

# **SKRIPTA PRO ÚŘEDNICKOU ZKOUŠKU**

## **OBOR 5 - FINANČNÍ A EKONOMICKÁ SPOLUPRÁCE SE ZAHRANIČÍM**

## **OBSAH**

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| SKRIPTA PRO ÚŘEDNICKOU ZKOUŠKU .....                                                                           | 1  |
| OBOR 5 - FINANČNÍ A EKONOMICKÁ SPOLUPRÁCE SE ZAHRANIČÍM .....                                                  | 1  |
| 1.    KAPITOLA - Přehled zahraniční pomoci, finančních mechanismů, projektového a finančního managementu ..... | 3  |
| 1.1.    Nutné minimum .....                                                                                    | 3  |
| 1.2.    Skriptu .....                                                                                          | 3  |
| 1.3.    Otázky .....                                                                                           | 10 |
| 1.4.    Zdroje .....                                                                                           | 10 |
| 2.    KAPITOLA - Přehled systému mezinárodních organizací a členství ČR .....                                  | 12 |
| 2.1.    Nutné minimum .....                                                                                    | 12 |
| 2.2.    Skriptu .....                                                                                          | 12 |
| 2.3.    Otázky .....                                                                                           | 19 |
| 2.4.    Zdroje .....                                                                                           | 19 |
| 3.    KAPITOLA – Podpora financování vývozu .....                                                              | 21 |
| 3.1.    Nutné minimum .....                                                                                    | 21 |
| 3.2.    Skriptu .....                                                                                          | 21 |
| 3.3.    Otázky .....                                                                                           | 26 |
| 3.4.    Zdroje .....                                                                                           | 26 |
| 4.    KAPITOLA - Právo a legislativní proces .....                                                             | 27 |
| 4.1.    Nutné minimum .....                                                                                    | 27 |
| 4.2.    Skriptu .....                                                                                          | 27 |
| 4.3.    Otázky .....                                                                                           | 31 |
| 4.4.    Zdroje .....                                                                                           | 32 |
| 5.    KAPITOLA – Economic governance .....                                                                     | 33 |
| 5.1.    Nutné minimum .....                                                                                    | 33 |
| 5.2.    Skriptu .....                                                                                          | 33 |
| 5.3.    Otázky .....                                                                                           | 41 |
| 5.4.    Zdroje .....                                                                                           | 41 |
| 6.    KAPITOLA – Rozpočet a politiky EU .....                                                                  | 42 |
| 6.1.    Nutné minimum .....                                                                                    | 42 |
| 6.2.    Skriptu .....                                                                                          | 42 |
| 6.3.    Otázky .....                                                                                           | 55 |
| 6.4.    Zdroje .....                                                                                           | 56 |

# **1. KAPITOLA - Přehled zahraniční pomoci, finančních mechanismů, projektového a finančního managementu**

## **1.1. Nutné minimum**

- Stručná historie a aktuální podoba Evropského hospodářského prostoru (dále jen „EHP“).
- Dva základní cíle Finančních mechanismů EHP a Norska (dále jen „EHP/Norských fondů“).
- Oblasti podpory (programové oblasti) z EHP/Norských fondů; důvody pro poskytnutí prostředků, přijímající země, právní rámec vymezující EHP/Norské fondy v ČR.
- Role při implementaci EHP/Norských fondů – 2014 - 2021:
  - o Národní kontaktní místo
  - o Certifikační orgán
  - o Auditní orgán
  - o Zprostředkovatel programu
  - o Partner programu z donorských států
  - o Mezinárodní partnerská organizace
  - o Konečný příjemce
- Popis činností, vztah jednotlivých subjektů navzájem a vůči subjektům nadnárodní implementační struktury při implementaci EHP/Norských fondů – 2014 - 2021.
- Toky financí a příslušných souvisejících dokumentů mezi národními institucemi a Kanceláří finančních mechanismů v Bruselu, finanční toky v rámci ČR, zapojení státního rozpočtu do (před)financování v rámci EHP/Norských fondů – 2014 - 2021.
- Znalost pojmů: dotace, rozpočtování prostředků, předfinancování, rozpočtové opatření, refundace z Národního fondu.
- Cíl Programu švýcarsko – české spolupráce, výše podpory příspěvku, způsoby použití příspěvku, odpovědné orgány.
- Základní pojmy implementace Programu švýcarsko – české spolupráce, národní řídicí struktura, způsoby přidělení grantu/dotace na všech úrovních národní řídicí struktury – náležitosti právních aktů (dotace) dle zákona o rozpočtových pravidlech.

## **1.2. Skripta**

### **EHP/Norské fondy**

Dohoda o Evropském hospodářském prostoru (EHP) byla podepsána v roce 1994 s hlavním cílem podpory trvalého a vyrovnaného posilování obchodu a hospodářských vztahů mezi smluvními stranami s rovnými soutěžními podmínkami a při respektování stejných pravidel tak, aby mohl vzniknout homogenní Evropský hospodářský prostor. EHP tvoří všechny členské země Evropské unie (EU) a tři členské země Evropského sdružení volného obchodu (ESVO) – Norsko, Island a Lichtenštejnsko. Dohoda pokládá základ ekonomických vztahů mezi EU a ESVO, její podstatou je rozšíření vnitřního trhu Evropských společenství o Norsko, Island a Lichtenštejnsko. Od roku 1994 tedy tři země ESVO finančně podporují snížení sociálních a ekonomických disparit v EHP následujícími mechanismy: Finanční mechanismus (1994 – 1998), Finanční instrument (1999-2003), Finanční mechanismus EHP a Finanční mechanismus Norska (2004 – 2009), EHP a Norské fondy 2009 – 2014 (FM 2) a EHP a Norské fondy 2014 – 2021 (FM 3).

Dva základní cíle EHP a Norských fondů jsou snížení hospodářských a sociálních nerovností a posílení bilaterálních vztahů mezi donorskými a přijímačnými státy.

Česká republika čerpá prostředky z EHP/Norských fondů již od roku 2004, kdy přistoupila do EU. Od této doby bylo v rámci dvou programových období (2004 – 2009 a 2009 – 2014) v České republice podpořeno již přes 1 000 individuálních projektů v celkové částce téměř 237 milionů EUR (tj. téměř 6 mld. Kč). Čerpání prostředků bylo v obou obdobích velice úspěšné a vždy dosáhlo přes 90 %.

V rámci EHP a Norských fondů 2014 - 2021 je celkem 23 programových oblastí (např. ochrana životního prostředí, změna klimatu, občanská společnost, kulturní dědictví, věda a výzkum, justice, školství, sociální inkluze atd.) pro 15 přijímačských zemí.

### **Právní rámec pro EHP/Norské fondy 2014 - 2021 v ČR tvoří následující mezinárodní smlouvy:**

- Protokol 38c o Finančním mechanismu EHP (2014-2021) k Dohodě mezi Evropskou unií, Islandem, Lichtenštejnským knížectvím a Norským královstvím o zřízení Finančního mechanismu EHP na období 2014-2021 z 3. května 2016;
- Dohoda mezi Evropskou unií a Norským královstvím o norském Finančním mechanismu na období 2014-2021 z 3. května 2016;
- Memorandum o porozumění o implementaci Finančního mechanismu Norska na období 2014-2021 mezi Norským královstvím a Českou republikou (podepsáno 4. září 2017);
- Memorandum o porozumění o implementaci Finančního mechanismu EHP na období 2014-2021 mezi Islandskou republikou, Lichtenštejnským knížectvím, Norským královstvím a Českou republikou (podepsáno 4. září 2017).

Memoranda o porozumění jsou smlouvy mezi donorskými státy a ČR, které stanovují základní podmínky implementace EHP/Norských fondů v ČR a vymezují vzájemně dohodnuté programové oblasti, jejich zaměření a výši podpory.

Základní dokument, který vymezuje rámec a pravidla pro implementaci fondů v ČR je **Nařízení o implementaci Finančních mechanismů EHP/Norska 2014 - 2021** (dále jen „Nařízení“), které je schváleno ze strany Výboru pro Finanční mechanismus EHP/Ministerstva zahraničních věcí Norska.

**Kancelář finančních mechanismů** (dále jen „KFM“) zajišťuje administrativní podporu Výboru pro Finanční mechanismus EHP a Ministerstvu zahraničních věcí Norska s provozní činností vztahující se k implementaci EHP/Norských fondů. Současně plní funkci hlavního kontaktního místa mezi přijímačnými státy a donory.

### **Implementační struktura v ČR je tvořena následujícími subjekty:**

#### **Národní kontaktní místo (NKM):**

Ministerstvo financí – odbor 58 – Mezinárodní vztahy vykonává činnosti Národního kontaktního místa (dále jen „NKM“) v souladu s čl. 3.2 Nařízení. NKM je odpovědné za dosažení cílů a za celkovou implementaci EHP/Norských fondů v ČR, plní funkci kontaktního místa a je zodpovědné za implementaci Memorand o porozumění. Dále zajišťuje publicitu EHP/Norských fondů v ČR, monitoruje postup a kvalitu implementace schválených programů a jejich změny, nese odpovědnost za použití prostředků z Fondu pro bilaterální vztahy a posuzuje a rozhoduje o stížnostech souvisejících s celkovou implementací programů a projektů.

Národní kontaktní místo zřizuje tzv. **Společný Výbor pro Bilaterální Fondy** (JCBF – Joint Committee for Bilateral Funds), který dohlíží na celkový pokrok při plnění cíle posilování bilaterálních vztahů. JCBF identifikuje vhodné předem definované iniciativy, realizuje otevřené

výzvy a rozhoduje o navýšení alokace bilaterálního fondu pro programy. JCBF přijímá Pracovní plán a řídí se schváleným jednacím dokumentem. Je složen ze zástupců Národního kontaktního místa (předsedající), Ministerstva zahraničních věcí ČR, Ministerstva zahraničních věcí Norska (zastoupeného Velvyslanectvím Norského království v Praze), Ministerstva zahraničních věcí Islandu (zastoupeného Velvyslanectvím Islandu v Bruselu) a Ministerstva zahraničních věcí Lichtenštejnského knížectví (zastoupeného Velvyslanectvím Lichtenštejnska v Bruselu).

#### **Certifikační orgán (CO):**

Ministerstvo financí – odbor 55 – Národní fond vykonává v souladu s čl. 5.4 Nařízení funkci Certifikačního orgánu (dále jen „CO“). CO je národní veřejnoprávní subjekt, funkčně nezávislý na NKM, Auditním orgánu a zprostředkovateli programu. Mezi hlavní odpovědnosti CO patří zejména:

- ověření výdajů vykazovaných ze strany zprostředkovatelů programů v průběžných finančních zprávách (tzv. IFR – interim financial report) a ověření Finanční přílohy k Závěrečné zprávě o programu (tzv. FPR – final programme report) včetně kalkulace konečného zůstatku programu (tzv. FB – final balance) a jejich předkládání KFM;
  - o ověření probíhá formou administrativní kontroly na základě podkladů poskytnutých zprostředkovateli programů (ZP)/partnery programů (PP)/konečnými příjemci (KP) a prostřednictvím kontroly na místě u ZP, resp. PP a KP
- nastavení finančních toků v ČR a zajišťování převodu prostředků obdržných z KFM zprostředkovatelům programů a konečným příjemcům v souladu s Nařízením;
- zastřešení agendy hlášení nesrovnalostí za celou ČR – CO vykonává roli Orgánu pro nesrovnalosti a je odpovědný zejména za vedení registru nesrovnalostí a za pravidelné podávání zpráv o nesrovnalostech do KFM.

#### **Auditní orgán (AO):**

Ministerstvo financí – odbor 52 – Auditní orgán provádí úkoly Auditního orgánu (dále jen „AO“) v souladu s čl. 5.5 Nařízení. AO je národní veřejnoprávní subjekt, funkčně nezávislý na NKM, CO a zprostředkovateli programu. AO vykonává a je odpovědný zejména za zajištění provádění auditů za účelem ověření účinného fungování řídicího a kontrolního systému jak na národní, tak na programové úrovni. Současně AO zajišťuje provádění auditu na vybraném vzorku realizovaných projektů.

#### **Zprostředkovatel programu (ZP):**

Zprostředkovatel programu (dále jen „ZP“) odpovídá za přípravu a implementaci programu. Dále zajišťuje, aby projekty přispívaly k celkovým cílům EHP/Norských fondů, specifickým výsledkům a cílům jednotlivých prioritních oblastí a aby byly ve všech fázích implementace v souladu s Nařízením, Dohodou o programu a platnými právními předpisy ČR a EU. ZP přijímá žádosti, vybírá projekty k financování, vydává a podepisuje právní akt o přidělení prostředků, ověřuje výstupy projektů a provádí platby konečným příjemcům. V ČR je celkem 5 zprostředkovatelů programů (Ministerstvo financí ČR, Dům zahraniční spolupráce, Technologická agentura ČR, Státní fond životního prostředí ČR a Ministerstvo vnitra ČR), kteří v průběhu programového období 2014 - 2021 budou realizovat celkem 10 programů.

#### **Partner programu z donorských států (DPP):**

Partnerem programu je subjekt z donorského státu, který je uveden v Memorandech o porozumění.

#### **Mezinárodní partnerská organizace (IPO):**

Jedná se o mezinárodní organizaci nebo subjekt/agenturu (např. Rada Evropy), která je uvedena v Memorandech o porozumění.

V souladu s čl. 4.4 Nařízení ZP spolu s DPP či IPO ustaví **Výbor pro spolupráci**, který se řídí schváleným statutem a projednává zejména přípravu návrhu programu, hodnotící kritéria a text výzev k předkládání žádostí, poradenství ke spolupráci s potenciálními projektovými partnery z donorských států, hodnocení postupu při posilování bilaterálních vztahů a v dosažení konečných výsledků a cílů programu aj.

#### **Konečný příjemce (KP):**

Konečným příjemcem je subjekt, kterému byl na základě předložené a schválené žádosti ZP udělen grant z EHP/Norských fondů. Konečný příjemce je v průběhu implementace povinen postupovat dle právního aktu o přidělení finančních prostředků a dále dle postupů vydaných ZP.

**Finanční toky** mezi Kanceláří finančních mechanismů a ČR (resp. CO) probíhají na základě **zálohových plateb** (na začátku realizace programů), **průběžných plateb** (prostřednictvím průběžných finančních zpráv, tzv. IFR) a **závěrečných plateb konečných zůstatků** (jedná se o součást závěrečné zprávy o programu – FPR). Veškeré výše uvedené platby z KFM jsou CO poskytovány ex-ante, tedy předem, za účelem zajištění dostatečných prostředků zprostředkovatelům programů k realizaci jejich vlastních výdajů a výdajů na projekty. Finanční prostředky jsou od KFM poskytovány v měně euro. V této měně jsou rovněž spravovány na zdrojovém účtu CO do té doby, než jsou vyplaceny v CZK ve prospěch ZP/KP.

Způsoby proplácení finančních prostředků ze strany CO ve prospěch ZP/KP v průběhu implementace programů jsou odlišné a i když CO obdržel prostředky od KFM na svém účtu ex-ante, uvolňuje je dál v závislosti na charakteru zprostředkovatele programu.

- 1) U dvou programů, kdy je zprostředkovatelem Ministerstvo financí, a dále pak v případě, kdy je zprostředkovatelem Ministerstvo vnitra, Technologická agentura ČR, Dům zahraniční spolupráce nebo Státní fond životního prostředí jsou finanční toky následující: ZP předfinancuje své výdaje ze státního rozpočtu a po ukončení reportovacího období vypracovává a předkládá CO k certifikaci souhrnnou žádost a IFR (průběžnou finanční zprávu).

Prostřednictvím **souhrnné žádosti** žádá ZP o proplacení **skutečně vynaložených** prostředků FM 3. CO po nezbytné kontrole tyto výdaje proplácí na účty jednotlivých správců kapitol státního rozpočtu, kteří výdaje předfinancovali.

Prostřednictvím IFR ZP vykazuje jak skutečně vynaložené výdaje za proběhlé reportovací období, tak i požaduje prostředky předpokládaných výdajů pro příští reportovací období. Po provedených kontrolách ze strany CO (certifikaci) je IFR odeslán do KFM, která po svých kontrolách provede platbu **předpokládaných prostředků** určených na další reportovací období na zdrojový účet CO.

V těchto případech jsou výdaje na projekty FM 3 předfinancovány ze státního rozpočtu ze strany ZP.

- 2) V případě, že zprostředkovatelem programu je Ministerstvo financí (avšak jedná se o jiné programy než ty uvedené v bodě 1), jsou finanční toky následující:

ZP předfinancuje své výdaje z prostředků FM 3, které má k dispozici od předcházející certifikace, a po ukončení reportovacího období vypracovává a předkládá CO k certifikaci souhrnnou žádost a IFR.

Prostřednictvím **souhrnné žádosti** žádá ZP o proplacení **předpokládaných výdajů** určených na další reportovací období (protože na rozdíl od bodu 1 nejsou výdaje na tyto programy předfinancovány ze SR).

Prostřednictvím IFR ZP vykazuje jak skutečně vynaložené výdaje za proběhlé reportovací období, tak i požaduje prostředky předpokládaných výdajů pro příští reportovací období. Po provedených kontrolách ze strany CO (certifikaci) je IFR odeslán do KFM, která po svých kontrolách provede platbu **předpokládaných prostředků** určených na další reportovací období na zdrojový účet CO, který následně finanční prostředky prostřednictvím souhrnné žádosti proplácí na účet ZP.

Shrnutí: K odlišnému způsobu proplácení finančních prostředků ze strany CO ve prospěch ZP/KP dochází v důsledku odlišných charakterů jednotlivých ZP/KP. V případě, že si ZP/KP předfinancovává své výdaje z kapitoly státního rozpočtu, dochází ze strany CO k proplácení skutečně vzniklých výdajů. V ostatních případech pak CO proplácí ZP předpokládané výdaje pro příští reportovací období. CO proplácí ZP/KP vždy pouze prostředky grantu, nikoliv prostředky spolufinancování.

### **Pojmy:**

Reportovací období – období, za které jsou v průběžné finanční zprávě vykazovány ze strany ZP skutečně vynaložené výdaje, ale zároveň období, pro které jsou vyžadovány ze strany ZP další prostředky na předpokládané výdaje. Pro skutečně vynaložené výdaje se standardně jedná o období leden – červen a červenec – prosinec. Pro předpokládané výdaje se standardně jedná o období listopad – duben a květen – říjen. V každé IFR se vykazují skutečně vynaložené výdaje bezprostředně uplynulého reportovacího období a zároveň jsou vyžádány prostředky na předpokládané výdaje bezprostředně navazujícího reportovacího období.

Dotace – peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel.

Rozpočtování prostředků státního rozpočtu – proces, jehož vyústěním je vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu pro příslušný rozpočtový rok (n+1) a návrh střednědobého výdajového rámce (n+2, n+3). Návrh vypracovává Ministerstvo financí ČR v součinnosti se správci kapitol, územními samosprávnými celky, dobrovolnými svazky obcí, Regionálními radami regionů soudržnosti, státními fondy a jinými právnickými a fyzickými osobami, které požadují prostředky ze státního rozpočtu nebo poskytnutí státní záruky.

Rozpočtování prostředků v kapitole Ministerstva financí – proces, v jehož rámci předkládají správci rozpočtových položek působící na Ministerstvu financí (MF) své požadavky správci rozpočtu kapitoly MF na financování výdajů, resp. plnění příjmů v následujícím rozpočtovém období (roce n+1). Součástí je i předkládání přehledu předpokládaných výdajů, případně příjmů ve střednědobém výhledu (n+2, n+3).

Rozpočtové opatření – přesun prostředků státního rozpočtu v rámci závazných ukazatelů a mezi závaznými ukazateli stanovenými zákonem o státním rozpočtu nebo v rámci závazných ukazatelů a mezi závaznými ukazateli stanovenými správcem kapitoly

- Závazný ukazatel stanovený správcem kapitoly – správcem kapitoly stanovené příjmy a výdaje podrobněji členěné v rámci závazných ukazatelů stanovených zákonem o státním rozpočtu

Předfinancování výdajů – proces, v jehož rámci dochází k financování výdajů z vlastních zdrojů konečného příjemce prostředků EHP/Norských fondů před samotným financováním ze zdrojů EHP/Norských fondů. Například v situaci finančního toku ad 1) dochází k předfinancování prostředků z příslušné kapitoly státního rozpočtu, aby prostředky byly následně, po provedení ověření způsobilosti skutečně vynaložených výdajů, zpětně proplaceny (refundovány) ze zdrojového účtu Certifikačního orgánu na příjmový účet příslušného správce kapitoly státního rozpočtu.

Národní fond – souhrn mimo jiné peněžních prostředků finančních mechanismů, které jsou České republice svěřeny na základě mezinárodních smluv, včetně úroků z nich.

Refundace (z Národního fondu) – finanční operace, jejímž prostřednictvím jsou zpětně propláceny příjemcům prostředků EHP/Norských fondů jimi předfinancované výdaje. Refundace jsou obecně

realizovány jak zprostředkovatelem programu, který disponuje účtem/úcty Národního fondu, po předložení ex-post žádosti o platbu ze strany konečného příjemce, tak Certifikačním orgánem (existuje v rámci Národního fondu) po předložení IFR zprostředkovatelem programu (finanční tok ad 1).

## **Program švýcarsko-české spolupráce**

Cílem programu bylo přispět ke snížení rozdílů v ekonomickém a sociálním rozvoji v rámci rozšířené EU a zároveň přispět ke snížení hospodářských a sociálních rozdílů mezi dynamickými městskými centry a strukturálně slabými okrajovými regiony. Švýcarský příspěvek byl určen pro 13 přijímajících států (20. 12. 2007 byly podepsány bilaterální rámcové dohody s 10 novými členskými státy EU; 7. 9. 2010 byly podepsány dohody s Rumunskem a Bulharskem; 30. 6. 2015 byla podepsána dohoda s Chorvatskem). V roce 2017 bylo ukončeno desetileté implementační období pro deset přijímajících států včetně ČR, které podepsaly bilaterální rámcové dohody v roce 2007.

Program v ČR doplnil podporu z prostředků strukturálních fondů EU, Fondu soudržnosti a EHP/Norských fondů. Finanční prostředky byly pro ČR alokovány ve výši 109,78 mil. CHF. Program podpořil více než 400 zrealizovaných projektů - 30 individuálních projektů a další projekty v rámci 2 programů a 6 fondů v pěti tematických oblastech (*Podpora hospodářského růstu a zlepšení podmínek zaměstnanosti, Zlepšení sociální bezpečnosti, Zachování životního prostředí, Zvýšení bezpečnosti, Posílení občanské společnosti*). Více než 50% prostředků směřovalo do vybraných třech krajů – Olomouckého, Moravskoslezského a Zlínského.

Odpovědnými orgány v rámci nadnárodní řídicí struktury byly Švýcarské velvyslanectví (dále jen „SCO“), Švýcarská agentura pro rozvoj a spolupráci (dále jen „SDC“) a Státní kancelář pro hospodářské záležitosti (dále jen „SECO“). SCO fungovalo jako kontaktní místo pro Národní koordinační jednotku (Ministerstvo financí, dále jen „NKJ“). SDC a SECO zodpovídaly za přípravu Dohod o projektu ve spolupráci s NKJ, dále schvalovaly zprávy o projektech a žádosti o platbu a zajišťovaly převod finančních prostředků Programu švýcarsko-české spolupráce na NKJ.

