

PODKLADOVÝ DOKUMENT PRO KULATÝ
STŮL NÁRODNÍHO KONVENTU O EU
28. 3. 2025

TÉMA KULATÉHO STOLU:

Česko a priority nového víceletého finančního rámcce 2028–2034

Ing. Josef Bič, Ph.D.
Mgr. Ing. Filip Křenek

 EUROPEUM
INSTITUT PRO EVROPSKOU POLITIKU
INSTITUTE FOR EUROPEAN POLICY

 VŠE / VYSOKÁ
ŠKOLA EKONOMICKÁ
V PRAZE



Spolufinancováno
Evropskou unií

1. Jak by měl vypadat víceletý finanční rámec od roku 2028 a jaké by měly být jeho hlavní priority z pohledu ČR?

Víceletý finanční rámec (dále jen „VFR“, anglicky: Multiannual Financial Framework/MFF) je klíčovým rozpočtovým nástrojem EU. Určuje jak výdajovou, tak příjmovou složku dlouhodobého evropského rozpočtu. Při jeho vyjednávání se rozhoduje o celkových výdajích nejen v tradičních oblastech, jako je zemědělství nebo politika koheze, ale také o nových prioritách, kam ve stávajícím období 2021-2027 patří zejména zelená a digitální transformace, v tom příštím zde budou pravděpodobně prominentně figurovat oblasti jako obrana a konkurenceschopnost, které rovněž patří mezi priority ČR. Lze také očekávat, že významnou položkou v evropském rozpočtu bude i nadále tvořit podpora Ukrajiny a její rekonstrukce.

Návrh příštího finančního rámce pro období od roku 2028 má Evropská komise předložit nejpozději 1. července 2025.¹ Jednání o víceletém finančním rámci je na evropské úrovni jedním z těch nejdůležitějších a nejzdlouhavějších. Probíhá zvláštní legislativní procedurou, při níž je zapotřebí jednomyslnosti členských států v Radě EU, což jednání činí zvláště složitým, a návrh následně schvaluje Evropský parlament. Na úrovni Rady EU probíhají přípravná jednání, případně jednání techničtějšího rázu, nejdůležitější a finální politická rozhodnutí však přijímá Evropská rada v podobě svých závěrů.² Neformální jednání o podobě návrhu Komise probíhají již nyní, a to jak na pracovní, tak na politické úrovni – nový Evropský komisař pro rozpočet s tímto programem nyní objíždí členské státy³ a Komise spustila veřejnou konzultaci k tomuto tématu.⁴ První formální jednání o

¹ Evropská unie. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/2093, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021 až 2027. 17. prosince 2020. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj/eng>.

² Viz např.: Rada EU. Závěry zasedání Evropské rady, 10.–11. prosince 2020. <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf>.

³ Evropská komise. Tour d'Europe: Consulting Europeans on the EU budget. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/motion/tour-deurope_en.

⁴ Evropská komise. Have your say: EU's next long-term budget (MFF) – implementing EU funding with Member States and regions. 12. února 2025.

https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14520-EUs-next-long-term-budget-MFF-implementing-EU-funding-with-Member-States-and-regions_en.

VFR je naplánováno na Evropské radě ve dnech 20-21. března 2025, avšak přijetí substantivních závěrů se neočekává.

Komise nyní rovněž představila hrubé obrysy příštího VFR,⁵ včetně většího zaměření na efektivitu, přidanou hodnotu a zjednodušování. Zároveň zdůrazňuje potřebu větší flexibility, aby rozpočet dokázal lépe reagovat na krizi. K jeho navýšení či otázce společného zadlužení se přímo nevyjadřuje, ale uvádí nutnost zajistit stabilní financování s ohledem na nové priority, včetně obrany, klimatu a konkurenceschopnosti. Zároveň chce lépe propojit výdaje s klíčovými prioritami a posílit podmíněnost právního státu. Debata o českých prioritách v rámci budoucího VFR je proto více než příhodná a Česko by do ní mělo aktivně vstupovat.

Délka příštího víceletého rámce

VFR byl v posledních třech dekadách stanovován vždy na sedmileté období. Článek 312 Smlouvy o fungování EU však pouze vyžaduje, aby jeho trvání bylo nejméně pět let. Pravidelně se proto s příchodem nového finančního období otevírá debata o jeho délce. Evropský parlament⁶ i Evropská komise⁷ před rokem 2020 podpořily zkrácení rámce na pět let, respektive formát 5+5, ve kterém jsou hlavní institucionální parametry nastavené na deset let, ale prioritní oblasti financování je možné flexibilně přizpůsobit s ohledem na pětiletý mandát Parlamentu i Komise. V návrhu zprávy rozpočtového výboru Parlamentu z ledna 2025,⁸ který má sloužit jako podklad pro diskuzi o příštím VFR, tentokrát konkrétní návrh na zkrácení rámce zatím nefiguruje. Zpráva sice zdůrazňuje větší flexibilitu, zároveň však upozorňuje na důležitost dlouhodobého směřování.

⁵ Evropská komise. *The road to the next multiannual financial framework*. COM(2025)46. 11.2.2025. https://commission.europa.eu/document/download/6d47acb4-9206-4d0f-8f9b-3b10cad7b1ed_en.

⁶ Evropský parlament. *Preparation of the Post-Electoral Revision of the MFF 2014-2020: Parliament's Input Ahead of the Commission's Proposal*. P8_TA(2016)0309, 2016. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0224_EN.html.

⁷ Evropská Komise. *Reflection Paper on the Future of EU Finances*, COM(2017)358, 28. června 2017. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5f9c0e27-6519-11e7-b2f2-01aa75ed71a1>

⁸ Evropský parlament. *Draft report on a revamped long-term budget for the Union in a changing world*. 2024/2051(INI), 29. ledna 2025. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/BUDG-PR-766828_EN.pdf.

Z pohledu členských států se sedmiletý model fungování osvědčil, jelikož zaručuje stabilitu a předvídatelnost při čerpání.⁹ Vzhledem k tomu, že 70 % rozpočtu je rozdělováno v režimu sdíleného managementu,¹⁰ v němž hrají členské státy a jejich orgány klíčovou roli, je v zájmu Česka tento cyklus nadále zachovat. Příští finanční období by proto mělo pokrývat roky 2028-2034. Prostředky z aktuálního sedmiletého rámce navíc bude možné dočerpávat ještě tři roky po jeho skončení díky tzv. pravidlu $n+3$, které Česko aktivně prosazovalo při evropských jednáních.¹¹ Model 7+3 tedy může fungovat i v následujícím období s potřebou menších zásahů do existujících pravidel. Dlouhodobá jistota a finanční stabilita je navíc důležitá z hlediska podpory strategických investičních projektů.

Velikost evropského rozpočtu

V letech 2021–2027 dosáhl dlouhodobý evropský rozpočet velikosti 1,074 bilionu EUR (v cenách z roku 2018, v běžných cenách cca 1,211 bilionu EUR), tedy 160–180 mld. EUR ročně.¹² Vlastní zdroje VFR jsou v tomto období zastropovány na 1,40 % hrubého národního důchodu (HND)¹³ EU (v předešlém období 2014-2020 to bylo 1,23 %), čímž je dán také strop pro celkové výdaje společného evropského rozpočtu.¹⁴ Pro srovnání, výdaje členských států EU dosahují v průměru téměř 50 % jejich HDP, v ČR to bylo v roce

⁹ Bachtrögl, Julia. „A Neglected Aspect of the Debates on the EU Budget: Duration of the MFF.“ *Intereconomics* 53, č. 4 (2018). <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2018/number/4/article/a-neglected-aspect-of-the-debates-on-the-eu-budget-duration-of-the-mff.html>.

¹⁰ Evropská komise. *Funding and Tenders: Funding Management Mode*. https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_en.

¹¹ Ministerstvo financí ČR. *Prostředky alokované pro ČR - Programové období 2021–2027*. 19. října 2021. <https://www.mfcr.cz/cs/zahranici-a-eu/hospodareni-eu/prostredky-alokovane-pro-cr/programove-obdobi-2021-2027>.

¹² Evropská komise. *The 2021–2027 EU Budget – What’s New?* https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en.

¹³ HND je HDP očištěné o čisté prvotní důchody od nerezidentů, resp. nerezidentům. V ČR je ukazatel HND dlouhodobě nižší a tento rozdíl tvoří zejména platby dividend do zahraničí, které v letech 2015-2020 každoročně překračovaly 300 mil. Kč. V roce 2023 se jednalo o rozdíl cca 110 mil. Kč, tedy okolo 1,5 % HDP. viz Český statistický úřad. *Hrubý národní důchod ČR 1990–2023*. https://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.presmsocas?jmeno_tabulka=M%202&rokod=1990&rokdo=2023&mylang=CZ&priznak=M00014%.

¹⁴ Evropská komise. *EU Budget Revenue Ceilings*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/revenue-ceilings_en.

