

NÁRODNÍ KONVENT O EU

Podkladový materiál pro kulatý stůl v rámci
Národního konventu o EU:
Budoucí podoba víceletého finančního rámce
a kohezní politiky po roce 2020

Zuzana Kasáková, Lubor Lacina

Úvod

Rozpočet Evropské unie slouží k financování unijních politik a k finančnímu zajištění fungování EU jako celku. Každoroční rozpočty jsou sestavovány v rámci víceletého finančního rámce (VFR), který je přijímán na víceleté období, tradičně sedm let a jehož úkolem je zajistit, aby se ve střednědobém výhledu výdaje a příjmy EU vyvíjely podle stanovených kritérií a platných limitů. Financování unijních aktivit se ale neodvíjí pouze v rámci schváleného rozpočtu, ale prostřednictvím řady nástrojů a mechanismů, které byly vytvořeny mimo něj jako reakce na krize, kterým EU v poslední době čelila a čelí. Celková struktura financování EU se tak stala mnohem komplikovanější.

Unijní rozpočet se vyznačuje celou řadou specifik. Stropy výdajů stanovené VFR jsou pevně stanoveny a v jejich rámci se pohybují každoroční rozpočty EU. Rozpočet EU je také vždy vyrovnaný, výdaje tedy nemohou překročit příjmy. Na rozdíl od národních států si unijní rozpočet nemůže dočasně chybějící prostředky půjčit na finančních trzích. Fixace na několik let společně s relativně malým objemem prostředků (výše 1 % HND EU je ve srovnání

s poměrem velikosti národních rozpočtů vůči jejich HDP velice nízká) a nemožností externího dofinancování vede k tomu, že rozpočet často nedokáže plně reagovat na všechny situace, které by mohly být efektivně pokryty ze společného rozpočtu. V důsledku toho pak dochází k vytváření jiných forem financování mimo rozpočet, jež mají jasné vymezení. Jedná se např. o Svěřenecký fond pro řešení krize v Sýrii, Nouzový svěřenecký fond EU pro Afriku (*The EU Emergency Trust Fund for Africa*) či tradiční nástroj – Evropský rozvojový fond (EDF). Je otázkou, zda právě zřizování mimorozpočtových fondů je správnou odpovědí na zvyšování flexibility EU a její schopnosti reagovat na neočekávané události.

Mimo rozpočtový rámec EU stojí rovněž např. Evropský stabilizační mechanismus (ESM), především z důvodu neexistence shody mezi všemi členskými zeměmi EU o nutnosti financování jeho aktivit z unijního rozpočtu. To by se ale mohlo v budoucnu změnit, neboť se diskutuje možnost začlenění ESM do rozpočtu EU. V kontextu této debaty se objevuje i návrh na vytvoření samostatného rozpočtu zemí eurozóny. V diskusním dokumentu

o prohloubení hospodářské a měnové unie bylo navrženo zavedení funkce makroekonomické stabilizace již v příštím víceletém finančním rámci. Jejím cílem by byla ochrana před velkými otřesy zasahujícími různé země různě (tzv. asymetrické šoky). Mohla by mít podobu systému ochrany investic nebo zajištění pro vnitrostátní programy podpory v nezaměstnanosti. Diskutuje se o tom, zda by tato stabilizační funkce měla být propojena s novou fiskální kapacitou se zaměřením výhradně na eurozónu, nebo zda by tuto funkci mohl vykonávat rozpočet EU zejména s ohledem na skutečnost, že již dnes představuje eurozóna 85 % HDP EU.

Z pohledu zemí stojících mimo eurozónu bude důležité sledovat reakci Evropské komise na výzvu jejího předsedy J. C. Junckera, kterou vznesl ve svém projevu o Stavu Unie v září 2017 a v níž zmínil potřebu vytvoření speciálního fondu pro země připravující se na vstup do eurozóny. Nástroj by mohl mít podobu existujícího programu pro podporu strukturálních reforem (*Structural Reform Support Programme, SRSP*).

Typické pro rozpočet EU je, že nedisponuje téměř žádnými vlastními příjmy (86 % je financováno z příspěvků členských zemí podle výše jejich HND a podílu DPH). Specifickým a odlišným od jiných rozpočtů je rovněž s ohledem na svou výdajovou složku. Unijní výdaje směřují především na rozvoj regionů, zemědělství a konkurenceschopnost.

