



# NÁRODNÍ KONVENT

## **Střednědobá revize Víceletého finančního rámce, finanční plánování EU po roce 2020 a princip European Added Value**

Shrnutí a doporučení vyplývající z diskuze kulatého stolu  
Národního konventu o EU konaného dne 14. října 2016

Doporučení vypracovali Zuzana Kasáková a Lubor Lacina.



## Úvod do problematiky

Víceletý finanční rámec (VFR) představuje základní pilíř fungování Evropské unie. Na sedmileté období vymezuje rozpočtové priority EU. Struktura rozpočtu EU nedoznala za poslední dekády zásadnějších změn. Tradičně dominantní postavení mají společná zemědělská politika (SZP) a kohezní politika. Výdaje v těchto politikách představují více než tři čtvrtiny výdajů rozpočtu EU. Finanční náročnost těchto politik, které jsou čerpány v rámci předem dohodnutých alokací pro členské země EU (tzv. národních obálek), snižují možnost podpory jiných oblastí politik. Tato rigidita je navíc umocněna i celkovými výdajovými stropy definovanými VFR na úrovni 1% HND EU.

Vyjednávání o Víceletém finančním rámci představuje náročný diplomatický proces, který zpravidla začíná dva až tři roky před začátkem nového finančního období. Jednotliví aktéři kteří jsou do tohoto procesu zapojeni, tedy instituce EU a členské státy, hájí odlišné a často i protichůdné zájmy. V obecné rovině lze konstatovat, že členské státy zauímají spíše konzervativnější postoje a dávají přednost podpoře oblastí, ve kterých mají garantovány národní obálky, zatímco unijní instituce – Evropský parlament a Evropská komise – podporují vyšší alokace pro centrálně spravované programy reflektující celoevropské priority. Členské státy se při vyjednávání VFR a následném prosazování svých priorit řídí především výpočtem svých čistých pozic vůči rozpočtu EU. Tato skutečnost vede k rozdílnému přístupu k rozpočtu i mezi členskými státy EU. Členské země, které jsou čistými plátcí do rozpočtu EU (Německo, Nizozemí, Švédsko, Francie), usilují o nastavení a dodržování stropů u plateb do rozpočtu EU. Naopak státy, které se nacházejí v pozici čistých příjemců, se zpravidla snaží o zachování benefitů z unijního rozpočtu (především země vstupující do EU po roce 2004).

V polovině září 2016 zveřejnila Evropská komise revizi stávajícího finančního rámce. Učinila tak v době, kdy se EU musí vyrovnávat s odchodem Spojeného království z EU, dopady ekonomické a migrační krize, které jsou spojeny i se zajištěním vnitřní a vnější bezpečnosti Unie. Komise ve své zprávě tyto výzvy reflektovala a navrhla přijetí takových opatření, která by EU jako celku pomohla těmto výzvám čelit. Zároveň identifikovala několik oblastí, v nichž by se měla zvýšit finanční alokace. Jedná se o některé komunitární programy a specifické fondy, jakými jsou např. Evropský fond pro strategické investice, Horizont 2020, Nástroj pro propojení Evropy, Erasmus+, či Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí. Jedná se o oblasti, které Komise považuje za nejvyšší evropskou přidanou hodnotu (*European Added Value*, EVA). A právě tento termín se stává důležitým narativem pro vyjednávání VFR po roce 2020. Přestože byl tento princip diskutován již během vyjednávání o Víceletém finančním rámci na období 2014–2020, jeho akcentace v souvislosti s revizí VFR a přípravou nového finančního rámce je zřejmá. Debatu v souvislosti s EVA významně ztěžuje neexistence jednotně přijímané definice tohoto principu. Každá instituce EU i členské státy formulují tento pojem odlišně.