2023 44 % českého HDP.¹⁵ Evropský rozpočet tak má velikostí proti členským státům velmi omezené možnosti, do nichž se ovšem musí současně propsat často si konkurující priority a pohledy 27 zemí. Dle článku 310 Smlouvy o fungování EU musí být evropský rozpočet vyrovnaný co do příjmů a výdajů, čímž se liší od národních rozpočtů.

Ve snaze nastartovat ekonomiku po poklesu v důsledku pandemie COVID-19 byl kromě standardního VFR 2021-2027 přijat také program Next Generation EU (NGEU), z něhož je financován zejména tzv. Nástroj pro oživení a odolnost (RRF). V souvislosti s jeho zavedením byl v tomto případě pomyslný výdajový strop celkových výdajů EU (tedy VFR + NGEU) navýšen až k 2 % HND. Tento mimořádný nástroj v hodnotě 750 mld. EUR (v cenách z roku 2018, dnes cca 807 mld. EUR)¹⁶ je financován mimo běžné rozpočtové mechanismy VFR prostřednictvím emise společných evropských dluhopisů. Z jeho celkového objemu tvořily cca 360 mld. EUR půjčky, které budou členské státy splácet samostatně, a 390 mld. EUR granty (cca 416 mld. EUR v běžných cenách), jejichž splácení by mělo být hrazeno ze společného evropského rozpočtu v rámci příštího VFR.¹⁷

Splácení tohoto dluhu, které je plánováno na roky 2028-2058 proto významně zatíží příští evropský rozpočet. Přestože jsou splátky rozloženy na 30 let, první splátka v roce 2028 se odhaduje na 25-30 mld. EUR.¹⁸ S tím, jak se bude výše jistiny postupně snižovat, tak bude klesat i výše splátek. Pro srovnání, pokud by tato suma byla splácena z rozpočtu EU, odpovídala by v letošním roce přibližně dvěma třetinám plateb na kapitolu koheze, odolnosti a hodnoty, na které je v roce 2025 vyhrazeno 44,5 mld. EUR.¹⁹

Výše splátek se může v budoucnu měnit v závislosti na vývoji finančních trhů, rozpočtových možnostech EU a (potenciálních) rozhodnutích členských států. Z hlediska

¹⁵ Eurostat. *Government Finance Statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics.

¹⁶ Evropská komise. *Recovery Plan for Europe*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en.

¹⁷ Rada EU. *NGEU COVID-19 Recovery Package*. <https://www.consilium.europa.eu/cs/infographics/ngeu-covid-19-recovery-package/>.

¹⁸ Claves, Grégory, Conor McCaffrey a Lennard Welslau. „What Will It Cost the European Union to Pay Its Economic Recovery Debt.“ Bruegel, 9. října 2023. <https://www.bruegel.org/analysis/what-will-it-cost-european-union-pay-its-economic-recovery-debt>.

¹⁹ Vypočteno na základě dat z: Rada EU. *EU budget for 2025: Council and Parliament reach agreement*. 16. listopadu 2024. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/16/eu-budget-for-2025-council-and-parliament-reach-agreement/>

rozpočtových priorit ČR je proto nezbytné vyjasnit pozici k novým vlastním zdrojům do rozpočtu EU. I při zachování přibližně stejné úrovně stávajícího sedmiletého rámce jde o nemalé sumy určené na splácení evropského dluhu.

Velikost příštího VFR ovlivní také politika rozšiřování a zejména výdaje na obnovu Ukrajiny, které se odhadují na 383 mld. EUR během následujících deseti let.²⁰ Byť celá tato částka nemusí plynout z evropského rozpočtu, nový VFR musí s těmito mimořádnými výdaji počítat. Při započtení dalších nových priorit, kam patří zejména podpora obrany a konkurenceschopnosti tak lze od Komise s velkou pravděpodobností očekávat návrh rozpočtu, který bude jednak větší a také více ambiciózní, resp. jak sama Komise uvádí, moderní. Na jedné straně komise avizuje zjednodušení pravidel pro čerpání rozpočtu, zároveň však plánuje předložit členským státům návrh výdajových okruhů, které budou odrážet aktuální priority. Tento návrh by měl také obsahovat zavedení nových vlastních zdrojů s cílem zajistit dostatečné financování společných priorit EU. Vedle stávajících výdajových oblastí je tedy pravděpodobné, že návrh dozná výrazných změn, např. výdajů spojených se společnou obranou či posílení vazby na plnění cílů zelené a digitální transformace.²¹

Z členských zemí zatím Španělsko²² a Francie²³ otevřeně podpořily snahu o zdvojnásobení velikosti rozpočtu, což je krok, který má podporu i mezi některými evropskými experty.²⁴ Německo, jakožto největší přispěvatel do rozpočtu, zatím svou pozici nezveřejnilo i s

²⁰ Lindner, Johannes, Thu Nguyen a Romy Hansum. "What Does It Cost? Financial Implications of the Next Enlargement." Hertie School Jacques Delors Centre. 14. prosince 2023. <https://www.delorscentre.eu/en/publications/financial-implications-of-the-next-enlargement>.

²¹ Financial Times. "EU plans radical budget overhaul handing more power to capitals" 11.2.2025. <https://www.ft.com/content/17567fa9-aa33-4cca-bc7a-1b0a66555fc6>.

²² Politico. "Spain Pushes Double EU Budget Over €2 Trillion Debt Borrowing Scheme." 11.2.2025. <https://www.politico.eu/article/spain-pushes-double-eu-budget-over-e2-trillion-debt-borrowing-scheme/>

²³ Politico. "Macron tells Germans: Let's double the EU budget." 27. května 2024. <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-german-doubling-eu-public-spending-meet-future-challenges/>.

²⁴ Bruegel. "Memo to the commissioner responsible for the European Union budget." Srpen 2024. <https://www.bruegel.org/sites/default/files/2024-08/Memos%20budget.pdf>.

ohledem na blížící se volby. Dle neoficiálních informací se Komise připravuje na návrh rozpočtu o velikosti 2-2,5 % HDP.²⁵

Přestože se ČR tradičně řadí spíše mezi fiskálně konzervativní země a obvykle hájí menší rozpočet, podporuje financování jak tradičních oblastí (koheze, zemědělství), tak nových priorit EU. Tyto cíle jsou však vzájemně v rozporu. Vzhledem k investičním potřebám do nových oblastí, jako je obrana a konkurenceschopnost, není možné podpořit nové priority při zachování stávajících výdajů a bez navyšování rozpočtu. Podle odhadů mohou navíc platby na dluhovou službu a splátky NGEU v období 2028-2034 dosáhnout okolo 150-190 mld. EUR.²⁶ Aby bylo možné zachovat stávající úroveň výdajů, bude nutné navýšit sedmiletý rozpočet minimálně o tuto částku.

Česko by proto mělo v rámci jednání podpořit ambicióznější rozpočet, který by byl zároveň jednodušší. Již při stávající velikosti evropského rozpočtu je rostoucí množství různých programů a dotačních titulů neudržitelné, a je proto vhodné duplicitní a překrývající se programy sjednotit. Omezení jejich počtu pomůže snížit náklady spojené s administrativou, a uvolnit tak část prostředků na oblasti jako jsou bezpečnost a konkurenceschopnost. Reforma VFR plánovaná Komisí²⁷ by měla členským státům umožnit nakládat s financemi flexibilněji, ovšem s důrazem na strategické investice a větší přidanou hodnotu financovaných projektů. Česko by mělo usilovat o takovou podobu rozpočtu, která bude stavět na již osvědčených programech, a nebude tak vytvářet nové administrativní výdaje spojené s přechodem na nové postupy.

Principiální odmítání navyšování unijního rozpočtu však nemusí být ve stávající geopolitické a ekonomické situaci rozumným krokem. Alternativou k navýšení evropského rozpočtu by bylo především rozvolňování pravidel státní podpory a růst vládních výdajů členských států. Tento přístup by zvýhodnil země s velkou fiskální kapacitou, ale pro Česko

²⁵ Hospodářské noviny. "Evropa chystá velké změny podle Draghiho. Bude Česko proti všemu?" 2. října 2024. <https://archiv.hn.cz/c1-67404340-evropa-chysta-velke-zmeny-podle-draghiho-ktere-maji-bdquo-nakopnout-ldquo-byznys-bude-cesko-proti-vsemu>.

²⁶ Bruegel. "What Will It Cost the European Union to Pay Its Economic Recovery Debt." 29. října 2023. <https://www.bruegel.org/analysis/what-will-it-cost-european-union-pay-its-economic-recovery-debt>.

