



NÁRODNÍ KONVENT

Podoba víceletého finančního rámce po roce 2020

Shrnutí a doporučení vyplývající z diskuze kulatého stolu
Národního konventu o EU konaného dne 21. září 2018

Doporučení vypracovali Zuzana Kasáková a Lubor Lacina.



Úvod do problematiky

Počátkem května tohoto roku představila Evropská komise konkrétní návrh nastavení parametrů víceletého finančního rámce (VFR) na další sedmileté období. Ve svém návrhu reflektovala nejenom dopady odchodu Spojeného království z Evropské unie (EU), ale rovněž dosavadní debatu o vhodném nastavení fungování Unie a financování jejích aktivit prostřednictvím VFR po roce 2020, jež byla odstartována revizí současné podoby VFR a vydáním Bílé knihy o budoucím směřování Evropské unie.

Z návrhu Komise je patrné **zachování sedmiletého cyklu** financování unijních aktivit. Takto dlouhé období bylo často kritizováno z hlediska schopnosti EU reagovat na nenadálé krize a výzvy a nedostatečné flexibility rozpočtu. Tento problém se Komise snaží řešit prostřednictvím několika opatření. Navrhuje reformu zvláštních nástrojů, které v současné době stojí mimo víceletý finanční rámec, navýšení rozpočtových rezerv, jež bude možné přesouvat mezi jednotlivými kapitolami rozpočtu, a snížení současného počtu rozpočtových položek.

Ke změně dochází i u **celkového objemu unijního rozpočtu**. Přestože Evropská komise v debatě o nastavení VFR po roce 2020 čelila tlaku některých členských zemí na snížení výdajů z rozpočtu EU a tedy celkového nenavyšování prostředků v nadcházející finanční perspektivě, navrhla mírné zvýšení rozpočtu ve výši 1,114 % HND EU 27. Tímto krokem reagovala na řadu výzev, se kterými se unijní rozpočet bude muset po roce 2020 vyrovnat. Snažila se tak vypořádat nejenom s odchodem Spojeného království, který přinese výpadek 8 % příjmů rozpočtu Unie, ale i nutností zvýšit finanční alokaci na nové priority EU, jako jsou migrace či vnitřní a vnější bezpečnost, a udržení určité výše financování tradičních priorit typu kohezní a společné zemědělské politiky. Dle tohoto návrhu by Česká republika měla i po roce 2020 zůstat čistým příjemcem finančních prostředků z EU, byť již nikoli v takové míře jako v současném finančním rámci.

Navýšení celkového objemu rozpočtu je doprovázeno i návrhy na vytvoření nových vlastních zdrojů Unie a postupným **zrušení slev** z odvodů členských zemí do unijního rozpočtu. Komise představila tři typy nových **vlastních zdrojů Unie**. Jedná se o zdroj založený na společném konsolidovaném základu daně z příjmů právnických osob, dále o zdroj vycházející z příjmů z evropského systému obchodu s emisemi a o zdroj založený na poplatku za objem nerecyklovaných plastových obalových materiálů. Podle propočtů Komise tyto zdroje by měly představovat kolem 12 % celkových příjmů rozpočtu Unie.

Pokud jde o výdajovou část rozpočtu, Komise předložila návrhy, které byly již delší dobu v debatě o budoucí podobě VFR po roce 2020 akcentovány. Evropská komise tak zcela dle očekávání navrhla **navýšení finančních alokací na nové priority**. K největšímu navýšení dochází u migrace a ochrany hranic, dále pak na bezpečnost a vnější činnost Unie.

Dále Komise dle očekávání zvýšila prostředky na aktivity financované prostřednictvím **centrálně řízených unijních programů** – např. u programu Erasmus+ či programu Horizont 2020. Pro Českou republiku tento typ programů, vyjma programu Erasmus+, představuje velkou výzvu, neboť dosavadní stav čerpání ukazuje ne příliš velkou schopnost českých aktérů těchto prostředků využívat. Obdobná situace v České republice panuje v oblasti **nových finančních nástrojů**, jako jsou úvěry, garance či záruky, jejichž posílení Evropská komise v nadcházející finanční perspektivě prosazuje.

Naopak dochází ke **snížení alokací na tradiční výdajové politiky Unie** – kohezní politiku a společnou zemědělskou politiku, které zároveň pro Českou republiku představují prioritní oblasti výdajové stránky unijního rozpočtu. U obou tradičních politik dochází nejenom ke snížení alokace, ale také k dílčím změnám pro jejich implementaci v jednotlivých členských zemích Unie. Jedná se například o změnu výše spolufinancování aktivit podporovaných u kohezní politiky, či výši zastropování přímých plateb u společné zemědělské politiky.

