomocí by dokázala uspět v konkurenci ostatních členských zemí. Rezignací na využívání těchto programů a nových nástrojů ve prospěch národních obálek a grantového financování by se Česká republika zbytečně ochudila o další možné zdroje financování aktivit, které napomáhají zvyšovat konkurenceschopnost nejen ČR jako takové, ale i jednotlivých zapojených aktérů. Z hlediska nastavení vztahu nové finanční nástroje a unijní programy versus národní obálky a grantové financování je důležité reflektovat jejich přínos a využití pro oblasti, pro které jsou určeny. Ne ve všech oblastech politik je vhodné a efektivní využít nové finanční nástroje (např. věda, výzkum) a naopak

(např. energetická účinnost). Využití finančních nástrojů rovněž pomůže zamezit distorzím trhu, které byly v některých oblastech způsobeny právě dotacemi.

Mezi nejvýznamnější centrálně řízené programy Unie ve stávajícím víceletém finančním rámci patří např. Horizont 2020, program Erasmus+, Kreativní Evropa či program COSME zaměřený na zvyšování konkurenceschopnosti malých a středních podniků. Schopnost ČR čerpat prostředky v rámci těchto programů není příliš vysoká. Výjimkou je program Erasmus+, do kterého je Česká republika zapojena od devadesátých let 20. století, a měla tak dostatečně dlouhou dobu na adaptaci. V čerpání finančních prostředků na mobility studentů (jak studijní, tak i praktické stáže), pedagogických pracovníků a zaměstnanců (příjezdy a výjezdy) se Česká republika řadí na 11. místo.<sup>6</sup> Přínos programu napomáhá ke sdílení dobré praxe, výměně zkušeností a celkově tak ke zvyšování kompetencí jednotlivců a konkurenceschopnosti českého vzdělávacího systému, což se následně promítá i ve výzkumné činnosti.

Příkladem ne příliš úspěšného čerpání finančních prostředků je program Horizont 2020, kde se ČR řadí k horším členským zemím EU ve všech aspektech tohoto programu. Nejenom, že za Českou republiku není podáváno mnoho žádostí (i když jejich počet roste), tyto žádosti navíc nejsou příliš úspěšné. To platí jak pro výzkumné projekty, tak projekty zaměřené na podporu malých a středních podniků.<sup>7</sup> Na rozdíl od programu Erasmus+ se jedná o nový program navíc primárně zaměřený na oblast, která dlouhodobě zůstává ve srovnání se starými členskými zeměmi podfinancována ze strany národního rozpočtu. Jelikož je v centrálně řízených unijních programech vyžadována podmínka spolupráce několika zahraničních

<sup>6</sup> European Court of Auditors (2018): Mobility under Erasmus+: Millions of participants and multi-faceted European Added Value, however performance measurement needs to be further improved, *Special Report* No. 22, Luxembourg, dostupné z: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_22/SR\\_ERASMUS\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_22/SR_ERASMUS_EN.pdf) (navštíveno 7. 9. 2018).

<sup>7</sup> European Commission (2017): *Horizon 2020 in full swing. Three years on*, Brussels: Directorate General for Research and Innovation, December. Dostupné z [https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/h2020\\_threeyearson\\_a4\\_horizontal\\_2018\\_web.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/h2020_threeyearson_a4_horizontal_2018_web.pdf) (navštíveno 18. 5. 2018).

partnerů, reflektuje současná situace stav české vědy a výzkumu v zahraničním srovnání a konkurenci. Zapojení do tohoto programu tak jednoznačně umožňuje zvyšovat kvalitu vědy v České republice, přispívá k větší konkurenceschopnosti výzkumného sektoru a klade větší nároky na internacionalizaci výzkumníků. Dosavadní zkušenosti a také studie věnující se hodnocení dosavadního zapojení nových členských zemí EU do programu Horizont ukazují, že důvodů ne příliš velké úspěšnosti ČR v čerpání prostředků je celá řada.<sup>8</sup> Mezi největší patří ne tak velký zájem o tyto prostředky ze strany potenciálních příjemců. Byť se počet žadatelů zvyšuje, nedosahuje takové výše jako ve starých členských zemích jak v celkovém objemu, tak i v přepočtu na počet výzkumných pracovníků. Další překážkou úspěšného čerpání je nedostatečná kvalita předložených projektů v roli jejich koordinátora. České instituce nemají dostatek zkušeností s tak velkými projekty z hlediska jejich vhodného nastavení i administrativního řízení, kdy velmi často neznalost a komplikovanost unijních pravidel pro implementaci projektu potenciální žadatele odradí. Naopak staré členské země (EU-15) jsou dlouhodoběji zapojeny do obdobné formy spolupráce a disponují relevantními zkušenostmi. Projevuje se zde velká náročnost přípravy projektu co do míry detailu a zapojení relevantních partnerů. Kvalita projektů ale odráží i kvalitu zapojených výzkumných pracovníků z hlediska vědecké výkonnosti, která zatím v obecné rovině nedosahuje takové úrovně jako v případně zahraničních vědců. To se odráží rovněž v míře spolupráce se špičkovými pracovišti v EU, která nedosahuje takové úrovně jako u starých členských zemí. Je nutné zdůraznit i další překážku promítající se do úspěšného čerpání prostředků a vůbec zájmu o tento typ projektů. Jedná se o rozdíl v platovém ohodnocení výzkumníků v České republice a v EU-15 a v míře jejich internacionalizace.

