



# NÁRODNÍ KONVENT

## Budoucí podoba víceletého finančního rámce a kohezní politiky po roce 2020

Shrnutí a doporučení vyplývající z diskuze kulatého stolu  
Národního konventu o EU konaného dne 3. listopadu 2017

Doporučení vypracovali Zuzana Kasáková a Lubor Lacina

## Úvod do problematiky

Evropská komise na základě revize víceletého finančního rámce (VFR) a Bílé knihy o budoucím směřování Evropské unie (EU) zahájila **debatu o vhodném nastavení fungování Unie a financování jejích aktivit** prostřednictvím VFR po roce 2020. Diskuzi formují čtyři klíčové kontextuální prvky. První se týká rostoucího tlaku na snížení výdajů z unijního rozpočtu, který je akcentován zejména s ohledem na odchod Spojeného království z EU, jež představuje druhý element této debaty. Dalším je tlak na navýšení financování nových priorit EU (vnitřní a vnější bezpečnost, reforma azylového systému, posílená obranná spolupráce), jejichž formulace vychází z reakce na krize, kterým Unie čelila a čelí. Posledním prvkem jsou snahy o zachování alokací na tradiční rozpočtové priority (kohezní a společnou zemědělskou politiku).

Nastavení VFR po roce 2020 tak představuje pro EU velkou výzvu. Nejenom s ohledem na výše zmíněné klíčové aspekty debaty, ale i ve vztahu k současné struktuře financování unijních aktivit. Hlavním pilířem této struktury i nadále zůstává VFR, jež na období sedmi let vymezuje rozpočtové priority Unie. Úkolem VFR je zajistit, aby se ve střednědobém výhledu výdaje a příjmy EU vyvíjely dle stanovených kritérií a platných limitů. Sedmiletá fixace VFR ale znemožňuje dostatečně **flexibilní reakci na nepředvídatelné krize**. Tuto rigidnost se Unie snažila dosud překonat vytvářením nástrojů a mechanismů (např. svěřeneckých fondů (trust funds), které ale fungují mimo víceletý finanční rámec a slouží především k financování nových unijních priorit. V tomto kontextu se objevují návrhy, zda by tyto mimorozpočtové nástroje neměly být včleněny do VFR s cílem zajistit jejich větší provázanost a kompatibilitu.

Složitou otázkou je i **nastavení celkového objemu VFR**. Současná výše objemu prostředků činí 1 % HND EU (což ve srovnání s poměrem velikosti národních rozpočtů vůči jejich HDP není příliš vysoký podíl). Lze předpokládat, že tato výše zůstane zachována i v nadcházející finanční perspektivě, neboť čisti plátců nejsou nakloněni myšlence navýšení příspěvků jednotlivých členských států do rozpočtu Unie. EU se tak nachází v situaci, kdy musí finančně zabezpečit více priorit s méně prostředky. Tato skutečnost se odráží nejenom v tlaku na celkové úspory, ale také v revizi tradičních výdajových politik a v hledání dodatečných zdrojů. V kontextu debaty o možných nových formách vlastních zdrojů a reformě příjmové stránky rozpočtu představila tzv. Montiho zpráva z ledna tohoto roku konkrétní návrhy. Jednalo se např. o zavedení daně z finančních transakcí, enviromentální daně či zavedení společného konsolidovaného základu daně z příjmů právnických osob. Evropská komise rovněž navrhuje větší provázanost příjmové stránky rozpočtu s evropským semestrem a postupem strukturálních reforem.

Důležitým aspektem debaty je rovněž trend posilování váhy **finančních nástrojů**, jako jsou úvěry, garance či záruky, a odpoutávání se od grantů a dotací. Rovněž lze očekávat posilování **komunitárních programů** na úkor národních obálek. Na vztah mezi národními obálkami a komunitárními programy je důležité nahlížet i z hlediska flexibility přesouvání finančních prostředků a také optikou prolínání některých nástrojů. Z hlediska České republiky jsou tyto trendy důležité nejen s ohledem na její ekonomický růst a bohatnutí regionů, ale také s ohledem na její schopnost využívat potenciálu finančních nástrojů a komunitárních programů.