### **V rámci národní řídicí struktury byly odpovědnými orgány:**

#### **Monitorovací výbor (MoV):**

Monitorovací výbor (dále jen „MoV“) zodpovídal za monitorování přípravy, implementace, efektivní řízení a koordinaci využívání prostředků z Programu švýcarsko-české spolupráce. Navrhoval záměry projektů doporučené NKJ k předložení švýcarské straně, vyhodnocoval celkový postup plnění cílů Programu švýcarsko-české spolupráce a schvaloval výroční zprávy připravené NKJ. Členové Monitorovacího výboru byli zástupci ministerstev, organizací veřejné správy, sociální partneři, neziskové organizace, zástupci regionální a místní samosprávy a ostatních organizací.

#### **Národní koordinační jednotka (NKJ):**

Funkci Národní koordinační jednotky zajišťovalo Ministerstvo financí, které neslo celkovou zodpovědnost za implementaci Programu švýcarsko-české spolupráce v České republice. Ministerstvo financí zajišťovalo celkové řízení Programu švýcarsko-české spolupráce, výběr, plánování, realizaci, finanční řízení, kontrolu a hodnocení projektů a rovněž použití finančních prostředků z příspěvku v souladu s Rámcovou dohodou.

#### **Zprostředkující subjekty (ZS):**

Zprostředkující subjekt (dále jen „ZS“) vydával právní akt o poskytnutí dotace pro konečné příjemce. Dále kontroloval zprávy o projektech a žádosti o platbu, včetně přiložené dokumentace, a poté je předkládal NKJ, včetně žádosti o platbu.

## **Příjemce grantu z Programu švýcarsko-české spolupráce / příjemce dotace / konečný příjemce / zprostředkovatel**

V případě **individuálních projektů** byl příjemcem grantu z Programu švýcarsko-české spolupráce (příjemcem dotace) žadatel o grant / předkladatel projektu – **konečný příjemce (KP) – Prováděcí agentura**. V případě **programu, blokového grantu nebo fondu** byl příjemcem grantu z Programu švýcarsko-české spolupráce (příjemcem dotace) **zprostředkovatel (ZP)** programu, blokového grantu nebo fondu. **Konečným příjemcem sub-projektu** byl předkladatel sub-projektu schváleného v rámci programu, blokového grantu nebo fondu.

## **Způsoby přidělení grantu/dotace na všech úrovních národní řídicí struktury byly následující:**

### **Dohoda o projektu**

Mezinárodní smlouva uzavřená mezi Švýcarskem a ČR, kterou se Švýcarsko zavazuje poskytnout nenávratný grant na konkrétní projekt. Dohoda o projektu dále stanoví podmínky pro využití grantu a pro implementaci projektu.

### **Oznámení o poskytnutí grantu**

NKJ vydávala vůči ZS, který je organizační složkou státu (OSS), tzv. **Oznámení o poskytnutí grantu**. Toto oznámení vydávané vůči ZS (OSS) kromě jiných povinností obsahovalo závazek ZS promítnout relevantní podmínky stanovené v Oznámení o poskytnutí grantu vůči ZS do právního aktu, jimiž prostředky poskytoval dále KP.

### **Právní akt mezi ZS a KP**

Zprostředkující subjekty poskytovaly dotace konečným příjemcům na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace, Stanovení výdajů na financování akce OSS resp. obdobného právního aktu. Právní akt obsahuje povinné náležitosti stanovené v § 14 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

### **Pojmy:**

Období oprávněnosti výdajů – výdaj je oprávněný, pokud vznikl v časovém rozmezí pro realizaci projektu uvedeném v Dohodě o projektu a v právním aktu o poskytnutí dotace a byl uhrazen v časovém rozmezí pro oprávněnost výdajů uvedeném v Dohodě o projektu a v právním aktu o poskytnutí dotace.

Spoluřezimování – rozumí se tím povinnost KP/ZP, příp. ZS zajistit část výdajů na realizaci projektu z vlastních/národních zdrojů. Povinnost zajištění finančních prostředků je specifikována v právním aktu o poskytnutí grantu (pro ZS) a v právním aktu o poskytnutí dotace pro KP/ZP.

Předřezimování – předřezimování výdajů, které mají být kryty z prostředků grantu, prostředky státního rozpočtu (SR). V praxi to znamená, že KP/ZP obdrží prostředky státního rozpočtu, které mají být kryty prostředky grantu, a po vynaložení tohoto výdaje ze státního rozpočtu jsou prostředky grantu převedeny z účtu Národního fondu na účet zprostředkujícího subjektu;

Zahájení projektu – den, o kterém bude reportováno ve zprávách o realizaci projektu jako o prvním dni realizace projektu. Datum zahájení realizace projektu je uvedeno v Dohodě o projektu, nejdříve je to však den podpisu Dohody o projektu.

Ukončení projektu - ukončením projektu se rozumí dosažení účelu projektu, tj. dodávka všech služeb, dodávek, stavebních prací a ostatních aktivit souvisejících s projektem, a to nejpozději do data uvedeného v právním aktu o poskytnutí dotace a v Dohodě o projektu.

Fond – fond poskytující granty do konkrétních oblastí daných jeho zaměřením. V rámci Programu švýcarsko-české spolupráce existovaly tyto fondy: *Fond technické asistence, Fond environmentální odbornosti, Fond partnerství, Fond na přípravu projektů, Fond na stipendia.*

Blokový grant – účelově vázaný fond zřízený na financování sub-projektů pro nestátní neziskový sektor. Grant je pojem užívaný v Programu švýcarsko-české spolupráce pro označení dotace dle § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Označuje nevratný finanční příspěvek poskytnutý Švýcarskem na základě Dohody o projektu na schválený projekt.

Individuální projekt – soubor aktivit uvedených v Dohodě o projektu, na které je poskytován grant, naplňující cíle Programu švýcarsko-české spolupráce.

Sub-projekt – dílčí projekt v rámci jednoho programu, fondu, případně blokového grantu, který s ostatními sub-projekty spojuje společné téma nebo sdílené cíle.

Nesrovnalost – jakékoliv jednání nebo opomenutí směřující k neoprávněnému čerpání anebo užití prostředků dotace, zejména podvod, zpronevěra, uvedení klamavých údajů, porušení povinností vyplývajících z Dohody o projektu, porušení řádného využití dotace, porušení účelu nebo podmínek, za kterých byly zařazeny do státního rozpočtu nebo přesunuty rozpočtovým opatřením a v rozporu se stanoveným účelem nebo podmínkami vydány apod.

Rámcová dohoda – Rámcová dohoda o implementaci Programu švýcarsko-české spolupráce na snížení hospodářských a sociálních rozdílů v rámci rozšířené Evropské unie mezi Švýcarskou federální radou a vládou České republiky.

### 1.3. Otázky

*Co je to Evropský hospodářský prostor a jaký je účel finančního mechanismu EHP a Norska?*

*Implementační struktura finančních mechanismů EHP a Norska – národní úroveň.*

*Finanční toky EHP/Norských fondů a návaznost na finanční prostředky státního rozpočtu.*

*Základní údaje o Programu švýcarsko – české spolupráce včetně implementace.*

### 1.4. Zdroje

EHP/Norské fondy – <http://www.eeagrants.cz/>

Memoranda o porozumění pro EHP a Norské fondy – <https://www.eeagrants.cz/cs/zakladni-informace/zakladni-dokumenty/memoranda-2472>

Metodika finančních toků, kontroly a certifikace programů financovaných z Finančních mechanismů EHP a Norska - <https://www.eeagrants.cz/cs/ukoncena-obdobi/ehp-a-norske-fondy-2009-2014/zakladni-dokumenty/pokyny>

Nařízení o implementaci FM EHP 2009 – 2014 a Nařízení o implementaci FM Norska 2009 – 2014 – <https://www.eeagrants.cz/cs/ukoncena-obdobi/ehp-a-norske-fondy-2009-2014/zakladni-dokumenty/pravidla-a-postupy>

Nařízení o implementaci FM EHP 2014 – 2021 a Nařízení o implementaci FM Norska 2014 – 2021 - <https://www.eeagrants.cz/cs/zakladni-informace/zakladni-dokumenty/narizeni-2542>

Program švýcarsko-české spolupráce – <http://www.swiss-contribution.cz/>

Příručka pro implementaci pro Program švýcarsko-české spolupráce - <http://www.swiss-contribution.cz/cs/zakladni-informace/metodicke-dokumenty/prirucky-pro-implementaci>

Rámcová dohoda mezi vládou České republiky a Švýcarskou federální radou ve věci implementace Programu švýcarsko-české spolupráce na snížení hospodářských a sociálních rozdílů v rámci rozšířené EU - <http://www.swiss-contribution.cz/cs/zakladni-informace/zakladni-dokumenty>

Metodika finančních toků a kontroly pro Program švýcarsko-české spolupráce - <http://www.swiss-contribution.cz/cs/zakladni-informace/metodicke-dokumenty/metodiky>

## 2. KAPITOLA - Přehled systému mezinárodních organizací a členství ČR ve vybraných organizacích

### 2.1. Nutné minimum

- Jaké jsou základní koncepční a strategické materiály upravující systém zahraniční rozvojové spolupráce (ZRS) – zákon o ZRS a související klíčové mezinárodní dokumenty a usnesení vlády ČR – Strategie ZRS ČR 2018 – 2030
- Znalost teritoriálních a sektorových priorit ČR vyplývajících ze Strategie ZRS.
- Definice výkaznictví oficiální rozvojové spolupráce (ODA/ *Official Development Assistance*). Jaký je kolektivní závazek EU a jaký poměr ODA/HND ČR vykazuje.
- Znalost základní role MF ČR v systému bilaterální a multilaterální ZRS.
- Definice mezinárodní organizace (rozlišení od mezinárodních režimů a konvencí), rozlišení vládní a nevládní organizace, vysvětlení termínů mezinárodní ekonomická organizace a mezinárodní finanční instituce, proces vstupu do mezinárodní organizace (Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv)
- Znalost základního zaměření EBRD, WBG, MMF, MIB, MBHS, OECD.
- Základní role ČR a konkrétně MF ČR v uvedených mezinárodních organizacích.
- Zastoupení ČR a specificky MF ČR v uvedených organizacích.
- Výkon akcionářských práv v případě finančních institucí.
- Zajištění členství MF ČR v případě ekonomických organizací.
- Spolupráce s uvedenými organizacemi v rámci ČR.

### 2.2. Skripta

#### Zahraniční rozvojová spolupráce

Zahraniční rozvojová spolupráce (ZRS) je integrální součástí a jednou z priorit české zahraniční politiky. Jejím cílem je podporovat dvoustranné vztahy s rozvojovými zeměmi, přispívat k jejich hospodářskému a sociálnímu rozvoji, k podpoře demokracie, dodržování lidských práv a řádné správy věcí veřejných. Rámcově je role ZRS specifikována ve Strategii zahraniční rozvojové spolupráce České republiky 2018 - 2030 (UV č. 591/2017).

V širším regionálním a globálním kontextu je česká ZRS komplementární k rozvojové politice EU (viz Smlouva o fungování Evropské unie, čl. 208 – 211). Zvláštní důraz EU je přitom kladen na koordinaci akcí na půdě OSN, kde byla na summitu v září 2015 přijata *Agenda 2030* (tj. rozvojová agenda po roce 2015) a vyhlášeny nové cíle udržitelného rozvoje (SDG's) navazující na rozvojové cíle tisíciletí (MDG's) z roku 2000. Členské státy EU na summitu 2015 znovu potvrdily svůj kolektivní závazek poskytnout rozvojovým zemím ve formě oficiální rozvojové pomoci 0,7 % HND / ODA<sup>1</sup>.

Podle metodiky OECD Development Assistance Committee (OECD/DAC) dosáhla v roce 2019 rozvojová pomoc financovaná z veřejných prostředků ČR částku 306,09 mil. USD, tj. přibližně 7 mld. CZK. Z toho 1/3 připadá na dvoustrannou ZRS a 2/3 jsou příspěvky do EU a mezinárodních

---

<sup>1</sup> ODA, official development assistance = oficiální rozvojová pomoc

organizací a fondů. Z hlediska mezinárodního výkaznictví se tak ODA ČR pohybuje dlouhodobě na úrovni 0,13 – 0,15% HND.

Právně a institucionálně je česká bilaterální ZRS definována v zákoně č. 151/2010 Sb., o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí, který stanoví odpovědnost Ministerstva zahraničních věcí (MZV) za koordinaci všech orgánů státní správy v oblasti rozvojové spolupráce. Jako hlavní implementační orgán této spolupráce určuje Českou rozvojovou agenturu (ČRA), tj. organizační složku státu, jejímž zřizovatelem je MZV.

V zájmu efektivního propojení aktivit jednotlivých resortů v oblasti ZRS byla ustavena Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci (UV č. 1439/2007). Radě předsedá věcně příslušný náměstek MZV, jednotlivé resorty (včetně MF) jsou v Radě zastoupeny jako členové, a to zpravidla na úrovni náměstků ministra. Jednání Rady se dále účastní jako pozorovatelé zástupci podnikatelských svazů a neziskového nevládního sektoru.

Rada pro zahraniční rozvojovou spolupráci (Rada pro ZRS) jako hlavní koordinační orgán plní strategické, koncepční a metodické funkce; projednává teritoriální, průřezové a sektorové priority; návrhy plánů ZRS v rámci přípravy státního rozpočtu a střednědobého výhledu atd. Tyto návrhy předkládá po projednání v meziresortním připomínkovém řízení k odsouhlasení vládě. V současné době jsou úkoly ZRS specifikovány ve *Strategii zahraniční rozvojové spolupráce České republiky na období 2018 – 2030*.

Všeobecné informace o rozvojové pomoci a základní dokumenty týkající se dvoustranné a mnohostranné ZRS jsou k dispozici na webových stránkách MZV<sup>2</sup>.

Specifická role Ministerstva financí (MF) v oblasti ZRS vyplývá z kompetenčního zákona č. 2/1969 ve znění pozdějších předpisů, který definuje (specificky v §4, odst. 3) postavení MF v systému orgánů státní správy, včetně odpovědnosti za členství ČR v mezinárodních finančních institucích a příslušných ekonomických organizacích. V rámci ZRS poskytuje MF rovněž technickou asistenci partnerským resortům financí v rozvojových, tranzitivních a asociovaných zemích.

## **Mezinárodní organizace**

V obecné rovině je možné mezinárodní organizace definovat jako instituce, které jsou založeny aktéry ze dvou a více států na základě mezinárodních smluv, mají administrativní aparát a formální a materiální skutečnosti – statut, sídlo, zaměstnance, správní hierarchii, orgány apod.

Mezinárodní režimy je možné jednoduše definovat jako multilaterální dohody mezi aktéry (nejčastěji státy), které mají regulovat chování daných aktérů v rámci určité tematické oblasti<sup>3</sup>.

Mezinárodní konvence jsou pak spontánní, neformální, ad hoc formy spolupráce a mezinárodní akceptace pravidel (např. diplomatická imunita či peacekeeping).

**Z obecných mezinárodních konvencí tedy vznikají režimy, institucionalizací režimů pak vznikají mezinárodní organizace** (Všeobecná dohoda o clech a obchodu – GATT byla základem

---

<sup>2</sup> [http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni\\_vztahy/rozvojova\\_spoluprace/koordinace\\_zrs/index.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/rozvojova_spoluprace/koordinace_zrs/index.html)

<sup>3</sup> Klasická definice od amerického politologa S. Krasnera: „Implicitní nebo explicitní principy (názory na fakta, příčiny a spravedlnost), normy (práva a povinnosti, které definují standardní chování členů), pravidla (příkazy a zákazy k jednání) a rozhodovací procesy, v jejichž rámci se sbližují očekávání aktérů v určité oblasti“.

Příklady režimů: Mezinárodní režim nešíření jaderných zbraní, různé zóny volného obchodu např. CEFTA, NAFTA apod.

pro vznik Světové obchodní organizace – WTO)<sup>4</sup>. Jedná se o soubory platných pravidel a norem, cílem kterých je učinit jednání aktérů v mezinárodních vztazích předvídatelným.

Mezinárodní vládní organizace: uskupení dvou (někdy se uvádí tří) a více států, které vzniklo na základě multilaterální mezinárodněprávní smlouvy. Tyto organizace jsou subjektem mezinárodního práva a jsou zmocněny státy jednat jejich jménem v určitých oblastech.

Mezinárodní nevládní organizace: společné uskupení tří a více společenských aktérů z minimálně tří států, jejichž cílem je regulovat spolupráci a vytvářet vlastní mechanismy. Aktéry jsou soukromé fyzické a právnické osoby a nejsou zřízeny na základě mezinárodní smlouvy, nemají tudíž mezinárodněprávní subjektivitu (Amnesty International, Greenpeace apod.).

### Proces vstupu ČR do mezinárodních organizací

Proces je upraven Směrnicí vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv z 11. února 2004. Pravomoc sjednat a ratifikovat smlouvy dle Ústavy ČR přísluší prezidentu republiky<sup>5</sup>, k ratifikaci je pak potřeba souhlasu obou komor Parlamentu. Hlavním ústředním orgánem, který zabezpečuje přípravu, sjednávání, vyhlášení a vypovídání mezinárodních smluv, je Ministerstvo zahraničních věcí, se kterým ostatní orgány ústřední správy (gestoři) koordinují své postupy v této problematice.

Základem vzniku členství v mezinárodní organizaci je sjednání či přistoupení k již platné mezinárodní mnohostranné dohodě. Prvním formálním krokem je zpracování návrhu **směrnice pro jednání**, která obsahuje účelnost sjednání smlouvy (či přistoupení k ní), předpokládaný dopad na státní rozpočet (členství v mezinárodních organizacích je většinou spojeno s finančními náklady), návrh zásad smluvní úpravy (případně návrh textu smlouvy), vymezení mandátu obsahující priority a limity při jednání, typ smlouvy (prezidentská, vládní, resortní) a složení delegace (případně, že jednání bude vedeno diplomatickou cestou (výměnou nót)). Následně je návrh projednán **v rámci meziresortního připomínkového řízení**. Po vypořádání připomínek finální znění Směrnice schvaluje již jen gestor (v případě Ministerstva financí – Porada vedení Ministerstva financí).

Na základě schválené směrnice pak probíhá samotné jednání (o přistoupení či založení mezinárodní organizace). Předjednaný text smlouvy není však závazný a přijetí závazného rozhodnutí, tj. přistoupení či sjednání smlouvy, musí předcházet vnitrostátní schválení dané smlouvy.

**Návrh na sjednání smlouvy mnohostranné vypracuje gestor** v součinnosti se zúčastněnými dalšími orgány (a v koordinaci s Ministerstvem zahraničních věcí, které materiál spolupodepisuje). **Návrh schvaluje vláda**. Z materiálu předkládaného vládě musí jasně vyplývat **výstižné a konkrétní politické, hospodářské a právní zdůvodnění účelnosti sjednání smlouvy**, kdo bude za ČR smlouvu podepisovat, kdo bude zodpovědný za její provádění (zajištění členství v organizaci), doporučení prezidentu ke zmocnění k podpisu a k ratifikaci, uložení úkolu gestorovi obhájit sjednání smlouvy v Parlamentu. Důležité je **jasně vymezit závazky, které ČR budou z členství v mezinárodní organizaci plynout a podrobnosti o dosavadním působení organizace** (pokud ČR přistupuje k již sjednané smlouvě) atd. Zásadní je také **zhodnocení souladu smlouvy s ústavním pořádkem a ostatními součástmi právního řádu České republiky**, se závazky vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, se závazky

<sup>4</sup> Pro zajímavost, z režimu mezinárodního měnového uspořádání z Bretton Woods z roku 1944 vznikly instituce jako Světová banka či Mezinárodní měnový fond.

<sup>5</sup> V některých případech, které nevyžadují souhlas Parlamentu, byla pravomoc přenesena na vládu či její jednotlivé členy. Proto se rozlišují mezinárodní smlouvy tzv. prezidentské, vládní a resortní kategorie.

převzatými v rámci jiných platných smluv a s obecně uznávanými zásadami mezinárodního práva. Před předložením materiálu vládě musí materiál projít **meziresortním připomínkovým řízením** – zde platí stejná pravidla jako výše u směrnice pro jednání.

Na základě usnesení vlády dostává osoba určená v usnesení plnou moc k podpisu smlouvy, na jejímž základě smlouvu podepíše. Poté je potřeba **smlouvu předložit k souhlasu s ratifikací oběma komorám Parlamentu ČR a následně prezidentu republiky k podpisu ratifikačních listin**. Ty se následně odesílají depozitáři a vzniká členství ČR v mezinárodní organizaci. Zároveň platí **povinnost vyhlášení sjednaných smluv ve Sbírce mezinárodních smluv**, což bývá posledním formálním krokem při sjednávání mezinárodní smlouvy (smlouvy o mezinárodních organizacích se většinou publikují až po jejich vstupu v platnost, tj. po ratifikaci všemi členskými státy či určeným počtem členských států).

Tento postup je pravidlem u smluv prezidentské kategorie, u smluv vládní či resortní kategorie bývá proces zjednodušen (podrobněji viz samotná Směrnice vlády).

Vstup do mezinárodních organizací se rovněž řídí usneseními vlády č. 581/2012, které ukládá nevstupovat do nových významných finančních závazků ve vztazích vůči mezinárodním organizacím bez předchozího souhlasu vlády, a č. 317/2013, které ukládá povinnost trvale usilovat o maximální efektivitu výkonu členství ve všech mezinárodních organizacích a každoročně informovat ministra zahraničních věcí o působení a přínosech členství v každé mezinárodní organizaci.

### **Ministerstvo financí a mezinárodní organizace**

V souladu s kompetenčním zákonem (č. 2/1969 Sb., §4, odst. 3) Ministerstvo financí zajišťuje členství v mezinárodních finančních institucích a ve vybraných mezinárodních ekonomických organizacích, pokud toto členství nepřísluší výlučně České národní bance.

Ministerstvo financí zodpovídá za postavení ministra financí ve funkci guvernéra ČR v mezinárodních finančních institucích jako je Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD) a skupina Světové banky (WBG) a za výkon akcionářských práv v těchto institucích.

Mezinárodní ekonomická organizace (MEO): mezivládní organizace, jejímž účelem je zajistit ekonomickou stabilitu a prosperitu svých členů, případně i prosperitu mezinárodní. Zaměřena na prohloubení spolupráce v oblasti ekonomiky (např. OECD, WTO či Světová celní organizace (WCO)).

Mezinárodní finanční instituce: jeden z podtypů MEO<sup>6</sup>, zaměřena na správu a přerozdělování peněz a aktiv na podporu rozvoje ekonomik svých členů či zajištění mezinárodní stability. Svým členům poskytují technickou pomoc a poradenské služby v oblasti své působnosti (např. IMF).