Důležitým aspektem debaty o finální podobě VFR po roce 2020 je i **časový rámec pro jednání**. Na evropské úrovni je patrná snaha dojednat základní parametry nastavení víceletého finančního rámce do jara 2019, aby byly schváleny ještě před volbami do Evropského parlamentu. Pro Českou republiku představují tato jednání velkou výzvu jak z hlediska priorit, tak i schopnosti plně využít možností čerpání finančních prostředků z unijního rozpočtu.

Rámec diskuze kulatého stolu

Diskuze kulatého stolu Národního konventu o EU do určité míry navázala svým obsahem na diskuzi z roku 2017, kdy se debatovalo o budoucí podobě víceletého finančního rámce a kohezní politiky po roce 2020. 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.

Debata se soustředila na **tři základní otázky**:

- 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 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 podporu nástrojů založených na národních obálkách a grantovém financování?

Podkladem pro debatu v rámci kulatého stolu byl diskuzní materiál na téma podoba víceletého finančního rámce po roce 2020, který vypracoval tým autorů Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM ve složení Lubor Lacina a Zuzana Kasáková, a dvě diskuzní stanoviska. První stanovisko formulovalo Ministerstvo financí ČR, druhé Petr Zahradník, člen Evropského hospodářského a sociálního výboru a poradce prezidenta Hospodářské komory České republiky.

Jednání Národního konventu zahájil státní tajemník pro evropské záležitosti **Aleš Chmelař**, který zdůraznil význam tématu nejenom pro debatu na evropské úrovni, ale především na úrovni národní. Akcentoval důležitost shody na formulaci priorit České republiky a schopnosti tyto priority prosadit během vyjednávání o podobě VFR po roce 2020. Tyto priority by měly být podle státního tajemníka co nejefektivnější jak z hlediska EU, tak i fungování České republiky v Unii. Jednou z největších otázek je celkový objem finančních prostředků, protože EU odchodem Spojeného království přichází o důležitý zdroj příjmů. Rovněž vyzdvihl význam nových priorit, nových finančních nástrojů a centrálně řízených programů v navrhovaném rozpočtu EU a nutnost vyrovnat se s poklesem alokací na tradiční priority ČR – kohezi a společnou zemědělskou politiku.

Lubor Lacina představil rámec diskuze, diskuzní otázky a hlavní body podkladového materiálu. Zdůraznil, že v současné době se ochota členských zemí EU přispívat do společného rozpočtu Unie snižuje. V tomto kontextu označil za nereálné robustní navýšení vlastních zdrojů Unie i s ohledem na skutečnost, že jednotlivé členské země jsou již nyní zatíženy velkou mírou zdanění a vytvoření dalších daní by mohlo vést až k ohrožení konkurenceschopnosti EU. Akcentoval rovněž politickou rovinnu jednání o budoucí podobě VFR, kdy zástupci ČR v Radě, resp. Evropské radě by měli prosazovat priority, které byly dohodnuty na národní úrovni. Z hlediska ekonomického aspektu VFR vyzdvihl nutnost podpory hospodářského růstu prostřednictvím infrastrukturních investičních projektů. Své vystoupení ukončil důrazem na využití současného období pro úspěšné čerpání prostředků z centrálně řízených programů EU.

Michal Částecký z Ministerstva financí ČR se ve svém příspěvku věnoval několika aspektům diskutovaného tématu. Zdůraznil časový aspekt vyjednávání o VFR, který klade velké nároky na členské státy, a také komplexnost celé problematiky. Věnoval se rovněž významu kohezní politiky pro ČR a nutnosti prosadit, aby pokles finanční alokace na kohezi nebyl pro ČR radikální. V souvislosti s čerpáním prostředků v rámci této politiky vyzdvihl nutnost zajištění vhodných finančních podmínek pro implementaci evropských fondů tak, aby bylo zajištěno včasné a efektivní čerpání finančních prostředků. Z hlediska zájmů ČR označil navrhovaný systém nových vlastních zdrojů jako ne příliš vhodný pro zavedení. Tyto zdroje navíc nepřispějí k zjednodušení systému VFR. Dále doporučil, aby se ČR v současném období zabývala efektivním čerpáním prostředků z centrálně řízených programů a usilovala o zamezení překryvů s kohezní politikou.

Petr Zahradník se ve svém vystoupení věnoval klíčovému aspektům akcentovaných v debatě o VFR. Prvním principem, který se podle P. Zahradníka vyplatí mít na zřeteli, je evropská přidaná hodnota (European Added Value, EAV) a s ní spojený test subsidiarity. EAV definuje jako princip, v jehož rámci se společné zdroje mají využívat na aktivity, jež mají společný charakter. Druhým klíčovým pojmem je flexibilita, jíž chápe jako možnost rychle realokovat prostředky mezi rozpočtovými kapitolami. Dále za zásadní označil vytvoření nových vazeb rozpočtu EU na dodržování zásad právního státu a na program podpory reforem. S ohledem na větší synergie a propojenost rozpočtu zdůraznil, že příliš ke zjednodušení celého systému nedochází. Uvítal rovněž trend omezování národních obálek a váhy dotací. Příspěvek uzavřel zdůrazněním významu času pro dojednání základních kontur budoucího VFR

do jara 2019, tak aby nový VFR mohl být schválen ještě ve stávajícím složení Evropského parlamentu.