Debata a samotné vyjednávání o VFR nebude jednoduché. Bude se odvíjet od hloubky a šířky spolupráce mezi členskými zeměmi EU, mezi kterými s ohledem na jejich pozice vůči rozpočtu EU panují velké rozdíly na straně jedné, na straně druhé od formy vztahu mezi Spojeným královstvím a EU a od ní se dovíjející případná velikost příspěvků do unijního rozpočtu v závislosti na podobě vyjednaného uspořádání.

## Rámec diskuze kulatého stolu

Diskuze kulatého stolu Národního konventu o EU navázala svým obsahem na diskuzi z roku 2016, kdy se debatovalo o střednědobé revizi víceletého finančního rámce, finančním plánováním EU po roce 2020 a principu evropské přidané hodnoty. Debaty se zúčastnili zástupci státní správy, institucí EU, neziskových organizací, sociálních partnerů a akademické sféry. Kulatý stůl organizoval Úřad vlády ČR ve spolupráci s Institutem pro evropskou politiku EUROPEUM.

Diskuze se soustředila na čtyři základní otázky:

- 1. Jaké změny lze v nastavení budoucího víceletého finančního rámce po roce 2020 očekávat?** Jaký lze očekávat obecný trend a směřování příštího VFR? A jak by se měla ČR postavit k otázce jeho celkového objemu? Jak by měla vypadat výdajová stránka rozpočtu EU, a to i s ohledem na rostoucí relativní vyspělost České republiky v Unii? A jakou pozici by Česko mělo zastávat k reformě příjmové strany rozpočtu Unie?
- 2. O jaké priority by se měla Česká republika v rámci vyjednávání o příštím víceletém finančním rámci zasadit?** V kontextu postupné kvalitativní proměny financování politik EU a rostoucího tlaku na snížení celkového objemu VFR stojí Česká republika před otázkou, jak vyvážit potřebné zajištění dostatečných prostředků pro své tradiční priority, tj. kohezní politiku a společnou zemědělskou politiku, s nutností finančně zabezpečit nové priority Unie, tj. ochranu vnějších hranic, řešení migračních výzev a společnou obranu. Které priority v rámci tzv. nových priorit Unie jsou rovněž prioritami České republiky? Co by pro ČR plynulo z návrhů na užší propojení kohezní politiky s evropským semestrem?
- 3. Jakými nástroji a programy by měly být financovány politiky Unie v příštím víceletém finančním rámci?** Jakou roli by měly zastávat grantové nástroje a přímé platby, jakou tzv. komunitární programy a záruční nástroje a to i se zřetelem na možnosti a schopnosti jejich využívání v české ekonomice? Jakou proměnou projde financování prostřednictvím grantů (národních obálek), jakou měrou dojde k posílení role komunitárních programů (např. Nástroj pro propojení Evropy) a jakou roli budou hrát tzv. inovativní finanční / záruční nástroje (např. Junckerův investiční plán a Evropský fond pro strukturální investice)? A jak je Česká republika dnes schopna využívat unijní nástroje, které nejsou založené na přímé finanční podpoře?

4. **Jaké by mělo být nastavení kohezní politiky na evropské úrovni, aby co nejlépe odpovídala potřebám ČR?** Tato otázka se zaměřuje jak na širší evaluaci role kohezní politiky v tuzemsku, tak i na její konkrétní aspekty, tj. nastavení procesů a pravidel na evropské i národní úrovni pro efektivní čerpání finančních prostředků. Jakou podobu a nastavení kohezní politiky by měla Česká republika prosazovat na evropské úrovni? Jaké postupy by měla přijmout na národní úrovni, aby bylo zajištěno jejich efektivní čerpání v rámci příštího víceletého finančního rámce?