Mezi hlavní typy mezinárodních finančních institucí patří:

- *multilaterální rozvojové banky*: členské státy se dělí na donory a příjemce, instituce poskytují finanční prostředky na rozvoj států-příjemců (např. WBG, EBRD);
- *multilaterální finanční instituce*: členské státy se nedělí na donory a příjemce, k finančním zdrojům instituce mají přístup všichni členové, členství bývá regionálně či jinak omezené, instituce se specializuje na určité typy projektů (např. MIB, MBHS).

---

<sup>6</sup> Dalším podtypem MEO jsou např. mezinárodní obchodní organizace jako např. Světová obchodní organizace (WTO) či Konference OSN o obchodu a rozvoji (UNCTAD).

## **Mezinárodní organizace a mezinárodní finanční instituce v gesci či spolugesce Ministerstva financí (odboru Mezinárodní vztahy) <sup>7</sup>:**

- Evropská banka pro obnovu a rozvoj (European bank for reconstruction and Development, EBRD);
- Skupina Světové banky (World Bank Group, WBG);
- Mezinárodní měnový fond (International Monetary Fund, IMF);
- Mezinárodní investiční banka (MIB, IIB);
- Mezinárodní banka hospodářské spolupráce (MBHS, IBEC);
- Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD).

### **Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD)**

- Sídlo: Londýn, UK
- členská základna: 69 zemí + EU + EIB
- ČR je členem od 1. 1. 1993
- Podíl ČR na kapitálu EBRD činí cca 0,86 % (cca 256 mil. €)
- Hlavní cíl:
  - o pomoc transformujícím se ekonomikám střední a východní Evropy, centrální Asie, Ruska, Mongolska, Turecka a zemí jižního a východního Středomoří při jejich přechodu na tržní ekonomiku.
- Řídící struktura
  - o Rada guvernérů (*Board of Governors*) – vrcholný orgán EBRD
    - guvernér za ČR v EBRD – ministr financí; viceguvernér – guvernér ČNB (spolugesce ČNB)
  - o Správní rada (*Board of Directors*) - 23 ředitelů
- Spolupráce s ČR
  - o Česká republika koncem roku 2007 jako první a dosud jediná země graduovala z operací EBRD. Od roku 2008 již EBRD v ČR neinvestuje do nových projektů.
  - o Spolupráce ČR s bankou se po graduaci zaměřuje primárně na podporu obchodní spolupráce českých subjektů a EBRD na třetích trzích (*investice v zemích operací EBRD, podpora českých dodavatelů při participaci na veřejných výběrových řízeních financovaných ze zdrojů EBRD a zapojení českých konzultantů do poradenských projektů technické spolupráce*).

### **Skupina Světové banky (World Bank Group, WBG)**

- Sídlo: Washington, D. C., USA
- ČSR byla zakládajícím členem WBG. Roku 1954 bylo členství přerušeno a roku 1990 bylo členství České a Slovenské federativní republiky obnoveno. Samostatná ČR je členem od 1. 1. 1993.
- Struktura: WBG je tvořena Světovou bankou (Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj - IBRD a Mezinárodní asociace pro rozvoj - IDA) a dalšími třemi institucemi: Mezinárodní finanční korporací (IFC), Multilaterální agenturou pro investiční záruky (MIGA) a Mezinárodním střediskem pro řešení investičních sporů (ICSID).
- členská základna: v každé instituci WBG jiná (nejvíce IBRD – 189)
- podíl ČR na kapitálu: IBRD – 0,35 %, MIGA – 0,44 %, IFC - 0,35 %
- Hlavní cíl:
  - o Hlavním cílem činnosti WBG je snižování chudoby prostřednictvím podpory rozvojových a středně příjmových zemí, přičemž nástroji k dosažení tohoto cíle jsou dlouhodobé financování (půjčky a kapitálové vklady) a poskytování technické

---

<sup>7</sup> V gesci Ministerstva financí jsou dále např. Evropská investiční banka (EIB), Rozvojová banka Rady Evropy (CEB).

pomoci. Každá z institucí WBG má specifické cíle a zaměření a příslušné finanční nástroje.

- Řídící struktura

- o Rada guvernérů (*Board of Governors*) – vrcholný orgán WBG
  - guvernér za ČR - ministr financí; alternát guvernéra – náměstek ministra pro řízení sekce 07 Mezinárodní vztahy a finanční trhy
- o Rada výkonných ředitelů – celkem 19 v IBRD/IFC/IDA a 25 v MIGA (*Board of Directors*); ICSID je řízen Správní radou (*Administrative Council*), jejímž předsedou je prezident WBG a členy jsou zástupci členských států, které podepsaly Konvenci o založení ICSID (za každý stát jeden člen).

### **Mezinárodní měnový fond (International Monetary Fund, IMF)**

- Sídlo: Washington, D.C., USA
- členská základna: 189 zemí
- ČSR byla zakládajícím členem IMF. Roku 1954 bylo členství přerušeno a roku 1990 bylo členství České a Slovenské federativní republiky obnoveno. Samostatná ČR je členem od 1. 1. 1993.
- členská kvóta<sup>8</sup> ČR činí 2,180 mld. SDR<sup>9</sup> (0,46%)
  - gesce je rozdělena mezi Ministerstvo financí a Českou národní banku.
- Hlavní cíl:
  - o Hlavním cílem IMF je zajištění stability mezinárodního měnového systému. Za tímto účelem IMF podporuje mezinárodní měnovou spolupráci, usnadňuje rozšiřování a vyvážený růst mezinárodního obchodu, podporuje devizovou stabilitu, napomáhá vytváření mnohostranných platebních systémů, činí své zdroje dočasně dostupné členům majícím potíže s platební bilancí, zkracuje trvání a zmírňuje stupeň nerovnováhy v mezinárodních platebních bilancích členů.
- Řídící struktura
  - o Rada guvernérů (*Board of Governors*) – vrcholný orgán IMF
    - guvernér za ČR – guvernér ČNB
  - o Výkonná rada (*Executive Board*) - 24 ředitelů
- Spolupráce s ČR:
  - o IMF v rámci své regulatorní úlohy pořádá pravidelně mise podle článku IV svých stanov (tzv. *Article IV Consultation*). Základem je 12-14 denní mise, na základě níž je zpracována zpráva o stavu ekonomiky. V ČR se uskutečňuje většinou v první polovině roku. Součástí mise dle článku IV jsou pak i další návštěvy v členské zemi, tzv. *Staff Visits*. Charakter a počet Staff Visits se liší podle stavu ekonomiky dané členské země. Pro ČR jako pro bezproblémovou zemi se počítá s jednou Staff Visit do roka v trvání 2-3 dny.

### **Mezinárodní investiční banka (MIB, IIB)**

- Sídlo: Budapešť, Maďarsko
- členská základna: Bulharsko, Česká republika, Kuba, Maďarsko, Mongolsko, Rumunsko, Ruská federace, Slovensko, Vietnam
- ČR členem od založení v roce 1970
- podíl ČR na kapitálu 9,7% (125,6 mil. EUR), splaceno 37,4 mil. EUR (9,95%), 4. největší akcionář
- Hlavní cíl:
  - o Podpora středně velkých podniků přímými úvěry a velkých podniků pomocí syndikovaného financování a zaměření na exportní financování a operace trade finance.

---

<sup>8</sup> Objem kapitálu, který musí upsat každá členská země.

<sup>9</sup> SDR (Special Drawing Rights, Zvláštní práva čerpání) – jednotná měnová a účetní jednotka užívaná IMF. Kurz se odvozuje od následujících měn: americký dolar, euro, britská libra, japonský jen a čínský RMB.

- Řídící struktura
  - o Rada guvernérů – vrcholný orgán, řešící hlavní směřování banky
    - za ČR členy ministr financí a náměstek ministra pro řízení sekce 07 Mezinárodní vztahy
  - o Rada ředitelů (nerezidentní) – 9 ředitelů (1 z každého členského státu); určuje hlavní politiky banky v jednotlivých oblastech, schvaluje investiční politiku a vybrané úvěry
    - za ČR ředitel odboru 58 Mezinárodní vztahy
  - o Představenstvo banky – výkonný orgán zodpovědný za každodenní bankovní činnost, 6 členů vybíraných HR Komisí při Radě ředitelů a schvalovaných Radou guvernérů
- Spolupráce s ČR:
  - o Čeští exportéři využívají zejména operace trade finance (především dokumentární platby typu garancí na partnerskou banku apod.), které MIB nabízí. MIB dále podporuje české subjekty v rámci účasti na velkých bankovních syndikátech.

### **Mezinárodní banka hospodářské spolupráce (MBHS, IBEC)**

- Sídlo: Moskva, RF
- členská základna: Bulharsko, Česká republika, Mongolsko, Polsko, Rumunsko, Ruská federace, Slovensko, Vietnam
- ČR členem od založení v roce 1963
- podíl ČR na kapitálu 13,34% (53,37 mil. EUR), splaceno 26,7 mil. EUR, 2. největší akcionář
- Hlavní cíl:
  - o Podpora rozvoje ekonomických vztahů mezi členskými státy, jejich podniky a bankami a zároveň mezi nimi a třetími stranami, zaměření na malé a střední podniky, snaha o orientaci na podporu exportu a operací trade finance.
- Řídící struktura
  - o Bankovní rada – vrcholný orgán
    - za ČR členy náměstek ministra pro řízení sekce 07 Mezinárodní vztahy a ředitel odboru 58 Mezinárodní vztahy
  - o Představenstvo banky: 8 členů, zástupce každého členského státu
- Spolupráce s ČR:
  - o Služby MBHS jsou českými subjekty využívány velmi sporadicky.

### **Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)**

- Sídlo: Paříž, Francie
- členská základna: 37 států
- ČR členem od r. 1995
- Jedná se o mezinárodní vládní organizaci, nástupkyni Organizace pro hospodářskou spolupráci v Evropě, která měla za úkol poválečnou hospodářskou obnovu. OECD vznikla v roce 1961. V čele organizace stojí generální tajemník, který je volen členskými státy na období 5 let. V roce 2015 byl na pozici generálního tajemníka zvolen Angel Gurría, přičemž se jedná o jeho již třetí období.
- Hlavní cíl:
  - o Hlavním posláním je prosazovat přístupy, které zlepší ekonomickou a sociální úroveň lidí po celém světě. Mezi cíle OECD patří podpora udržitelného ekonomického růstu, zvyšování zaměstnanosti, zvyšování životní úrovně, udržení finanční stability, zdravý hospodářský růst členských i nečlenských zemí a rozvoj světového obchodu.

- Hlavním gestorem spolupráce ČR s OECD je MZV, jednotlivé výbory OECD jsou pak v gesci příslušných resortů. Zastupováním zájmů ČR v OECD je pověřena Stálá mise ČR při OECD. Ministerstvo financí gesčně zodpovídá za následující výbory: *Economic Policy Committee (EPC); Economic and Development Review Committee (EDRC); Committee on Financial Markets (CMF); Insurance and Private Pensions Committee (IPPC); Committee on Fiscal Affairs (CFA); Working Party on State Ownership and Privatisation Practices; Senior Budget Officials.*
- Spolupráce s ČR:
  - o Z pohledu Ministerstva financí jsou nejdůležitější rozhodnutí (pro členské státy závazná) a doporučení (právně nezávazná) v oblastech v gesci Ministerstva financí a OECD Ekonomický přehled ČR. Přehled je zpracováván pravidelně každých 18 měsíců pro každý členský stát OECD a obsahuje konkrétní doporučení pro hospodářskou politiku dané země.

## 2.3. Otázky

*Popište systém zahraniční rozvojové spolupráce ČR a jakou roli v tomto systému plní Ministerstvo financí.*

*Definujte mezinárodní organizace, vysvětlete pojem mezinárodní ekonomická organizace a mezinárodní finanční instituce a proces vstupu ČR do mezinárodní organizace.*

*V rámci kterých mezinárodních organizací a mezinárodních finančních institucí zajišťuje MF členství ČR? Popište základní činnosti těchto organizací.*

## 2.4. Zdroje

Zákon č. 151/2010 Sb. o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí (specificky role MZV jako hlavního gestora a MF jako spolugestora vyplývající z jeho odpovědnosti s ohledem na kompetenční zákon)

Kompetenční zákon č. 2/1969 Sb. ve znění pozdějších předpisů, definující postavení MF v systému orgánů státní správy (specificky §4, odst. 2, který vymezuje členství ČR v mezinárodních organizacích)

Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv dle usnesení vlády ČR ze dne 11. února 2004 č. 131+ P

Smlouva o fungování Evropské unie (specificky Hlava III, Spolupráce se třetími zeměmi a humanitární pomoc)

The Third International Conference on Financing for Development - Addis Ababa Action Agenda  
<http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/>

UN General Assembly - Transforming our World: the Agenda 2030 for Sustainable Development  
<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

webové stránky Ministerstva financí – [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz)

EBRD – [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com)

IMF – [www.imf.org/external/index.htm](http://www.imf.org/external/index.htm)

MIB, IIB – <https://www.iib.int/en>

MBHS, IBEC – <http://en.ibec.int/>

OECD – [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

WBG – <https://www.worldbank.org/>

### 3. KAPITOLA – Podpora financování vývozu

#### 3.1. Nutné minimum

- Stručný popis činností České exportní banky, a.s. (ČEB), Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s. (EGAP), CzechTrade a Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO) v návaznosti na podporu exportu.
- Způsob financování ČEB a EGAP.
- Další vazby na státní rozpočet, především ve formě státních záruk.
- Základní popis systému dorovnání úrokových rozdílů (Interest make-up scheme, IMU).

#### 3.2. Skripta

##### Podpora exportu v rámci zemí OECD

Určitou formu podpory exportu lze najít prakticky ve všech zemích OECD. Téměř všechny členské země disponují institucemi na finanční podporu vývozu, tzv. Export Credit Agencies (ECAs). Jedná se o země, které se musí řídit stejnými mezinárodními pravidly – Konsensem OECD o státem podpořených vývozních úvěrech. Institucionální nastavení systému podpory exportu se nicméně v jednotlivých zemích do značné míry liší.

Instituce zajišťující státní podporu vývozu, jejich právní forma či vlastnická struktura, jakož i formy státní podpory vývozu jsou v každé zemi odlišné s ohledem na historický vývoj, stupeň rozvoje ekonomiky, vyspělost bankovního sektoru, exportní výkonnost, strukturu vývozu z hlediska teritoriálního i komoditního apod. Obecně je možno konstatovat, že v každé zemi OECD je v nějaké formě poskytováno pojištění vývozních úvěrů jako základní prvek státní podpory vývozu. V některých zemích byly ECAs založeny již ve 20. letech minulého století, proto je přirozené, že se výrazně proměňovaly.

Základními službami ECAs je poskytování financování vývozu a pojistného krytí v podobě pojištění nebo vystavení garancí, jako vedlejší nástroj podpory exportu nebo substitut financování je pak v některých zemích využíváno dorovnávání úrokových rozdílů. Každý systém podpory exportu ve světě obsahuje pojišťovací složku.

Systém podpory exportu sestává zpravidla ze služeb poskytování pojistného krytí a financování, které bývají spravovány v jedné, ve dvou či více oddělených institucích či organizačních jednotkách. V některých případech se nejedná o samostatné instituce, nýbrž o přímou součást státní správy. ECAs jsou ve většině případů určitým způsobem napojeny na stát a na státní rozpočet. Toto napojení reflektuje rovněž vlastnickou strukturu, kdy ve většině ECAs vystupuje stát alespoň jako částečný vlastník. Existují nicméně instituce čistě soukromé, které fungují jako agent státu při poskytování podpory exportu.

V případě institucionálního statutu „vláda“ a „soukromý subjekt jednající jménem vlády“ je obvyklé přímé napojení na státní rozpočet a samostatné rozhodování je omezeno jen do určité (spíše nízké) výše transakce. V případě statutu, kdy je entita „vládou kontrolovaná/vlastněná“ je obvykle využito nepřímého napojení na státní rozpočet v podobě explicitní garance státu a obvykle i kapitálového vkladu. Rozhodování o transakcích je z velké míry autonomní a závisí na vedení dané instituce.

V zásadě lze rozlišit tři základní typy institucí poskytujících státní podporu exportu:

- jen pojišťovna exportních úvěrů – pojišťuje vývozní úvěry vývozcům a finančním institucím, které financují vývoz, zpravidla též pojišťuje i investice do zahraničí a zvýhodněné úrokové sazby komerčním bankám (Dánsko, Itálie, Nizozemsko, Nový Zéland, Polsko, Portugalsko, Řecko, Velká Británie, Španělsko, Švýcarsko);
- jedna instituce kombinující pojišťovací a bankovní činnost (tzv. typ eximbanka) – zpravidla instituce svého druhu nepodléhá bankovní ani pojišťovací legislativě, ale ustavená na základě zvláštního zákona (Austrálie, Belgie, Kanada, Mexiko, Rakousko, Slovensko, Slovinsko, Turecko, USA);
- specializovaná banka s výlučnou působností na podporu vývozu, popř. i na další formy státní podpory podnikání, a samostatně další instituce jako pojišťovna exportních úvěrů (ČR, Finsko, Francie, Japonsko, Jižní Korea, Lucembursko, Maďarsko, SRN, Norsko, Švédsko);

Z produktového hlediska nabízejí tyto instituce 2 základní formy podpory vývozu:

- přebírání rizik nezaplacení ze strany zahraničního kupujícího/dlužníka z komerčních (tržně nepojistitelných) i politických příčin, dále investičních rizik a rizik nesplnění kontraktu ze strany vývozce, které je poskytováno formou vývozního úvěrového pojištění nebo poskytováním vývozních záruk a investičního pojištění;
- podpora financování dlouhodobých úvěrů:
  - poskytování přímých a nepřímých exportních úvěrů do zahraničí,
  - refinancování – poskytování refinančních zdrojů komerčním bankám za zvýhodněných úrokových sazeb,
  - přebírání úrokových rizik – dorovnáváním úrokových rozdílů bank mezi jejich náklady na získávání finančních zdrojů a výnosy z poskytnutých dlouhodobých úvěrů za fixní úrokové sazby CIRRR<sup>10</sup> (interest make-up scheme – IMU).

## Podpora exportu v ČR

Česká republika je malá, otevřená ekonomika, která, stejně jako většina vyspělých ekonomik, nemá v současné době jinou alternativu než exportovat, aby si zajistila dlouhodobou a udržitelnou prosperitu a hospodářský růst. Jedním z hlavních úkolů státu tak musí být podpora českých firem v boji o zakázky na globálních trzích. Aktivní podpora exportu zboží a služeb je cílem Exportní strategie ČR pro období 2012 – 2020 a Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti.

Důležitou roli v tomto procesu a v proexportní politice České republiky hraje systém pojišťování a financování vývozu se státní podporou. Za dobu více než dvaceti let od vzniku systému byl jeho prostřednictvím podpořen export v řádu několika set miliard korun.

Institucionálním garantem podpory exportu je v České republice Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Právní rámec systému podpory exportu v ČR je dán zákonem č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou a o doplnění zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů („zákon č. 58/1995 Sb.“) a vyhláškou Ministerstva financí č. 278/1998 Sb. k provedení tohoto zákona v platném znění. Zákon č. 58/1995 Sb., který zohledňuje předpisy Evropské unie a závazky vyplývající pro ČR z jejího členství ve Světové obchodní organizaci, upravuje pojištění vývozních úvěrových rizik, podpořené financování a mechanismus dorovnávání úrokových rozdílů a během své účinnosti byl dosud 7x novelizován.

---

<sup>10</sup> Commercial Interest Reference Rate neboli sazba CIRRR je minimální pevná úroková sazba, za kterou může banka poskytnout úvěr na podporu exportu, aniž by byl tento úvěr považován podle mezinárodních pravidel za nedovolenou státní podporu exportu. Sazby CIRRR se odvozují od výnosů státních dluhopisů na trhu v příslušné měně. K tomuto základu se připočítává marže 1%. Sazby CIRRR jsou vyhlášovány OECD každý měsíc.

Původně unitárně koncipovaný systém, jenž vznikl v roce 1992 založením Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s. (EGAP), byl zahájením činnosti České exportní banky, a.s. (ČEB) v roce 1995 transformován do duální podoby, která dodnes tvoří institucionální rámec systému.

Role ČEB a EGAP byla posílena v době krize, kdy soukromé banky přestaly být ochotné vývoz financovat. V této době došlo k výraznému růstu obou institucí, který byl ovšem spojen i s rapidním zvýšením rizik. Hlavním důvodem zhoršení rizikového profilu ČEB nebyla ale zvýšená rizikovost teritorií kam se financovalo, ale nízká kvalita provedení kvůli slabému know-how banky pro realizaci komplexních transakcí a částečná neexistence/absence potřebných procesů/standardů, které jsou standardní součástí v komerčních bankách. S tímto dědictvím se nyní musí současné vedení obou institucí vypořádat. Lze očekávat, že nápravná opatření budou vedle změn interních procesů a značné sanace ze strany státu vyžadovat i institucionální změny. Systém nastavený před více než 20 lety a následně pouze okrajově modifikován se totiž v současných podmínkách nejeví jako efektivní.

Vedle posílení kapacit ČEB a EGAP vznikl v roce 2009, jako jedno z protikrizových, resp. anticyklických opatření cílených na podporu exportu, systém dorovnání úrokových rozdílů (IMU). IMU může být účinným nástrojem podpory exportu v dobách krize, kdy se snižuje ochota bank poskytovat úvěry.

## **EGAP**

Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s. byla založena podpisem zakladatelské smlouvy dne 1. června r. 1992 v souladu s usnesením vlády ČSFR č. 721/1991 o programu na podporu exportu. Hlavní úlohou EGAP je pojišťování exportních úvěrů se státní podporou na základě zákona č. 58/1995 Sb., což vede k usnadnění přístupu k exportnímu financování a je bankami akceptováno jako plnohodnotné zajištění úvěru, které snižuje bankám náklady na tvorbu rezerv dle bankovní regulatoriky České národní banky. EGAP nabízí pojistné produkty kryjící celou škálu rizik, s nimiž se vývozce setkává při přípravě a realizaci vývozního kontraktu, v tomto smyslu je EGAP unikátní a nekonkuruje si s žádnou jinou pojišťovnou na českém trhu. Primární ambicí činnosti EGAP, v jeho roli poskytovatele státní podpory exportu, je umožnit českým vývozcům realizaci každého bonitního vývozního obchodního případu. Žádný vývozní projekt, pokud je posouzen jako kvalitní a ekonomicky životaschopný, by neměl být odmítnut pro nedostatek pojistné kapacity.

V reakci na novelu zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, bylo změněno postavení EGAP v rámci právního řádu ČR. EGAP se stal pojišťovnou sui generis, která se částečně řídí zákonem o pojišťovnictví a je pod dohledem ČNB; aplikují se na ni ovšem méně přísné kapitálové požadavky než na ostatní pojišťovny (vzhledem ke státní záruce se „nemůže“ stát, že by pojišťovna nebyla solventní a schopna dostát svým závazkům).