V České republice chybí hlubší provázanost komunikačních sítí, které by spojily úředníky na ministerské úrovni mající dané programy v gesci, úspěšné žadatele a potenciální zájemce o podporu v České republice. Sdílení

informací doplněné o představení příkladů dobré praxe, v jejichž rámci by úspěšní žadatelé nejen v roli koordinátorů ale i partnerů sdíleli s potenciálními zájemci své zkušenosti s přípravou a realizací projektů, zůstává v České republice spíše na okraji. V této souvislosti se nabízí otázka, zda by Česká republika měla následovat cestu některých členských zemí EU, které se rozhodly zvýšit zájem především v případě unijních programů u potenciálních žadatelů tím, že jim nabízejí finanční pobídky na podání projektu a jeho realizaci. Je otázkou, zda by každý program, byť centrálně spravovaný neměl mít své kontaktní místo, které by shromažďovalo potřebné informace a poskytovalo žadatelům v rámci jednotlivých programů odpovídající služby.

V případě nových finančních nástrojů, u nichž se ČR potýká s jejich nedostatečným využitím, by se takovým kontaktním místem měla stát Českomoravská záruční a rozvojová banka (ČMZRB), která by se měla za tímto účelem transformovat v národní rozvojovou banku. Ta by měla dobře spolupracovat se státními institucemi. Tím by mělo dojít k vytvoření tolik potřebné infrastruktury pro efektivní využívání finančních nástrojů nejen pro podnikatelské subjekty. Jejím zřízením tak nejen podnikatelské subjekty získají lepší přehled o možnostech a způsobu využití nových nástrojů včetně podpory při zpracování žádostí. I v případě nových nástrojů se potenciální žadatelé potýkají se složitostí nastavených pravidel, které jim brání v jejich větším využití.

Vyjma výše zmíněných kroků by efektivnějším čerpáním prostředků z centrálně řízených unijních programů a využíváním nových finančních nástrojů výrazně pomohlo zjednodušení evropské legislativy a pravidel a tím i snížení administrativní zátěže pro potenciální žadatele a příjemce podpory. Z hlediska celkového čerpání prostředků z EU, ať již formou přímého využití či prostřednictvím národních obálek, se lze zamýšlet nad tím, zda by neměla být nastavena jednotná pravidla čerpání pro všechny typy podpory. Zavedení jednotného systému by mohlo také vést

<sup>8</sup> European Commission (2017): *Horizon 2020 in full swing*; European Parliament (2018): *Overcoming innovation gaps in the EU-13 Member States. Study IP/G/STOA/FWC/2013-001/LOT 8/C4*,

European Parliamentary Research Service, March. Dostupné z [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614537/EPRS\\_STU\(2018\)614537\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614537/EPRS_STU(2018)614537_EN.pdf) (navštíveno 18. 5. 2018).

ke snadnější kombinaci jednotlivých nástrojů – dotací a finančních nástrojů.

## Závěr

Debata o podobě víceletého finančního rámce po roce 2020 v kontextu britského vystoupení z Evropské unie je více než potřebná, byť nikoli jednoduchá. Rozpočet EU nabyde po roce 2020 významné proměny, kterou bude Česká republika muset včasné reflektovat ve svých rozpočtových úvahách a politických prioritách svého působení v EU a která bude mít rovněž dopad na mnohé domácí aktéry.

Kulatý stůl na téma podoba víceletého finančního rámce po roce 2020 v rámci Národního konventu o EU by měl umožnit zástupcům politických stran a hnutí, poslancům Evropského parlamentu, poslancům a senátorům Parlamentu ČR, zástupcům státní správy, akademické obce, byznysu, nevládních organizací a sociálním partnerům výměnu názorů o zájmech a prioritách České republiky a pokusit se o formulování doporučení pro vládu, jak v této oblasti postupovat.