Evropská unie se musí vyrovnávat s řadou krizí, které mají dopad na její fungování a financování jejích aktivit. Unie tak formulovala nové priority (migrační krize, vnitřní a vnější bezpečnost, posílená obranná spolupráce), jejichž význam nelze v současné době podceňovat a je nutné se zaměřit na jejich naplňování v praxi. Ve stávajícím VFR jsou tyto priority řešeny jak v rámci rozpočtu EU, tak i pomocí mimorozpočtových nástrojů a jsou předmětem mnoha debat mezi Evropskou komisí a členskými státy EU. Příkladem může být otázka posílené spolupráce v oblasti obrany, již akcentovala Globální strategie EU. V červnu 2017

Evropská komise představila návrh na vytvoření Evropského fondu pro obranu (*European Defence Fund*), který by měl financovat nákupy armádního vybavení a technologií a výzkum a inovace v oblasti obrany za účelem prohlubování spolupráce mezi členskými zeměmi v této oblasti. Klíčovým orgánem zapojeným do řízení fondu by měla být podle Komise Evropská obranná agentura (EDA), čímž by se její pravomoci značně zvýšily, s čímž řada členských zemí nesouhlasí. Není rovněž jasné, jakým subjektům jsou peníze z fondu určeny především, zda se bude jednat pouze o velké firmy, či budou brány v potaz i potřeby malých a středních podniků.¹

V debatě o budoucí podobě VFR tak v této souvislosti vyvstávají mnohé problémy a otázky. Víceletý finanční rámec po roce 2020 by měl reflektovat nejen nutnost financování nových unijních priorit, ale také otázku vhodného nastavení alokací na tradiční rozpočtové priority (kohezní a společnou zemědělskou politiku). Diskuse o VFR nebude jednoduchá nejenom s ohledem na výše uvedené aspekty, nýbrž i s ohledem na rostoucí tlak na snižování výdajů z unijního rozpočtu a odchod Spojeného království z EU.

Podkladový materiál se zabývá jednotlivými aspekty možného nastavení VFR po roce 2020, prioritám a nástrojům, které by měly tyto priority financovat. Specifická pozornost je věnována kohezní politice, která dlouhodobě patří mezi priority České republiky.

Vzhledem k rozsahu není účelem předkládaného podkladového materiálu provést vyčerpávající analýzu víceletého finančního rámce a kohezní politiky po roce 2020. Záměrem je vymezit jasný diskusní rámec o možných dopadech nadcházejících rozpočtových jednání na unijní úrovni na Českou republiku pro účely debaty Národního konventu o EU.

Otázky, na něž by se diskuse v rámci kulatého stolu Národního konventu o EU na téma budoucí podoba

¹ Sophia Besch, *What future for the European Defence Fund?*, Centre for European Reform, 28 June 2017;

<http://www.cer.eu/insights/what-future-european-defence-fund> (navštíveno 15. 10. 2017).

víceletého finančního rámce a kohezní politiky po roce 2020 měla zaměřit, jsou:

1) Jaké změny lze v nastavení budoucího víceletého finančního rámce po roce 2020 očekávat?

Jaký lze očekávat obecný trend a směřování příštího VFR? Jak by se měla ČR postavit k otázce jeho celkového objemu? Jak by měla vypadat výdajová stránka rozpočtu EU, a to i s ohledem na rostoucí relativní vyspělost České republiky v Unii? A jakou pozici by Česko mělo zastávat k reformě příjmové strany rozpočtu Unie?

2) O jaké priority by se měla Česká republika v rámci vyjednávání o příštím víceletém finančním rámci zasadit?

V kontextu postupné kvalitativní proměny financování politik EU a rostoucího tlaku na snížení celkového objemu VFR stojí Česká republika před otázkou, jak vyvážit potřebné zajištění dostatečných prostředků pro své tradiční priority, tj. kohezní politiku a společnou zemědělskou politiku, s nutností finančně zabezpečit nové priority Unie, tj. ochranu vnějších hranic, řešení migračních výzev a společnou obranu. Které priority v rámci tzv. nových priorit Unie jsou rovněž prioritami České republiky? Co by pro ČR plynulo z návrhů na užší propojení kohezní politiky s evropským semestrem?

3) Jakými nástroji a programy by měly být financovány politiky Unie v příštím víceletém finančním rámci?

Jakou roli by měly zastávat grantové nástroje a přímé platby, jakou tzv. komunitární programy a záruční nástroje a to i se zřetelem na možnosti a schopnosti jejich využívání v české ekonomice? Jakou proměnou projde financování prostřednictvím grantů (národních obálek), jakou měrou dojde k posílení role komunitárních programů (např. Nástroj pro propojení Evropy) a jakou roli budou hrát tzv. inovativní finanční / záruční nástroje (např. Junckerův investiční plán a Evropský fond pro strukturální investice)? A jak je Česká republika dnes schopna využívat unijní nástroje, které nejsou založené na přímé finanční podpoře?

4) Jaké by mělo být nastavení kohezní politiky na evropské úrovni, aby co nejlépe odpovídala potřebám ČR?

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

Jaké změny lze v nastavení budoucího víceletého finančního rámce po roce 2020 očekávat?