Podkladem pro debatu v rámci kulatého stolu byl diskuzní materiál na téma budoucí podoba víceletého finančního rámce a kohezní politiky po roce 2020, který vypracoval tým autorů Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM ve složení Zuzana Kasáková a Lubor Lacina, a dvě diskuzní stanoviska. První stanovisko formulovalo Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, druhé Michal Částek z odboru Národního fondu Ministerstva financí ČR. V úvodu vystoupil rovněž Petr Mooz z Generálního ředitelství Evropské komise pro rozpočet reprezentující Zastoupení Evropské komise v Praze.

Diskuzi zahájil státní tajemník pro evropské záležitosti **Aleš Chmelař**, jenž akcentoval důležitost tématu pro Českou republiku. Uvedl, že směřování VFR bude předjímat podobu Evropské unie v nadcházejících letech. Zdůraznil tři hlavní aspekty vyjednávání o VFR. První se týkal tlaku na větší objem finančních prostředků na nové priority, druhý pak tlaku na zachování tradičních priorit a třetí vystoupení Spojeného království jakožto důležitého přispěvatele do unijního rozpočtu. V rámci tohoto kontextu bude muset Česká republika i s ohledem na svůj ekonomický růst dobře formulovat své priority, diskutovat otázku nových zdrojů a v neposlední řadě specifikovat, jakou roli by v nové finanční perspektivě měly hrát granty a finanční nástroje.

**Zuzana Kasáková** představila rámec diskuze, diskuzní otázky a hlavní body podkladového materiálu. Vymezila cíle VFR a zdůraznila, že řada aktivit Unie je financována mimo jeho rámec. Tímto postupem se tak EU snažila překonat rigidnost sedmiletého VFR a flexibilně reagovat na nejrůznější krize. Nabízí se otázka, zda v tomto trendu pokračovat, či usilovat o přímé propojení s unijním rozpočtem. Zabývala se i způsoby financování politik EU – trendu posilování role finančních nástrojů na jedné straně a využití grantů a dotací na straně druhé. Dále se věnovala otázce kohezní politiky, jejím přínosům a návrhům na provázání koheze s evropským semestrem a novými prioritami EU.

**David Škorňa** z Ministerstva pro místní rozvoj ve svém vystoupení vyzdvihl význam kohezní politiky jako jedné z hlavních výdajových politik EU a zároveň jednoho z nejefektivnějších nástrojů rozvoje regionů. Z hlediska budoucího nastavení VFR upozornil i na možné posílení zemí eurozóny a znevýhodnění členských států EU, které dosud společnou měnu nepřijaly, což společně s dalšími již zmíněnými aspekty debaty o VFR může mít stěžejní vliv na objem celkové alokace pro kohezní politiku. Dále zdůraznil nutnost stanovit takové priority, které budou odrážet rostoucí potenciál regionů ČR a rovněž přidanou hodnotu koheze pro ČR. Akcentoval také nutnost sjednocování podmínek jednotlivých programů EU, zjednodušení legislativy, zajištění právní jistoty rozhodování a dodržování principu subsidiarity a proporcionality. Zabýval se rovněž otázkou evropské přidané hodnoty a jejího chápání ve vztahu ke kohezní politice.

**Michal Částek** se ve svém příspěvku věnoval několika aspektům diskutovaného tématu. Zdůraznil rozpočtové dopady odchodu Spojeného království z EU na nastavení VFR po roce 2020 i debatu o reformě koheze a společné zemědělské politiky, u nichž lze očekávat propad v celkových alokacích z rozpočtu EU s ohledem na financování nových priorit Unie. V této souvislosti za klíčový označil způsob, jakým bude kohezní politika přispívat k novým prioritám a jak bude zajištěna vazba koheze na evropský semestr a současně zachován původní cíl kohezní politiky. Dále se věnoval trendu posilování centrálně řízených nástrojů a neschopnosti ČR tyto nástroje efektivně čerpat, přičemž vyzdvihl nutnost sladování podmínek čerpání u těchto nástrojů a nástrojů ve sdíleném čerpání. V kontextu čerpání finančních prostředků upozornil na důležitost kontrolních a designačních nástrojů, režimu phasing-out a stanovení podmínek pro implementaci.