²⁷ Evropská komise. *The road to the next multiannual financial framework*. COM(2025)46. 11.2.2025. https://commission.europa.eu/document/download/6d47acb4-9206-4d0f-8f9b-3b10cad7b1ed_en.

může být velmi nevýhodný, jelikož může vést k narušení podmínek hospodářské soutěže na vnitřním trhu jako v předešlých letech. Například na přelomu let 2021-2022 byly Německo a Francie odpovědné za 77 % veškeré veřejné podpory v EU, přestože jejich společný podíl na HDP tvoří „pouze“ 41 %.²⁸

Evropská přidaná hodnota

V souvislosti s nastavováním nového víceletého finančního rámce se pravidelně otevírá debata o 'evropské přidané hodnotě' (European Added Value, EAV), respektive evropských veřejných statcích (European Public Goods, EPG). Existují různé definice, ale v zásadě popisují přidanou hodnotu společné evropské politiky ve srovnání s opatřeními přijatými jednotlivými členskými státy.²⁹ Jinými slovy, jde o aplikaci principu subsidiarity – pokud jednotný evropský postup nepřináší evropskou přidanou hodnotu, pak je vhodnější daný problém řešit na národní, případně regionální či lokální úrovni.

Přidaná evropská hodnota může pramenit ze synergií či úspor z rozsahu, například pokud EU vyjednává jako celek o dodávkách energií, kritických surovin či zajištění své bezpečnosti. Díky tomu může zajistit nižší ceny, než by si jednotlivé členské státy dojednaly samostatně. V případě harmonizované evropské legislativy může být přidanou hodnotou snížení administrativních nákladů na straně veřejných orgánů dohledu i firem působících v různých evropských zemích. Místo různých právních úprav se totiž musí řídit pouze s jedním souborem pravidel. V neposlední řadě pak EAV tvoří pozitivní externality z výdajů společného rozpočtu, a právě proto je tento koncept úzce spjat s VFR.

Evropský rozpočet tímto způsobem vytváří vyšší přidanou hodnotu, než by představoval pouhý součet stejně velkých výdajů jednotlivých členských států. Neměl by proto sloužit jako redistribuční mechanismus od bohatších členských států k chudším, ale naopak usilovat o zvyšování přidané hodnoty společných výdajů. Různé výdaje evropského

²⁸ Polish Economic Institute. "A Threefold Increase in the Role of State Aid to Companies Threatens the Cohesion of the Single Market." 26. ledna 2024. <https://pie.net.pl/en/a-threefold-increase-in-the-role-of-state-aid-to-companies-threatens-the-cohesion-of-the-single-market/>.

²⁹ Evropský účetní dvůr. *Briefing Paper on the Multiannual Financial Framework*. Únor 2017. https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/briefing_paper_mff/briefing_paper_mff_en.pdf.

rozpočtu dokáží generovat odlišnou míru přidané hodnoty, a proto může EAV sloužit jako nástroj pro posuzování, které kapitoly v rámci VFR posílit. Zemědělské dotace mají typicky velice nízkou přidanou hodnotu, kohezní politika střední a nejvyšší EAV má podpora výzkumu a inovací. Podle odhadů má kohezní politika multiplikátor cca 1,5-2,7 EUR růstu HDP na každé investované euro, kdežto výdaje na inovace dosahují hodnot 6-11.³⁰

V diskuzi předcházející rámci na období 2021-2027 prosazovaly posílení role EAV zejména státy, které jsou největšími čistými plátcí do společného rozpočtu EU – Německo,³¹ Francie³² nebo Holandsko.³³ V souvislosti s příštím VFR se debata o přidané hodnotě rozpočtu stočila zejména k posílení tzv. výkonnostní podmíněnosti (performance-based budgeting). Tento princip byl uplatněn například u Nástroje pro oživení a odolnost (RRF), jehož financování je přímo vázáno na dosažení milníků a cílů v reformních plánech členských států. Podmínění čerpání prostředků dosažením konkrétních cílů by mělo přispět nejen k efektivnějšímu využívání prostředků, ale také k urychlení jejich čerpání. Evropský účetní dvůr však poukázal na to, že nastavení RRF i přesto vede k prodávám a kvůli nedostatkům v monitoringu není možné zaručit dosažení stanovených cílů.³⁴ Kvalita monitoringu a kontroly ovšem stojí na dostupnosti kvalitních dat pro potřeby výkonnostních indikátorů, jejichž sběr ovšem zatěžuje recipienty evropských fondů.³⁵ Česko by mělo prosazovat takové nastavení principu výkonnostní podmíněnosti, kterým bude možné dosáhnout vyšší efektivity a rychlosti čerpání ze společného rozpočtu. Ten by však měl stavět na efektivních procesech a nevytvářet nadbytečnou administrativu, ať už na straně veřejných institucí či recipientů evropských fondů.

³⁰ Clingendael Institute. *European Added Value of EU Spending*. Prosinec 2018. https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-12/PB_European_added_value_0.pdf.

³¹ Německé spolkové ministerstvo financí. „A Modern Budget for a Strong Europe.“ 8. listopadu 2018. <https://web.archive.org/web/20200919080611/https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Public-Finances/Articles/2018-11-08-modern-budget-for-europe.html>.

³² Francouzská vláda. *Note du Gouvernement sur le Budget de l'UE 2020-2027*. Prosinec 2017. <https://cdn5.regie-agricole.com/ulf/data/001-arno/180110-notegouvernementsurbudgetUE2020-2027.PDF>.

³³ Nizozemská vláda. *NL Position Paper on the Multiannual Financial Framework (MFF)*. Únor 2017. https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2018/02/NL_position_paper_MFF_February_2017.pdf.

³⁴ Evropský účetní dvůr. *Special report 13/2024: Absorption of funds from the Recovery and Resilience Facility – Progressing with delays and risks remain regarding the completion of measures and therefore the achievement of RRF objectives*. 2.9.2024. <https://www.eca.europa.eu/en/publications/sr-2024-13>.

³⁵ Evropský Parlament. *Performance and mainstreaming framework for the EU budget*. Studie zadaná výborem pro rozpočet. Říjen 2024. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/767500/IPOL_STU\(2024\)767500_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/767500/IPOL_STU(2024)767500_EN.pdf)

Evropská komise dle dosud zveřejněných informací plánuje v příštím VFR princip výkonnostní podmíněnosti posílit. Kromě důrazu na dosažení investičních či reformních cílů klade také důraz na strategické plánování a oddělení financování od nákladů projektu.³⁶ Tyto kroky jsou v souladu se závěry Rady EU z června 2024, které zdůraznily příležitost zefektivnit kohezní politiku při využití jejich silných stránek – modelu sdíleného řízení, víceúrovňové správy, místního přístupu a modelu partnerství.³⁷ Skupina šesti zemí (Německo, Francie, Polsko, Rumunsko, Irsko a Slovinsko – tedy zástupci jak největších plátců, tak významných příjemců kohezních fondů) v dopise z listopadu 2024 podpořila pro-reformní a pro-investiční kohezní politiku se zaměřením na výkonnost. Současně však zdůraznila potřebu zachování autonomie a pravomocí regionů.³⁸ Rozdělování většiny evropských prostředků je v Česku sjednoceno na celonárodní úrovni, zapojení regionů do procesu rozdělování evropských financí však může přispět k jejich efektivnější alokaci.

2. Jakým způsobem by měla EU reformovat fungování VFR v příštím období s ohledem na nové priority? A jak k tomu může přispět Česko?

Přibližně dvě třetiny rozpočtu EU jsou dnes alokovány do dvou hlavních oblastí – kohezní politiky a společné zemědělské politiky (Common Agricultural Policy, CAP). Zemědělství dlouho dominovalo výdajům EU, ale od 90. let získala na významu politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti v souvislosti s přípravou na rozšíření Unie o nové členské státy, včetně Česka. V posledních třech víceletých finančních rámcích se podíl těchto dvou oblastí postupně snižoval a rostla důležitost nových priorit, jako jsou věda, výzkum, vzdělávání, inovace, migrace, ochrana vnějších hranic a bezpečnost. Očekává se, že tento trend bude pokračovat i v období 2028–2034. Významnou položku rozpočtu tvoří také

³⁶ Evropská komise. *The road to the next multiannual financial framework*. COM(2025)46. 11.2.2025. https://commission.europa.eu/document/download/6d47acb4-9206-4d0f-8f9b-3b10cad7b1ed_en.

³⁷ Rada EU. *Závěry Rady k 9. zprávě o kohezní politice*. 5. června 2024. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10655-2024-INIT/en/pdf>.

³⁸ Německé federální ministerstvo hospodářství a energetiky. *Territorial Design and Implementation of Structural Funds Programmes*. Position paper supported by DE, FR, IE, PL, RO, SI. 28.11.2024. <https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Downloads/S-T/territorial-design-and-implementation-of-structural-funds-programmes.pdf>.

podpora rozvoje, zejména sousedních a kandidátských zemí, v posledních letech především Ukrajiny.