Nastavení VFR po roce 2020 představuje pro Evropskou unii velkou výzvu. Na jedné straně lze očekávat, že Unie bude i nadále vyvíjet a prohlubovat své aktivity v nových prioritních oblastech politik, jako jsou obrana, migrace či vnitřní a vnější bezpečnost, snažit se udržet svou vedoucí roli v boji proti klimatickým změnám a poskytování humanitární a rozvojové pomoci. Na straně druhé odchod Spojeného království z Unie znamená snížení prostředků, kterými bude možné aktivity EU financovat. Složitost situace navíc umocňuje výše nákladů na tradiční výdajové politiky EU – kohezní a společnou zemědělskou politiku, které pro řadu členských zemí EU představují klíčové priority.

Dosavadní diskuse o budoucnosti financování EU počítají v zásadě s **pěti scénáři budoucího vývoje**. Od intenzity spolupráce se odvíjí také velikost a struktura příštího finančního rámce EU: bude EU jednoduše pokračovat podle dosavadních pravidel, budou toho členské státy dělat společně méně, budou pokračovat ale s různou intenzitou, budou toho dělat méně a efektivněji, nebo naopak mnohem více společně? Každý z těchto ilustrativních scénářů by měl jiné důsledky – pokud jde o výši nákladů na jednotlivé oblasti i o to, odkud by pocházely zdroje. Možností je řada – od snížení výdajů na stávající politiky po zvyšování příjmů.

Otázka **celkového objemu VFR** je složitá. Vzhledem k nutnosti posílit financování nových priorit EU a s ohledem na snahu zachovat tradiční priority roste tlak na výdajovou stranu finančního rámce. EU je v situaci, kdy musí finančně zabezpečit více priorit s méně prostředky a logicky narůstá tlak na celkové úspory a na hledání dodatečných prostředků. Čistí plátcí zároveň jasně dávají najevo, že nehodlají připustit navýšení příspěvků jednotlivých členských států do rozpočtu EU.

Současně bude nutné **nahradit příspěvek Spojeného království (UK)**. Velikost této částky však bude známa až po ukončení vyjednávání s UK. Forma vztahu (člen EHP, tvrdý Brexit) rozhodne o tom v jaké výši a jakou formou bude UK dále do rozpočtu EU přispívat a jakou částku bude nutné nahradit zbývajícími členskými zeměmi.

V tomto kontextu je, kromě celkového objemu finančního rámce a velikosti příspěvků jednotlivých členských států, třeba diskutovat příjmovou stránku rozpočtu EU a možné zavádění nových forem zdrojů. Montiho zpráva z ledna t. r. opětovně otevřela úvahy o reformě příjmové stránky a přinesla konkrétní návrhy na zavedení tzv. pravých vlastních zdrojů rozpočtu EU. Diskutovanými novými zdroji příjmů jsou např. daň z finančních transakcí (FTT), společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob či environmentální daně. Na tyto úvahy navázal ve svém nedávném projevu na Sorbonně také francouzský prezident Emmanuel Macron.

Pozornost by ale měla být také zaměřena na revizi tradičních výdajových politik. Otázkou k debatě je výše úspor, kterých může být dosaženo reformou **společné zemědělské politiky (SZP)**. Na úrovni EU existuje silná podpora trendu snížení podpory pro velké zemědělské podniky. Naopak podpora menších zemědělců vede k potřebné regionalizaci výroby a zpracování zemědělské produkce na venkově. Menší zemědělci se obvykle nesoustředí jen na prvovýrobu, ale snaží se svou produkci také zpracovat, čímž vytvářejí pestrost a neanonymnost produkce a také potřebné ekonomické a sociální vazby na regionální úrovni. Hospodaření na bázi rodinných farem vykazuje vyšší míru odolnosti vůči ekonomickým výkyvům. Diskuse by se měla zaměřit rovněž na co největší využití

možností, které trh nabízí velkým podnikům, a na čerpání výhod úspor z rozsahu. Otázkou rovněž je, zda stanovení „dotačního stropu“ u přímých plateb, by vedlo k rovnoměrnější distribuci na úrovni regionů. U velkých agrokomplexů velká část dotací i zisků nekončí na venkově, ale je použita k dalšímu nákupu a zvětšování výměry zemědělské půdy na úkor rodinných farem. Zda by vhodným řešením bylo posílení podpory pro rodinné farmy včetně podpory hospodaření s důrazem na životní prostředí a klimatické změny a zavedení regresivního nastavení dotací, kdy by menší firmy dostávaly více a větší méně prostředků, zůstává k debatě. Celkově se lze zamýšlet nad tím, jakou roli by společná zemědělská politika měla hrát. Zda by se měla více zaměřit na poskytování veřejných statků, jako jsou bezpečné a zdravé potraviny, udržování zemědělského fondu včetně boje proti degradaci orné půdy, reflektovat změnu klimatu, ochranu životního prostředí a přispívat k oběhovému hospodářství, či zachovávat svou tradiční úlohu. Lze zvážit i možný další přesun zodpovědnosti za oblast zemědělství na národní úroveň s ohledem na specifika zemí jako je ČR (např. historicky agrokomplexy s velkými výměrami půdy).