**Petr Mooz** ve svém vystoupení podtrhl význam rozpočtu EU pro ČR. V souvislosti s nastavením budoucího VFR se věnoval i otázce evropské přidané hodnoty. Na konkrétních příkladech ukázal důležitost formulace klíčových priorit. Dále uvedl, že VFR není pouze o penězích, ale také o tom, jakou Unii by si ČR přála. S poukazem na postoj EK vůči názorům členských zemí EU zdůraznil, aby české postoje byly slyšet i v Bruselu. V tomto kontextu vyzval ČR k lepší komunikaci nejenom o rozpočtu EU, ale také o EU obecně.

V následné diskusi vystoupila celá řada odborníků, akademiků a představitelů sociálních partnerů, jmenovitě Lubor Lacina (Mendelova univerzita), Petr Zahradník (Evropský hospodářský a sociální výbor), Pavlína Žáková (Zastoupení Evropské komise v ČR), Vladimíra Drbalová (Svaz průmyslu a dopravy ČR), Pavel Mertlík (Škoda Auto Vysoká škola), David Škorňa (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR), Jaroslav Šulc (ČMKOS), Bohuslav Čížek (Svaz průmyslu a dopravy ČR), Lukáš Pachta (Evropský parlament), Pavel Trantina (Evropský hospodářský a sociální výbor), Jiří Palán (Ministerstvo financí ČR), Lucie Studničná (ČMKOS), Ivan Voleš (Hospodářská komora ČR), Petr Osvald (Výbor regionů), Petr Janský (Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy), Michal Částek (Ministerstvo financí ČR), Milan Šubrt (Asociace samostatných odborů), Petr Mooz (Zastoupení Evropské komise v ČR), Eva Srnová (Stálé zastoupení ČR při EU).

Vystupující se ve svých příspěvcích věnovali zejména důležitosti formulace priorit pro ČR pro debatu o nastavení VFR, dále pak novým prioritám a jejich propojení s tradičními politikami, jednotlivým aspektům fungování kohezní politiky, zvyšování ekonomické úrovně regionů ČR, propojení kohezní politiky s evropským semestrem, finančním nástrojům a postavení unijních programů v celkovém nastavení víceletého finančního rámce. Diskutován byl také ekonomický růst ČR a jeho vliv na proměnu principu evropské přidané hodnoty a problematika komunikace přínosů evropského integračního procesu pro ekonomiky a občany členských zemí.

## Navrhovaná doporučení

---

Diskuze o budoucí podobě VFR po roce 2020 a samotné vyjednávání bude ovlivněno odchodem Spojeného království z Evropské unie a způsobu nastavení vzájemných vztahů.

Snížení počtu členů EU se potenciálně projeví nejenom v celkovém objemu finančních prostředků určených na VFR, ale rovněž v diskutovaném zrušení rabatů pro všechny země a hledání nových vlastních zdrojů EU. Nelze zatím předjímat, o jak velký propad se bude jednat a zda nebude vykompenzován ekonomickým růstem členských zemí EU, ke kterému nyní dochází. Česká republika by měla proto **usilovat o zachování stropu** rozpočtu EU ve výši kolem 1 % HND a **zjednodušení systému financování** unijního rozpočtu a klást **důraz na jeho flexibilitu**.

Důležitou otázkou, které by měla Česká republika věnovat pozornost je **formulace priorit ve vztahu k VFR**. Měla by přitom jasně vymezit, které priority patří mezi tzv. národní priority a které jsou klíčové z hlediska ostatních agend, resp. ty, které resorty definují jako klíčová v každoročním plánu činnosti Evropské komise, a jež by měly být komplementární k národním prioritám. V tomto kontextu by si Česká republika měla jasně formulovat, kam se chce díky finanční pomoci z EU posunout a jakou EU by si přála mít. Česká republika by si měla jasně definovat, ve kterých oblastech a prioritách je schopna nalézt spojení u ostatních členských zemí.