## **ČEB**

ČEB poskytuje širokou škálu produktů zaměřených na podporu exportu (bankovní úvěry, bankovní záruky a jiné formy podpory exportu) za konkurenceschopných podmínek jak pro české vývozce a investory, tak i pro zahraniční dovozce, včetně bank dovozce a vývozce. Hlavním cílem ČEB je poskytovat podpořené financování do zemí, kde je zřetelná poptávka po českém zboží, nebo do zemí, kam financování vývozu tuzemské komerční banky neposkytují, respektive poskytují pouze v omezeném rozsahu. Exportní banka by neměla konkurovat komerčním bankám. Vzhledem k tomu, že v současné době jsou komerční banky schopny financovat prakticky jakýkoli vývoz, dochází k výraznému utlumení činnosti ČEB.

Postavení ČEB v českém bankovním sektoru je v porovnání s komerčními bankami specifické zejména z následujících důvodů:

- Postavení ČEB je v oblasti finanční podpory vývozu zakotveno v zákoně č. 58/1995 Sb. Předjímá nabídku forem financování nabízených ČEB včetně poskytování finančních služeb, souvisejících s vývozem, za podmínek tímto zákonem stanovených. Na rozdíl od komerčních bank je proto oblast působení ČEB velmi úzká, jak z pohledu poskytovaných produktů a jejich specifik, tak z pohledu svých klientů.
- Financování vývozu mohou využít žadatelé o podpořené financování, kteří mají sídlo v České republice, nebo v případě refinančních úvěrů jejich domácí banky. Tito vývozci musejí být schopni na mezinárodním trhu uplatnit své zboží v soutěži se svými konkurenty především kvalitou a rychlostí dodávky. ČEB jim pak nabízí financování takového vývozu podle podmínek dle mezinárodních ujednání (Konsensu OECD) na bázi CIRR.
- ČR přijala závazek poskytovat financování vývozu českým exportérům v souladu s mezinárodními pravidly. K jejich dodržování se ČR zavázala přijetím mezinárodních pravidel Konsensu OECD, upravujícím postupy při poskytování střednědobých a dlouhodobých vývozních úvěrů. Financování vývozních úvěrů podle pravidel Konsensu OECD je proto přirozeně rozhodujícím segmentem činnosti ČEB. Financování jiných typů úvěrů nabízí ČEB za komerčních podmínek.

## **Czech Trade**

Agentura CzechTrade byla založena Ministerstvem průmyslu a obchodu v r. 1997 s cílem rozvíjet mezinárodní obchod a vzájemnou spolupráci mezi českými a zahraničními subjekty. CzechTrade nabízí exportérům informační a asistenční služby pro české exportéry nejen v ČR, ale i v zahraničních kancelářích (CzechTrade disponuje sítí zahraničních kanceláří ve více než pěti desítkách zemí na pěti kontinentech).

## **Financování ČEB a EGAP, vazba na státní rozpočet**

ČEB i EGAP jsou společnosti ve vlastnictví státu, kde stát vykonává svá akcionářská práva prostřednictvím Ministerstva financí. Fondy EGAP jsou tvořeny buď vlastními zisky, nebo dotacemi ze státního rozpočtu. V rámci již výše zmíněné změny zákona o pojišťovnictví a navýšení regulatorních kapitálových požadavků v rámci Solvency II bude muset dojít k navýšení primárního kapitálu exportní pojišťovny ze státního rozpočtu, a to i přes to, že kapitálové požadavky u EGAPU jsou podstatně mírnější než u soukromých pojišťoven, které nedisponují státní zárukou. ČEB získává zdroje na finančních trzích; vydává dluhopisy se státní zárukou a náklady hradí z úrokových výnosů (z přírážky 100 bazických bodů). Na úhradu ztrát z podpořené financování jsou exportní bance poskytovány dotace ze státního rozpočtu. Dále existují státní záruky za pojištění vývozních úvěrových rizik (EGAP) a za závazky ČEB. Stát proto stanoví výši pojistné kapacity (horní limit pojistné angažovanosti) EGAP pro daný rok, ČEB má stanoven limit úvěrové angažovanosti. Pomocí těchto limitů stát omezuje maximální rizika, která sám, vzhledem ke garancím za závazky obou institucí, nese.

Ze srovnání s ostatními ECAs v zemích OECD vyplývá, že systém státní podpory uplatněný v České republice:

- z hlediska institucionálního uspořádání odráží skutečnost, že neexistuje jediný osvědčený a všemi jednotně aplikovatelný model;
- je v jednotlivých obchodních případech výjimečný silným akcentem na souběžné poskytování pojišťování i úvěrování se státní podporou (pojišťovna vlastněná státem pojišťuje rizika banky ve vlastnictví státu);
- je z hlediska produktového portfolia strukturován v zásadě obdobně jako v jiných zemích OECD;
- nevyužívá v praxi mechanismus dorovnávání úrokových rozdílů (IMU), ačkoli příslušný zákon umožňující realizaci tohoto systému je platný a účinný od podzimu 2013.

## **Systém dorovnání úrokových rozdílů (Interest make-up scheme, IMU)**

Systém IMU, který byl v zákoně zakotven v roce 2009, je založen na obousměrném dorovnávání fixních úroků stanovených na bázi CIRR<sup>11</sup>. Systém IMU předpokládá, že banka poskytne vývozní úvěr za fixní úrokovou sazbu na bázi CIRR a ze/do státního rozpočtu bude dorovnáván rozdíl mezi touto sazbou a pohyblivou tržní úrokovou sazbou, panující na trhu (IBOR) ve chvíli dorovnání, zvýšenou o systémovou marži banky. Systémová marže banky by měla umožnit bankám pokrýt náklady na pořízení zdrojů a zároveň by neměla mít zásadní dopad na státní rozpočet.

Do dnešního dne však do systému nebyl zařazen ani jeden vývozní úvěr. Před novelou zákona, která proběhla v roce 2013, to bylo na rozhodování MF a z důvodu požadavku na sjednání pevné úrokové sazby již v okamžiku podání žádosti o zařazení vývozního úvěru do systému dorovnání úrokových rozdílů.

V roce 2013 byl novelizován zákon č. 58/1995 Sb., který uložil Ministerstvu financí stanovit vyhláškou systémovou marži banky vývozce, potažmo způsob výpočtu dorovnání úrokových rozdílů. Novela vyhlášky přijatá v roce 2016 napravila tento stav a stanovila výpočet dorovnání úrokových rozdílů včetně systémové marže banky vývozce. Vydání vyhlášky nezakládá právní nárok na zařazení do tohoto systému a MF tudíž nemusí tento nástroj podpory exportu využívat.

### Klady a zápory zavedení systému IMU, dopad na státní rozpočet:

Zavedení IMU představuje alternativní systém exportního financování se státní podporou, což by při jeho využívání umožnilo vyšší využití potenciálu českých exportérů. Systém by ulehčil vstup soukromým bankám na trh exportního financování za fixní sazby. Na rozdíl od ČEB by stát za pohledávky banky přímo neručil.

Nevýhodou systému je, že nelze přesně stanovit náklady státního rozpočtu z titulu dorovnání úrokových sazeb v jednotlivých letech, výsledný dopad závisí na počtu a velikosti úvěrů zařazených do IMU, na časovém horizontu trvání úvěru, na aktuální výši úrokové sazby k datu dorovnávání i na nákladech financování a zajištění ze strany státu. V případě zařazení konkrétního úvěru do systému IMU, nelze u tohoto úvěru ukončit dorovnávání úrokových rozdílů po celou dobu splatnosti úvěru, pokud nebudou porušeny jeho podmínky pro zařazení. V období nízkých úrokových sazeb lze předpokládat, že sazby porostou a bude velký zájem soukromých bank o zařazení do systému IMU, dopad na státní rozpočet by byl tudíž s velkou pravděpodobností v následujících několika letech záporný. Zavedení IMU by navíc zvýšilo složitost celého systému podpory exportu a představovalo by zvýšenou administrativní náročnost pro stát, ČEB a EGAP.

Pokud jsou fixní sazby stanoveny tak, že reflektují předpokládaný vývoj pohyblivých úrokových sazeb, bude dlouhodobý odhad vždy počítat s nulovým ziskem či nákladem pro státní rozpočet. Dále lze usuzovat, že v době nízkých a rostoucích úrokových sazeb bude chtít IMU využít více subjektů než v době vysokých a klesajících sazeb. Dopad na státní rozpočet by tak byl z dlouhodobého hlediska záporný. Ztráty státního rozpočtu lze do jisté míry regulovat, neboť na zařazení úvěru do systému IMU není právní nárok a objem zařazených úvěrů tudíž může být omezen. Po zařazení úvěru do systému ovšem probíhá dorovnávání po celou dobu čerpání a splatnosti úvěru. Přesný odhad dopadu zavedení systému na státní rozpočet není možné provést především kvůli mnoha vstupujícím proměnným, které nejsou v době zařazení úvěru do systému známy. Jedná se především o vývoj úrokové míry, objem zařazených úvěrů, časovou strukturu úvěrů, zajištění (swapy) ze strany státu a jiné náklady na získávání prostředků státu.

---

<sup>11</sup> CIRR je tzv. Commercial Interest Reference Rate. Jedná se o minimální pevnou úrokovou sazbu, za kterou může banka poskytnout úvěr na podporu exportu, aniž by tento úvěr byl považován podle mezinárodních pravidel za nedovolenou státní podporu exportu. Sazby CIRR se odvozují od výnosů státních dluhopisů na trhu v příslušné měně. K tomuto základu se připočítává marže 1 %. Sazby CIRR jsou vyhlášovány OECD každý měsíc.

### 3.3. Otázky

*Popište základní pilíře státní podpory exportu v ČR:*

*V čem spočívá státní podpora exportu?*

*Jmenujte základní instituce státní podpory exportu v ČR, jejich hlavní úkoly a činnosti.*

*Jakým zákonem se řídí činnost státní exportní banky a státní exportní pojišťovny?*

*Jaké existují alternativní institucionální nastavení podpory exportu, které známe ze zahraničí (např. Slovensko, Německo, Velká Británie, Francie?).*

*Popište způsob financování ČEB a EGAP ve vazbě na státní rozpočet:*

*Jaké jsou základní způsoby financování ČEB a EGAP?*

*Jaké jsou vazby na státní rozpočet – zejména ve formě státních záruk a poskytování dotací?*

*Jaký je základní princip dorovnání úrokových sazeb státem?*

### 3.4. Zdroje

EEIP a.s. (2011): Hodnocení dopadu regulace (RIA) k návrhu změn legislativy související s navýšením finančních prostředků pro Exportní garanční a pojišťovací společnost, a.s.

Ministerstvo průmyslu a obchodu: Exportní strategie České republiky pro období 2012 - 2020

Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo financí (2015): Činnost Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s. (EGAP) a České exportní banky, a.s. (ČEB) - pojišťování a financování vývozu se státní podporou, materiál připravovaný do vlády

OECD: Arrangement on officially supported export credits

Růžičková K., Blažek P. (2015): Finanční produkty v době nízkých úrokových sazeb – případová studie na zavedení IMU v České republice, konference VŠE TPAVF 2015

Vyhláška č. 278/1998 Sb., k provedení zákona č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou a o doplnění zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 60/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Výroční zprávy a zprávy o činnosti ČEB, EGAP, CzechTrade

Zákon č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou a o doplnění zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

## 4. KAPITOLA - Právo a legislativní proces

### 4.1. Nutné minimum

- Vyjmenovat základní instituce EU (Evropská komise, Rada EU a Evropský parlament), popsat jejich základní úkoly a roli v legislativním procesu, tj. zmínit, že Evropská komise předkládá legislativní návrhy EU, které následně projednává a schvaluje Rada EU a Evropský parlament.
- Článek 38 Statutu Mezinárodního soudního dvora OSN.
- Řízení o předběžné otázce:
  - řízení je zahajováno vnitrostátním soudem, který přeruší řízení v původní věci a předloží Soudnímu dvoru Evropské Unie (SDEU) předběžnou otázku; slouží k vyjasnění výkladu Smluv či platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty EU; rozsudek SDEU je pro vnitrostátní soud závazný a ten z něho musí vycházet při konečném rozhodnutí ve věci.
- Řízení pro porušení Smlouvy/nesplnění povinnosti, tzv. infringement:
  - řízení zahajuje Evropská komise, pokud se domnívá, že členský stát porušuje právo EU; fáze řízení: 1) formální upozornění 2) odůvodněné stanovisko 3) žaloba k SDEU. Shledá-li SDEU, že členský stát nesplnil povinnost, je tento stát povinen přijmout opatření, která vyplývají z rozsudku. Má-li Komise za to, že členský stát nepřijal taková opatření, může Evropská komise zahájit řízení směřující k uložení sankce členskému státu prostřednictvím žaloby SDEU. Shledá-li SDEU, že skutečně došlo k porušení povinnosti členským státem, uloží zaplacení paušální částky nebo penále.

### 4.2. Skriptá

#### Základní instituce EU a legislativní proces

##### Základní instituce EU:

Hlavní rolí **Evropské komise** (EK) je nezávisle zastupovat zájmy Unie jako celku. Komise je tvořena 27 komisaři (jeden z každé země EU), kteří spravují generální ředitelství. Její předseda je volen Evropským parlamentem na 5 let. Jedním z místopředsedů je ex officio i Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Evropská komise má jako jediná z institucí právo legislativní iniciativy, tj. je oprávněna předkládat legislativní návrhy EU. Komise následně dohlíží na dodržování platného práva EU.

**Rada EU** se skládá z ministrů jednotlivých členských států a působí jako fórum národních zájmů, tj. zastupuje členské státy. Schází se v 10 různých konfiguracích (např. Hospodářské a finanční věci, Zahraniční věci, ...), z nichž každá odpovídá určité politické oblasti. Jejím hlavním úkolem je projednávat a schvalovat legislativní návrhy EU. Společně s Evropským parlamentem je hlavním rozhodovacím orgánem Unie.

**Evropský parlament** (EP) tvoří evropští poslanci, kteří jsou voleni přímo občany EU každých pět let. Jeho rolí je zastupovat občany EU a jeho hlavním úkolem je projednávat a schvalovat legislativní návrhy EU, sestavovat společně s Radou rozpočet EU, volit předsedu Komise a schvalovat její složení. Evropští poslanci (705) se sdružují v Evropském parlamentě v politických frakcích, nikoli na základě státní příslušnosti.

**Evropskou radu** tvoří hlavy států a představitelé vlád členských států (prezidenti/premiéři). Evropská rada na svých zasedáních rozhoduje o celkovém směřování EU a jejích politických prioritách, neschvaluje však právní předpisy.

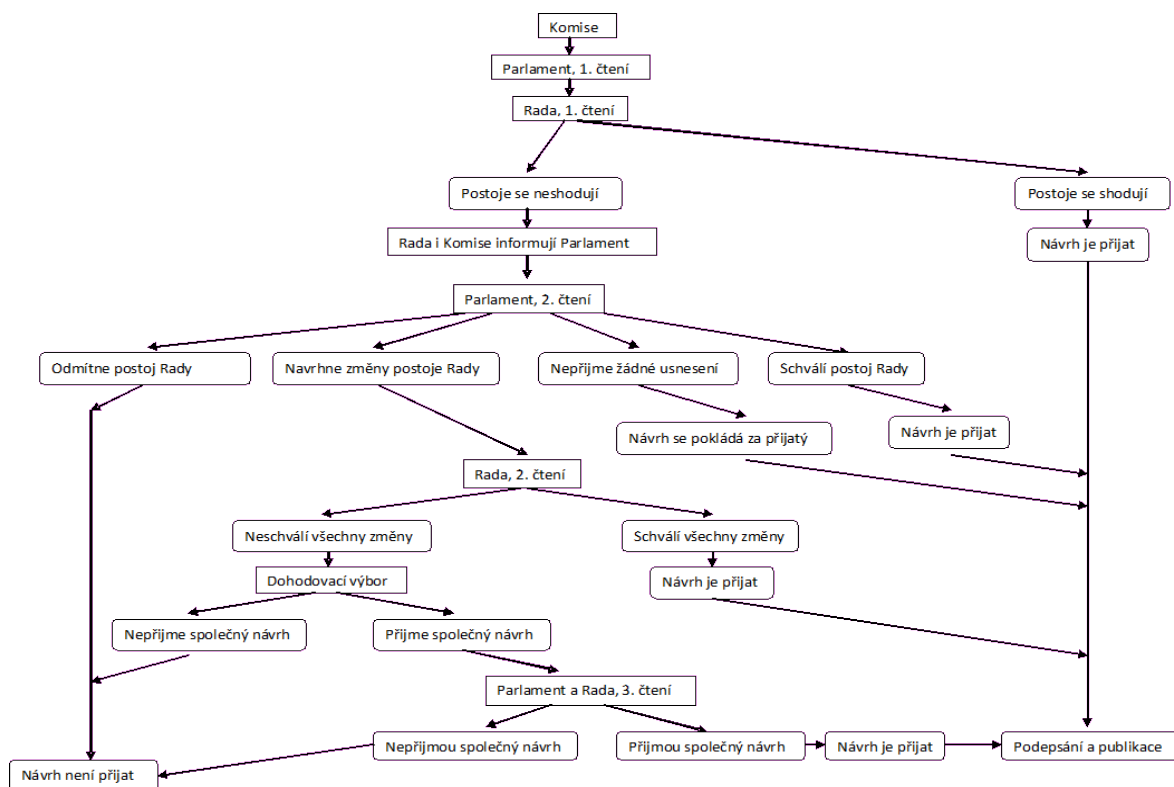
## Legislativní proces

Evropská komise předkládá legislativní návrhy EU, které následně projednává a schvaluje Rada EU a Evropský parlament. Předkládat legislativní návrhy EU může jen Evropská komise.

### Řádný legislativní postup:

Rada EU a Evropský parlament se staví na stejnou úroveň. Obě instituce přijímají legislativní návrhy EU nejčastěji buď v prvním, nebo ve druhém čtení. Pokud po druhém čtení obě instituce nedospějí ke shodě, svolá se za účelem dosažení dohody o společném návrhu dohodovací výbor (platí např. pro většinu ekonomických záležitostí). Řádný legislativní postup - krok za krokem (čl. 294 Smlouvy o fungování EU):

- Návrh Komise → první čtení v Parlamentu → první čtení v Radě → Rada schválí postoj Parlamentu a návrh je schválen, nebo zaujme svůj vlastní postoj a postoupí ho Parlamentu k druhému čtení (toto je častá situace).
- Druhé čtení v Parlamentu → zamítavý postoj vůči postoji Rady → druhé čtení v Radě → Rada schválí všechny pozměňovací návrhy Parlamentu a návrh je tak přijat, nebo neschválí → dohodovací výbor
- Dohodovací výbor (stejný počet poslanců a zástupců Rady) → společný návrh schválí → třetí čtení v Parlamentu a Radě, nebo neschválí a návrh tím zaniká.
- Třetí čtení v Parlamentu a Radě → obě instituce návrh schválí → návrh je přijat, nebo neschválí → návrh tím zaniká.



Zdroj: <http://www.ius-wiki.eu>

### **Zvláštní legislativní postupy – souhlas/ konzultace:**

Rada EU je při tomto postupu prakticky jediným zákonodárcem a Evropský parlament je do postupu pouze zapojen. Jeho role se v závislosti na případě omezuje na souhlas nebo konzultaci (platí např. pro oblast daní, víceletého finančního rámce EU). Zvláštní legislativní postupy nejsou podrobně vymezeny ve Smlouvách a jejich pravidla se proto stanovují ad hoc na základě příslušných článků Smlouvy.

### **Řízení o předběžné otázce**

V rámci tohoto řízení se národní soudy obracejí na SDEU s otázkami, které se týkají výkladu nebo platnosti unijního práva, jejichž vyřešení potřebují pro rozhodnutí ve sporech, které jsou jim předloženy. Účelem řízení je pak zajištění jednotného výkladu a stejné aplikace unijního práva ve všech členských státech.

#### **Předmět řízení**

SDEU má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se:

- výkladu Smluv (primárního práva) – nikoli však o platnosti primárního práva; nebo
- platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty EU (sekundární právo) – SDEU může takovýto akt prohlásit i za neplatný.

#### **Řízení**

Řízení může být zahájeno pouze na žádost vnitrostátního soudu členského státu.

Povinnost obrátit se na SDEU s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce má soud, proti jehož rozhodnutí není přípustný opravný prostředek.<sup>12</sup> V případě nesplnění této povinnosti by mohlo dojít k porušení práva EU a vzniku odpovědnosti dotčeného členského státu za škodu. Jsou však dány dvě výjimky, a to tehdy, jestliže je výklad práva EU natolik jasný, že neponechává pochybnost ohledně správné interpretace (acte clair), nebo ustanovení práva EU bylo v judikatuře SDEU již dostatečně objasněno (acte éclairé).

Rozhodnutí SDEU o předběžné otázce jsou závazná pro předkládající soud a pro všechny vnitrostátní soudy, které by projednávaly stejnou otázku.

### **Řízení pro porušení Smlouvy/nesplnění povinnosti (tzv. infringement)**

#### **Předmět řízení**

Předmětem řízení je stanovení porušení povinnosti členského státu, která vyplývá z práva EU, ať už je to právo primární či sekundární. Může se jednat o nesplnění závazku uloženého Smlouvami, obecnými zásadami právními, nařízeními, směrnicemi (zejména jde o tzv. nenotifikační řízení v případě neprovedení směrnice, resp. neoznámení vnitrostátních transpozičních předpisů k dotčené směrnici) i rozhodnutím.

#### **Řízení**

Řízení může být zahájeno buď Komisí, nebo jiným členským státem.<sup>13</sup> V praxi podává žalobu téměř vždy Komise, která tak plní úlohu „strážkyně Smluv“, když prosazuje dodržování unijního práva. Komise nemá povinnost stíhat všechna porušení, avšak pouze ta, které uzná za vhodné.

<sup>12</sup> Nižší soudy mohou požádat SDEU o rozhodnutí o této otázce fakultativně.

<sup>13</sup> Jednotlivci nemohou tento typ řízení zahajovat, mohou pouze dávat Komisi podněty.

### Fáze řízení:

- 1) administrativní – prejudiciální fáze, EK se snaží přimět členský stát, aby odstranil potencionální nesoulad s právem EU a věc nemusela být předložena SDEU. Nejprve EK vydá tzv. formální upozornění, a pokud EK není spokojena s odpovědí členského státu, může vydat odůvodněné stanovisko, kterým detailně popíše, na základě čeho se domnívá, že došlo k porušení práva EU, přičemž toto stanovisko vymezuje předmět případné žaloby k SDEU,
- 2) soudní fáze – její zahájení podáním žaloby k SDEU závisí jen na Komisi (i když v předsoudní fázi namítala porušení práva EU, nemusí tuto následující fázi zahájit). Pokud SDEU konstatuje porušení unijního práva a členský stát nepřijme nezbytná opatření za účelem dosažení souladu s rozsudkem SDEU, může Komise zahájit druhou fázi soudního řízení, kde navrhne uložení peněžité sankce členskému státu - paušální částky a případně penále. Výše pokuty a penále se odvíjí od závažnosti porušení, délky porušování i např. ekonomické situace členského státu.