V případě **kohezní politiky** je třeba se zabývat otázkou jejího zacílení. Zda by měla tato politika koncentrovat prostředky výhradně na zaostávající regiony, či zda by neměla být zachována i určitá flexibilita transferu prostředků mezi jednotlivými typy regionů s ohledem na nerovnoměrné dopady globalizačních procesů a krizí. Jaký objem prostředků by měl být směřován na financování příhraničních infrastrukturních projektů a na podporu konkurenceschopnosti pro růst, především pak na podporu inovativních záměrů s vysokým tržním potenciálem růstu. Více se kohezní politice věnuje další část podkladového materiálu.

Diskuse se vede o posílení prostředků na stabilizaci situace a ekonomickém rozvoji v tzv. zdrojových zemích migrace, tedy především na Blízkém východě a africkém kontinentu. Otázkou zůstává, zda i nadále pokračovat v trendu vytváření svěreneckých fondů (*trust funds*) či více tuto problematiku propojit s rozpočtem EU.

Jak ukázala krize eurozóny i migrační krize, významným omezujícím faktorem je **rigidnost rozpočtu**

EU. Rozpočet EU není dostatečně flexibilní v případě nepředvídatelných událostí. Flexibilita přitom patří mezi jednu z klíčových vlastností, kterou by měl rozpočet EU mít.

Diskuse o VFR po roce 2020 se bude významně odvíjet od **pokroku debat ve dvou oblastech**. První oblastí bude hloubka a šířka spolupráce mezi členskými zeměmi EU dle diskutovaných 5 scénářů budoucího vývoje. Druhou bude forma vztahu mezi Británií a EU a od ní se odvíjející případná velikost příspěvků do rozpočtu EU v závislosti na podobě vyjednaného uspořádání. Dopad rozdílných scénářů budoucího vývoje EU na rozpočet EU, jednotlivé výdajové kapitoly a podobu příjmů uvádí **Tabulka 1** (strana 9).

O jaké priority by se měla Česká republika v rámci vyjednávání o příštím víceletém finančním rámci zasadit?

Mezi tradiční priority České republiky patří kohezní politika a také společná zemědělská politika. **Kohezní politika EU** přispívá k ekonomické konvergenci. Přestože se ekonomická situace regionů zlepšuje, nejedná se o rovnoměrný vývoj. Existují disparity mezi členskými státy i regiony uvnitř daného členského státu. Jak zdůrazňuje sedmá zpráva o hospodářské, sociální a územní soudržnosti, řada regionů, jejichž bohatství se přibližuje průměru EU, zůstává uvězněna v tzv. pasti středního příjmu. Je nutné stanovit zaměření kohezní politiky. Diskutovat, zda by měla být i nadále zaměřena na vyrovnávání rozdílů mezi regiony nejen v rámci EU, ale i v rámci členských zemí, a zda by měla být reflektována nutnost zachování určité flexibility, která EU i členským zemím umožní efektivně reagovat na nenadálé výzvy. Předmětem dosavadní debaty je nastavení klíčových oblastí, na něž by měly být prostředky kohezní politiky využity. Zejména se jedná o infrastrukturu podporující inovace a růst a snižování administrativní zátěže a zjednodušování procesů.

V oblasti **SZP** je možné diskutovat návrhy na snížení podpory velkých agrokomplexů či otázku přenesení větší části politiky na národní úroveň, tak aby členské státy mohly z národních rozpočtů více podporovat zemědělský sektor na základě národních specifik. Pozornost by měla být zaměřena na výši podpory rozvoje menších farem a obecně rozvoj zpracovatelských kapacit přímo v regionech včetně míry akcentace bezpečnosti potravin a environmentálních aspektů zemědělské produkce.

Důležitou prioritou je rovněž **ochrana vnějších hranic a podpora investic** za účelem zlepšení ekonomické situace a rozvoje občanské společnosti a demokracie **ve zdrojových zemích migrace**. V rámci stávajícího VFR dostávají členské státy podporu na vytvoření adekvátních rámců přijímání a ochrany, řešení základních příčin migrace a ochranu schengenského prostoru. Více než 17 miliard EUR – 3,7 % celkového rozpočtu EU – je v období 2015–2017 vyčleněno právě na tyto výzvy spojené s migrací. Rozpočet EU byl například použit k vytvoření tzv. hotspotů v Řecku a Itálii s celkovou kapacitou více než 9 000 míst.² Zůstává otázkou, zda i nadále posilovat nástroje typu FRT (Nástroj pro uprchlíky v Turecku) a svěřenských fondů jako hlavní instrumenty boje proti přílivu uprchlíků a ekonomických migrantů.