V následné diskusi vystoupili poslanci Evropského parlamentu za Českou republiku a dále celá řada odborníků, akademiků a představitelů sociálních partnerů, jmenovitě **Jaromír Kohlíček** (Evropský parlament), **Petr Mooz** (Zastoupení Evropské komise v ČR), **Olga Letáčková** (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR), **Vladimíra Drbalová** (Svaz průmyslu a dopravy ČR), **Jan Šebesta** (Svaz průmyslu a dopravy ČR), **Pavel Svoboda** (Evropský parlament), **Vladimír Dlouhý** (Hospodářská komora ČR), **Josef Středula** (ČMKOS), **Aleš Chmelař** (Úřad vlády ČR), **Petr Procházka** (Česká bankovní asociace), **Michal Částek** (Ministerstvo financí ČR), **David Škorňa** (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR), **Ivan Gabal**, **Vladimír Špidla** (Masarykova demokratická akademie), **Milan Šubrt** (Asociace samostatných odborů), **Jiří Šteg** a **Robert Zeman**.

Ve svých příspěvcích se vystupující věnovali otázkám formulace priorit pro Českou republiku s ohledem na zajištění konkurenceschopnosti a ekonomického růstu ČR. V této souvislosti byly vneseny i obavy o zajištění konzistentního postoje vůči EU a koordinaci české pozice z důvodu odchodu klíčových aktérů z Úřadu vlády ČR. Akcentovány byly rovněž navrhované změny v oblasti kohezní politiky, především princip tematické koncentrace, změna výše kofinancování a definice kohezních regionů. Předmětem debaty se stala i otázka absorpční kapacity nejenom v případě čerpání prostředků v rámci tradičních politik, ale také u centrálně řízených programů. Diskutovány byly i nové vlastní zdroje a důvody nedostatečného využívání nových finančních nástrojů a čerpání peněz v rámci centrálně řízených programů. Pozornost byla věnována i otázce podpory vědy a výzkumu a problematice evropské přidané hodnoty.

Navrhovaná doporučení

Jednání o nastavení parametrů VFR po roce 2020 bude pro Českou republiku náročné nejenom z hlediska časového rámce na dojednání základních principů pro VFR po roce 2020, ale rovněž z hlediska zajištění konzistentního českého postoje vůči dalším aktérům EU včetně odpovídající úrovně koordinace na národní úrovni. Česká republika by měla věnovat pozornost **dlouhodobé hospodářské strategii**, jež by jasně definovala cíle a priority, kterých chce ČR jako člen EU dosáhnout a jakým způsobem k těmto cílům přispějí finanční prostředky z Evropské unie. V tomto kontextu by měla být **reflektována i očekávaná změna pozice ČR ve vztahu k příspěvku do rozpočtu Unie**. Po roce 2027 se s největší pravděpodobností ČR stane s ohledem na svůj ekonomický růst čistým plátcem do evropského rozpočtu. Vhodná kombinace nových priorit – bezpečnost, obrana, migrace a tradičních včetně podpory vědy a výzkumu je pro ČR klíčová.

Tradičními prioritami pro Českou republiku zůstávají **kohezní a společná zemědělská politika**. Jelikož u nich dochází ke snížení alokovaných prostředků, je pro ČR důležité jasně vymezit oblasti, na které budou moci být peníze využity s ohledem na co největší efektivitu a přínos pro hospodářský růst země. Klíčová je tedy tematická koncentrace na jedné straně, na straně druhé je nutné brát v úvahu rozdíly mezi regiony a jejich potřeby. Měly by být tak **reflektovány i nové výzvy** – jako například otázka sucha a hospodaření s vodou.

Jelikož se mění i výše spolufinancování u čerpání z evropských fondů, je nutné zajistit **dostatečnou absorpční kapacitu** u českých aktérů. Ta je důležitá i v případě čerpání peněz u centrálně řízených programů a využívání nových finančních nástrojů. Za účelem efektivního čerpání peněz z unijního rozpočtu by se Česká republika měla zaměřit i na harmonizaci pravidel pro čerpání prostředků jak v rámci národních obálek, tak i u centrálně řízených programů, a na **odstraňování bariér** legislativního a nelegislativního charakteru na národní úrovni. To je důležité zejména pro malé a střední podniky, které s ohledem na dosud probíhající nároky na příjemce pomoci nejsou příliš ochotny usilovat o peníze z evropských fondů v budoucnu. Navíc by Česká republika měla usilovat o odstranění duplicit, kdy některé aktivity jsou podporovány nejenom v rámci národních obálek, ale i v rámci centrálně řízených programů, a naopak podporovat vzájemnou provázanost a komplementaritu.