### **Prameny mezinárodního práva veřejného a jejich význam pro oblast ochrany zahraničních investic**

Za výčet pramenů mezinárodního práva je obvykle považován Článek 38 Statutu mezinárodního soudního dvora, který je součástí Charty OSN. Dle tohoto článku jsou prameny mezinárodního práva:

- mezinárodní smlouva,
- mezinárodní obyčej,
- obecné zásady právní,

#### **podpůrně i:**

- soudní rozhodnutí,
- nauka.

Tento výčet však není vyčerpávající, neboť zde chybí jednostranné právní akty (například uznání nebo příslib) a jen nepřímo jsou zde zmíněny akty mezinárodních organizací, které mají právní závaznost (např. rezoluce Rady bezpečnosti OSN).

### **Mezinárodní smlouvy**

Mezinárodní smlouva je dohoda mezi státy nebo mezi mezinárodními organizacemi, kterou se zakládají, mění nebo ruší vzájemné práva a povinnosti dle mezinárodního práva (především je uzavírají suverénní státy).

Druhy smluv – např. písemné a ústní, tajné a veřejné, dvoustranné a mnohostranné smlouvy a dále:

- prezidentské smlouvy – podle čl. 10 a 49 Ústavy ČR upravují nejdůležitější vztahy mezi subjekty mezinárodního práva, jsou schvalovány oběma komorami Parlamentu ČR nebo referendem a mají aplikační přednost před zákonem;
- vládní a resortní smlouvy - dohody a ujednání o podrobnější právní úpravě, které sjednává vláda ČR, resp. její členové; a
- konvence a úmluvy - normy obecné povahy, pro kodifikaci závažných institutů.

Dnes je mezinárodní smlouva převažující částí mezinárodního práva, dříve to bylo obyčejové právo.

## Mezinárodní obyčej

Čl. 38 písm. b) Statutu mezinárodního soudního dvora hovoří o obyčejovém mezinárodním právu, který definuje jako důkaz obecné praxe uznávané za právo.

V rámci mezinárodního obyčeje lze rozlišit jeho dva klíčové prvky:

- usus (prvek objektivní – chování subjektů, opakovaná, stejnorodá a déleodobá praxe); a
- opinio iuris (prvek subjektivní – vědomí právní závaznosti).

Jedná se o právo nepsané, jehož důležitým vyústěním je kodifikace, tj. sepisování pravidel původně obyčejových do psané podoby.

## Obecné zásady právní

Obecné zásady právní jsou zásady, které jsou abstrahovány z vnitrostátních právních řádů, dostávají se na mezinárodní úroveň a zde se přejímají.

Příklady obecných zásad právních - zásada úplné reparace škody; zásada, že nikdo nemůže být soudcem ve vlastní věci; zásada procesní rovnosti stran sporu.

Pro ochranu zahraničních investic je nejdůležitějším pramenem práva mezinárodní smlouva. Systém ochrany zahraničních investic je tvořen sítí dvoustranných a mnohostranných dohod na ochranu a podporu investic (tzv. „BIT“, z anglického „bilateral investment agreement“), které mezi sebou dva nebo více států uzavírají jako mezinárodní smlouvy. V BIT se státy zavazují, že budou poskytovat investorům dalšího státu, který je smluvní stranou, určité standardy zacházení. Mezi tyto standardy patří např. zákaz vyvlastnění investice, nebo povinnost spravedlivého a rovného zacházení s investorem.

BIT také obvykle obsahují rozhodčí doložku, která umožňuje investorovi žalovat stát u mezinárodních investičních tribunálů v případě, že se investor domnívá, že stát porušil práva jemu garantovaná BIT.

Důležitou mezinárodní smlouvou je také Vídeňská úmluva o smluvním právu, která kodifikuje pravidla přijímání, ukončení a výkladu mezinárodních smluv, a podle které se tudíž BIT uzavírají, vypovídají a aplikují.

Pramenem investičního práva může být také mezinárodní obyčej. Například výše zmíněná povinnost spravedlivého a rovného zacházení je považována také za obyčejové právo. Vzhledem k tomu, že však bylo kodifikováno v mezinárodních úmluvách, tento obyčej ztrácí svůj význam.

## 4.3. Otázky

*Jaké jsou základní instituce EU a jejich hlavní úkoly?*

*Jaká je role institucí v legislativním procesu a jaký je rozdíl mezi řádným a zvláštním legislativním postupem?*

*Jaké jsou prameny mezinárodního práva veřejného? Popište význam jednotlivých pramenů mezinárodního práva veřejného pro oblast ochrany zahraničních investic.*

*Popište řízení o předběžné otázce a řízení pro porušení Smlouvy/nesplnění povinnosti, tzv. infringement – zahájení řízení, smysl, fáze řízení, důsledky rozsudku.*

#### 4.4. Zdroje

David, Bureš, Faix, Sladký, Svaček: Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou. Praha: Leges 2011, 448s.

Očková Jana: Řízení pro nesplnění povinností dle čl. 258 a násl. Smlouvy o fungování EU. Praha 2013.

Smlouva o EU – *Hlava III, články 13 – 18*

Smlouva o fungování EU – Právní akty Unie, postupy jejich přijímání a jiná ustanovení, článek 289 - [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index\\_cs.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_cs.htm)

Tichý, Arnold, Zemánek, Král, Dumbrovský: Evropské právo, 5. Vydání, C. H. Beck, 2014.

## 5. KAPITOLA – Economic governance

### 5.1. Nutné minimum

- Znat rozpočtový a makroekonomický dohled, evropský semestr, čl. 121 Smlouvy o fungování Evropské unie, hlubší koordinaci zemí eurozóny a vědět, proč je nezbytná.
- Znat Konvergenční programy/Programy stability a vědět, z jakých dvou základních částí se skládá Pakt o stabilitě a růstu, zmínit základní sledované ukazatele (schodek a dluh).
- Vědět, k čemu hlavně slouží evropský semestr a zmínit se o Strategii pro udržitelný růst (před rokem 2019 nazývanou Roční analýza růstu) a národních programech reforem, zmínit doporučení Rady členským státům.
- Znat Maastrichtská kritéria, zmínit se o Konvergenční zprávě, zmínit, jak funguje ESM a vědět, k čemu slouží.

### 5.2. Skripta

#### 1. Mnohostranný hospodářský dohled a koordinace hospodářské politiky v EU

Dle Smlouvy o fungování EU (čl. 121) členské státy EU považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu a koordinují je v rámci Rady EU. Mnohostranný dohled je součástí tzv. evropského semestru a jeho cílem je posílení dohledu nad hospodářskými politikami, trvalá konvergence členských států a předcházení vzniku nadměrných schodků veřejných financí. Předcházení vzniku, nebo v případě vzniku věrohodné a udržitelné odstranění nadměrných schodků, je cílem tzv. rozpočtového dohledu EU. Pravidla rozpočtového dohledu jsou obsažena v Paktu o stabilitě a růstu, který se skládá ze dvou nařízení (preventivní a nápravná část).

V rámci mnohostranného dohledu předkládají členské státy každoročně programy stability (v případě zemí eurozóny) a konvergenční programy (v případě zemí mimo eurozónu), které posoudí Komise a Rada.

#### Tyto programy obsahují zejména:

- střednědobý rozpočtový cíl a cestu k jeho dosažení, očekávaný vývoj veřejného dluhu, plánovaný vývoj veřejných příjmů a výdajů,
- informace o závazcích souvisejících se stárnutím obyvatelstva a státních zárukách,
- hlavní předpoklady očekávaného hospodářského vývoje,
- vyhodnocení opatření hospodářské politiky, analýzu nákladů a přínosů významných strukturálních reforem atd.

#### **Národní programy reforem**

Členské státy mají povinnost každoročně vypracovat a ke konci dubna Komisi odevzdat tzv. národní programy reforem. Jedná se o dokumenty, které plní hned několik funkcí: 1) shrnují hlavní záměry vlády v oblasti hospodářské politiky pro nadcházející období přibližně jednoho a půl roku, 2) informují o tom, jak vláda plní doporučení Rady z předcházejícího roku a 3) ukazují, jak členský stát přispívá k plnění Agendy 2030 – cílů udržitelného rozvoje OSN (*Sustainability Development Goals, SDG*).

#### **Dohled nad makroekonomickými nerovnováhami**

Hospodářská krize z let 2008 – 2010 ukázala, že ani poměrně přísný dohled nad rozpočtovými politikami členských států nezajistí hospodářskou stabilitu EU. Z toho důvodu byl zaveden nový

sledovací mechanismus, jehož cílem je s předstihem upozornit na riziko vzniku makroekonomické nerovnováhy, která by mohla být příčinou nové hospodářské krize, pokud by nebyla včas odstraněna.

Nástrojem, který má varovat před hrozící nerovnováhou, je tzv. srovnávací přehled. Jedná se o soubor 14 ukazatelů (např. ceny bydlení, dluh soukromého sektoru, míra nezaměstnanosti), z nichž u každého je stanovena jedna či více prahových hodnot, které by státy v rovnováze neměly překračovat<sup>14</sup>. Aktualizovaný srovnávací přehled spolu s potřebným komentářem uveřejňuje Komise před koncem každého roku, jako tzv. zprávu mechanismu varování (*Alert Mechanism Report*, AMR). Pokud Komise na základě AMR usoudí, že by členský stát mohl být ohrožen nerovnováhou, následuje tzv. hloubkový přezkum. Ten umožní Komisi velmi podrobně prostudovat situaci v dané členské zemi a zohlednit také širší souvislosti. Teprve na základě provedeného hloubkového přezkumu Komise určí, zda je daný stát skutečně ohrožen makroekonomickou nerovnováhou a nakolik je případná nerovnováha závažná.

Zemím ohroženým makroekonomickou nerovnováhou Komise v rámci tzv. evropského semestru navrhne a Rada po projednání doporučí konkrétní opatření, která by měla vést k odstranění nerovnováhy. Pokud Komise konstatuje, že stát trpí nadměrnou nerovnováhou, může být zahájena nápravná část postupu při makroekonomické nerovnováze. (Jestliže Komise nenavrhne zahájení nápravné části, měla by vysvětlit důvody.) Při neplnění podmínek nápravné části, tedy zejména pokud by země v rozporu s doporučeními Rady nepodnikla kroky k jejímu odstranění, může být zemím eurozóny v krajním případě uložena i pokuta. Všem členským státům EU ve stejné situaci může Rada na návrh Komise pozastavit přístup k prostředkům z fondů unijní politiky soudržnosti.

## 2. Rozpočtový dohled v EU

Podle čl. 119 Smlouvy o fungování EU je jednou z hlavních zásad koordinace hospodářských politik zásada zdravých veřejných financí, která je rozpracována v Paktu o stabilitě a růstu (*Stability and Growth Pact*, SGP). SGP má kompenzovat neexistenci společné fiskální politiky při zavádění společné měny.

SGP se skládá ze dvou nařízení Rady schválených v roce 1997 a revidovaných v letech 2005 a 2011. Převážná většina ustanovení SGP se vztahuje na všechny členské státy EU, ta zbylá pouze na státy eurozóny. V r. 2013 byla schválena dvě nařízení Evropského parlamentu a Rady, která nad rámec SGP prohlubují rozpočtový i obecně hospodářský dohled nad členskými státy eurozóny.

Pakt o stabilitě a růstu se skládá ze dvou částí – preventivní a nápravné. Preventivní část SGP má zajistit, aby nedocházelo k nadměrným schodkům, jimiž se zjednodušeně vzato označují situace, kdy schodek veřejných financí překračuje 3 % HDP a/nebo veřejný dluh překračuje 60 % HDP a současně dostatečným tempem neklesá k této úrovni. Pokud již k nadměrnému schodku dojde, nápravná část má zajistit jeho věrohodné a udržitelné odstranění.

### Preventivní část

V preventivní části SGP mají členské státy dodržovat cíl téměř vyrovnaného nebo přebytkového rozpočtu neboli střednědobý rozpočtový cíl (*medium term objective*, MTO). MTO je stanoven jako rozpočtové saldo v poměru k HDP očištěné o vliv hospodářského cyklu a jednorázových a jiných dočasných opatření („strukturální saldo“).

---

<sup>14</sup> Součástí srovnávacího přehledu je také sada tzv. doplňkových ukazatelů, z nichž devět sleduje zaměstnanost a sociální situaci v jednotlivých členských státech. Doplňkové ukazatele však slouží pouze k dokreslení situace a nikoli k identifikaci makroekonomické nerovnováhy.

Smyslem MTO je zajistit dostatečnou rezervu vůči referenční hodnotě nominálního schodku 3 % HDP a tak umožnit dané zemi vypořádat se s běžnými výkyvy hospodářského cyklu. Současně má MTO zajistit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Pro každý členský stát je stanoveno minimální MTO, a to právě s ohledem na rezervu nominálního schodku vůči hodnotě 3 % HDP a také s ohledem na hospodářské a rozpočtové dopady stárnutí obyvatelstva. Členské státy EU si následně samy stanoví svůj specifický MTO, který může být přísnější než minimální MTO.

Každý stát by měl ve střednědobém horizontu (zhruba čtyř let) postupně<sup>15</sup> dosáhnout svého MTO a následně udržet své hospodaření blízko této hodnotě. Pokrok směrem k MTO je hodnocen na základě celkového posouzení dvou ukazatelů – meziroční změny strukturálního salda a vývoje reálných veřejných výdajů očištěných o položky mimo kontrolu vlády, jako jsou např. výdaje na úroky.

Komise vždy na jaře vyhodnotí, zda výsledek hospodaření za předchozí rok odpovídá pravidlům preventivní části. Pokud se od MTO nebo od cesty k jeho dosažení výrazně odchýlí, může být zahájen tzv. **postup při závažném odchýlení**, který pro země eurozóny může vést až k udělení finančních sankcí. Členské státy eurozóny popisují, jak chtějí svého střednědobého rozpočtového cíle dosáhnout, v **programech stability**. Země mimo eurozónu své plány popisují v **konvergenčních programech**.

#### Nápravná část

V případech, kdy preventivní část selhala, a došlo k nadměrnému schodku nebo nadměrný schodek hrozí, má nápravná část Paktu zajistit nápravu situace. Komise průběžně sleduje dodržování rozpočtové kázně států a v případě potřeby navrhne zahájení postupu při nadměrném schodku (*Excessive Deficit Procedure*, EDP)<sup>16</sup>. Za nadměrný schodek se považuje situace, kdy stát překročil nebo existuje riziko překročení:

- Referenční hodnoty 3 % HDP pro (nominální) schodek veřejných financí, ledaže je toto překročení malé, dočasné a výjimečné a/nebo
- Referenční hodnoty 60 % HDP pro veřejný dluh a tento poměr se dostatečně nesnižuje<sup>17</sup>.

EDP je možné zahájit až po celkovém zhodnocení hospodářské a rozpočtové situace dotčeného státu, kdy se zohlední tzv. **relevantní faktory**. Pokud je překročení referenčních hodnot schodku či dluhu způsobeno faktory, které členský stát nemůže ovlivnit (např. živelná pohroma), EDP nemusí být zahájen. Dalším relevantním faktorem jsou např. náklady na záchranné půjčky poskytnuté některým státům eurozóny v letech 2010 – 2014. V úvahu jsou v rámci celkového vyváženého posouzení brány i další faktory, které sám dotčený stát označí za relevantní.

EDP se zahajuje na návrh Komise **rozhodnutím Rady o existenci nadměrného schodku**, po němž následuje **doporučení Rady k nápravě**. V doporučení k odstranění nadměrného schodku Rada uvede požadovaný rok odstranění nadměrného schodku a cíle pro schodek veřejných financí v poměru k HDP pro jednotlivé roky v mezidobí. Další klíčovou součástí doporučení Rady je vyčíslení objemu opatření v rámci konsolidace veřejných financí, který je považován za nezbytný pro odstranění nadměrného schodku do uvedeného roku – v názvosloví Paktu jde o tzv. „účinná opatření“. V neposlední řadě doporučení Rady uvádí lhůtu pro přijetí účinných opatření. Plnění doporučení je průběžně sledováno. Pokud stát **nepřijímá dostatečná účinná opatření** k odstranění nadměrného schodku, mohou mu být uděleny v případě států eurozóny **finanční sankce ve výši**

<sup>15</sup> Zhruba tempem meziročního zlepšování strukturálního salda o 0,5 % HDP, rychleji v ekonomicky dobrých časech, pomaleji ve špatných časech

<sup>16</sup> I pokud stát porušuje či se očekává porušení referenční hodnoty pouze v ukazateli veřejného dluhu, je s ním veden postup při nadměrném schodku (nikoli nadměrném dluhu), protože takové je názvosloví zakotvené v primárním právu EU.

<sup>17</sup> Za dostatečné je zpravidla považováno snižování dluhu o 5 % z převisu nad referenční hodnotou ročně v průměru za 3 roky

0,2 % HDP. Všem členským státům může Rada na návrh Komise pozastavit přístup k prostředkům z fondů unijní politiky soudržnosti.

Členskému státu, který přijal účinná opatření k odstranění nadměrného schodku, ale mimořádné události mimo jeho kontrolu mu zabránily schodek dostatečně snížit, může být lhůta pro nápravu prodloužena. Postup při nadměrném schodku může Rada ukončit, až pokud potvrzené výsledky hospodaření za minulost ukazují, že schodek byl snížen na nejvýše 3 % HDP. Současně musí schodek podle hospodářské předpovědi Evropské komise aktuální v době posuzování zůstat na této úrovni až do konce horizontu zmíněné předpovědi.

### **ČR a rozpočtový dohled**

V červnu 2014 Rada ukončila postup při nadměrném schodku vedený s ČR od prosince 2009, neboť ČR nadměrný schodek udržitelným způsobem odstranila. Počínaje rokem 2014 se tak na ČR opět v plné šíři vztahují pravidla preventivní části SGP. ČR si svůj MTO stanovila jako strukturální saldo -1 % HDP (tj. strukturální schodek ve výši 1 % HDP), na období let 2020 až 2022 byl v roce 2019 zpřísněn na -0,75 % HDP (tj. strukturální schodek ve výši 0,75 % HDP), a to vlivem projekcí nákladů stárnutí obyvatelstva. V období let 2016 až 2018 dosahovalo strukturální saldo přebytku, za rok 2019 je odhadována hodnota -0,5 % HDP, tedy stále nad MTO.<sup>18</sup>

V případě, že by skutečný výsledek hospodaření za předchozí rok, zjištěný na jaře aktuálního roku, odpovídal strukturálnímu schodku 1,25 % HDP či vyššímu, mohla by Komise – v závislosti na vyhodnocení vývoje reálných upravených výdajů vládního sektoru - vydat varování ohledně závažného odchýlení, načež by následovalo doporučení Rady k přijetí nezbytných opatření pro nápravu odchýlení. Postup při závažném odchýlení není pro státy mimo eurozónu spojen s finančními sankcemi, ale lze jej vnímat jako formu reputační sankce.

V reakci na krizi spojenou se šířením nemoci Covid-19 byla v dubnu 2020 schválena novela zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, která pro období let 2021 až 2028 mění způsob stanovení výdajových rámců. Tyto rámce byly pro rok 2021 stanoveny na základě strukturálního salda, které by dostatečně umožnily absorbovat negativní hospodářský šok: maximální hodnota strukturálního schodku byla stanovena na úrovni 4 % HDP. V období let 2022 až 2027 by každý rok mělo docházet k meziročnímu zlepšování strukturálního salda alespoň o 0,5 procentního bodu.

### **3. Evropský semestr, jeho fungování a výstupy**

Po vypuknutí hospodářské krize v EU v roce 2008 se diskutovalo nejen o možnostech, jak rozšířit spektrum a účinnost nástrojů sloužících ke koordinaci hospodářských politik v EU, ale také o možnostech, jak zlepšit načasování stanovených postupů. Výsledkem bylo zavedení tzv. evropského semestru, kdy probíhají všechny formální kroky spadající pod koordinaci hospodářských politik na úrovni EU, a jehož závazky mají členské státy plnit.

Model evropského semestru byl poprvé spuštěn v roce 2011 a v zásadě se jím řídí jak rozpočtový dohled (jeho preventivní část), tak i dohled nad makroekonomickými nerovnováhami. Pod evropský semestr spadalo až do roku 2019 také hodnocení plnění *strategie Evropa 2020*, stanovující dlouhodobější hospodářské cíle EU. Od roku 2020 je v souladu s novými prioritami EU zahrnuto sledování plnění cílů udržitelného rozvoje.

Evropský semestr je zahajován vždy před koncem roku, kdy Komise vydá Strategii pro udržitelný růst (*Annual sustainable growth strategy, ASGS*, před rokem 2019 nazývanou Roční analýza růstu) a společně s ní také Zprávu mechanismu varování a návrhy doporučení pro eurozónu. Návrhy doporučení pro eurozónu projednává a počátkem následujícího roku přijímá Rada EU. Výzvy

---

18 Údaje jsou převzaty z jarní ekonomické předpovědi Komise 2020.

vyplývající z těchto zpráv mají členské státy po projednání v Radě EU zohlednit v národních programech reforem (NPR) a programech stability / konvergenčních programech (SCP), jež Komisi předávají v dubnu. Zahrnout mohou i reakci na zjištění zpráv o jednotlivých členských státech (*Country Reports*), které Komise vydává v únoru. Součástí Country Reports jsou rovněž výsledky hloubkových přezkumů ohledně makroekonomické nerovnováhy u zemí, u nichž Komise považovala za potřebné je provést vzhledem k analýze ve Zprávě mechanismu varování. V květnu Komise navrhuje pro jednotlivé členské státy EU stanoviska Rady k rozpočtové politice a doporučení Rady ke strukturálním reformám, souhrnně označovaná jako *country specific recommendations* (CSRs), která projednává a přijímá Rada EU v červnu/červenci. Několikrát ročně Komise organizuje bilaterální jednání s členskými státy k plnění doporučení a po vydání zpráv o jednotlivých členských státech k přípravě návrhů nových doporučení. Jednání k evropskému semestru probíhají především v přípravných výborech formací Rady ECOFIN a EPSCO, v poslední době jsou však do diskuze zapojeny i další formace Rady. Po schválení ministry formací Rady ECOFIN a EPSCO jsou výsledky prostřednictvím Rady pro obecné záležitosti (*General Affairs Council, GAC*) postoupeny Evropské radě.

Doporučení i stanovisko Rady jsou právně nezávazná. Jejich plnění je však pečlivě sledováno v roční i víceleté perspektivě. Komise může vyzvat členský stát k přesměrování části prostředků z fondů unijní politiky soudržnosti do oblastí, kde tyto prostředky podpoří provádění doporučení Rady. K ulehčení plnění doporučení a dalších výzev v oblastech hospodářských politik také směřují specifické programy na podporu strukturálních reforem (v minulém víceletém finančním rámci se jednalo o *Structural Reforms Support Programme, SRSP*, pro víceletý finanční rámec počínající rokem 2021 je především v souvislosti s dopady pandemie COVID-19 připravována tzv. *facilita (nástroj) na podporu oživení a odolnosti (Recovery and Resilience Facility, RRF)*).

#### **ČR a evropský semestr 2019/2020:**

Zpráva mechanismu varování z prosince 2019 potvrdila názor ČR, že země v tuto chvíli netrpí makroekonomickou nerovnováhou a riziko jejího případného vzniku je nízké. Pro ČR proto nebyl ani proveden hloubkový přezkum.