## Rámec kulatého stolu

Diskuze kulatého stolu Národního konventu o EU navázala svým obsahem na diskuzi z roku 2014, kdy se debatovalo o kohezní politice a jejím nastavení v programovém období 2014–2020. Diskuze 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 tři základní otázky:

1. Jaké chápání, vč. odkazu na konkrétní politiky či nástroje, principu evropské přidané hodnoty by ČR měla prosazovat, aby pokud možno co nejlépe obhájila své priority při vyjednávání nového VFR?
2. Jaké věcné priority by ČR měla prosazovat při vyjednávání příštího VFR po roce 2020 vzhledem k její postupně se měnící čisté pozici následkem socio-ekonomickému růstu v ČR a rovněž proměny její relativní pozice vůči ostatním členským státům EU (i v souvislosti s Brexitem)?
3. Je ČR v blízké budoucnosti schopna používat efektivně unijní programy, jakými jsou například HORIZONT 2020 či CEF (ve své nekohezní části) a nové finanční nástroje, nebo by se i nadále měla soustředit především na podporu nástrojů založených na národních obálkách a grantovém financování?

Podkladem pro debatu v rámci kulatého stolu byl diskuzní materiál na téma střednědobé revize Víceletého finančního rámce, finančního plánování EU po roce 2020 a princip European Added Value, který vypracoval tým autorů Institutu pro evropskou politiku EUROPEUM ve složení Radomír Špok, Lubor Lacina a Zuzana Kasáková, a dvě diskuzní stanoviska. První stanovisko formuloval Michal Částek, odbor Národního fondu Ministerstva financí ČR, druhé Petr Zahradník, člen Evropského hospodářského a sociálního výboru, poradce prezidenta Hospodářské komory ČR a ekonomický poradce České spořitelny.

Diskuzi zahájil státní tajemník pro evropské záležitosti Tomáš Prouza, jenž akcentoval důležitost tématu pro Českou republiku a jejího dalšího fungování v rámci Evropské unie. Zdůraznil proměny evropské politiky v kontextu vnějších událostí, zejména s ohledem na otázku bezpečnosti a migrace. Dále uvedl, že Česká republika bude nucena reagovat na dva okruhy problémů, se kterými se nedokázala dosud příliš dobře vypořádat – otázku čerpání dotací a využívání inovativních finančních nástrojů. Debatu o nastavení finančního rámce po roce 2020 bude zastřešovat diskuze o evropské přidané hodnotě, přičemž nejednotná definice tohoto pojmu umožňuje různé interpretace. Česká republika si tak bude muset stanovit, co pro ni evropská přidaná hodnota znamená, z jaké perspektivy bude na ni nahlížet.

Zuzana Kasáková ve svém vystoupení představila rámec diskuze, diskuzní otázky a hlavní body podkladového materiálu. Zmínila specifika víceletého finančního rámce. Jeho tradiční členění do oblastí, které jsou podporovány formou tzv. národních obálek, typicky kohezní a společná zemědělská politika (SZP). Přičemž tento přístup může být narušen větším důrazem

na celoevropské priority v členění rozpočtu EU. Obdobně se lze zamýšlet nad zachováním dosavadního sedmiletého období rozpočtu EU a jeho stropu v příjmové části. Dále se zabývala klíčovými body revize stávajícího finančního rámce z pera Evropské komise. V tomto kontextu zdůraznila, že lze očekávat tlak Komise na zvýšení objemu centrálně spravovaných prostředků (např. Erasmus+, Horizont 2020), které považuje za oblasti s evropskou přidanou hodnotou, a to i s ohledem na neschopnost některých členských zemí (včetně ČR) čerpat finanční prostředky ze strukturálních fondů. Své vystoupení uzavřela úvahou nad využitím nástrojů flexibility, možností vytvoření rozpočtu pro země Eurozóny a nad dopadem Brexitu na rozpočet EU, který by podle propočtů neměl být zásadní.

Michal Částek se ve svém příspěvku věnoval několika aspektům diskutovaného tématu. Potvrdil nejednotnou definici evropské přidané hodnoty. Perspektivu EVA zmínil i ve vztahu ke kohezní politice a také v souvislosti s unijními programy, v jejichž rámci české subjekty nejsou příliš schopny čerpat finanční prostředky. V kontextu budoucího nastavení kohezní politiky se zamýšlel nad tím, zda by tato politika měla být otevřena všem regionům a členským zemím EU či zda by měla být zaměřena pouze na podporu méně rozvinutých oblastí EU. V této souvislosti zmínil i zvyšování hospodářské úrovně ČR v rámci EU, což se projeví nižším objemem alokovaných prostředků pro ČR. Dále konstatoval, že finanční nástroje sice mají své limity, ale jejich význam bude narůstat, a proto je nutné se na ně připravit a naučit se je efektivně využívat.