Součástí tzv. Římské agendy je závazek Unie přispět **k utváření konkurenceschopnějšího a integrovanějšího obranného průmyslu**. EU plánuje posílit svou společnou bezpečnost a obranu. Plnění této agendy nebude možné bez vytvoření společného fondu v rámci rozpočtu EU. Zde lze z ekonomického pohledu podtrhnout význam vysokých úspor z rozsahu sdílení zdrojů na výzkum a nákup armádní techniky na evropské úrovni (např. formou společných veřejných zakázek). Z rozpočtu EU by měl být financován Evropský fond pro obranu.

Z dosavadních debat na evropské úrovni vyplývá, že svou roli v rozpočtu i nadále budou mít **unijní programy** včetně programů Erasmus+ či Horizont 2020, které představují důležité nástroje na podporu vzdělávání a

² Evropská komise, *Diskusní dokument o budoucnosti financí EU*. COM (2017) 358 ze dne 28. června 2017, s. 40, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta->

[political/files/reflection-paper-eu-finances_cs.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_cs.pdf) (navštíveno 10. 9. 2017).

odborné přípravy mládeže a financování kvalitního výzkumu v EU a rozvíjení mezinárodní spolupráce nejen na úrovni akademické mobility, ale i výzkumu. Oba programy významně přispívají k prosazování hodnot a patří tak k aktivitám EU s vysokou přidanou hodnotou.

Návrh Evropské komise doporučuje, aby příspěvky i příjmy do rozpočtu EU byly více navázány na postup strukturálních reforem a Specifické doporučení Komise (tzv. *Country Specific Recommendations*, CSRs) vycházejí z hodnocení v rámci tzv. **Evropského semestru**. Přestože ČR nemá problém dodržovat pravidla evropského semestru, návrhy na užší propojení kohezní politiky s evropským semestrem, prostřednictvím kterého Evropská komise formuluje doporučení členským zemím, jež by měla vést ke zlepšení jejich ekonomické výkonnosti, ale vyžadují specifickou pozornost.

Problematickým se může stát odlišné načasování obou mechanismů. Zatímco evropský semestr je časově omezen na jeden rok, evropské strukturální a investiční fondy (ESIF) fungují v sedmiletém rámci, byť za určitých podmínek je možné přistoupit ke změnám ESIF i před uplynutím této doby. Rozdílné časové horizonty umocňuje i nastavení cílů evropského semestru a kohezní politiky. Na druhé straně by měly být ESIF úzce propojeny se správou ekonomických záležitostí a svým fungováním přispívat k ekonomickému růstu, a tak i k plnění cílů evropského semestru. Otázkou zůstává, jakým způsobem by měl být nastaven mechanismus propojení evropského semestru s kohezní politikou. A jakou roli by v tomto měla hrát specifická doporučení Rady, která jsou každý rok k evropskému semestru vydávána, byť nejsou právně závazná, a ex-ante kondicionality, jež jsou uplatňovány v kohezní politice.

Jakými nástroji a programy by měly být financovány politiky Unie v příštím víceletém finančním rámci?

³ MMR, *Měsíční přehled implementace ESI fondů v ČR v období 2014–2020. Stav čerpání k 30. 9. 2017*,

Česká republika zažívá ekonomický růst a lze tak očekávat, že v nadcházejícím VFR **nezíská tak vysoký objem finančních prostředků na kohezní politiku**, jako tomu bylo v minulých dvou programových obdobích. Snižování alokace lze očekávat i s ohledem na odchod Spojeného království z EU. Dalším omezujícím faktorem je nedostatečná absorpční kapacita, se kterou se Česká republika dlouhodobě potýká. Ze sumy vyjednané pro VFR 2014–2020 v celkovém objemu převyšujícím 620 miliard korun (bez dotací na společnou zemědělskou politiku), bylo k 2017 rozděleno přes 12 %.³

Řešením by mohlo být přenesení rozdělování finančních podpor na subjekty, které mají vyvinutou kapacitu hodnocení kvality a rizika projektových záměrů – a to jsou především **banky**. Finanční podpora by mohla získat mnohem více podobu záručních úvěrů se sníženou úrokovou sazbou.

Finanční nástroje (úvěry, záruky, garance) jsou vhodné pouze u projektů generujících zisk. **Granty a dotace** budou proto i nadále zapotřebí pro projekty, které zisk negenerují, například pro základní výzkum, pro určité typy programů v oblasti infrastruktury nebo investice zaměřené na lidský rozvoj, jako jsou granty v rámci programů Erasmus nebo Marie Skłodowska-Curie.