#### **Doporučení pro ČR v roce 2019**

1. Zlepšit dlouhodobou fiskální udržitelnost důchodového systému a systému zdravotní péče. Přijmout projednávaná protikorupční opatření.
2. Podporovat zaměstnávání žen s malými dětmi, mimo jiné zlepšením přístupu k cenově dostupné péči o děti, a zaměstnávání znevýhodněných skupin. Zvýšit kvalitu a inkluzivnost systémů vzdělávání a odborné přípravy, mimo jiné podporou technických a digitálních dovedností a podporou učitelského povolání.
3. Zaměřit se v rámci investiční hospodářské politiky na dopravu, zejména její udržitelnost, na digitální infrastrukturu a na přechod na nízkouhlíkové hospodářství a transformaci energetiky včetně zvýšení energetické účinnosti, a to s ohledem na regionální rozdíly. Snížit administrativní zátěž pro investice a v oblasti zadávání veřejných zakázek podporovat soutěž více založenou na kritériích kvality. Odstranit překážky bránící rozvoji plně funkčního inovačního ekosystému.

#### **Doporučení pro ČR v roce 2020** (tato doporučení reagují na pandemii COVID-19 a její dopady)

1. V souladu s obecnou únikovou doložkou přijmout veškerá nutná opatření k účinnému řešení pandemie, k udržení ekonomiky a k podpoře následného oživení. Pokud to hospodářské podmínky dovolí, provádět fiskální politiky zaměřené na dosažení omezitelných střednědobých fiskálních pozic a na zajištění udržitelnosti dluhu a současně zvýšit investice. Zajistit odolnost systému zdravotní péče, posílit dostupnost zdravotnických pracovníků, primární péči a integraci péče a zavést služby elektronického zdravotnictví.

2. Podporovat zaměstnanost aktivními politikami na trhu práce, poskytováním dovedností (včetně digitálních dovedností) a přístupem k digitálnímu učení.
3. Podpořit malé a střední podniky větším využíváním finančních nástrojů k zajištění podpory likvidity, snížením administrativní zátěže a zlepšením elektronické veřejné správy. Předstoupit veřejné investiční projekty ve vyšší fázi připravenosti a podpořit soukromé investice, aby se napomohlo hospodářskému oživení. Zaměřit investice na ekologickou a digitální transformaci, zejména na vysokokapacitní digitální infrastrukturu a technologie, na čistou a účinnou výrobu a využívání energie a na udržitelnou dopravní infrastrukturu, a to mimo jiné v uhelných regionech. Zajistit inovativním podnikům přístup k financování a zlepšit spolupráci veřejného a soukromého sektoru v oblasti výzkumu a vývoje.

#### **4. Podmínky pro přijetí eura a Evropský mechanismus stability (ESM)**

##### Konvergenční kritéria

Podmínky pro přijetí za člena eurozóny upravuje Smlouva o fungování EU. Ekonomická kritéria, která posuzují připravenost uchazečské země na členství v hospodářské a měnové unii, jsou známá jako maastrichtská konvergenční kritéria, jelikož posuzují míru ekonomické konvergence.

Hodnocení kritérií u zemí mimo eurozónu, které si nedojednaly trvalou výjimku ze zavedení eura a které tedy mají závazek euro v budoucnu přijmout (mezi něž patří i ČR), provádí Evropská komise a Evropská centrální banka (ECB) v dokumentech nazývaných Konvergenční zpráva (*Convergence Report*). A to jednak pravidelně v dvouletých intervalech, nebo i mimo tyto intervaly na požádání uchazečské země. K přijetí do eurozóny je nutné, aby v okamžiku hodnocení byla splněna všechna kritéria současně. Sledována jsou čtyři ekonomická kritéria:

- kritérium cenové stability (průměrná míra inflace, měřená v průběhu jednoho roku před provedením šetření, nemá překročit o více než 1,5 procentního bodu míru inflace nejvýše tří členských států, které v oblasti cenové stability dosáhly nejlepších výsledků),
- kritérium dlouhodobých úrokových sazeb (v průběhu jednoho roku před šetřením průměrná dlouhodobá nominální úroková sazba nemá překročit o více než 2 procentní body úrokovou sazbu nejvýše tří členských států, které dosáhly v oblasti cenové stability nejlepších výsledků),
- kritérium kurzové stability (po dobu posledních dvou let před šetřením se země účastnila mechanismu ERM II a aby po tuto dobu její směnný kurz nebyl vystavován silným tlakům),
- kritérium udržitelnosti veřejných financí: kritérium není plněno, pokud se daná země v okamžiku hodnocení nachází v postupu při nadměrném schodku. Postup při nadměrném schodku zahajuje Rada na návrh Komise na základě vyhodnocení, zda stát překročil nebo existuje riziko překročení: (1) referenční hodnoty 3 % HDP pro (nominální) schodek veřejných financí, ledaže je toto překročení malé, dočasné a výjimečné a/nebo (2) referenční hodnoty 60 % HDP pro veřejný dluh a tento poměr se dostatečně nesnižuje<sup>19</sup>.

Vedle ekonomických kritérií je v Konvergenčních zprávách hodnocena rovněž slučitelnost národní legislativy s legislativou Evropské unie v oblastech, které souvisejí s fungováním Evropského systému centrálních bank (ESCB). Důraz je kladen na respektování nezávislosti národní centrální banky ve všech jejích hlediscích, tj. nezávislosti institucionální, funkční, osobní a finanční.

##### **ČR a konvergenční kritéria**

ČR dle posledního vyhodnocení provedeného Komisí v červnu 2020 neplní kritérium cenové stability a kritérium kurzové stability (tedy účast v ERM II). Navíc národní legislativa upravující

---

<sup>19</sup> Blíže k problematice vizte část 5.2.2 Rozpočtový dohled v EU

postavení ČNB není podle názoru Komise plně slučitelná s právem EU. Účast v ERM II a následný vstup do eurozóny závisejí na politickém rozhodnutí vlády ČR.

## Evropský mechanismus stability

Od států vstupujících do eurozóny se očekává, že přistoupí k Evropskému mechanismu stability (ESM), který je trvalým mechanismem pro zajišťování finanční stability eurozóny. Formálně jsou vstup do eurozóny a účast na ESM dva rozdílné procesy.

ESM byl založen mezinárodní smlouvou (Smlouva o zřízení ESM) z února 2012, v praxi funguje od října 2012. ESM může poskytovat návratnou finanční pomoc svým akcionářským státům v situacích, kdy je ohrožena finanční stabilita eurozóny jako celku a jejích členských států. Finanční pomoc z ESM je zpravidla – v závislosti na konkrétní zvolené formě finanční pomoci – podmíněna konsolidací veřejných financí a/nebo strukturálními reformami, jejichž cílem je předejít opakování situace, která k žádosti o finanční pomoc vedla.

Akcionáři ESM je v současnosti všech 19 stávajících států eurozóny. Zápůjční kapacita činí 500 mld. EUR. V letech 2012 – 2013 bylo Španělsku formou půjčky na rekapitalizaci bank vyplaceno z ESM celkem 41,3 mld. EUR, z čehož Španělsko od té doby již splatilo 17,6 mld. EUR. V letech 2013 – 2015 bylo Kypru formou půjčky vyplaceno z ESM celkem 6,3 mld. EUR a v letech 2015 – 2018 bylo Řecku vyplaceno z ESM formou půjčky necelých 62 mld. EUR<sup>20</sup>, z toho 2 mld. EUR použité v r. 2015 na rekapitalizaci bank již Řecko v únoru 2017 splatilo. Volná kapacita ESM tak nyní činí cca 410 mld. EUR.

Podíl akcionářských států ESM na kapitálu ESM odpovídá upravenému klíči pro upsaný základní kapitál Evropské centrální banky (ECB), přičemž hospodářsky slabší země mají dočasnou úlevu. Finanční pomoc z ESM je schvalována jednomyslně Radou guvernérů ESM (jimiž jsou ministři financí států eurozóny), ledaže Komise a ECB shodně dojdou k závěru, že bez urychleného schválení finanční pomoci je ohrožena hospodářská a finanční udržitelnost eurozóny. Pak se použije režim kvalifikované většiny 85 % hlasů. Váha hlasu odpovídá podílu jednotlivých zemí na upsaném kapitálu ESM, v případě požadavku 85% většiny by proto Německo, Francie i Itálie, každý samostatně, disponovaly právem veta.

V kontextu jednání o prohlubování hospodářské a měnové unie byla od konce r. 2017 zhruba do března 2020 vedena jednání o reformě ESM, jež se týkala těchto základních oblastí: zavedení nového nástroje ESM v podobě tzv. společného trvalého jisticího mechanismu (vizte dále), zefektivnění již existujícího, ale do té doby nevyužitého nástroje preventivní finanční pomoci z ESM, posílení rámce ESM pro dluhovou udržitelnost států eurozóny a posílení role ESM při přípravě a provádění programů finanční pomoci z ESM.

Společný trvalý jisticí mechanismus („*common backstop*“) je úzce navázán na druhý pilíř bankovní unie, kterým je Společný mechanismus pro řešení krizí (SRM). Bankovní unie je v době poslední aktualizace tohoto textu tvořena státy eurozóny s tím, že již bylo přijato rozhodnutí o jejím rozšíření o Bulharsko a Chorvatsko, které mělo nabýt platnosti během třetího čtvrtletí 2020. SRM má zajistit pořádané řešení krizí bank v bankovní unii při minimalizaci negativních dopadů na veřejné rozpočty a reálnou ekonomiku a sestává z Jednotného výboru pro řešení krizí (SRB) a národních orgánů řešení krize. SRB je ústředním orgánem pro řešení krizí bank v bankovní unii a vlastníkem Jednotného fondu pro řešení krizí bank (SRF), který je v současnosti postupně budován z pravidelně vybíraných příspěvků od bank.

Společný trvalý jisticí mechanismus má být zdrojem financování nejzazší instance pro případ vyčerpání prostředků v SRF. Závazek vytvořit společný trvalý jisticí mechanismus pro SRF a spustit jej nejpozději na přelomu let 2023 a 2024 přijali ministři členských států EU v prosinci

---

<sup>20</sup> Řecko tak nevyčerpalo celou částku dohodnutou s ESM v srpnu 2015 (ta činila „až 86 mld. EUR“).

2013. Rozšířený Eurosummit v červnu 2018 rozhodl o tom, že poskytovatelem jisticího mechanismu za eurozónu bude ESM, který bude poskytovat úvěrovou linku ve prospěch SRB. V prosinci 2018 bylo dohodnuto, že státy bankovní unie mimo eurozónu mají v rámci rovnocenného zacházení poskytovat paralelní úvěrové linky ve prospěch SRB. V prosinci 2019 byla velikost společného trvalého jisticího mechanismu, za předpokladu, že bankovní unie bude totožná s eurozónou, a ESM tedy bude jediným poskytovatelem jisticího mechanismu, předběžně stanovena jako maximálně 68 mld. EUR.

Na jednáních do března 2020 byla reforma ESM vč. zavedení společného trvalého jisticího mechanismu dojednána prakticky do všech podrobností vč. textu Dohody, kterou se mění Smlouva o zřízení ESM, navazujících právních dokumentů ESM a textu dohody o společném trvalém jisticím mechanismu mezi ESM a SRB. Souběh chybějícího mandátu jednoho členského státu od tamního národního parlamentu a propuknutí koronavirové krize však vedly k tomu, že ke konečnému potvrzení reformy ESM a textu souvisejících dokumentů již do doby aktualizace tohoto textu<sup>21</sup> nedošlo. Smlouva o zřízení ESM tak prozatím zůstává – vyjma některých technických úprav – v podobě podepsané v r. 2012.

Na místo reformy ESM se eurozóna na jaře 2020 zaměřila na možnost využití ESM v reakci na koronavirovou krizi. V květnu 2020 schválila tzv. nástroj pandemické krizové podpory (Pandemic Crisis Support, PCS) z ESM coby adaptaci jednoho ze dvou typů preventivních úvěrových linek. Adaptace spočívá zejm. v absenci jakýchkoli hospodářsko-politických podmínek, vyjma podmínky využití PCS pouze na přímé a nepřímé náklady zdravotnického sektoru vzniklé v souvislosti s pandemií, a v rámciovém zpřístupnění podpory všem státům eurozóny naráz, jakkoli se nepočítá s tím, že by ji všechny státy využily. Obojí má nicméně zmírnit politické a tržní stigma jinak spojené s využíváním ESM. Současně však nadále platí, že o schválení finanční pomoci konkrétním státům rozhoduje jednomyslně Rada guvernérů ESM. O finanční pomoc z PCS lze požádat do konce r. 2022, její výše má činit zpravidla do 2 % HDP dotčeného státu za r. 2019. Do doby poslední aktualizace tohoto textu žádný stát o finanční pomoc z PCS nepožádal.

Před založením ESM disponovala eurozóna od léta 2010 Evropským nástrojem finanční stability (EFSF), který však byl navržen jako dočasný mechanismus a novou finanční pomoc mohl poskytovat pouze do června 2013. Na jaře 2010 byl ustaven také Evropský mechanismus finanční stabilizace (EFSM) jako dočasný mechanismus pro zajišťování finanční stability EU. Ani EFSM neměl poskytovat novou finanční pomoc po červnu 2013. EU navíc od roku 1972 disponuje systémem střednědobé finanční pomoci na podporu platebních bilancí členských států (jejichž měnou není euro).

V květnu 2020 bylo schváleno nařízení o zřízení evropského nástroje pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE) v důsledku rozšíření onemocnění COVID-19.

## ČR a ESM

**Tabulka č. 1 Odhadované finanční závazky související se vstupem ČR do ESM**

|                                  |          |       |
|----------------------------------|----------|-------|
| podíl ČR na upsaném kapitálu ESM | mld. EUR | 16,15 |
|                                  | mld. Kč  | 444,0 |
| - z toho splacený kapitál ČR     | mld. Kč  | 50,7  |
| - z toho podmíněné závazky       | mld. Kč  | 393,3 |

Splacený kapitál, uvedený výše, by ČR musela do ESM vložit do čtyř let od přistoupení k ESM. Aktivace podmíněných závazků v celém výše uvedeném rozsahu by mohla nastat v případě plného využití zápujční kapacity ESM a v extrémním scénáři. Uvedené údaje předpokládají členskou základnu ESM o 20 státech (současných 19 zemí eurozóny a ČR). Podíl ČR na upsaném

<sup>21</sup> červenec 2020

kapitálu ESM nebere v potaz dočasnou úlevu na kapitálovém klíči ESM, na niž mají nárok hospodářsky slabší členové ESM (a na kterou by dle současného stavu měla nárok i ČR). Pro měnový přepočten byl použit kurz 27,5 CZK/EUR.

### 5.3. Otázky

*Popište, jak funguje mnohostranný hospodářský dohled a koordinace hospodářské politiky v EU. Na jakém základě probíhá koordinace hospodářských politik? Jak a proč se pravidla liší pro země ležící v eurozóně a mimo ni?*

*Vysvětlete, jak funguje rozpočtový dohled v EU. Co je to Pakt o stabilitě a růstu a z čeho se skládá? Co je evropský semestr a jak funguje? Jaká je v něm role Komise, Rady a členských států? Jaké nejdůležitější dokumenty patří mezi jeho výstupy a co je jejich obsahem?*

*Jaké jsou podmínky pro přijetí eura? Kdo a jak je vyhodnocuje? Co je to Evropský mechanismus stability (ESM), jak funguje a k čemu slouží?*

### 5.4. Zdroje

[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact_en)

[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en)

<https://www.esm.europa.eu/>  
<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2019/12/04/>

Smlouva o fungování EU

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:02016E/TXT-20200301>

[https://europa.eu/european-union/about-eu/euro\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/euro_en)

[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area_en)

## 6. KAPITOLA – Rozpočet a politiky EU

### 6.1. Nutné minimum

- Rámcová znalost výše rozpočtu EU ve vztahu k HND, délka období, na které se víceletý finanční rámec (VFR) schvaluje, hlavní výdajové kapitoly a jejich historický vývoj (s důrazem na Společnou zemědělskou politiku a Politiku soudržnosti), mimorozpočtový Nástroj EU na podporu oživení (NGEU).
- Znat úlohu Rady a Evropského parlamentu při schvalování VFR.
- Vyjmenovat rozpočtové kapitoly – headingy – víceletého finančního rámce a vysvětlit NGEU.
- Zkoušený by měl znát historicky největší rozpočtové kapitoly a vědět, ze kterých ČR čerpá největší objem prostředků.
- Uchazeč by měl vědět, že kohezní politika se implementuje ve sdíleném řízení mezi členským státem a Komisí.
- Znalost hlavních zdrojů financování rozpočtu:
  - o Zdroj z HND
  - o Zdroj z DPH
  - o Tradiční vlastní zdroje (cla a zemědělské dávky)
  - o Nové vlastní zdroje (zdroj z plastů)
- Vědět, které členské státy jsou hlavními čistými plátcí do rozpočtu EU, a co tento pojem znamená.
- Zkoušený by měl vědět, že vybraným členským státům se snižují odvody vlastních zdrojů do rozpočtu EU – tzv. korekce (vč. historicky rabatu Velké Británie).
- Rámcová znalost rozpočtové pozice ČR ve vztahu k rozpočtu EU.
- Znalost fondů Politiky soudržnosti (ESF, ERDF, Kohezní fond, Fond pro spravedlivou transformaci), přiblížení hlavního cíle Politiky soudržnosti EU.
- Znalost přibližné alokace pro ČR z fondů Politiky soudržnosti pro období 2014-2020 a 2021-2027.
- Zkoušený by měl znát hlavní finanční podmínky pro implementaci – tj. míra spolufinancování a pravidlo pro zrušení závazku – tzv. pravidlo n+3.
- Znalost procedury schvalování rozpočtu jako zvláštního legislativního procesu.
- Hlavní rozdíl mezi VFR a ročním rozpočtem EU, a to včetně jejich schvalování.
- Znalost udělování absolutoria - discharge - Komisi za implementaci ročního rozpočtu EU.

### 6.2. Skripta

#### 1. Víceletý finanční rámec

Víceletý finanční rámec (VFR) je legislativně zakotven v čl. 312 Smlouvy o fungování EU. Ve Smlouvě je stanovena doba jeho trvání na minimálně 5 let, od poloviny 90. let je sestavován vždy na 7 let. Evropská komise (EK) a zejména Evropský parlament (EP) však dlouhodobě požadují, aby se VFR zkrátil na pětileté období tak, aby se jeho délka propojila s délkou mandátu zástupců (tj. europoslanců a eurokomisařů) v těchto dvou institucích.

Poprvé byl VFR přijat v roce 1988 na období 1988-1992. Důvodem pro jeho zavedení byla stále složitější dohoda mezi EP a Radou EU o ročních rozpočtech, kdy v 80. letech 20. století EU opakovaně hospodařila na základě rozpočtového provizoria, což její fungování ochromovalo. Evropská rada určuje vždy hlavní parametry VFR – tj. roční alokace na hlavní výdajové priority,

systém financování rozpočtu a klíčové podmínky pro implementaci rozpočtu, tyto parametry se následně promítnou do nařízení<sup>22</sup> o VFR, které jednomyslně schvaluje Rada poté, co obdrží souhlas Evropského parlamentu.

Z hlediska objemu VFR jeho celková výše dosahuje v běžných cenách na období 2021-2027 (aktualizace pro rok 2022) 1 212,5 mld. EUR v závazcích (1,1 % HND EU) a 1 196,8 mld. EUR v platbách (1,08 % HND EU).

Pro srovnání, prostředky schválené ve VFR na období 2014-2020 se v závazcích (závazky představují určitý příslib, že dané prostředky budou ještě ten rok či v dalších letech z rozpočtu EU vyplaceny) na HND EU podílely ve výši 1,02 % a v platbách (tj. reálně vyplacených prostředcích) ve výši 0,96 %.

Jako reakce na krizi způsobenou pandemií COVID-19 byl doplňkově k VFR 2021-2027 schválen **Nástroj EU na podporu oživení - tzv. EU Příští generace** (Next Generation EU, NGEU) v objemu 807 mld. EUR, které si Evropská komise vypůjčí na finančních trzích se zárukou rozpočtu EU. Tyto prostředky pak v letech 2021-2024 prostřednictvím rozpočtu EU posílí vybrané rozpočtové kapitoly a nástroje (platby budou probíhat až do r. 2026). Objem 807 mld. EUR je rozdělen na 421 mld. EUR ve formě grantů (z menší části pak záruky z rozpočtu EU) a 386 mld. EUR ve formě půjček pro členské státy.

Hlavním instrumentem NGEU je **Nástroj pro oživení a odolnost (RRF)**, ve výši 723,8 mld. EUR (338 mld. EUR formou grantů, 385,8 mld. EUR jako půjčky), který bude členským státům poskytovat prostředky na základě provádění jejich strukturálních reforem a investic a měl by být implementován prostřednictvím národních plánů obnovy (tj. bude zakotven v evropském semestru), které schvaluje Evropská komise a členské státy. Odhadovaná celková alokace na granty v rámci RRF pro roky 2020-2026 v případě ČR činí zhruba 172 mld. Kč. Dále existuje teoretická možnost čerpat půjčky do výše cca 400 mld. Kč.

Členské státy budou půjčky následně **splácet v období 2028-2058** navýšenými odvody do rozpočtu EU či případně zavedením nových vlastních zdrojů (Komise je plánuje navrhnout od r. 2023) - jako např. digitální daň, příjem z emisních povolenek, příjem z nově zavedeného mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích („uhlíkové clo“ na dovozy ze třetích zemí).

Víceletý finanční rámec je rozdělen na klíčové politické priority, které jsou z rozpočtu EU financovány. Tyto priority jsou označovány jako výdajové okruhy (dále označované jako Headingy). Na programové období 2021-2027 bylo schváleno sedm výdajových okruhů:

#### *Heading 1 – Jednotný trh, inovace a digitální agenda*

Z Headingu 1 se financují investice do výzkumu, inovací a programy zaměřené na digitální transformaci, strategickou infrastrukturu a jednotný trh. Jedná se např. o program pro vědu a výzkum Horizont Evropa, projekt jaderné fúze ITER, podpora investic prostřednictvím Fondu InvestEU, financování infrastrukturních projektů v oblasti dopravy, energetiky a telekomunikací pomocí Nástroje pro propojení Evropy (CEF), programy spojené s fiskální a celní unií (Anti Fraud, FISCALIS, CUSTOMS) a v neposlední řadě Kosmický program. Na celkovém rozpočtu EU se v období 2021-2027 Heading 1 podílí 12,4 % a jeho objem financovaný z VFR činí celkem 150,1 mld. EUR. Financování je doplněno o 11,5 mld. EUR z nástroje NGEU (5,41 mld. EUR pro program Horizont Evropa a 6,07 mld. EUR pro program InvestEU).

*Heading 2 – Soudržnost, odolnost a hodnoty* se dělí na dva podokruhy: 2a – Hospodářská, sociální a územní soudržnost a 2b Odolnost a hodnoty.

---

<sup>22</sup> Nařízení Rady (EU, EURATOM) č. 1311/2013 ze dne 2. prosince 2013, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2014–2020.