Petr Zahradník z ECOSOC ve svém vystoupení podtrhl význam střednědobé revize víceletého rámce jako platformy pro definování priorit po roce 2020. V tomto kontextu je nutné podle Zahradníka usilovat o dosažení souladu mezi prioritami ČR a Evropské unie jako celku za respektování principu subsidiarity. Formuloval čtyři základní scénáře pro Českou republiku a pět faktorů, které se v debatě o novém rámci objevují a přinášejí do systému novou kvalitativní úroveň. V tomto kontextu se zabýval významem evropské přidané hodnoty a zdůraznil, že její definice by měla být spojená s mírou integrity, kterou bude EU vykazovat. Pozornost věnoval i kohezní politice a jejímu nastavení i s ohledem na ekonomický růst českých regionů. Vyjádřil se také k dopadu Brexitu, jehož vliv by se podle jeho názoru neměl přeceňovat.

V následné diskuzi vystoupila celá řada odborníků, akademiků a představitelů sociálních partnerů, jmenovitě Lubor Lacina (Mendelova univerzita), Olga Sehnalová (poslankyně Evropského parlamentu), Bohumír Dufek (Asociace samostatných odborů), Pavlína Žáková (Zastoupení Evropské komise v ČR), Jaroslav Šulc (ČMKOS), Ladislav Minčíč (Hospodářská komora ČR), Olga Letáčková (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR), Martin Povejšil (Stálé zastoupení ČR při EU), Irah Kučerová (Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy), Jiří Šteg (Evropský parlament), Josef Palán (Kancelář Poslanecké sněmovny PČR), Martin Kučera (Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR), Martina Berdychová (Asociace nestátních neziskových organizací ČR), Dana Beková (Svaz měst a obcí ČR), Ivo Šlosarčík (Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy), Michal Částek (Ministerstvo financí ČR), Evžen Mrázek (Ministerstvo financí ČR) a Ivo Ryšlavý (Ministerstvo vnitra ČR). Vystupující se ve svých příspěvcích věnovali zejména stávající podobě kohezní politiky a podpoře národních obálek, celoevropským prioritám, postavení unijních programů v celkovém nastavení víceletého

finančního rámce a jeho časovému vymezení. Diskutována byla také vhodná definice principu evropské přidané hodnoty a dopadu Brexitu na rozpočet EU.

## Navrhovaná doporučení

---

Debata o revizi současného Víceletého finančního rámce včetně přípravy nové finanční perspektivy je a bude rámována principem evropské přidané hodnoty. Neexistence jednotné definice tohoto principu klade velké nároky na jeho použití v praxi. V obecné rovině se jedná o princip podpory politik, které jsou spojeny s prioritami EU a jejich realizace v členských zemích EU nabývá celoevropského charakteru. Princip evropské přidané hodnoty by neměl být vnímán pouze z ekonomické perspektivy, ale i v neekonomických aspektech (např. příklady dobré praxe či administrativní reformy).

Česká republika by měla usilovat o soulad mezi prioritami rozpočtu EU a prioritami rozpočtu národního. Příjmy z rozpočtu EU by na jedné straně měly zvyšovat kapacitu vybraných položek českého rozpočtu nebo cílit na priority, které rozpočet ČR není schopen financovat. Česká republika by tak měla jasně formulovat priority, které budou vycházet z debaty širokého spektra aktérů na lokální, regionální a národní úrovni. A koordinovat jejich prosazení a přijetí nejen směrem dovnitř, v rámci ČR, ale i navenek ve spolupráci s členskými zeměmi EU za využití platformy spolupráce typu V4. Osamocená země není schopna v rámci EU27 své priority prosadit.

Česká republika by měla také usilovat o větší koncentraci výdajů a o jejich prioritizaci. Měla by zamezit strategii plošného pokrytí „bílých míst“. Dobré zkušenosti s efektivním využitím prostředků rozpočtu EU existují například s infrastrukturními projekty typu transevropských dopravních sítí.