Společná zemědělská politika

CAP je dlouhodobě kritizována pro svou nízkou přidanou hodnotu. Zejména přímé platby zemědělcům, které byly po dlouhou dobu nárokové a podmíněné pouze vlastnictvím půdy a které z ekonomického hlediska představovaly jen finanční transfer bez jakéhokoliv multiplikačního efektu. Zavedení podmínek udržitelnosti a ochrany životního prostředí v zemědělství³⁹ mělo na přidanou hodnotu CAP v oblasti klimatu jen omezený efekt, který nedosáhl stanovených cílů. Například v letech 2014–2020 mělo být 20 % výdajů VFR určeno na ochranu klimatu, avšak dle auditu Evropského účetního dvora (ECA) činily skutečné výdaje pouze 13 %. Navíc bylo na klimatická opatření formálně vykázáno o 72 mld. EUR více, než odpovídalo realitě, a z toho 60 mld. EUR právě v zemědělství.⁴⁰ Přestože bylo z CAP vyčleněno téměř 100 mld. EUR na klimatická opatření, nedošlo k žádnému snížení emisí produkovaných v zemědělství.⁴¹

Zastánci CAP poukazují na to, že bez její existence by kompenzace zemědělcům musely hradit jednotlivé členské státy, což by podle starších odhadů (z roku 2010) mohlo znamenat dodatečné náklady ve výši přibližně 23 mld. EUR ročně.⁴² Podle Evropské komise by zrušení CAP vedlo k poklesu příjmů zemědělců o 18 %, ohrožení ekonomické stability venkovských oblastí a výraznému poklesu produkce.⁴³ Tento přístup je ovšem

³⁹ Evropský parlament. *First Pillar of the Common Agricultural Policy: Direct Payments to Farmers*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/109/first-pillar-of-the-common-agricultural-policy-cap-ii-direct-payments-to-farmers>.

⁴⁰ Evropský účetní dvůr. *Climate Spending in the 2014-2020 EU Budget: Not as High as Reported*. 2022. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_09/SR_Climate-mainstreaming_EN.pdf.

⁴¹ Evropský účetní dvůr. *The CAP and Climate: Half of EU Climate Spending but Farm Emissions Are Not Decreasing*. 2021. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_16/SR_CAP-and-Climate_EN.pdf.

⁴² Bertelsmann Stiftung. *The European Added Value of EU Spending*. 2013. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_The_European_Added_Value_of_EU_Spending.pdf.

⁴³ Evropská komise. *Scenar 2030: Pathways for the European Agriculture and Food Sector Beyond 2030*. 2017. <https://doi.org/10.2760/749027>.

naopak kritizován za to, že pouze obhájí status quo, aniž by nabídl hlubší analýzu skutečných přínosů CAP.⁴⁴

Pokud by měly být finance ze zemědělské politiky přeorientovány do oblastí s vyšší přidanou hodnotou, pak musí reforma CAP začít právě při jednání o budoucí podobě VFR. Komise by měla již do poloviny roku 2025 představit návrh na zjednodušení CAP.⁴⁵ Jeho prosazení však bude vyžadovat podporu největších příjemců zemědělských fondů, jako jsou Francie a Polsko.⁴⁶ S ohledem na rozšiřování EU o Ukrajinu a další země je reforma CAP výhledově nutná. Dalším katalyzátorem změn se však mohou stát také čím dál nepředvídatelnější dopady klimatické změny na sektor zemědělství.⁴⁷

Česko by v tomto ohledu mělo podpořit reformu CAP, která bude usilovat o sociální, environmentální a ekonomický rozvoj venkova a která sníží podíl neproduktivních výdajů, které nesměřují například k naplňování klimatických cílů. Nová podoba CAP by tak měla mít více charakter strukturální než důchodově orientované politiky, v níž dotace budou mít charakter úhrady "pozitivních externalit".

Součástí reformy by mělo být i pokračování v narovnávání podmínek pro čerpání mezi starými a novými členskými státy, zejména pokud jde o výši přímých plateb. S ohledem na předchozí protesty farmářů by vyjednávání mělo zahrnovat také odkaz na nutnost nadále snižovat administrativní zátěž pro zemědělce a vyřešení otázky ponechávání části půdy ladem.⁴⁸

⁴⁴ Evropský účetní dvůr. *Realising European added value*. Journal No. 3, 2020. https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/journal20_03/journal20_03.pdf.

⁴⁵ Reuters. "EU Plans Simpler Rules for Billions Worth of Farm Subsidies, Draft Shows." 10.2.2025. <https://www.reuters.com/world/europe/eu-plans-simpler-rules-billions-worth-farm-subsidies-draft-shows-2025-02-10/>.

⁴⁶ Bortoletto, Francesco. „New EU Budget, How von der Leyen Wants to Revolutionise It and Who Opposes.“ *Eunews*, 8. října 2024. <https://www.eunews.it/en/2024/10/08/new-eu-budget-how-von-der-leyen-wants-to-revolutionise-it-and-who-opposes/>.

⁴⁷ Institut pro udržitelný rozvoj a mezinárodní vztahy (IDDRI). *The Common Agricultural Policy and the Next Multiannual Financial Framework*. Sciences Po, Březen 2024. <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/202404-ST0124-CAP%20MFF.pdf>.

⁴⁸ Rada EU. *Council Conclusions on a Farmer-Focused Post-2027 Common Agricultural Policy*. 9. prosince 2024. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16694-2024-INIT/en/pdf>.

Kohezní politika

Kohezní politika představuje hlavní investiční nástroj EU a v řadě zemí, včetně střední a východní Evropy, se významným způsobem podílí na veřejných investicích. Pro ČR je kohezní politika dlouhodobě největším zdrojem příjmů z evropského rozpočtu – od vstupu do EU z ní získala téměř 900 mld. Kč.⁴⁹ Například v roce 2023 čerpalo Česko 81 mld. Kč ze strukturálních fondů a fondu soudržnosti, 30 mld. Kč z politiky zemědělství, 39,5 mld. Kč z NGEU, a 7,5 mld. Kč z centralizovaných evropských programů.⁵⁰ Příjmy z fondů soudržnosti jsou podstatným zdrojem veřejným investic, v posledních dvou obdobích z nich Česko financovalo 40-50 % svých veřejných investic.⁵¹

Zájmem ČR je tedy udržet tuto výdajovou oblast i nadále mezi klíčovými prioritami rozpočtu EU, což ale vzhledem k novým výdajům bude vyvíjet tlak na posílení příjmové strany rozpočtu. Výzvou v tomto ohledu bude vyřešit vztah a přístup hlavních čistých plátců, kteří se historicky staví k vyjednávání o rozpočtu velmi minimalisticky (s cílem udržet jej kolem 1 % HND). Klíčovou roli bude hrát Německo, jehož možnosti přispívat do evropského rozpočtu budou velmi limitované kvůli aktuálním problémům s dluhovou brzdou. Z výše uvedeného vyplývá, že největší přispěvatelé (včetně právě Německa) prosazují posílení principu výkonnostní podmíněnosti, respektive přidané hodnoty výdajů, což může být klíčem pro potřebné navýšení evropského rozpočtu.

Evropská komise plánuje zjednodušit kohezní a zemědělskou politiku, což by členským státům umožnilo větší výdajovou flexibilitu a zároveň urychlilo čerpání finančních prostředků z rozpočtu.⁵² Z hlediska ČR by měla nová podoba regionální politiky EU zachovat silný investiční charakter a nadále se zaměřovat na snižování regionálních rozdílů s podporou všech regionů dle jejich specifických potřeb. Klíčové je zachování

⁴⁹ ČTK. "ČR od vstupu do EU získala z unie dva biliony Kč, zaplatila 876,6 mld. Kč." 25. února 2024. <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/2484273>.

⁵⁰ Ministerstvo financí ČR. "Česká republika získala v roce 2023 z rozpočtu EU o téměř 50 mld. Kč více, než zaplatila." 8. února 2024. <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/tiskove-zpravy/2024/ceska-republika-ziskala-v-roce-2023-z-rozpocet-eu-54803>.

⁵¹ Evropská komise. *Sdělení komise k osmé zprávě o soudržnosti: Soudržnost v Evropě do roku 2050*. COM(2022)34 final. 4. února 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0034>.

⁵² Evropská komise. *The road to the next multiannual financial framework*. COM(2025)46. 11.2.2025. https://commission.europa.eu/document/download/6d47acb4-9206-4d0f-8f9b-3b10cad7b1ed_en.

adekvátního rozpočtu, provázání strukturálních reforem se strategickými investicemi a zachování sdíleného řízení, které umožní větší zapojení místních aktérů. V zájmu ČR je dále podporovat vyšší flexibilitu politiky soudržnosti a zjednodušení administrativy.