## *Heading 2a – Hospodářská, sociální a územní soudržnost*

Z Headingu 2a jsou financovány výdaje na politiku soudržnosti především v oblasti regionálního rozvoje a soudržnosti, a to prostřednictvím tzv. fondů Evropské unie - Evropského fondu pro regionální rozvoj (ERDF) a Fondu soudržnosti (FS). V oblasti Investice do lidí, sociální soudržnost a hodnoty je pak nejvýznamnějším nástrojem Evropský sociální fond plus (ESF+). Na celkovém rozpočtu EU se Heading 2a podílí 30,7 %, jeho objem financovaný z VFR činí 372,6 mld. EUR. Doplněn je o 50,6 mld. EUR z nástroje NGEU v rámci programu REACT-EU, který posiluje operační programy politiky soudržnosti z období 2014-2020.

## *Heading 2b – Odolnost a hodnoty*

Součástí Headingu 2b je vedle menších programů (Pericles, RescEU, EU4Health) či vzdělávacího programu Erasmus+ hrazených z VFR i Nástroj pro oživení a odolnost (po pandemii Covid-19) financovaný z NGEU. Na celkovém rozpočtu EU se Heading 2b podílí 4,5 %, jeho objem financovaný z VFR činí 55 mld. EUR. Doplněn je o téměř 726 mld. EUR z nástroje NGEU určených primárně na Nástroj pro oživení a odolnost (723,8 mld. EUR).

## *Heading 3 – Přírodní zdroje a životní prostředí*

Z Headingu 3 je financována především Společná zemědělská politika EU (SZP), která se člení na dva pilíře – v rámci tzv. I. pilíře jsou financovány přímé platby zemědělským subjektům a opatření na podporu zemědělských trhů (Evropský zemědělský záruční fond), v rámci II. pilíře je financován rozvoj venkova členských států (Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova). Dále do tohoto Headingu spadá Společná námořní a rybářská politika či programy v oblasti ochrany životního prostředí a klimatu (LIFE, Fond pro spravedlivou transformaci). Na celkovém rozpočtu EU se Heading 3 podílí 33,1 %, jeho objem financovaný z VFR činí celkem 401 mld. EUR. Z nástroje NGEU je dále posílen o téměř 19 mld. EUR - na rozvoj venkova je vyčleněno 8,1 mld. EUR, pro Fond pro spravedlivou transformaci 10,9 mld. EUR.

## *Heading 4 – Migrace a správa hranic*

Z Headingu 4 je financována společná politika v oblasti migrace a správy hranic, která je oproti programovému období 2014-2020 vyčleněna do samostatného Headingu. Jedná se o Azylový, migrační a integrační fond (AMIF) a Fond pro integrovanou správu hranic (IBMF) na zabezpečení vnějších hranic EU. Na celkovém rozpočtu EU se Heading 4 podílí 2,1 %, jeho objem financovaný výhradně z VFR činí celkem 25,8 mld. EUR.

## *Heading 5 – Bezpečnost a obrana*

Z Headingu 5 jsou financovány programy, které posilují obranyschopnost Evropy. Největším výdajem je zde v oblasti obrany Evropský obranný fond (EDF), či posílení vojenské mobility, v oblasti bezpečnosti do Headingu 5 spadá Fond pro vnitřní bezpečnost (ISF), či agentura Europol. Na celkovém rozpočtu EU se Heading 5 podílí 1,2 %, jeho objem financovaný výhradně z VFR činí celkem 14,9 mld. EUR.

## *Heading 6 – Sousedství a svět*

Z Headingu 6 jsou financovány výdaje na vnější činnosti EU. Hlavním programem je Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci (NDICI) – Globální Evropa určený na podporu rozvojových zemí, do kterého byl od r. 2021 integrován i původně mimorozpočtový Evropský rozvojový fond. Dále jsou z tohoto Headingu financovány humanitární pomoc, výdaje na Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP) či předvstupní pomoc (IPA III). Na celkovém rozpočtu EU se Heading 6 podílí 9,1 %, jeho objem financovaný výhradně z VFR činí celkem 110,6 mld. EUR.

## Heading 7 – Evropská veřejná správa

Heading 7 obsahuje administrativní výdaje všech institucí a orgánů EU, vč. výdajů na zaměstnance, dále výdaje na Evropské školy a výdaje na penzijní systém EU. Na celkovém rozpočtu EU se Heading 7 podílí 6,8 %, jeho objem financovaný výhradně z VFR činí celkem 82,5 mld. EUR.

Z hlediska dlouhodobého vývoje VFR lze říci, že nadále pozvolna klesá podíl prostředků na zemědělství. Prostředky na Politiku soudržnosti EU pro programové období 2021-2027 zůstávají oproti předchozímu období poměrně stabilní a rostou pouze mírně. Tyto dvě politiky představují dohromady cca 64 % celkových výdajů VFR. V průběhu posledních programových období naopak významně roste podíl výdajů na výzkum, inovace a digitální agendu, které mají za cíl podpořit konkurenceschopnost EU (Heading 1), a politik souvisejících s vnitřní a vnější bezpečností EU (Headingy 4, 5, 6).

### **Zvláštní nástroje stojící mimo rozpočet**

V rámci finančního rámce jsou taktéž schváleny nástroje, které však nelze zařadit přímo mezi rozpočtované výdaje, tzn. stojí mimo rozpočet a představují v závazcích dodatečné prostředky rozpočtu EU. Jedná se o nástroje, jejichž pomocí lze měnit výši a strukturu rozpočtu v reakci na neočekávané události. V období 2021-2027 jsou to:

*Rezerva na solidaritu a mimořádné události (SEAR)* v sobě spojuje původní Fond solidarity EU (pomoc v případě rozsáhlých přírodních katastrof) a Rezervu na pomoc při mimořádných událostech. Může tak být použita k financování pomoci v reakci na mimořádné situace způsobené závažnými katastrofami a dále k financování rychlých reakcí na konkrétní mimořádné potřeby v Unii nebo ve třetích zemích po událostech, které nebylo možné předvídat při sestavování rozpočtu (např. humanitární krize, krize veřejného zdraví, krize ve veterinární a fytosanitární oblasti a krize na vnějších hranicích Unie v důsledku migračních toků). Na SEAR může být ročně využito až 1,2 mld. EUR v cenách roku 2018.

*Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci (EGF)* poskytuje dodatečnou pomoc zaměstnancům, kteří byli v důsledku dopadů globalizace, hospodářské recese, či pandemie propuštěni, a tyto prostředky jim mají pomoci při jejich novém začlenění na trhu práce. Pro EGF je ročně k dispozici 186 mil. EUR v cenách roku 2018.

Pomocí *Nástroje jednotného marginu (SMI)* lze v letech 2022-2027 dát do rozpočtu k dispozici částky odpovídající nevyužitým marginům<sup>23</sup> pod stropy VFR roku n-1. Částky mohou dosahovat výše až 0,04 % HND EU v závazcích a 0,03 % HND EU v platbách.

*Nástroj flexibility* umožňuje financování přesně určených výdajů, které nebylo možné financovat v mezích stropů dostupných pro jeden nebo více různých Headingů. Nástroj flexibility disponuje roční částkou 915 mil. EUR v cenách roku 2018.

*Rezerva pro přizpůsobení se Brexitu (BAR)* poskytne v letech 2021-2025 pomoc za účelem zvládnutí nepředvídaných a nepříznivých důsledků vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii v těch členských státech a odvětvích, které jsou tímto vystoupením nejhůře postiženy. Celková alokace na BAR činí 5 mld. EUR v cenách roku 2018.

---

<sup>23</sup> Margin (rozpětí) = rozdíl mezi schváleným rozpočtem na daný rok a stropem VFR.

## 2. Výdajové okruhy (Headingy) v období 2021-2027

Se vznikem víceletých finančních rámců začaly být výdaje členěny do okruhů (headingů), které se při schvalování jednotlivých víceletých finančních rámců přeskupovaly a přejmenovávaly, v současné době se VFR člení do 7 okruhů. Původně nejvyšší podíl na celém rozpočtu tvořily výdaje na zemědělství, s rozšiřováním EU v 80. letech 20. století o další (většinou méně rozvinuté členské státy) a s procesem dokončování vnitřního trhu EU začaly na významu nabývat i výdaje na strukturální opatření – současná Politika soudržnosti EU. Výdaje na tyto dva headingy tvoří stále téměř dvě třetiny všech prostředků (VFR 2021-2027), přestože jejich procentuální podíl nadále pozvolna klesá. Naopak ostatní politiky v přímém řízení EK nabývají postupně na významu, týká se to zejména podpory vědy, inovací a digitální agendy (Heading 1), vnitřní politiky, migrace a bezpečnosti (Heading 4 a 5) a podpory vnějších vztahů EU (Heading 6).

### **Současný víceletý finanční rámec na období 2021 - 2027 je členěn následovně:**

*Z Headingu 1 – Jednotný trh, inovace a digitální agenda* se financují investice do výzkumu, inovací a programy zaměřené na digitální transformaci, strategickou infrastrukturu a jednotný trh. Jedná se např. o program Horizont Evropa, InvestEU, program pro jednotný trh, Kosmický program aj. Na celkovém rozpočtu EU se podílí 12,4 %, jeho objem činí celkem 150,1 mld. EUR v běžných cenách.

*V Headingu 2a – Hospodářská, sociální a územní soudržnost* jsou uvedeny výdaje na Politiku soudržnosti. Na celkovém rozpočtu EU se podílí 30,7 %, jeho objem činí 372,6 mld. EUR.

*Z Headingu 2b – Odolnost a hodnoty* se financují programy, které mají za cíl podpořit odolnost a hodnoty, jedná se např. o vzdělávací program Erasmus+ či podpůrné programy RescEU a EU4Health. Na celkovém rozpočtu EU se podílí 4,5 %, jeho objem činí 55 mld. EUR.

*Z Headingu 3 – Přírodní zdroje a životní prostředí* se především financují výdaje na Společnou zemědělskou politiku a dále také na podporu klimatu. Na celkovém rozpočtu EU se podílí 33,1 %, jeho objem činí celkem 401 mld. EUR.

*Z Headingu 4 – Migrace a správa hranic* se financuje Azylový, migrační a integrační fond (AMIF) a Fond pro integrovanou správu hranic (IBMF). Na celkovém rozpočtu EU se podílí 2,1 %, jeho objem činí celkem 25,8 mld. EUR.

*Z Headingu 5 – Bezpečnost a obrana* jsou financovány programy, které posilují bezpečnost a obranyschopnost Evropy např. Fond pro vnitřní bezpečnost (ISF) či Evropský obranný fond (EDF). Na celkovém rozpočtu EU se podílí 1,2 %, jeho objem činí celkem 14,9 mld. EUR.

*Z Headingu 6 – Sousedství a svět* jsou financovány vnější činnosti EU, hlavním programem je zde Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci (NDICI) – Globální Evropa, řadí se sem i humanitární či předvstupní pomoc. Na celkovém rozpočtu EU se podílí 9,1 %, jeho objem celkem činí 110,6 mld. EUR.

*Heading 7 – Evropská veřejná správa* obsahuje administrativní výdaje všech institucí a výdaje na zaměstnance. Na celkovém rozpočtu EU se podílí 6,8 %, jeho objem činí celkem 82,5 mld. EUR.

Mezi historicky největší rozpočtové okruhy patří Heading 3 (většina výdajů směřuje na zemědělství) a Heading 2 (Politika soudržnosti). Současně z těchto dvou Headingů čerpá ČR největší objem prostředků, což zajišťuje, že ČR je od svého vstupu do EU čistým rozpočtovým příjemcem.

Následující tabulka ukazuje schválený víceletý finanční rámec na období 2021-2027. Částky jsou uvedeny v milionech EUR v běžných cenách. Jakákoliv změna alokace v tabulce VFR (s výjimkou tzv. technické aktualizace zohledňující inflaci) musí být schválena jednomyslně členskými státy a musí s ní souhlasit EP (v souladu s čl. 312 Smlouvy o fungování EU).

**VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC (EU-27) UPRAVENÝ PRO ROK 2022 (běžné ceny, v mil. EUR)**

| <b>PROSTŘEDKY NA ZÁVAZKY</b>                       | <b>2021</b>    | <b>2022</b>    | <b>2023</b>    | <b>2024</b>    | <b>2025</b>    | <b>2026</b>    | <b>2027</b>    | <b>Celkem<br/>2021–2027</b> |
|----------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------------|
| <b>1. Jednotný trh, inovace a digitální agenda</b> | <b>20 919</b>  | <b>21 878</b>  | <b>21 125</b>  | <b>20 984</b>  | <b>21 272</b>  | <b>21 847</b>  | <b>22 077</b>  | <b>150 102</b>              |
| <b>2. Soudržnost, odolnost a hodnoty</b>           | <b>52 786</b>  | <b>56 200</b>  | <b>57 627</b>  | <b>60 761</b>  | <b>63 387</b>  | <b>66 536</b>  | <b>70 283</b>  | <b>427 580</b>              |
| 2a Hospodářská, sociální a územní soudržnost       | 48 191         | 49 739         | 51 333         | 53 077         | 54 873         | 56 725         | 58 639         | 372 577                     |
| 2b Odolnost a hodnoty                              | 4 595          | 6 461          | 6 294          | 7 684          | 8 514          | 9 811          | 11 644         | 55 003                      |
| <b>3 Přírodní zdroje a životní prostředí</b>       | <b>58 624</b>  | <b>56 519</b>  | <b>56 849</b>  | <b>57 003</b>  | <b>57 112</b>  | <b>57 332</b>  | <b>57 557</b>  | <b>400 996</b>              |
| z toho: Výdaje související s trhem a přímé platby  | 40 368         | 40 639         | 41 518         | 41 649         | 41 782         | 41 913         | 42 047         | 289 916                     |
| <b>4 Migrace a správa hranic</b>                   | <b>2 467</b>   | <b>3 191</b>   | <b>3 494</b>   | <b>3 697</b>   | <b>4 218</b>   | <b>4 315</b>   | <b>4 465</b>   | <b>25 847</b>               |
| <b>5 Bezpečnost a obrana</b>                       | <b>1 805</b>   | <b>1 868</b>   | <b>1 918</b>   | <b>1 976</b>   | <b>2 215</b>   | <b>2 435</b>   | <b>2 705</b>   | <b>14 922</b>               |
| <b>6 Sousedství a svět</b>                         | <b>16 247</b>  | <b>16 802</b>  | <b>16 329</b>  | <b>15 830</b>  | <b>15 304</b>  | <b>14 754</b>  | <b>15 331</b>  | <b>110 597</b>              |
| <b>7 Evropská veřejná správa</b>                   | <b>10 635</b>  | <b>11 058</b>  | <b>11 419</b>  | <b>11 773</b>  | <b>12 124</b>  | <b>12 506</b>  | <b>12 959</b>  | <b>82 474</b>               |
| z toho: Správní výdaje orgánů                      | 8 216          | 8 528          | 8 772          | 9 006          | 9 219          | 9 464          | 9 786          | 62 991                      |
| <b>CELKOVÉ PROSTŘEDKY NA ZÁVAZKY</b>               | <b>163 483</b> | <b>167 516</b> | <b>168 761</b> | <b>172 024</b> | <b>175 632</b> | <b>179 725</b> | <b>185 377</b> | <b>1 212 518</b>            |
| v procentech HND                                   | 1,18 %         | 1,12 %         | 1,10 %         | 1,08 %         | 1,07 %         | 1,06 %         | 1,06 %         | 1,10 %                      |
| <b>CELKOVÉ PROSTŘEDKY NA PLATBY</b>                | <b>166 140</b> | <b>169 209</b> | <b>165 542</b> | <b>168 853</b> | <b>172 230</b> | <b>175 674</b> | <b>179 187</b> | <b>1 196 835</b>            |
| v procentech HND                                   | 1,20 %         | 1,13 %         | 1,07 %         | 1,06 %         | 1,05 %         | 1,04 %         | 1,03 %         | 1,08 %                      |

Politiky financované z rozpočtu EU lze implementovat ve sdíleném řízení Komise s členskými státy, nepřímo pověřenými subjekty nebo přímo Komisí. Mezi politiky ve sdíleném řízení (tj. úkoly souvisejícími s plněním rozpočtu jsou pověřeny členské státy, resp. jejich orgány) patří zejména Politika soudržnosti EU (Heading 2a), ale také Společná zemědělská politika EU (přímé platby a rozvoj venkova, tj. I. a II. pilíř SZP – Heading 3) a fondy v oblasti azylu a migrace (Heading 4). Naopak programy v oblasti konkurenceschopnosti (Heading 1), obrany a bezpečnosti (H5) či částečně vnějších vztahů (Heading 6) jsou přímo řízeny Komisí (tj. bez účasti orgánů členských států). Mezi klasické programy přímo řízené Komisí se řadí Horizont Evropa (oblast výzkumu, vývoje a inovací), Nástroj pro propojení Evropy - CEF (dopravní, energetické a telekomunikační sítě), nebo např. částečně Nástroj pro sousedství, rozvoj a mezinárodní spolupráci (NDICI) – Globální Evropa. V případě nepřímého řízení jsou úkoly souvisejícími s plněním rozpočtu pověřeny např. třetí země nebo subjekty určené těmito zeměmi, mezinárodní organizace a jejich agentury, Evropská investiční banka a Evropský investiční fond, veřejnoprávní subjekty a některé soukromoprávní subjekty. Jde zejména o programy vnějších vztahů spadající pod Heading 6.

### 3. Rozpočet EU

Rozpočet EU je sestavován jako vyrovnaný, tzn. že výdaje rozpočtu musí být pokryty příjmy. Příjmy rozpočtu jsou tvořeny vlastními zdroji a dalšími zdroji. Podle schváleného rozpočtu EU příslušného roku Komise žádá členské státy o úhrady přesně stanovených měsíčních částek. Měsíční platby odvedené v souhrnu všemi členskými státy tvoří většinou 1/12 schváleného rozpočtu EU. V prvním čtvrtletí však může Komise podle své finanční potřeby žádat s předstihem o úhradu až dalších dvou dvanáctin.

Odvody vlastních zdrojů se řídí legislativou systému vlastních zdrojů pro období 2021-2027. Stávající legislativa se tak opírá o rozhodnutí o systému vlastních zdrojů<sup>24</sup>, které Rada přijímá jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem a které vstupuje v platnost až po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy (dle č. 311 Smlouvy o fungování EU)<sup>25</sup>, a nařízení, kterým se stanoví prováděcí opatření pro systém vlastních zdrojů EU<sup>26</sup>. Povinnost schválení systému vlastních zdrojů EU ze strany národních parlamentů byla zakotvena již v zakládajících smlouvách Evropských společenství.

#### Vlastní zdroje rozpočtu EU

Příjmová strana rozpočtu je tvořena převážně vlastními zdroji rozpočtu EU, ostatní zdroje rozpočtu EU se podílí na financování průměrně cca 5 %. Vlastní zdroje se však v historii fungování rozpočtu EU zaváděly postupně. Rozpočet byl nejprve financován příspěvky členských států a v roce 1962 byly odvedeny první zemědělské poplatky.

V období 1970-1988 byl postupně zaveden systém vlastních zdrojů, který tvořily především příjmy z cel, zemědělských dávek a zdroj z DPH (1 % harmonizovaného základu), k tomu zasílaly členské státy své příspěvky dle potřeby rozpočtu EU/ES (aby bylo zajištěno, že je rozpočet vyrovnaný). Tento systém byl plně funkční až od roku 1979, v roce 1985 byl limit pro zdroj dle DPH zvýšen na 1,4 %. Postupně rostoucí napětí mezi Radou a Evropským parlamentem při schvalování rozpočtu způsobily, že v 80. letech 20. století nebyl opakovaně roční rozpočet EU schválen a bylo aplikováno rozpočtové provizorium. Z tohoto důvodu se členské státy s Komisí a

---

<sup>24</sup> Rozhodnutí Rady č. 2007/436/ES, Euratom, ze dne 7. června 2007 o systému vlastních zdrojů Společenství

<sup>25</sup> Legislativa k vlastním zdrojům pro období 2014-2020 vstoupila v platnost v říjnu 2016, po dokončení procesu ratifikace ve všech ČS (legislativa je účinná zpětně od 1. 1. 2014). Odvody vlastních zdrojů, které byly do té doby (tj. do září roku 2016) počítány dle systému vlastních zdrojů pro období 2007-2013, byly zpětně přepočteny dle této nové legislativy a rozdíl, který jednotlivým ČS vznikly, vyrovnány

<sup>26</sup> Nařízení Rady (Euratom) č. 6082/2014 ze dne 26. května 2014, kterým se stanoví prováděcí opatření pro systém vlastních zdrojů Evropské unie

Evropským parlamentem dohodly, že zavedou víceleté rozpočty – tzv. finanční rámce/perspektivy.

Pro období 1988-1999 byly zavedeny maximální stropy pro výši vlastních zdrojů, které tvořily 1,3 % hrubého národního produktu (HNP) v závazcích a 1,2 % HNP EU/ES v platbách, u příjmů z cel bylo členským státům ponecháno 10 % nákladů na výběr, zdroj z DPH se vypočítal jako 1,4 % vyměřovacího základu a současně byl zaveden limitovaný základ pro zdroj z DPH ve výši 55 % HNP dotyčného členského státu. Nově byl zaveden zdroj dle HNP, který slouží k dofinancování rozpočtu EU/ES a zajišťuje jeho vyrovnanost. Rovněž byla zavedena korekce UK, kterou financovaly ostatní členské státy podle svého podílu na HNP. V letech 1988-92 zdroj z HNP tvořil 11-15 % celkových příjmů rozpočtu, postupně dochází k nárůstu jeho podílu, v současnosti (již jako zdroj z HND) se podílí na financování rozpočtu z 65-74 %. Od roku 2000 byly zvýšeny náklady na výběr cel, které si mohly ponechat členské státy, na 25 %, a byla snížena sazba pro výpočet zdroje z DPH na 0,5 % vyměřovacího základu, během víceletého finančního rámce 2014-2020 však byly tyto náklady na výběr sníženy na 20 %. Od října roku 2017 byly také zrušeny dávky z cukru. Od konce 90. let 20. stol. se přešlo ze zdroje z hrubého národního produktu (HNP) na zdroj z hrubého národního důchodu (HND). Maximální strop vlastních zdrojů byl od roku 2010 ve výši 1,23 % HND EU v platbách a 1,29 % HND EU v závazcích, od roku 2018 (přechod na systém ESA 2010) pak byl upraven na 1,20 % HND EU v platbách, od roku 2021 pak byl v souvislosti s vystoupením Spojeného království z EU navýšen na 1,40 % HND EU, přičemž výlučně za účelem pokrytí výpůjček v rámci NGEU se navíc dočasně zvyšuje o 0,6 p.b. (tj. na 2,00 % HND EU v platbách).