Posilování **využívání nových finančních nástrojů** je pro ČR velkou výzvou, jelikož dosud nebyla schopna čerpat prostředky z těchto nástrojů v dostatečné míře. ČR by měla identifikovat, kde trh selhává, kde existuje tržní mezera, na jejíž uzavření je možné využít právě finanční nástroje. Veřejné prostředky by neměly nahrazovat soukromé zdroje ani jim konkurovat, nýbrž, je doplňovat. Za tímto účelem by ČR mohla například zvážit urychlení transformace Českomoravské záruční a rozvojové banky (ČMZRB) v Národní rozvojovou banku. Tato banka by měla sloužit jako jedno kontaktní místo pro zájemce o využití těchto nových finančních nástrojů, poskytovat jim informace, servis a úzce spolupracovat i s relevantními státními institucemi.

Česká republika by příležitosti v rámci finančního rámce měla využít nejen na posílení **využívání nových finančních nástrojů**, ale rovněž i dosažení větší míry čerpání prostředků v rámci centrálně řízených unijních programů. I v tomto případě by měla ČR zvážit zřízení jednoho koordinačního místa, které by disponovalo odpovídajícími informacemi o jednotlivých programech, poskytovalo potenciálním žadatelům odpovídající servis a komunikovalo s úspěšnými žadateli. Kontaktní místo by mělo nastavit takovou infrastrukturu, v jejímž rámci by mimo jiné dokázalo vhodně propojit žadatele s příjemci a sdílet tak příklady dobré praxe. Odchodem Spojeného království jakožto jednoho z největších příjemců prostředků z těchto programů a navýšení alokace na nadcházející VFR se nabízí pro české aktéry velká příležitost o tyto prostředky soutěžit.

Evropská komise navrhla systém **nových vlastních zdrojů**, který celý systém VFR po roce 2020 spíše komplikuje a snižuje jeho transparentnost. Navíc nové zdroje nepřinesou snížení vysoké závislosti rozpočtu EU na financování z národních zdrojů.

V kontextu celkového nastavení VFR 2020+ se diskutovala i problematika evropské přidané hodnoty – její definice a uchopení. V Evropské unii nepanuje jednoznačná shoda na obsahu tohoto termínu, což by bylo vhodné změnit.

Navrhovaná doporučení:

1. Pozice České republiky v rámci jednání o VFR po roce 2020 by měla jasně **vycházet z dlouhodobé hospodářské strategie**, která komplexně zhodnotí současný stav, identifikuje priority a formuluje scénáře v souvislosti s možnou změnou pozice ve vztahu k rozpočtu EU z čistého příjemce na čistého přispěvatele.
2. Pro Českou republiku **zůstávají prioritami** pro VFR po roce 2020 **kohezní a společná zemědělská politika**. V jejich rámci je ale potřebné **reagovat i na nové výzvy**, jako je například hospodaření s vodou a boj se suchem a degradací půdního fondu.
3. Česká republika by se měla zaměřit na **zjednodušení nastavení VFR po roce 2020 a zajištění jeho transparentnosti**. EU by měla mít jednoduchý a transparentní systém příjmů. Není proto potřeba zavádět nové zdroje rozpočtu EU.
4. S ohledem na větší využití **nových finančních nástrojů** na VFR 2020+ by bylo vhodné zřídit **jedno kontaktní místo v ČR** pro tyto nástroje. Vhodnou platformou se jeví transformovaná Českomoravská záruční a rozvojové banka. Současný VFR by měl být využit na přípravu bezproblémového čerpání prostředků z těchto nástrojů v nadcházejícím VFR.
5. Česká republika by měla zřídit **kontaktní místo i pro centrálně řízené programy**, na jejichž čerpání bylo alokováno více finančních prostředků, a zajistit tak dostatečné zázemí pro potenciální žadatele o podporu, která by měla vést k větší úspěšnosti čerpání těchto prostředků.
6. Česká republika by se měla zaměřit na prosazení tematické koncentrace, harmonizaci pravidel pro čerpání v rámci tradičních priorit a u centrálně řízených programů a odstraňování legislativních a nelegislativních bariér na národní úrovni, **aby se zvýšila absorpční kapacita**, zejména u malých a středních podniků.

Tento text není prostým zápisem jednotlivých příspěvků, které byly v diskuzi předneseny. Neobsahuje tedy vše, co bylo v diskuzi 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, 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).