Klimatická politika

Pokud jde o vyrovnávání se s klimatickou změnou a boj proti jejím dopadům, již ve stávajícím finančním období fungují nástroje, které pomáhají se zelenou transformací a nést s ní spojené náklady. Mezi ty klíčové patří Fond pro spravedlivou transformaci, Sociální klimatický fond a Modernizační fond. První zmíněný fond je součástí politiky koheze s cílem podporovat regiony nejvíce zasažené přechodem ke klimaticky neutrální ekonomice. Druhý fond je orientovaný na krytí sociálních dopadů klimatických reforem, a to s orientací na sociálně zranitelné domácnosti a uživatele dopravy. Smyslem posledního fondu je podpora modernizace energetických systémů a zlepšení energetické účinnosti v členských státech s nižšími příjmy. Sociální klimatický fond a Modernizační fond jsou financovány z výnosů z obchodování s emisními povolenkami v rámci systému EU ETS.⁵³

Sociální klimatický fond (SKF) vznikl až po schválení VFR pro současné období jako součást balíčku Fit for 55⁵⁴. V současnosti se nachází mimo rozpočtové okruhy EU a začne být využíván až od roku 2026. Do roku 2032 je mu přiděleno až 65 mld. EUR a jeho fungování se překlene i do období nového víceletého rámce. Zdroj z ETS je navíc součástí návrhu Komise pro tzv. nové vlastní zdroje evropského rozpočtu z prosince 2021 (viz diskuze k otázce č.3). Je proto pravděpodobné, že se SKF stane součástí vyjednávání mezi členskými státy EU, zejména v souvislosti s novými příjmy do unijního rozpočtu.

⁵³ Modernizační fond ovšem není součástí rozpočtu EU. Jde o evropský finanční mechanismus, ve kterém EU nastavuje pravidla a dohlíží na jejich dodržování. Hlavní pravomoc v rozdělení prostředků konkrétním žadatelům mají orgány členských států.

⁵⁴ Evropská unie. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/955, kterým se zřizuje Sociální klimatický fond a mění nařízení (EU) 2021/1060. 16. května 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32023R0955>

Finanční nástroje

V rámci nového finančního rámce bude pravděpodobně navržen také vyšší podíl výdajů ve formě finančních nástrojů, jako je InvestEU, které budou mít pákový efekt, a to díky většímu zapojení vnitrostátního, soukromého a institucionálního financování. To může být pro ČR výzva, protože by to současně znamenalo pokles příjmů v podobě grantů, na které je doposud primárně zvyklá. Pokud jde o využití finančních nástrojů, mělo by se k němu z pohledu ČR přistoupit pouze v případech, kdy je to vhodné a efektivní. Neměly by plošně nahrazovat dotace, ale spíše je doplnit v oblastech, kde mohou být finanční nástroje efektivnější. Zároveň by tento přístup pomohl připravit české subjekty na nový model využívání evropských zdrojů.⁵⁵

Přímo řízené programy a nové priority EU

Zhruba 20 % evropského rozpočtu rozděluje přímo Evropská komise a její výkonné agentury skrze centralizované (komunitární) programy. Mezi ty největší ve stávajícím období patří Horizont Evropa s 93,5 mld. EUR a Inovační fond s přibližně 40 mld. EUR (v závislosti na ceně emisních povolenek). Dále také část programu Erasmus+ (26,2 mld. EUR, z toho je však 80 % řízeno sdíleně), Evropský obranný fond (8 mld. EUR), Digitální Evropa (7,9 mld. EUR), program LIFE (5,4 mld. EUR), EU4Health (5,3 mld. EUR) a Kreativní Evropa (2,4 mld. EUR). Celkově na celoevropské úrovni funguje téměř 50 programů, což může vést k neefektivitě a překrývajícím se prioritám.

Očekává se proto, že jedním z klíčových prvků příštího VFR bude výrazné zjednodušení, přičemž podle nedávno představeného Kompasu konkurenceschopnosti má klíčovou roli hrát nový Evropský fond pro konkurenceschopnost, který má integrovat programy napříč strategickými sektory a technologiemi.⁵⁶ Tento fond by měl být představen spolu s návrhem VFR a v mnoha ohledech může navázat na existující programy. Fondy, které by

⁵⁵ Ministerstvo pro místní rozvoj. *Východiska pro pozici České republiky ke směřování politiky soudržnosti po roce 2027*. Červen 2024. https://www.dotaceeu.cz/getmedia/54324ad9-5faf-47c3-b9f6-9945f87fca46/Vychodiska_CR_pro_smerovani_PS.pdf.aspx.

⁵⁶ Evropská komise. *A Competitiveness Compass for the EU*. COM(2025) 30 final, 29. ledna 2025. https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en

mohl nahradit, však mají i při započtení příjmů z NGEU kapacitu jen kolem 150 mld. EUR, tedy méně, než na kolik odhaduje potřebné investiční výdaje Draghiho zpráva.⁵⁷

Výrazného posílení v příštím VFR se má dočkat také podpora obranného průmyslu, který představuje oblast s významnou přidanou hodnotou. V současnosti je evropský obranný průmysl značně fragmentován, což vede k duplicitním výdajům, zejména v oblasti výzkumu a vývoje. Pouze 18 % investic do obrany probíhá ve spolupráci více členských států.⁵⁸ Navíc země EU disponují šestkrát větším množstvím zbraňových systémů oproti USA (178 proti 30),⁵⁹ což zvyšuje náklady na vývoj, produkci a údržbu. Posílení evropské spolupráce v oblasti obrany by mohlo přinést úspory ve výši 18-57 mld. EUR ročně.⁶⁰

Česko by mělo podpořit posílení rozpočtových oblastí s vysokou přidanou hodnotou, jako jsou centralizované fondy, včetně připravovaného Fondu Konkurenceschopnosti či Fondu na podporu evropského obranného průmyslu. Pokud by komunitární programy získaly v evropském rozpočtu větší podíl, ČR by měla prosazovat priority, které by umožnily financovat investice např. do dopravní infrastruktury, včetně vysokorychlostních železnic, nebo infrastruktury pro rozvoj elektromobility a elektroenergetiky. Programy jako Horizon Europe, Connecting Europe Facility a REPowerEU představují prioritní oblasti evropské politiky ČR, a to právě včetně podpory dopravní a energetické infrastruktury či výzkumu a inovací. U těchto programů by měly být zachovány cílené rozpočtové mechanismy, které by zajišťovaly vyhrazenou část rozpočtu pro chudší země EU tak, aby se zvýšila jejich šance tyto prostředky získat.

⁵⁷ Evropská komise. *The Future of European Competitiveness: A Competitiveness Strategy for Europe*. Září 2024. https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en.

⁵⁸ Evropská obranná agentura. 2022 Coordinated Annual Review on Defence Report. Listopad 2022. <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/2022-card-report.pdf>.

⁵⁹ Mnichovská bezpečnostní konference. *More European, More Connected and More Capable*. 2017. https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/MSCEuropeanDefenceReport2017.pdf.

⁶⁰ European Parliamentary Research Service (EPRS). *Improving the quality of European defence spending: Cost of non-Europe report*. Listopad 2024. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/762855/EPRS_STU\(2024\)762855_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/762855/EPRS_STU(2024)762855_EN.pdf).

Role ČR při jednáních o VFR

Přístup ČR k vyjednávání o podobě evropského rozpočtu se může pohybovat mezi dvěma krajními póly, které lze zjednodušeně vymezit jako účetně bilanční a strategický, nahlízející na rozpočet z více perspektiv. První vychází především z bilanční pozice vůči rozpočtu a maximalizace čistých příjmů z EU. Druhý bere v potaz širší efekty z našeho členství, které nelze explicitně změřit finančními toky vázanými na rozpočet. Sem patří např. příspěvek k evropské bezpečnosti, a to včetně pomoci Ukrajině, zelené transformaci nebo modernizaci ekonomiky. Vzhledem k uvedeným faktorům vzroste při vyjednávání na významu možná reforma příjmové strany rozpočtu, které je věnována další kapitola. Důležitost nových příjmů bude pro Česko vyšší i vzhledem k blížícímu se období, kdy se stane čistým plátcem do rozpočtu.

3. Jaký by měl být postoj ČR vůči novým zdrojům rozpočtu EU? A lze očekávat znovuotevření debaty o společných evropských dluhopisech?

Příjmy evropského rozpočtu pocházejí především ze tří tzv. vlastních zdrojů: příspěvků založených na DPH, celních poplatků a příspěvků na bázi hrubého národního důchodu (HND). Mezi významné příjmy rozpočtu se v minulosti řadily zejména výnosy z cel na dovezené produkty, s postupující liberalizací obchodu však tento zdroj příjmů postupně klesal na významu na přibližně 20 mld. EUR ročně (cca 10-15 % příjmů).⁶¹ Příspěvky členských států na základě HND dnes tvoří asi 70 % příjmů rozpočtu,⁶² podíl na dani z přidané hodnoty pak dalších 10 % a od roku 2021 zavedla EU daň za nerecyklované plasty, která dnes přispívá do rozpočtu asi 4 % příjmů.⁶³

⁶¹ Evropská komise. *EU Customs Union: Revenue from Customs Duties*. https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-union-facts-and-figures/customs-duties-mean-revenue_en.