Co-funded by the  
Europe for Citizens Programme  
of the European Union

## Zdroje:

- BEGG, I. (2011): *An EU Tax: Overdue Reform or Federalist Fantasy?* [online]. Berlin. International Policy Analysis. Friedrich-Ebert-Stiftung International. Dostupné také z: <http://ec.europa.eu/budget/mff/hlqor/library/selected-readings/08-DOC-COMM-AnEUTax-Begg-Feb2011.pdf> (navštíveno 1. 3. 2018).
- DENKOVÁ, A. (2017): *Lubor Lacina: EU by měla dávat víc peněz na společný výzkum a obranu. Důležitější než papírování by měly být výsledky.* Euroactiv.cz. Dostupné také z: <http://euractiv.cz/rozhovory/budoucnost-eu/lubor-lacina-eu-by-mela-davat-vice-penez-na-spolecny-vyzkum-a-obranu-dulezitejsi-nez-papirovani-by-mely-byt-vysledky/> (navštíveno 19. 5. 2018).
- EUROPEAN COMMISSION COM (2017): *REFLECTION PAPER ON THE FUTURE OF EU FINANCES.* 2017, 40 s. ISBN 978-92-79-68286-5. 10.2775/94244. Dostupné také z: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_en.pdf) (navštíveno 19. 5. 2018).
- EUROPEAN COMMISSION COM (2017): *WHITE PAPER ON THE FUTURE OF EUROPE: Reflections and scenarios for the EU27 by 2025.* 32 s. ISBN 978-92-79-66241-6. ISSN doi: 10.2775/32364. Dostupné také z: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf) (navštíveno 19. 5. 2018).
- EUROPEAN COMMISSION (2012): European Commission press Release No. IO/12/300(2012). „The financial transaction tax will reduce Member States' GNI contributions to the EU budget by 50%“. Dostupné z: [http://europa.eu/raid/press-release\\_IP-12-300\\_en.htm](http://europa.eu/raid/press-release_IP-12-300_en.htm) (navštíveno 9. 5. 2018).
- EUROPEAN COMMISSION (2017): *Horizon 2020 in full swing. Three years on*, Brussels: Directorate General for Research and Innovation, December. Dostupné z [https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/h2020\\_threeyearson\\_a4\\_horizontal\\_2018\\_w eb.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/h2020_threeyearson_a4_horizontal_2018_w eb.pdf) (navštíveno 18. 5. 2018).
- EUROPEAN COURT OF AUDITORS (2018): *Mobility under Erasmus+: Millions of participants and multi-faceted European Added Value, however performance measurement needs to be further improved, Special Report No. 22*, Luxembourg, dostupné z: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_22/SR\\_ERASMUS\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_22/SR_ERASMUS_EN.pdf) (navštíveno 7. 9. 2018).
- EUROPEAN PARLIAMENT (2018): *Overcoming innovation gaps in the EU-13 Member States. Study IP/G/STOA/FWC/2013-001/LOT 8/C4*, European Parliamentary Research Service, March. Dostupné z [http://www.europarl.europa.eu/ReqData/etudes/STUD/2018/614537/EPRS\\_STU\(2018\)614537\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ReqData/etudes/STUD/2018/614537/EPRS_STU(2018)614537_EN.pdf) (navštíveno 18. 5. 2018).
- HAVELKA, V. (2018): *Nový VFR – pět výzev pro Českou republiku.* Policy Paper. Europeum. 05/2018. Dostupné z <http://www.europeum.org/articles/detail/2031/novy-vfr-pet-vyzev-pro-ceskou-republiku> (navštíveno 1. 6. 2018).
- HODAČ, J. – LACINA, L. – STREJČEK, P. (2014): *Evropské křižovatky.* Brno: Nakladatelství Barrister & Principal, 2014, 2. aktualizované vydání, 184 s. ISBN 978-80-7485-018-9.
- LACINA, L. - RUSEK, A. (eds.) (2017): *Imperative of Economic Growth in the Eurozone: Competitiveness, Capital Flows and Structural Reforms.* Vernon Press. 268s. ISBN: 978-1-62273-263-0.
- LACINA, L. (2009): *Výdajové politiky a jejich vazba na rozpočet Evropské unie.* In: KÖNIG, P. *Rozpočet a politiky Evropské unie. Příležitost pro změnu.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck. s. 71–81. ISBN 978-80-7400-011-9.
- MYACHENKOVA, Y. (2018): *EU budget: Expectations vs reality.* Bruegel Blog Post. January 29. Dostupné z: <http://bruegel.org/2018/01/eu-budget-expectations-vs-reality/> (navštíveno 9. 5. 2018).
- MLČUCHOVÁ, M. (2017): *Alternativní možnosti financování rozpočtu Evropské unie: Budoucnost příjmů rozpočtu EU.* In: Lacina, L. *Analýzy a studie Mendelova evropského centra.* Číslo 2 (12/2017), 14 s. Nakladatelství Martin Stříž,

Bučovice. ISBN 978-80-87106-96-9. Dostupné z: <http://www.striz.cz/mec/dMEC-2017-CZ-02.pdf> (navštíveno 24. 4. 2018).

- MONTI, Mario, Daniel DĂIANU, Clemens FUEST, et al. (2016): *FUTURE FINANCING OF THE EU*: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, December. Brussels.
- SCHRATZENSTALLER, M. (2014): *Reform options for the EU's system of own resources. Towards a better Governance in the EU* [online]. Austrian Institute of Economic Research: OFCE, 2014/1(N°132), 327–355. DOI: 10.3917/reof.132.0327. 2014. ISBN 9782312008356. Dostupné z: <https://www.cairn.info/revue-de-l-ofce-2014-1-page-327.htm> (navštíveno 1. 3. 2018).