Důležitou podmínkou pro využívání finančních prostředků z komunitárních programů je schopnost České republiky čerpat tyto prostředky, což se příliš nedaří. Jelikož se dá očekávat posilování těchto programů v nadcházejícím VFR, je nutné se zabývat tím, jaké postupy by měla Česká republika přijmout, aby tento trend zvrátila.

Na **vztah mezi národními obálkami a komunitárními programy** je důležité nahlížet i z hlediska flexibility přesouvání finančních prostředků a také z pohledu prolínání některých nástrojů. Z hlediska efektivního čerpání rozpočtu EU by bylo vhodné, aby nedocházelo k dvojkoľejnosti podpory v těchto programech a byl kladen důraz na jejich komplementaritu. Zároveň je ale nutné brát v úvahu, jakým způsobem zajistit, aby určité prostředky

<http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-o-cerpani/Cerpani-v-obdobi-2014-2020> (navštíveno 13. 10. 2017).

byly garantovány pro daný členský stát a ten měl jistotu, že finanční prostředky na prioritní oblasti získá.

Financování společností se střední tržní kapitalizací a malých a středních podniků po uplynutí fáze začínajícího podniku je i nadále složité a mnoho podnikatelů při hledání vhodných kapitálových investic Evropu opouští. Za tímto účelem Komise v roce 2016 zřídila celoevropský fond rizikového kapitálu ve výši 1,6 mld. EUR. Tento přístup by mohl být rozšířen na zajištění stabilního financování v růstové fázi rozvoje projektů nebo podniků.

Jaké by mělo být nastavení kohezní politiky na evropské úrovni, aby co nejlépe odpovídala potřebám České republiky?

Kohezní politika patří v České republice mezi důležité nástroje podpory rozvoje regionů. Jedná se o významnou politiku, kterou **ČR není dosud schopna efektivně využívat**. I přes významná zlepšení oproti předchozím letům, se ČR stále potýká nejenom s nedostatečnou absorpční kapacitou, ale i v předstihu definovanými strategickými programovými prioritami, které by vedly k modernizaci ekonomiky a regionů. Výsledkem je pak čerpání prostředků „na poslední chvíli“. Pro VFR 2014–2020 se opět nepodařilo zvýšit koncentraci programových dokumentů. Přestože lze ocenit zavedení jednotného metodického prostředí; jeho samotná implementace se potýká s řadou problémů. Nepodařilo se zatím ve všech oblastech zavést ustálený systém hodnocení projektových žádostí a vyvarovat se změn pravidel během programovacího období a k prodávám mezi podáním, schválením žádosti a vlastním čerpáním. Mnohdy je stále mnohem větší důraz kladen na formální plnění požadavků čerpání než na hodnocení vlastního přínosu a kvality realizovaného projektu.

Debatu o vhodném nastavení kohezní politiky v nadcházejícím VFR již započala nejenom na evropské, ale i domácí úrovni. Řeší se řada vzájemně propojených oblastí této politiky včetně jejího zaměření, podporovaných aktivit, způsobu řízení, výše spolufinancování i obecně nastavení

pravidel čerpání a důležitost výše zmíněného provázání kohezní politiky s evropským semestrem.

Pokud jde o zaměření kohezní politiky nabízí se řada alternativ. Aktivita podporované touto politikou mohou směřovat pouze na **rozvoj zaostalejších regionů**, to jest nejzaostalejší regiony a regiony přechodové, či mohou cílit i na nejrozvinutější regiony. V případě nejrozvinutějších regionů lze využití kohezní politiky zdůvodnit tím, že i tyto regiony mohou zasaženy krizemi a mohou v nich působit aktéři, např. vysoké školy, které na ekonomickém růstu daného regionu příliš neprofitují. Podpora v těchto regionech by ale měla směřovat pouze do jasně vymezených oblastí, především těch, jež jsou definovány jako oblasti s největší přidanou hodnotou pro EU (např. výzkum, inovace, sociální začleňování, změna klimatu) či v oblastech, v nichž má kohezní politika pozitivní dopad (např. infrastruktura pro zdravotní a sociální péči).