⁶² Evropská komise. *EU Budget Own Resources: National Contributions*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/national-contributions_en.

⁶³ Evropský parlament. *The Union's Revenue*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/27/the-union-s-revenue>.

Na základě dohody mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí z prosince 2020⁶⁴ předložila v prosinci 2021 Evropská komise návrh na zavedení nových vlastních zdrojů rozpočtu⁶⁵ a následně upravenou verzi návrhu v červnu 2023.⁶⁶ Na základě inter-institucionální dohody oba návrhy počítají se zavedením zdrojů založených na systému obchodování s emisními povolenkami (Emissions Trading System, ETS) a novém mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM). Tyto systémy zpoplatňují emise na vnitřním trhu (ETS) a při dovozu produktů ze zahraničí (CBAM). CBAM by měl v první fázi od roku 2028 zpoplatnit emise z výrobků s největší uhlíkovou stopou, jako jsou ocel, železo, hliník, elektřina, vodík, cement a hnojiva. Výhledově pak má být rozšířen i na další odvětví s cílem narovnat podmínky pro evropské výrobce, což ale bude realisticky trvat nejméně do období 2030–2035.

Podle návrhu komise by mělo do evropského rozpočtu plynout 30 % z výnosů ETS a 75 % z výnosů CBAM.⁶⁷ Příjmy z CBAM se tak odhadují na 1,5 mld. EUR ročně (ale až od roku 2028). U ETS by mělo jít o příjem v hodnotě 7 mld. EUR, což při stávající velikosti rozpočtu odpovídá asi 4 % rozpočtu. Po roce 2028 by měl tento příjem vzrůst až na 19 mld. EUR ročně, tedy na cca 11 % rozpočtu, a to díky zavedení systému ETS2, který má od roku 2027 zpoplatnit emise z vytápění budov a silniční dopravy.

Česko nyní na evropské půdě usiluje o odklad systému ETS2, zatím však tuto iniciativu podpořilo jen Polsko, Slovensko a Bulharsko.⁶⁸ Ostatní členské státy argumentují mimo jiné výpadkem příjmů, které by měly sloužit také ke splácení společných půjček z NGEU. V případě chybějících nových zdrojů do roku 2028 by státy musely navýšit své vlastní příspěvky. Příjmy by chyběly také v Sociálním klimatickém fondu a Modernizačním fondu,

⁶⁴ Evropská unie. *Inter-Institutional Agreement of 16 December 2020*. 22.12.2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AAOJ.LI.2020.433.01.0028.01.ENG>.

⁶⁵ Evropská komise. *Press Release: EU Budget 2021-2027 – Own Resources*. 22. prosince 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_7025.

⁶⁶ Evropská komise. *Press Release: New EU Own Resources*. 20. června 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3328.

⁶⁷ Evropská komise. *The Next Generation of EU Own Resources*. 20. června 2023. https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/Factsheet_NOR_20.06_11h45.pdf.

⁶⁸ Euractiv. "Dekarbo Brief: Hra na odklad ETS 2." 3. února 2025. <https://euractiv.cz/section/klima-a-zivotni-prostredi/news/dekarbo-brief-hra-na-odklad-ets-2/>.

kteří jsou z prodeje emisních povolenek rovněž financované. Komise nyní také připravuje zjednodušení systému CBAM pro malé a střední podniky,⁶⁹ což však může rovněž vést ke snížení potenciálních příjmů z tohoto nového zdroje.

Součástí návrhu Komise je také tzv. statistický zdroj rozpočtu, který se počítá jako 0,5 % hrubého zisku firem. Dle plánu Komise by však neměl být vybírán od firem jako daň, ale odváděn do rozpočtu členskými státy. Tento zdroj má fungovat jako zástupný, než bude schválen balíček BEFIT (Business in Europe: Framework for Income Taxation), který přináší reformu korporátního zdanění.⁷⁰ V souladu s dohodou OECD a G20 o minimální korporátní dani by měl být v budoucnu statistický zdroj nahrazen příjmy ze zdanění realokovaných zisků korporací. Dosažení shody v otázkách příjmů však bude mimořádně komplikované, neboť reforma zdrojů EU, stejně jako opatření v oblasti daní, vyžaduje jednomyslnost členských států.

Dle původních předpokladů Komise měly tyto navrhované nové zdroje přinášet příjem okolo 16 mld. EUR ročně již od roku 2024. Rada EU však balíček opatření, včetně úpravy ETS a CBAM, dosud neschválila. Pokud se tak nestane do roku 2028 a EU nedokáže najít nové zdroje rozpočtu, chybějící peníze budou muset zaplatit členské státy prostřednictvím svých příspěvků. V takovém případě by ČR měla usilovat o rozdělení úhrady mezi členskými státy, založené na rozdílech v ekonomické síle.

Podle dohody z roku 2020 měla Komise v roce 2024 předložit také návrh na daň z finančních transakcí. Evropská komise zatím takový návrh nepředstavila a nefiguruje ani v pracovním programu Komise pro rok 2025.⁷¹ I minimální daň ve výši 0,1 % z obchodování s akcemi a obligacemi a 0,01 % z obchodování s deriváty by mohla přinést kolem 38 mld. EUR ročně.⁷² Zavedení takové daně by mohlo pomoci omezit spekulativní transakce a

⁶⁹ Evropská komise. *Annexes to the Commission work programme 2025*. COM(2025)45. 11.2.2025. https://commission.europa.eu/document/download/7617998c-86e6-4a74-b33c-249e8a7938cd_en.

⁷⁰ Heimberger, Philipp a Margit Schratzenstaller. *Shaping the EU's Financial Architecture for the Future*. Heinrich Böll Foundation, Červenec 2024. <https://www.boell.de/sites/default/files/2024-07/e-paper-shaping-the-eus-financial-architecture-for-the-future-endf.pdf>.

⁷¹ Evropská komise. *Annexes to the Commission work programme 2025*. COM(2025)45. 11.2.2025. https://commission.europa.eu/document/download/7617998c-86e6-4a74-b33c-249e8a7938cd_en.

⁷² Pekanov, Atanas a Margit Schratzenstaller. „A Global Financial Transaction Tax: Theory, Practice and Potential Revenues.“ *WIFO*, č. 58 (2019). https://www.wifo.ac.at/wp-content/uploads/upload-8838/wp_2019_582.pdf.

stabilizovat finanční sektor. S ohledem na snahu EU o větší integraci kapitálových trhů by tento zdroj mohl do budoucna představovat zajímavý příjem pro evropský rozpočet.

Pokud by návrh příštího VFR dosahoval přibližně 2 % HND, o čemž se nyní hovoří, bude nutné významným způsobem navýšit příjmy evropského rozpočtu. V takovém případě se pravděpodobně znovu otevře otázka společných evropských dluhopisů. Společné zadlužení v zájmu strategických investic do konkurenceschopnosti hájil ve své zprávě také Mario Draghi.⁷³ Řada zemí, zejména Německo, však k této možnosti zaujímá negativní postoj.⁷⁴ Rostoucí zadlužení členských států vyvíjí tlak na úrokové míry národních dluhopisů. Naopak společné evropské dluhopisy dokáží díky rozložení rizika této situaci lépe odolávat, takže si EU na finančních trzích dokáže půjčit levněji než řada států.⁷⁵ Společné dluhopisy pak mohou také hrát důležitou roli při mobilizaci soukromého kapitálu.

ČR by se měla při potenciálním zavádění nových příjmů do rozpočtu EU přiklonit k volbě takových zdrojů, které jsou primárně určeny pro generování příjmu a budou tvořit, pokud možno stabilní a předvídatelný přísun financí. To řada nově navrhovaných příjmů sama o sobě nesplňuje. I proto by mělo Česko podpořit také větší diverzifikaci příjmů evropského rozpočtu. V otázce zavedení společných evropských dluhopisů by pak měla ČR pracovat s konkrétními detaily případného návrhu a hledat co možná nejširší shodu se státy, které mají podobně stanovené priority, jako například Polsko.

Zavedení nových zdrojů by bylo přínosné také v případě, pokud by z hlediska své výše byly založeny na spravedlivém rozložení daňové zátěže, která by byla rovnoměrně rozložena mezi členské státy a jejich občany. Zároveň by však měly být zachovány rozdílné odvody do evropského rozpočtu, které reflektují odlišnou ekonomickou úroveň jednotlivých zemí a tím i princip solidarity mezi vyspělejšími a chudšími zeměmi. Výběr nového příjmu by

⁷³ Evropská komise. *The Future of European Competitiveness: A Competitiveness Strategy for Europe*. Září 2024. https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en.