Mezi tradiční priority České republiky patří **kohezní politika**. S ohledem na výše uvedené aspekty debaty o budoucím nastavení VFR lze očekávat snížení alokace finančních prostředků na tuto politiku. Navíc v kontextu ekonomického růstu ČR se tři regiony přesunou z kategorie méně rozvinutých do kategorie regionů přechodových. Česká republika by tak měla jasně definovat, k jakým cílům by měla být kohezní politika určena a na jaké regiony by měla být podpora primárně zaměřena. Mělo by se zejména jednat o rozvoj zaostalejších regionů, to jest nejzaostalejší regiony a regiony přechodové, či mohou cílit i na nejrozvinutější regiony. V případě nejrozvinutějších regionů lze využití kohezní politiky zdůvodnit tím, že i tyto regiony mohou být zasaženy krizemi a mohou v nich působit aktéři, např. vysoké školy, které na ekonomickém růstu daného regionu příliš neprofitují. Podpora v těchto regionech by ale měla směřovat pouze do jasně vymezených oblastí, především těch, jež jsou definovány jako oblasti s největší přidanou hodnotou pro EU (např. výzkum, inovace, sociální začleňování, změna klimatu) či v oblastech, v nichž má kohezní politika pozitivní dopad (např. infrastruktura pro zdravotní a sociální péči).

Pozornost by měla být věnována rovněž **absorpční kapacitě a schopnosti ČR** efektivně prostředků z kohezní politiky využívat. S ohledem na trend posilování komunitárních programů typu Horizont 2020, COSME či EaSI, v jejichž čerpání není ČR příliš úspěšná, by se ČR měla zabývat otázkou, jaké jsou důvody jejich nedostatečného čerpání a přijmout odpovídající kroky k nápravě tohoto stavu.

**Efektivní čerpání** z programů centrálně řízených a těch, které jsou v řízení sdíleném, ovlivňuje několik faktorů. Za prvé podmínky pro čerpání v těchto programech jsou rozdílné, a bylo by proto žádoucí usilovat o jejich sladění. Důležité je i snižování administrativní zátěže pro žadatele (neziskové organizace, podnikatele) a vhodné nastavení legislativního rámce a pravidel pro využívání evropských fondů. Zjednodušení a jednotné nastavení pravidel pro všechny typy fondů je důležité z hlediska provázanosti jednotlivých politik EU. Za druhé dochází k dvojkolejnosti podpory témat. Česká republika by měla proto usilovat o odstranění těchto duplicit a klást důraz na jejich komplementaritu.

V souvislosti s kohezní politikou lze očekávat i vyšší **míru národního spolufinancování** intervencí. S ohledem na různou míru vyspělosti regionů ČR a umožnění určité flexibility přesouvání prostředků mezi programy by bylo vhodné nastavit míru spolufinancování na národní úrovni (nikoliv dle kategorií regionů).

Potenciál **finančních nástrojů** bude pravděpodobně více reflektován i v budoucím VFR. Česká republika, která jich příliš nevyužívá, by se měla na ně více zaměřit a naučit se je používat. Na druhé straně ne vždy představují tyto nástroje vhodný mechanismus čerpání. Je proto nutné definovat oblasti, v nichž je využití finančních nástrojů přínosné a ty, u nichž je efektivnější čerpat prostředky prostřednictvím grantů a dotací. Finanční nástroje jsou vhodné u projektů generujících zisk, zatímco granty a dotace budou zapotřebí pro projekty, které zisk negenerují (např. základní výzkum, investice zaměřené na lidský rozvoj).

V souvislosti s debatou o větší prioritizaci se diskutovala otázka **evropské přidané hodnoty** a její definice a také schopnost Česká republika vhodně komunikovat své priority nejenom k české veřejnosti, ale také v Bruselu.