### **Stávající vlastní zdroje, na základě kterých je financován rozpočet EU, představují:**

- *tradiční vlastní zdroje*
  - Představují cla uvalená na dovozy do EU ze třetích zemí a dávky stanovené v rámci společné organizace trhu s cukrem (do září 2017). Členské státy si ponechávají 25 % z vybraného cla, 75 % je odváděno do rozpočtu EU. Tento zdroj příjmu tvoří cca 10-15 % příjmů rozpočtu EU.
- *zdroj založený na dani z přidané hodnoty (DPH)*
  - Zdroj z DPH se od roku 2007 stanoví jako násobek jednotné sazby ve výši 0,30 % na harmonizovaný vyměřovací základ DPH každého členského státu (vyměřovací základ pro tyto účely je limitován 50 % hrubého národního důchodu (HND) každého státu); tento zdroj příjmu tvoří cca 10-15 % příjmů rozpočtu EU.
- *zdroj z nerecyklovaných plastových obalových materiálů (zdroj z plastů)*
  - Nový vlastní zdroj, který byl zaveden od r. 2021, je založen na hmotnosti plastových obalových odpadů vyprodukovaných v daném členském státu, které nejsou recyklovány. Na tuto hmotnost je aplikována jednotná sazba 0,8 EUR/kg. Tento zdroj příjmu tvoří cca 2-5 % příjmů rozpočtu EU.
- *zdroj z hrubého národního důchodu (HND)*
  - Slouží jako zdroj k vyrovnávání rozpočtu. Stanoví se jako určité procento (stanovené v rámci schvalování ročního rozpočtu tak, aby došlo k vyrovnání příjmů s výdaji) z HND každého členského státu. Tvoří největší příjmovou položku pokrývající cca 65-74 % příjmů rozpočtu EU.

### **Ostatní zdroje (1 – 10 % příjmů)**

- přebytky z předcházejícího roku
- daně z mezd zaměstnanců EU
- příspěvky třetích států na programy EU + příspěvky Velké Británie na úhradu jeho podílu na závazcích vzniklých v době jeho členství v EU
- úroky z opožděných splátek
- pokuty firem za porušení soutěžního práva EU, apod.

## **Systém korekcí**

Systém vlastních zdrojů by se měl řídit obecnou zásadou spravedlivosti, která by měla zajistit, aby žádný členský stát nenesl rozpočtové zatížení, které by bylo nadměrné v poměru k jeho relativní prosperitě. Proto byl zaveden systém korekcí (počátek se datuje k roku 1984, kdy si Velká Británie vyjednala svůj rabat), jenž měl zmírnit nerovnosti mezi odvody vlastních zdrojů členských států (ČS), protože některé ČS s ohledem na své příjmy z EU přispívaly více než jiné země v podobné situaci. Kromě rabatu Velké Británie<sup>27</sup> (do r. 2020 – tj. jejího vystoupení z EU) je systém korekcí vždy schvalován na dané rozpočtové období a dochází zde k určitým úpravám.

### **Systém korekcí na programové období 2021–2027**

- roční paušální snížení odvodů dle HND pro Nizozemsko (1 921 mil. EUR), Švédsko (1 069 mil. EUR), Dánsko (337 mil. EUR), Rakousko (565 mil. EUR) a Německo (3 671 mil. EUR), vše v cenách r. 2020.
- roční paušální snížení (v běžných cenách) zdroje z plastů pro 17 členských států (Bulharsko, Česká republika - 32,2 mil. EUR, Estonsko, Řecko, Španělsko, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Malta, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko a Slovensko).

### **Čistí plátcí vs. čisté příjemci**

Podle toho, zda členské státy více přispívají do rozpočtu EU, než z něj dostávají, a naopak, lze členské státy rozdělit na čisté plátce a čisté příjemce.

*Čistí plátcí* do rozpočtu EU (státy se zápornou čistou pozicí vůči rozpočtu EU) jsou státy ekonomicky vyspělé, které díky své vyspělosti získávají z rozpočtu EU menší objem prostředků, než do rozpočtu EU odvádějí. Je to zejména Německo, Francie, Itálie, Nizozemí, Švédsko, Dánsko, Rakousko a Finsko, v posledních letech nově také Irsko. K významným čistým plátcům patřila rovněž Velká Británie.

*Čisté příjemci* z rozpočtu EU (státy s kladnou čistou pozicí vůči rozpočtu EU) jsou méně vyspělé členské státy, jejichž pozitivní čistá pozice k rozpočtu EU je dána především vysokými prostředky, které získávají z fondů Politiky soudržnosti. Je to zejména Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Řecko, Kypr, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Malta, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko a Chorvatsko.

### **Čistá pozice ČR vůči rozpočtu EU**

V průběhu roku 2020 obdržela Česká republika z rozpočtu EU celkem **145,9 mld. Kč** (tj. cca 5,52 mld. EUR) a celkem do rozpočtu odvedla **60,2 mld. Kč** (tj. cca 2,28 mld. EUR). Z toho vyplývá, že za celý rok 2020 Česká republika získala o **85,7 mld. Kč více** (tj. o 3,24 mld. EUR), než do rozpočtu EU zaplatila.

Celkově ČR od 1. května 2004 do 31. prosince 2020 zaplatila do rozpočtu EU **677 mld. Kč** (cca 25,5 mld. EUR) a získala **1,57 bil. Kč** (tj. cca 59,5 mld. EUR). Kladné saldo čisté pozice České republiky ve vztahu k rozpočtu EU tak od vstupu do EU celkově dosáhlo **896,4 mld. Kč** (cca 34 mld. EUR).

---

<sup>27</sup> Korekce Velké Británie – kompenzace ve výši cca 66 % rozdílu mezi platbami Velké Británie do rozpočtu EU a jejími příjmy z EU. Náklady hradily ostatní členské státy podle svých podílů na HND EU.

#### **4. Politika soudržnosti**

Politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti a její cíl jsou upraveny v čl. 174 Smlouvy o fungování EU. Cílem této politiky je „snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů“. Politika soudržnosti byla významně reformovaná ve druhé polovině 80. let 20. století v souvislosti s rozšířením ES/EU o státy jižního křídla EU (Řecko, Španělsko a Portugalsko) a s plánem na dokončení vnitřního trhu EU. Od 90. let 20. století a následně i po rozšíření EU o státy střední a východní Evropy začal její význam narůstat a v současné době patří spolu se Společnou zemědělskou politikou EU mezi nejvýznamnější rozpočtové politiky Evropské unie.

##### **Fondy a kategorie regionů Politiky soudržnosti EU**

Politika soudržnosti je v programovém období 2021-2027 implementována pomocí 4 fondů (3 tradičních a jednoho nového od obd. 2021-2027), na které je vyčleněno 392 mld. EUR. Jedná se o Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Evropský sociální fond plus (ESF+), Fond soudržnosti a nově zřízený Fond pro spravedlivou transformaci (FST). Prostředky Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) jsou primárně směřovány do rozvoje malých a středních podniků, na budování infrastruktury v oblasti výzkumu a vývoje, energetiky, dopravy a životního prostředí.

Z Evropského sociálního fondu plus (ESF+) se financují činnosti v oblasti vzdělávání, rozvoje lidského kapitálu, programy v oblasti sociálního začleňování znevýhodněných osob a opatření na boj proti diskriminaci na trhu práce.

Z Fondu soudržnosti se primárně financuje rozvoj transevropských dopravních sítí a městské veřejné dopravy, podpora energetické účinnosti a vyššího využívání energie z obnovitelných zdrojů.

Fond pro spravedlivou transformaci (FST) poskytne nově podporu regionům nejvíce zasaženým přechodem ke klimatické neutralitě a je částečně financován ze zdrojů NGEU.

Pro programové období 2021-2027 se regiony dělí dle své vyspělosti měřené v HDP na obyvatele ve vztahu k průměru EU (EU=100) do tří kategorií:

- 1) méně rozvinuté regiony s HDP na obyvatele do 75 % průměru EU,
- 2) přechodové (transitivní) regiony s HDP na obyvatele v rozmezí 75-100 % průměru EU a
- 3) rozvinutější regiony s HDP na obyvatele vyšším než 100 % průměru EU.

V programovém období 2021-2027 spadají regiony Severozápad, Severovýchod, Moravskoslezsko a Střední Morava do kategorie méně rozvinutých regionů, regiony Jihozápad, Jihovýchod a Střední Čechy do kategorie přechodových regionů a Praha do kategorie rozvinutějších regionů. Oproti programovému období 2014-2020 tak dochází k přesunu 3 regionů z kategorie méně rozvinutých do kategorie přechodových regionů.

Pro způsobilost čerpání prostředků z Fondu soudržnosti se posuzuje vyspělost členských států vyjádřená v HND na obyvatele, tj. ty členské státy, jejichž HND na obyvatele ve vztahu průměru EU je nižší než 90 %, jsou způsobilé pro čerpání z Fondu soudržnosti. Tyto členské státy jsou také označovány jako kohezní členské státy a řadí se mezi ně ČR, SR, Polsko, Maďarsko, Slovinsko, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Rumunsko, Bulharsko, Chorvatsko, Malta, Kypr, Portugalsko a v současnosti opět i Řecko.

## **Alokace pro ČR z fondů Politiky soudržnosti pro období 2021-2027**

ČR obdržela na období 2021-2027 celkem 23,4 mld. EUR na Politiku soudržnosti EU. Z této alokace jsou 2 mld. EUR převedeny z Fondu soudržnosti do Nástroje pro propojení Evropy, 70 % těchto převedených prostředků je do konce roku 2023 vyčleněno pro ČR, zbylých 30 % je k dispozici pro všechny kohezní státy. Pokud by ČR do konce roku 2023 nepředložila dopravní projekty vhodné k brzkému zahájení realizace ve výši pro ni vyčleněné alokace – tj. 1,4 mld. EUR, mohly by od roku 2024 o tyto prostředky usilovat všechny kohezní členské státy.

Alokace na období 2021-2027 zahrnující nově i FST je tedy srovnatelná s alokací na období 2014-2020 (celkem cca 23,1 mld. EUR). Prostředky, které ČR získává z Politiky soudržnosti, mají klíčový dopad na rozpočtovou pozici ČR ve vztahu k rozpočtu EU. Díky těmto prostředkům je ČR dlouhodobě čistým příjemcem prostředků z rozpočtu EU.

## **Hlavní finanční podmínky pro implementaci pro období 2021-2027**

V rámci Politiky soudržnosti EU (i Politiky rozvoje venkova) jsou stanoveny klíčové finanční podmínky pro implementaci. Jedním z hlavních pravidel je tzv. pravidlo známé pod pojmem n+3 (pravidlo zrušení závazku – decommitment rule), kdy každý rozpočtový závazek musí být vyčerpán do tří let od rozpočtovaného závazku, jinak je závazek zrušen. To znamená, že například závazek roku 2021 musí být v souladu s pravidlem n+3 vyčerpán do konce roku 2024.

Členské státy dále získávají na zahájení implementace programů tzv. zálohové – předběžné platby, které činí zpravidla 0,5 % alokace v letech 2021-2026. Tyto zálohové platby jsou vyplaceny členským státům poté, co jsou schválené jejich operační programy a nejsou podmíněné realizací konkrétních projektů.

Obecně také platí pravidlo, že členské státy, resp. subjekty musí nést určitou finanční spoluúčast na realizaci projektů. Pro méně rozvinuté regiony je míra evropského spolufinancování stanovena na úrovni max. 85 %, tzn. že minimálně 15 % musí minimálně činit národní podíl (z veřejných či soukromých zdrojů). V případě přechodových regionů, které byly v programovém období 2014–2020 klasifikovány jako méně rozvinuté regiony (tj. případ 3 regionů v ČR), činí minimální míra národního spolufinancování 30 % a u rozvinutějších regionů (v ČR region Prahy) je podíl národního spolufinancování minimálně 60 %.

Politika soudržnosti by měla naplňovat priority Unie v oblastech zvyšování konkurenceschopnosti a přechodu ke klimatické neutralitě. Určitý minimální podíl z fondů Politiky soudržnosti by tak měl být tematicky zaměřen na podporu inovativní a inteligentní ekonomické transformace, přechod na uhlíkově neutrální hospodářství, zelené investice, zmírňování změny klimatu a přizpůsobení se této změně a udržitelnou městskou mobilitu.

## **5. Procedura schvalování ročního rozpočtu EU**

Procedura schvalování ročního rozpočtu EU je upravena ve Smlouvě o fungování EU v čl. 313-315, roční rozpočet EU stanoví Evropský parlament a Rada zvláštním legislativním postupem.

Komise musí do 1. září roku n-1 předložit návrh rozpočtu pro rok n, reálně – aby Rada a EP měly více času na jeho projednání – jej však předkládá v květnu/červnu roku n-1.

Rada EU, která hájí zájmy členských států, přijme kvalifikovanou většinou svoji pozici k návrhu rozpočtu a nejpozději do 1. října ji předloží Evropskému parlamentu. V praxi dochází k dojednání pozice Rady na úrovni pracovní skupiny (Rozpočtový výbor) v průběhu června/července roku n-1, pozice je pak formálně potvrzena na úrovních vyšších, případně na úrovni Výboru stálých představitelů (Coreper II). Smlouva o fungování EU počítá v případě složitějších jednání v Radě s konáním Rady (ECOFIN/rozpočet), její konání bývá plánováno na konec července, za dobu platnosti Lisabonské smlouvy však zatím nemusela být svolána, dohody se vždy podařilo

dosáhnout na úrovni Coreperu. Pozice členských států je tak již jen formálně potvrzena (zpravidla) písemnou procedurou. Členské státy se zpravidla snaží rozpočet navržený Komisí snižovat.

Evropský parlament, který hájí zájmy EU, přijme svoji pozici k pozici Rady v říjnu roku n-1 (dle Smlouvy o fungování EU nejpozději do 42 dnů od postoupení pozice Rady), prostřednictvím pozměňovacích návrhů má možnost pozici Rady upravit. Pokud by žádné pozměňovací návrhy EP neměl, rozpočet by byl přijat v podobě schválené Radou. Vzhledem k tomu, že však Evropský parlament rozpočet upravuje - zpravidla pozici Rady k rozpočtu zpětně navyšuje, v některých případech až nad návrh Komise - a Rada s jeho úpravami tradičně nesouhlasí, následuje svolání tzv. Dohodovacího výboru.

Tzv. Dohodovací výbor, který má do 21 dnů nalézt kompromisní dohodu mezi Radou a Evropským parlamentem, je zpravidla svolán na konci října roku n-1, je složen ze zástupců všech tří institucí, kteří se na „pracovní úrovni“ scházejí v dané lhůtě opakovaně, přičemž Komise se snaží postoje Evropského parlamentu a Rady sblížit. Na nejvyšší úrovni se schází Dohodovací výbor ke konci 21denního období v rámci jednání rozpočtové Rady ECOFIN, kde má dojít k finální dohodě. Obecně platí, že na úvod Rady ECOFIN si členské státy potvrdí své priority, Rada je následně přerušena a schází se Dohodovací výbor na nejvyšší úrovni - tj. zástupci členských států v Radě ECOFIN (ministři/náměstci/případně velvyslanci), stejný počet zástupců Evropského parlamentu (zpravidla členové Rozpočtového výboru EP) a zástupci Komise (komisař, generální ředitel a další). Po formálním úvodu se užší vyjednávací týmy snaží o dosažení dohody, pokud je třeba, pokračuje jednání Rady ECOFIN, kde se členské státy k průběhu vyjednávání/možnému kompromisu vyjádří. Ve chvíli, kdy je dosaženo dohody, kterou akceptují zástupci Evropského parlamentu i Rady (kvalifikovanou většinou), je jednání Dohodovacího výboru ukončeno, stejně jako jednání Rady ECOFIN. Pokud jsou pozice Evropského parlamentu a Rady i nadále velmi vzdálené, může se jednání výrazně protáhnout - i do ranních hodin, případně pokračuje v dalších dnech.

Pokud je dohoda dosažena, společný text rozpočtu musí formálně schválit, resp. potvrdit obě složky rozpočtového orgánu (Rada kvalifikovanou většinou a Evropský parlament většinou svých členů) do dvou týdnů. Pokud dohoda ve stanovené 21denní lhůtě není dosažena, Komise musí předložit nový návrh rozpočtu. Nový návrh Komise předkládala např. u rozpočtu na rok 2013 (vyjednávání v druhé polovině roku 2012 za kyperského předsednictví), na rok 2015 (vyjednávání v druhé polovině roku 2014 za italského předsednictví) nebo na rok 2019 (za rakouského předsednictví ve druhé polovině roku 2018)<sup>28</sup>. Vzhledem k tomu, že je třeba absolvovat celou výše popsanou proceduru znovu (tj. od přijetí pozice Radou, přes pozici Evropského parlamentu až ke společnému kompromisu), Komise se většinou snaží o předložení takového návrhu, který bude (s minimálními úpravami) akceptovatelný pro obě složky rozpočtového orgánu. Rada se poté snaží dohodnout na kompromisním znění s Evropským parlamentem tak, aby její pozice byla pro Evropský parlament akceptovatelná beze změn a nemuselo probíhat dohodovací řízení.

Po definitivním schválení rozpočtu (zpravidla v prosinci roku n-1) je pak rozpočet na rok n oficiálně vyhlášen předsedou Evropského parlamentu.

Pokud rozpočet EU není do začátku roku n schválen, uplatní se rozpočtové provizorium v měsíční výši 1/12 prostředků na závazky na danou kapitolu schválených v rozpočtu na rok n-1 (částka však nesmí být vyšší než návrh 1/12 návrhu EK - tj. platí nižší z obou částek). Ve výjimečných případech může Rada na návrh Komise a se souhlasem Evropského parlamentu v daném měsíci počet dvanáctin navýšit. Za platnosti Lisabonské smlouvy k fungování dle rozpočtového

---

<sup>28</sup> V roce 2020 (za německého předsednictví) Komise vydala druhý návrh rozpočtu EU na rok 2021, protože bylo třeba zohlednit dohodu mezi Radou a EP o VFR 2021-2027, které bylo formálně dosaženo až na začátku prosince, tj. již po skončení lhůty vyhrazené pro původní dohodovací řízení.

provizoria nebylo nutné přistoupit, k jeho uplatnění docházelo opakovaně v 80. letech 20. století (1980, 1985, 1986 a 1988, kdy se dvanáctiny aplikovaly po dobu 5 – 6 měsíců), což vedlo k hledání způsobů, jak rozpočtovou proceduru zjednodušit a upravit – řešením se stalo schvalování víceletých finančních rámců (viz níže).

### **Rozdíl mezi Víceletým finančním rámcem (VFR) a ročním rozpočtem EU**

VFR představuje rámec výdajů, tj. stropy, v rámci kterých by měly být sestavovány jednotlivé roční rozpočty. Existence již schválených stropů by měla ulehčit přijímání ročního rozpočtu EU.

VFR je schvalován Radou EU jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Jeho existence (tj. nastavení maximálních stropů, jak absolutních, tak pro jednotlivé roky) by měla usnadnit dohodu nad ročními rozpočty, které jsou v Radě EU schvalovány kvalifikovanou většinou, v Evropském parlamentu pak většinou všech jeho členů.

V rámci VFR jsou stanoveny stropy pro jednotlivé headingy (okruhy) v závazcích (jak roční, tak celkový sedmiletý strop), v případě plateb je pak stanoven jen strop celkový (tj. bez dělení na headingy). Pro vyšší flexibilitu rozpočtu bylo vytvořeno několik tzv. zvláštních nástrojů (např. Rezerva na solidaritu a pomoc při mimořádných událostech umožňující pomoc při živelních katastrofách), které jsou v závazcích i platbách rozpočtovány mimo (nad) strop VFR.

### **Udílění absolutoria (discharge) Komisi za implementaci ročního rozpočtu EU**

Udílění absolutoria (discharge) Komisi za implementaci rozpočtu EU je obecně upraveno v čl. 317 Smlouvy o fungování EU a je posledním krokem cyklu ročního rozpočtu (tj. od jeho návrhu ze strany EK v roce n-1, přes jeho schválení a následnou implementaci) a znamená stvrzení Komisi, že rozpočet implementovala řádně a legálně podle daných pravidel. Implementaci vyhodnocuje Evropský účetní dvůr, který na základě podkladů od Komise a dalších institucí, ale i vlastních kontrol a šetření vypracuje na podzim roku n+1 zprávu, kterou v průběhu listopadu roku n+1 předloží Radě a Evropskému parlamentu. Rada zprávu projedná a přijme Doporučení k absolutoriu, která předá Evropskému parlamentu. Absolutorium Komisi za implementaci rozpočtu na rok n pak Komisi uděluje Evropský parlament (na doporučení Rady EU), a to na jaře roku n+2.

## **6.3. Otázky**

*Popište hlavní znaky dosavadního vývoje víceletého finančního rámce EU (VFR) (velikost rozpočtu, období, hlavní struktura) a přibližte jeho zakotvení ve Smlouvě o fungování EU. Jakou úlohu sehrávají instituce EU při schvalování VFR?*

*Charakterizujte vývoj hlavních výdajových kapitol rozpočtu EU včetně výše rozpočtu a zaměřte se na popis schváleného VFR na období 2021–2027. Které výdajové kapitoly/programy jsou označovány jako politiky ve sdíleném řízení a které jsou přímo řízeny Komisí?*

*Popište hlavní vývoj a klíčové znaky stávající příjmové strany rozpočtu EU – tj. financování rozpočtu EU. Charakterizujte jednotlivé typy vlastních zdrojů. Přibližte, co znamenají tzv. korekce – rabaty pro financování rozpočtu EU a pro které členské státy byly schváleny. Které státy lze označit za čisté plátce, resp. čisté příjemce ve vztahu k rozpočtu EU?*

*Přibližte hlavní cíl Politiky soudržnosti EU a zaměření jednotlivých fondů Politiky soudržnosti. Zhodnoťte úlohu fondů Politiky soudržnosti v podmínkách ČR včetně jejich dopadu na čistou rozpočtovou pozici ČR ve vztahu k rozpočtu EU. Přibližte klíčové finanční podmínky pro*

*implementaci Politiky soudržnosti (míra spolufinancování, předfinancování, pravidlo zrušení závazku n+2/3).*

*Přibližte proceduru schvalování ročního rozpočtu EU a úlohu jednotlivých institucí (Komise, Evropský parlament, Rada) v tomto procesu.*

## **6.4. Zdroje**

European Commission. Budget - [http://ec.europa.eu/budget/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/index_en.cfm)

König, P, Lacina, L.: Rozpočet a politiky Evropské unie. C. H. Beck, 2. vydání, Praha 2009

Ministerstvo financí ČR. Zahraniční sektor. Hospodaření EU - <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/hospodareni-eu>

Ministerstvo financí. Zahraniční sektor. Podpora ze zahraničí. Strukturální fondy - <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/podpora-ze-zahranici/strukturalni-fondy>

Nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027

Nařízení Rady (EU) 2020/2094, ze dne 14. prosince 2020, kterým se zřizuje Nástroj Evropské unie na podporu oživení, jehož účelem je podpořit oživení po krizi COVID-19

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky

Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) č. 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí 2014/335/EU, Euratom

Smlouva o fungování EU. Část šestá. Institucionální a finanční ustanovení. Hlava II. Finanční ustanovení

Smlouva o fungování EU. Část třetí. Vnitřní politiky a činnosti Unie. Hlava XVIII. Hospodářská, sociální a územní soudržnost

<https://www.dotaceeu.cz/cs/uvodni-strana>