⁷⁴ Politico. "Germany's Lindner Rejects Draghi's Common Borrowing Proposal." 9. září 2024. <https://www.politico.eu/article/germanys-lindner-rejects-draghis-common-borrowing-proposal/>.

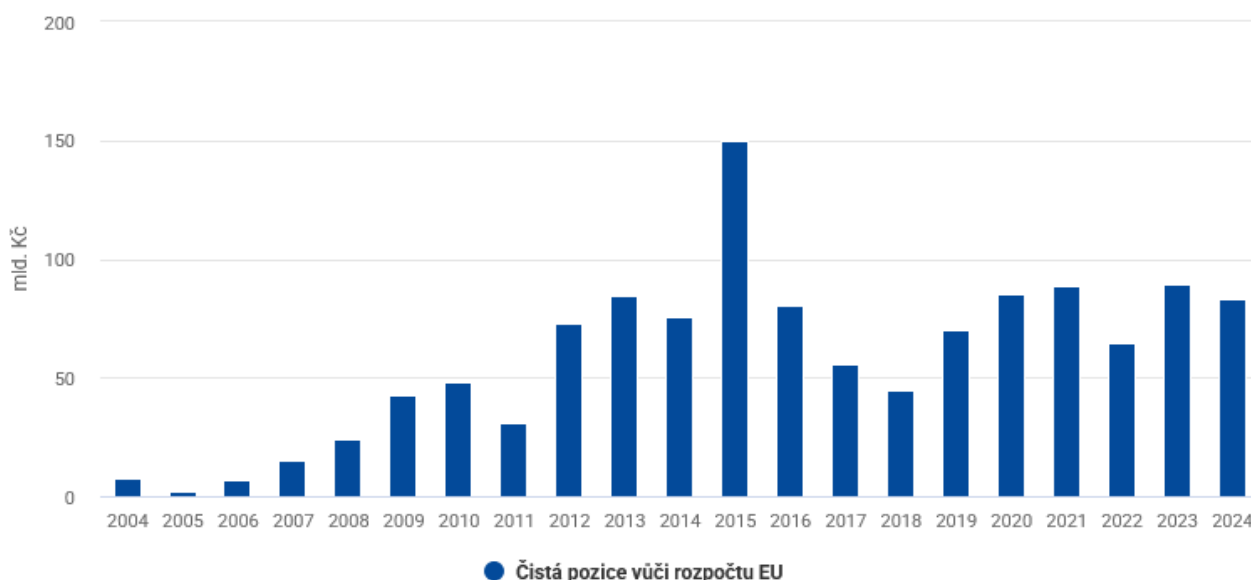
⁷⁵ Fitch Ratings. "Fitch Affirms European Union & Euratom at 'AAA'; Outlook Stable." 12. února 2024. <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-european-union-euratom-at-aaa-outlook-stable-12-02-2024>.

měl být co nejvíce administrativně jednoduchý a efektivní, tedy s minimálními náklady na výběr a správu daného zdroje. Také by měl být z hlediska cash flow co nejvíce stabilní tak, aby neklesal v závislosti na vnějších okolnostech, jako tomu je např. u cel (v případě liberalizace obchodu nebo poklesu mezinárodního obchodu).

4. Jakým způsobem by se měla ČR připravit na přesun z pozice čistého příjemce do pozice čistého plátce?

Vývoj rozpočtové pozice ČR k EU je zachycen na dvou následujících grafech. Z nich vyplývá, že Česko od svého vstupu do EU ze společného rozpočtu získalo kumulativně 1 bilion korun (v čisté pozici, tedy po odečtení příspěvků do rozpočtu EU). Zároveň je patrné, že tato čistá kladná pozice vůči rozpočtu slábne a příští víceletý rámec může být poslední, kdy bude ČR dosahovat postavení čistého příjemce.

Vývoj čisté pozice ČR v letech 2004-2024 (mld. Kč)

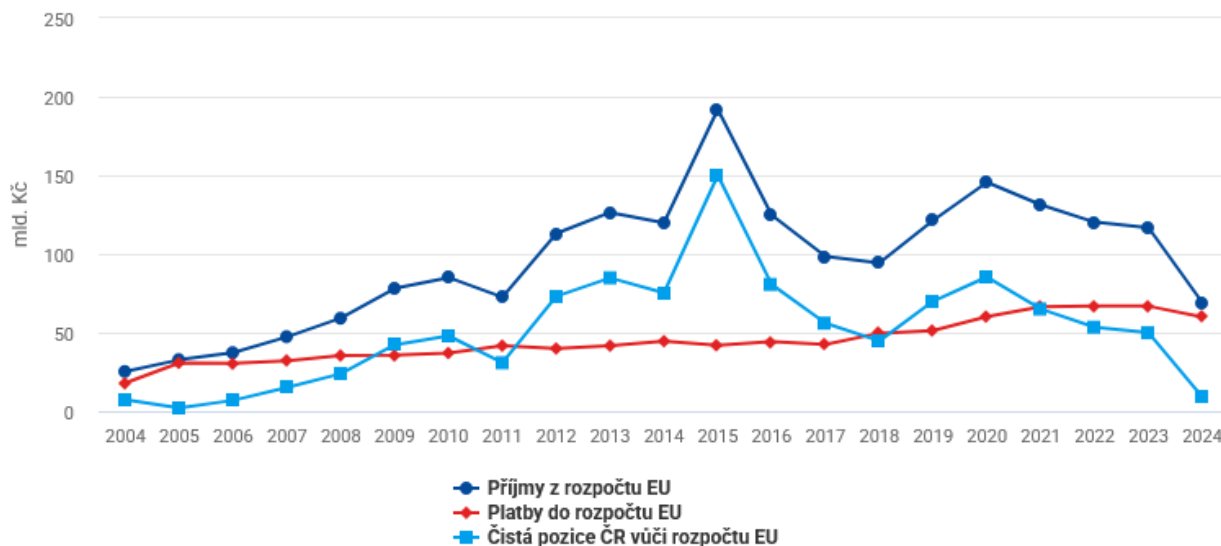


Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2025⁷⁶

⁷⁶ V grafu jsou započteny i příjmy z NGEU (narozdíl od grafu na následující straně). V roce 2021 byly příjmy z NGEU ve výši 23,7 mld. Kč, v roce 2022 10,6 mld. Kč, v roce 2023 39,5 mld. Kč a v roce 2024 74,2 mld. Kč. Ministerstvo financí ČR. "Čistá pozice vůči EU: ČR loni získala o 83,2 mld. Kč více, než zaplatila." 11. února 2025.

<https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/tiskove-zpravy/2025/cista-pozice-vuci-eu-cr-loni-ziskala-o-832-mld-kc-58792>.

Vývoj příjmů z rozpočtu a odvodů do rozpočtu EU v letech 2004 - 2024 (mld. Kč)



Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2025⁷⁷

Díky efektu dohánění se Česko v budoucnu s velkou pravděpodobností dostane nad evropský hospodářský průměr, přičemž v této situaci se z něj stane čistý plátcce do evropského rozpočtu. Ve stávající situaci již ČR překonala ekonomickou úroveň pro čerpání některých dotačních titulů (např. Modernizační fond⁷⁸) nebo se pohybuje blízko této hranice a bude záležet na způsobu výpočtu pro další finanční období (např. Kohezní fond⁷⁹), u dalších fondů pak nedošlo k žádné zásadní změně (např. Evropský fond regionálního rozvoje, EFRR⁸⁰). Pro Česko je tedy výhodné zachování stávající kategorizace

⁷⁷ Ministerstvo financí ČR. "Čistá pozice vůči EU: ČR loni získala o 83,2 mld. Kč více, než zaplatila." 11. února 2025. <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/tiskove-zpravy/2025/cista-pozice-vuci-eu-cr-loni-ziskala-o-832-mld-kc-58792>.

⁷⁸ Modernizační fond stojí mimo VFR a bude možné jej čerpat do roku 2030. Česko však již překonalo hranici 60 % průměru evropského HDP/obyvatele, na další financování by tak již nyní nedosáhla. Viz: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00001/default/table?lang=en&category=t_na10.t_nama10.t_nama_10_ma

⁷⁹ Kohezní fond je dostupný členskými státy, jejichž HND/obyvatele < 90 % průměru EU, při použití HDP jako přibližné aproximace se ČR se pohybuje okolo této hranice (blíže k definici HND poznámka č. 13). Viz: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table>

⁸⁰ U tohoto fondu je rozhodující HDP/obyvatele (v PPS) na úrovni regionů NUTS2, podle nichž se regiony klasifikují do „méně rozvinutých“ (< 75 % průměru EU), „přechodových“ (75 – 100 %) a „rozvinutých“ (> 100 %). Oproti průměru z let 2015-2017 nedošlo k roku 2023 k přesunu českých regionů mezi těmito kategoriemi. Viz:

regionů zejména ve vztahu k EFRR. Zároveň by však ČR měla usilovat o podstatně větší zapojení českých subjektů do přímo řízených komunitárních programů, např. prostřednictvím rozšiřování účasti států EU-13, včetně Česka.