#### **Doporučení Národního konventu o EU:**

- 1.** Česká republika by měla jasně **vymezit tzv. národní priority**, které by chtěla ve vztahu k EU i v rámci VFR prosazovat. Jako komplementární k národním prioritám by měla formulovat priority, jež jsou klíčové z hlediska naplňování ostatních agend a ty, u kterých je možné získat podporu ostatních členských zemí.
- 2.** Česká republika by měla usilovat o **zjednodušení systému financování unijního rozpočtu** – odstranění rabatů a sjednocení podmínek pro čerpání programů jak centrálně řízených, tak ve sdíleném řízení. Měla by se také zaměřit na zjednodušení legislativního rámce a snižování administrativní zátěže pro žadatele a příjemce finanční podpory na realizaci projektů.
- 3.** Česká republika by měla jasně stanovit, jakým způsobem **kohezní politika** přispívá k novým prioritám, a podporovat vhodné provázání kohezní politiky s evropským semestrem. V rámci kohezní politiky by měla ČR podporovat její zacílení na rozvoj zaostalejších regionů (nejzaostalejší regiony a regiony přechodové), ale i v jasně vymezených oblastech i na regiony nejrozvinutější, např. ty, které jsou nejvíce vystaveny dopadům klimatických změn. Česká republika by měla prosazovat, aby míra spolufinancování byla nastavena na úrovni členských států (nikoliv dle kategorií regionů).



**4.** Česká republika by se měla zaměřit na prosazení **tematické koncentrace a odstranění duplicit v rámci programů** podporovaných prostřednictvím národních obálek a programů komunitárních. Mělo by dojít ke koncentraci a snížení počtu operačních programů na národní úrovni.

**5.** Česká republika by měla **využít příkladů dobré praxe a zkušeností** úspěšných českých žadatelů vyškolit projektové manažery, kteří by byli schopni pomoci s přípravou a realizací projektů v rámci komunitárních programů.

**6.** Česká republika by měla v tuzemsku podporovat **efektivnější využití finančních nástrojů** a to zejména u projektů, které přinášejí zisk. A u projektů, které zisk negenerují, prosazovat na úrovni EU zachování dotačních programů.

**7.** Česká republika by měla **jasně formulovat princip evropské přidané hodnoty** a přijmout taková opatření, která umožní efektivnější komunikaci jejích priorit směrem k české veřejnosti i k evropským partnerům.

**8.** Česká republika by měla své národní priority v rámci kohezní politiky **orientovat na oblasti přispívající k dalšímu zlepšení pozice a konkurenceschopnosti ČR na vnitřním trhu**, a zároveň na evropské úrovni podporovat zohledňování dimenze vnitřního trhu v rámci kohezní politiky v souladu s původním účelem této politiky.

*Tento text není prostým zápisem jednotlivých příspěvků, které byly v diskusi předneseny. Neobsahuje tedy vše, co bylo v diskusi řečeno a nevyjadřuje názor všech účastníků na všechna diskutovaná témata. Jedná se o shrnutí nejdůležitějších bodů a formulaci doporučení na základě proběhlé diskuze.*

Národní konvent o Evropské unii představuje diskuzní platformu, která je stálým místem pro debatu o evropských otázkách v ČR.

Projekt, koordinovaný na půdě Úřadu vlády České republiky, propojuje zástupce vlády, obou komor Parlamentu ČR a Evropského parlamentu, odbornou veřejnost, neziskový sektor a sociální partnery a další zainteresované aktéry.

Více o Národním konventu najdete na internetových stránkách [www.narodnikonvent.eu](http://www.narodnikonvent.eu), na Twitteru [@KonventEU](https://twitter.com/KonventEU) a na facebookovém [@konventeu](https://www.facebook.com/konventeu) a instagramovém profilu [@narodnikonvent](https://www.instagram.com/narodnikonvent).