V diskusi o nastavení strategických priorit by měla být pozornost zaměřena na to, jakých cílů by chtěla ČR za využití nástrojů kohezní politiky dosáhnout. V úvahu by měly být brány všechny aspekty kohezní politiky a její dopady i na jiné oblasti. V tomto kontextu by bylo vhodné řešit míru koordinace všech investičních politik a jejich provázanost s ekonomickou správou i to, jakým způsobem by tematická koncentrace kohezní politiky měla reflektovat specifické potřeby českých regionů. V sedmé zprávě o ekonomické, sociální a územní soudržnosti Evropská komise označila Českou republiku za zemi, která nedostatečně využívá prostředků na inovace a potýká se s nízkou regionální výkonností v této oblasti. Vliv na výši investic a hospodářský růst má rovněž kvalita veřejné správy, v té se opět ČR nepohybuje mezi předními zeměmi EU. Zvýšení kvality veřejné správy společně s posílením její správní kapacity a relevantních strukturálních reforem by se mělo projevit na efektivnějším čerpání ESIF. V této souvislosti by bylo vhodné se zamýšlet nad mírou flexibility, pomocí které by mohly členské státy efektivně reagovat na nenadálé výzvy a změny.

Důležitou podmínkou pro efektivní čerpání je **vhodné nastavení legislativního rámce a pravidel pro využívání ESIF**. Debatuje se o zjednodušení tohoto rámce, z něhož by se odvíjelo jednotné nastavení pravidel

nejenom pro fondy v rámci kohezní politiky, ale s ohledem na důležitost provázanosti kohezní politiky s dalšími politikami, také další fondy, z nichž mohou členské státy čerpat finanční prostředky. Od takto nastavených pravidel by se měla odvíjet i jasná definice jednotlivých intervencí a vymezení návaznosti a propojení mezi jednotlivými finančními nástroji.

S ohledem na chování Komise a diskusi o zjednodušení legislativních pravidel se velká část debaty věnuje i otázce **řízení** kohezní politiky, jejího nastavení, zjednodušení a zefektivnění. Z dosavadního fungování kohezní politiky lze vyvodit, že současný způsob sdílené kompetence mezi Evropskou komisí a členskými zeměmi má své opodstatnění. Lze se ale zamýšlet nad precizací těchto pravomocí.

V debatě o nastavení VFR po roce 2020 se diskutuje i **otázka vyššího spolufinancování** kohezní politiky ze strany členských států. V této oblasti by bylo vhodné se zamýšlet nad zachováním rovného přístupu ke všem členským zemím a zároveň nad tím, zda je nutné reflektovat odlišnost jednotlivých aktérů, resp. různorodost podporovaných intervencí.

Závěr

Debata o budoucí podobě víceletého finančního rámce po roce 2020 v kontextu britského vystoupení z Evropské unie je více než potřebná, byť nikoli jednoduchá. Rozpočet EU nabyde po roce 2020 významné proměny, kterou Česká republika bude muset včasně reflektovat ve svých rozpočtových úvahách a politických prioritách jejího působení v EU, která bude mít rovněž dopad na mnohé domácí aktéry. Kulatý stůl na téma Budoucí podoba víceletého finančního rámce a kohezní politiky v rámci Národního konventu o EU by měl umožnit zástupcům politických stran a hnutí, poslancům Evropského parlamentu, poslancům a senátorům Parlamentu ČR, zástupcům státní správy, akademické obce, byznysu, nevládních organizací a sociálním partnerům výměnu názorů o zájmech a prioritách České republiky a pokusit se o formulování doporučení pro vládu, jak v této oblasti postupovat.

Tabulka 1: Scénáře budoucího vývoje EU a jejich souvislost se změnami rozpočtu EU

Scénáře	Scénář 1: Pokračování v dosavadní praxi	Scénář 2: Dělat méně společně	Scénář 3: Někteří dělají více	Scénář 4: Zásadní přehracování	Scénář 5: Dělat mnohem více společně
PRIORITY POLITIK	Pokračovat v současném programu reform	Převážně financovat pouze politiky nezbytné pro fungování pro jednotného vnitřního trhu	Jako ve scénáři 1; některé členské státy navýší rozpočet v oblastech, ve kterých se rozhodnou dělat více	Financovat priority s velmi vysokou přidanou hodnotou EU	Dělat mnohem více v různých oblastech politik jako je např. obrana
RELATIVNÍ VELIKOST ROZPOČTU	Víceméně stejný	Výrazně nižší	O něco vyšší	Nižší	Výrazně vyšší – federální
KONKURENCES HOPNOST	Mírně vyšší podíl	Stejně jako ve scénáři 1, ale výrazně nižší částka	Stejně jako ve scénáři 1	Vyšší podíl	Vyšší podíl
HOSPODÁŘSKÁ, SOCIÁLNÍ A ÚZEMNÍ SOUDRŽNOST	Nižší podíl	Nižší částka	Stejně jako ve scénáři 1	Nižší podíl	Vyšší částka
ZEMĚDĚLSTVÍ	Nižší podíl	Nižší částka	Stejně jako ve scénáři 1	Nižší podíl	Vyšší částka
BEZPEČNOST, OBRANA, MIGRACE	Vyšší podíl	Žádné finanční prostředky	Vyšší podíl částečně krytý členskými státy, které projeví zájem	Výrazně vyšší podíl	Výrazně vyšší podíl
VNĚJŠÍ ČINNOST	Vyšší podíl	Nižší částka	Vyšší podíl částečně krytý členskými státy, které projeví zájem	Výrazně vyšší podíl	Výrazně vyšší podíl
HOSPODÁŘSKÁ A MĚNOVÁ UNIE		Funkce makroekonomické stabilizace pro členské státy eurozóny ⁴		Funkce makroekonomické stabilizace a Evropský měnový fond ⁵	
PŘÍJMY	Stávající systém bez rabatů; financování rozpočtu EU z jiných zdrojů příjmů nebo poplatků	Stávající systém bez rabatů	Stejně jako ve scénáři 1; plus nové politiky financované pouze zúčastněnými členskými státy	Další zjednodušení scénáře 1; nové vlastní zdroje	Důkladná reforma nad rámec scénáře 4; financování významného podílu rozpočtu EU z nových vlastních zdrojů