Z hlediska komunikace přínosů společného evropského rozpočtu je zdůrazňování pozice čistého příjemce dlouhodobě neudržitelné. Česká veřejnost má navíc nedostatečné či přímo mylné informace o tom, kolik ČR do evropského rozpočtu odvádí a kolik z něj získává. Například v roce 2020, kdy byla čistá pozice Česka vůči evropskému rozpočtu 86 mld. Kč,⁸¹ tak si 13 % populace naopak chybně myslelo, že je ČR čistým plátcem do rozpočtu, 18 % se domnívalo, že je to přibližně vyrovnané, a téměř polovina lidí neměla vůbec žádnou představu.⁸² Tento stav je navíc dlouhodobě stabilní, a nejeví se proto jako efektivní komunikovat výhody evropského rozpočtu poukazováním na čistou pozici Česka. Zdůrazňování čisté pozice členských států vůči evropskému rozpočtu v politické debatě má navíc za následek také to, že se diskuze o budoucnosti VFR nevede primárně o efektivitě výdajů a jejich přidané hodnotě, ale o tom, jak maximalizovat svou čistou pozici.

Efektivnější komunikační strategií je zdůrazňování evropských výdajů s přidanou hodnotou, které by se např. bez přispění evropských fondů a programů neuskutečnily, nebo benefity, které budou pro Česko stále více potřebné a důležité, jako je např. zapojení do evropských výzkumných programů nebo lépe fungující a prosperující vnitřní trh EU.

5. Jakým způsobem se do příštího VFR promítne plánované rozšiřování EU?

Z kandidátských zemí mají v současné době k přijetí nejblíže Černá Hora, Severní Makedonie a Srbsko. V případě prvních dvou zemí se však jedná, s ohledem na jejich ekonomickou sílu, o kandidátské státy, které vzájemnými relacemi ve společném rozpočtu

https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/is-my-region-covered_en a <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250211-2>

⁸¹ iROZHLAS. "Česko loni z EU získalo o 85,7 miliardy korun víc, než zaplatilo. Je to druhý nejlepší výsledek." 2. února 2021. https://www.irozhlas.cz/ekonomika/evropska-unie-eu-penize-pro-cesko-do-ceska-2020-prijmy-vydaje_2102021516_ako.

⁸² Euractiv. "STEM: Jen čtvrtina Čechů ví, že ČR dostává z rozpočtu EU více, než do něj odvádí." 18. února 2020. <https://euractiv.cz/section/evropske-finance/news/stem-jen-ctvrtina-cechu-vi-ze-cr-dostava-z-rozpocetu-eu-vice-penez-nez-do-nej-odvadi/>.

mezi členy EU příliš nezahýbou (jejich podíl na unijním HDP v součtu mírně přesahuje 0,1 %). Naopak Srbsko, které je ekonomicky větší (reprezentuje necelé 0,5 % unijního HDP), by mohlo znamenat větší výzvu pro evropský rozpočet. Jeho členství v příštím rozpočtovém období 2028-2034 je však spíše nepravděpodobné, a to kvůli současné geopolitické situaci (tedy vztahy Srbska k Ruské federaci či Kosovu) a také jeho přístupu k podobě právního státu.

Nejblíže k členství má tedy z uvedených zemí Černá Hora, u níž i předsedkyně Evropské komise Ursula von der Leyen na podzim 2024 uvedla, že přistoupení k EU do roku 2028 je dosažitelné, pokud provede nezbytné reformy v oblasti právního státu a soudnictví. Jako jediná z kandidátských zemí tak již otevřela všechny vyjednávací kapitoly a některé již uzavřela. Její vstup by znamenal další zemi zapojenou do čerpání v části koheze (její HDP na obyvatele se pohybuje okolo 50 % průměru EU). Ve společné zemědělské politice by bylo nutné zohlednit, že zemědělství v Černé Hoře tvoří 10 % HDP a zaměstnává 20 % obyvatelstva.⁸³

Velkou výzvou pro evropský rozpočet, pokud jde o Ukrajinu, bude otázka pomoci s poválečnou rekonstrukcí a hypoteticky i její potenciální členství. Ukrajina je v současnosti z větší části finančně podporována EU prostřednictvím nástroje makrofinanční pomoci a zejména Nástroje pro Ukrajinu, který je do stávajícího víceletého rámce po revizi z loňského roku integrován s alokací 50 mld. EUR.⁸⁴ V rámci VFR se na Ukrajinu vztahuje také Nástroj předvstupní pomoci (nyní IPA III), který je primárně určen kandidátským a potenciálním kandidátským zemím usilujícím o členství v EU. Přestože je IPA III pro Ukrajinu z hlediska objemu finančních prostředků méně významným zdrojem, hraje důležitou roli při podpoře reforem nezbytných pro splnění přístupových kritérií. Po skončení války lze očekávat, že jeho význam poroste.

S ohledem na plánované rozšiřování EU je výhledově zapotřebí reforma jak zemědělské, tak kohezní politiky. V souladu s dlouhodobými prioritami české zahraniční a evropské

⁸³ Evropská komise. *Zemědělství v zemích procesu rozšíření*. https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/enlargement/candidates_cs.

⁸⁴ Rada EU. *Ukraine Facility*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ukraine-facility>.

politiky⁸⁵ by měla ČR podporovat taková opatření, která v rámci příštího VFR usnadní potřebné reformy realizovat. Tím by EU zároveň jasně signalizovala svůj závazek vůči kandidátským zemím. Pokračující proces rozšiřování EU je v českém zájmu, protože může přispět ke stabilizaci a větší bezpečnosti regionu. Rozšíření vnitřního trhu o kandidátské země bude také přinášet ekonomické benefity pro exportně orientovanou ekonomiku, jakou je Česko. Vzhledem k tomu, že se jedná o ekonomicky slabší země, tak v případě ekonomické konvergence budou nabízet větší růstové příležitosti pro české výrobce a investory.

⁸⁵ Ministerstvo zahraničních věcí ČR. *Politika rozšíření Evropské unie*. 27. června 2022.
https://mzv.gov.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/cr_v_evrope/vnejsi_vztahy_eu/index_1.html.

O Autorech



Ing. Josef Bič, Ph.D. je odborným asistentem Katedry mezinárodních ekonomických vztahů se zaměřením na konkurenceschopnost EU, politiky EU a makroekonomický vývoj v členských státech EU. Je absolventem Fakulty mezinárodních vztahů VŠE v oboru mezinárodní obchod a evropská studia. V současné době je zapojen do řešení projektu spolupráce mezi zeměmi V4 a Ukrajinou. V minulosti se zapojil do projektů zaměřených na výzkum české přípravy na předsednictví v EU, zacílení investiční podpory v ČR nebo energetické bezpečnosti EU. Mezi roky 2000 až 2004 pracoval jako redaktor v deníku Hospodářské noviny a v letech 2004 a 2005 krátce pro Úřad vlády ČR (úřad místopředsedy vlády pro ekonomiku).



Katedra mezinárodních ekonomických vztahů je součástí Fakulty mezinárodních vztahů VŠE v Praze. Zaměřuje se na makroekonomické aspekty světového hospodářství a mezinárodního obchodu. Ve výuce nabízí teoretické předměty mezinárodní ekonomie, v aplikované podobě pak především kurzy světové ekonomiky, mezinárodního obchodu nebo ekonomické geografie. Rozvíjí také disciplíny evropských, asijských a rozvojových studií. Výzkumní pracovníci katedry jsou nositeli projektů GAČR, TAČR, NAWA nebo Mezinárodního visegrádského fondu.



Mgr. Ing. Filip Křenek působí v Green Europe týmu Institutu EUROPEUM od května 2024 jako analytik v oblastech evropské ekonomiky, hospodářské soutěže, konkurenceschopnosti a klimatu. Věnuje se také ekonomické bezpečnosti EU v oblasti dodavatelských řetězců, zdrojů kritických surovin či prověřování zahraničních investic. Zkušenosti v oblasti evropských záležitostí získal během svého působení v Bruselu, kde pracoval od roku 2018 v Evropské komisi na Generálních ředitelstvích pro hospodářskou soutěž, mezinárodní obchod a regionální rozvoj.



Institut pro evropskou politiku EUROPEUM je neziskový, nestranný a nezávislý think tank, který se zaměřuje na evropskou integraci a soudržnost. EUROPEUM přispívá k posilování demokracie, bezpečnosti, stability, svobody a solidarity napříč Evropou a aktivnímu vystupování České republiky v Evropské unii. EUROPEUM provádí původní výzkum, organizuje veřejné akce a vzdělávací aktivity a formuluje nové názory a doporučení ke zlepšení domácí a evropské politiky.



Spolufinancováno
Evropskou unií