Podpora kohezní politiky v rozpočtu EU patří mezi priority současné vlády. ČR se ale potýká s nedostatečným čerpáním strukturálních fondů. V kontextu trendu posilování komunitárních programů lze očekávat změny ve výši financování kohezní politiky po roce 2020. Česká republika by se měla na tuto možnost připravit a nastavit systém tak, aby české subjekty měly možnost peníze efektivně čerpat. Jelikož ČR není příliš úspěšná ani v čerpání komunitárních programů (např. u programu Horizont 2020 ČR čerpá kolem 30 %–40 % celkového příspěvku ČR na tento program), je nutné se zaměřit i na tyto programy. Jednou z možných odpovědí je prohloubení spolupráce mezi evropskou úrovní, která má daný program v gesci, národní úrovní a jednotlivými subjekty v České republice, doplněné představením 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.

V souladu s větší koncentrací výdajů a priorit by měla Česká republika usilovat i o zjednodušení procedur a snižování administrativní zátěže čerpání prostředků z rozpočtu

EU. Tato koncentrace by měla rovněž zabránit duplicitám podpory oblastí v rámci národních obálek a celoevropských programů.

Jedním z největších současných ale i budoucích problémů celé EU je ekonomický růst. Většina ekonomik ho má nižší než před krizí v roce 2008. Jednou z priorit by mohlo být nasměrování prostředků z rozpočtu EU právě na podporu ekonomického růstu.

Lze očekávat pokračování trendu odklonu od grantů/dotací směrem k půjčkám, které na rozdíl právě od dotací jsou schopny garantovat udržitelnost a návratnost. ČR by měla jasně specifikovat oblasti, ve kterých je efektivnější využít finanční nástroje a ty, v nichž je vhodnější zachovat grantové financování. ČR by se měla také naučit lépe využívat nových finančních nástrojů.

Pro efektivní fungování Víceletého finančního rámce, které klade důraz jak na prediktabilitu, tak na schopnost přizpůsobení se novým prioritám EU, by měla ČR prosazovat zachování současného sedmiletého období za využití jasně definovaných a transparentních nástrojů flexibility. Zároveň by měla prosazovat současné zachování závazkových stropů rozpočtu ve výši 1 % HND EU.

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

- 1.** Česká republika by měla formulovat princip evropské přidané hodnoty, který by byl založen na podpoře politik spojených s prioritami Evropské unie, jejichž realizace v členských zemích nabývá celoevropského charakteru. Princip EVA by neměla ČR vnímat pouze v ekonomické rovině, ale i v rovině neekonomické.
- 2.** Česká republika by měla usilovat o zajištění souladu mezi prioritami rozpočtu EU a prioritami rozpočtu národního. Formulace priorit by měla vycházet z debaty širokého spektra aktérů na různých úrovních rozhodování. Za účelem jejich prosazení by měla ČR zajistit koordinaci postojů nejen směrem dovnitř, ale i navenek ve spolupráci s obdobně smýšlejícími zeměmi EU.
- 3.** Česká republika by měla usilovat o efektivní využití prostředků z rozpočtu EU. Z tohoto důvodu by měla prosazovat větší koncentraci výdajů a jejich prioritizaci. A to zejména s ohledem na předpokládané snižování prostředků na kohezní politiku a nedostatečného čerpání peněz jak ze strukturálních fondů, tak i celoevropských programů. ČR by se také měla snažit o zjednodušení procedur a snižování administrativní zátěže čerpání prostředků z rozpočtu EU a odstranění duplicit podpory v rámci národních obálek a celoevropských programů.
- 4.** Česká republika by měla definovat oblasti, ve kterých je efektivnější využít finanční nástroje a ty, v nichž je vhodnější zachování dotačních programů.

**5.** Česká republika by měla podporovat využívání prostředků z rozpočtu EU na podporu ekonomického růstu, zaměstnanosti a investic, s cílem dosáhnout rostoucí konvergence mezi a v členských státech.

**6.** Česká republika by měla prosazovat zachování sedmiletého finančního rámce pro celou EU a trvat na jasně definovaných a transparentních nástrojích flexibility.

*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) a na Twitteru [@KonventEU](https://twitter.com/KonventEU).