⁴ Scénář 3.

⁵ Scénář 5.

Zdroje:

- Allen, B. and Kaley H. (2013): Meeting the EU's environmental challenges through the CAP – how do the reforms measure up?, *Aspects of Applied Biology*, no 118, 2013, pp. 9-22.
- Besch, S. (2017): *What future for the European Defence Fund?*, Centre for European Reform, 28 June 2017.
- Berkeley, H. (2012): *Understanding the Common Agricultural Policy*, Oxon, Eartscan, 2012, ISBN-978-1844077786.
- European Commission (2011): *The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation, Agricultural Policy Perspectives Briefs*, DG AGRI, brief no. 1, January 2011, pp. 1-12.
- European Commission (2013): *Overview of CAP reform 2014-2020, Agricultural Policy Perspective Brief*, no 5, December 2013, pp. 1-10.
- European Commission (2017): *My Region, My Europe, Our Future. Seventh Report on economic, social and territorial cohesion*, September 2017.
- European Commission (2017): *Reviving Convergence: Making Member States Fit for Joining the Euro Area*. October 19, 2017.
- European Commission (2017): *Seventh report on economic, social and territorial cohesion – My Region, My Future, My Europe*.
- Evropská komise (2016): *Sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu a Radě o průběžné revizi víceletého finančního rámce 2014–2020* (COM 2016 603 final), Brusel.
- Evropská komise (2017): *Diskusní dokument o budoucnosti financí EU* (COM 2017 358) ze dne 28. června 2017, Brusel.
- Ferrer, J. N. – Rinaldi, D. (2016): *The Impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event*. No. 347. CEPS.
- Lacina, L., Rusek, A. (eds.) (2017): *Imperative of Economic Growth in the Eurozone: Competitiveness, Capital Flows and Structural Reforms*. Vernon Press. ISBN: 978-1-62273-263-0.
- Lacina, L., Strejček, P., Blížkovský, P. (2016): *Učebnice evropské integrace. 4. přepracované a aktualizované vydání*. Nakladatelství Barrister a Principal. ISBN: 978-80-7485-104-9.
- Lacina, L. (2009): *Výdajové politiky a jejich vazba na rozpočet Evropské unie*. In: KÖNIG, P. *Rozpočet a politiky Evropské unie. Příležitost pro změnu*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-011-9.
- Matthews, A. (2012): *Environmental Public Goods in the new CAP: Impact of greening proposal and possible alternatives*, *European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development*, Brussels, March 2012, pp. 6-94.
- Mijs Arnout, Adriaan Schout (2015): *Flexibility in the EU Budget: Are there Limits? Clingendael report*, Netherlands Institute of International Relations.
- MMR (2017): *Měsíční přehled implementace ESI fondů v ČR v období 2014–2020. Stav čerpání k 30. 9. 2017*.

- Monti, M. et al (2017): *Future financing of EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*.
- Návrh rozhodnutí Rady doplňující nařízení č. 1311/2013 o víceletém finančním rámci pro roky 2014-2020 (2016/0283 APP), Brusel, září 2016.
- Tangermann, S (2012): CAP reform and the Future of Direct Payments, *Intereconomics*, vol. 47, no. 6, 2012, pp. 321-326.
- Schäuble, W. (2017): *Non-paper for paving the way towards a Stability Union*. <http://www.sven-giegold.de/wp-content/uploads/2017/10/17-10-10-Non-Paper-BMF-on-Reforming-ESM-09-10-2017.pdf> (navštíveno 3. 10. 2017).
- Swinnen, J. (2015): *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy - An Imperfect Storm*, London, Rowman & Littlefield International, 2015, ISBN 978-1-78348-484-3.