



Analýza čerpání fondů EU v České republice

Petr Zahradník

- Česká republika jako stále podprůměrně ekonomicky rozvinutá země EU disponuje značnými příležitostmi využívat prostředky ze zdrojů Rozpočtu EU, především v podobě Kohezní politiky EU
- Ve vztahu k Rozpočtu EU disponuje Česká republika tzv. čistou pozicí; přesto však vývoj, struktura i výše této čisté pozice by mohly mít příznivější podobu
- Česká republika vykázala již na startu programovacího období 2007 - 2013 zpoždění, které bylo s jistým časovým odstupem doprovázeno projevy procesního selhání i protiprávních aktivit; existuje hrozba, že všechny prostředky nebudou v daném čase řádně vyčerpány
- Vedle vyčerpání prostředků je aktuální téma efektivnosti a účelnosti zaměření podpory z fondů EU; tedy, zda vyčerpané prostředky vykazují vyčíslitelný efekt z pohledu socio-ekonomických dopadů vztahených na konkrétní území
- Příští programovací období začne v roce 2014 a bude obsahovat řadu nových „konstrukčních prvků“; výzvou pro Českou republiku je poučit se z kladů i záporů období stávajícího a využít zřejmě poslední příležitost disponovat přesvědčivou čistou pozicí k dosažení významnějších výsledků a dopadů pro českou společnost

Obsah

Předmět analýzy
5

Úvodní kontext
5

1. Čistá pozice České republiky vůči Rozpočtu EU
7

2. Dosavadní průběh čerpání: kvantitativní analýza
11

3. Dosavadní průběh čerpání: kvalitativní
a systémová analýza a vyhodnocení přínosů
13

4. Odhadované multiplikační efekty kohezní
politiky a její přínos pro růst a zvýšení
konkurenceschopnosti České republiky
16

5. Další potenciál kohezní politiky pro rozvoj České
republiky ve vazbě na cíle Strategie Evropa 2020
16

Předmět analýzy

Předkládaný text se zabývá tématem, veskrze aktuálním nejen z důvodu pozvolného ukončování stávajícího programovacího období pro využití fondů EU a z toho plynoucího prvního vyhodnocení zatím spíše průběžných výsledků a dopadů, ale taktéž z důvodu poučení se při přípravě na období následující, které oficiálně zahájí na počátku roku 2014.

Jeho předmětem je tak identifikace a analýza zásadních veličin a ukazatelů, které dosavadní průběh nejen tohoto programovacího období, ale v mnohém i celý časový úsek od našeho vstupu do EU, charakterizují a provázejí.

V první pasáži příspěvku se zaměříme na jednu z klíčových veličin s celým procesem spojených – tzv. čistou pozici, tedy bilanci finančních toků mezi Českou republikou a Rozpočtem EU. Analýza ukáže, že i přes ne zcela optimální průběh využívání a naplňování této pozice je tato výrazně kladná ve prospěch České republiky (a s pravděpodobností hraničící s jistotou i zůstane minimálně po zbytek této dekády).

Následující část odhaluje jednotlivé fáze procesu čerpání a identifikuje pozitivní i negativní, či rizikové rysy, které lze z vyhodnocení tohoto procesu vyvodit.

Třetí část je pak zaměřena na vyhodnocení kvalitativních charakteristik celého procesu. Částečně navazuje na část předchozí, částečně identifikuje jisté systémové i zcela individuální nedostatky, ba selhání. Předmětem této části je taktéž zmínka o procesu tzv. realokace a korekce, jež jsou používány k nápravě těch oblastí využívání fondů EU, které jsou ze strany především Evropské komise shledávány z nejrůznějších důvodů za problematické a nežádoucí.

Čtvrtá část je orientována na výčet multiplikačních efektů, kohezní politikou dosud identifikovaných.

Pátá část se zaměřuje na shrnutí doporučení, která mohou vyplynout z vyhodnocení nynějšího období s ohledem na přípravu období následujícího.

Úvodní kontext

Jako stále podrozvinutá ekonomika, Česká republika by měla zastávat pozici tradiční, silné kohezní politiky, jejímž smyslem je pomoci méně rozvinutým regionům a lokalitám, aby jejich rozvinutost vzrostla a mohly se reálně zapojit a využívat prostředí Jednotného vnitřního trhu EU a dalších forem vzájemnosti a součinnosti na poli EU. Tato tradiční pozice však neznamená rezignovat jak na pozitivní posun, zaznamenaný v České republice v průběhu stávajícího programovacího období, tak na vnější okolnosti celoevropské i globální. Tyto okolnosti nutně dodávají kohezní politice silný dodatečný rozměr nástroje podporujícího konkurenceschopnost a dynamiku ekonomického vývoje, který je úzce provázán s aspektem sociálním a environmentálním a jehož konkrétní dopady na úroveň toho kterého regionu (splňujícího statistickou klasifikaci NUTS 2) lze vyhodnocovat.

Česká republika by neměla kohezní politiku vnímat jako „pouhý“ nástroj dodatečné fiskální redistribuce (nad rámec zdrojů národních a regionálních); základem by mělo být vnímání integrovaného přístupu k rozvoji regionů a lokalit (jež je při redistribuci národních a regionálních zdrojů uplatňován zcela zanedbatelně a zjevné mezery vykazuje i v případě stávajícího období Kohezní politiky EU). Podstatou integrovaného přístupu je nabídka synergických intervencí, zaměřených na konkrétní místo, území, jímž může být celý region, sub-region či lokalita, které umožňují komplexně využít její rozvojový potenciál při efektivním využití veřejných finančních zdrojů (v porovnání se vzájemně izolovanými, fragmentovanými podporami konkrétních sektorů, neberoucími ohled na jejich provázanost se sektory ostatními).

S ohledem na úroveň ekonomické vyspělosti České republiky je z pohledu motivu získání maximálně možné výše alokace žádoucí neprosazovat revoluční změny v pravidlech Kohezní politiky EU po roce 2013, především pak neustupovat ve snaze Kohezní politiky EU podporovat zaostalé regiony a méně vyspělé členské státy, jež mají omezené možnosti financování svého rozvoje. Je však pravdou, že sledování této strategie může být pro Českou republiku rovněž ošidné, neboť jako země se mezi podrozvinutými

členskými státy ocitá na pozici relativně nejrozvinutějších – za Kyprem, Maltou a Slovinskem, nicméně před Řeckem či Portugalskem, zanechávajících za sebou deset zemí méně a některých dokonce řádově méně vyspělých. Totéž pak platí i pro pozici jednotlivých regionů České republiky, mezi kterými se žádný nepohybuje v množině těch nejchudších (pod 50 % unijního průměru, v němž se nachází přibližně více než šestina regionů soudržnosti v EU).

Klíčovou ambicí České republiky v příštím programovacím období kohezní politiky by mělo být využití pozice země se stále podrozvinutým stupněm ekonomické úrovně (oproti průměru EU). Současně je patrné, že reálný konvergenční proces by měl pokračovat (byť momentální ekonomická realita tomuto argumentu příliš nenahrává), přičemž ambicí České republiky by nejen mělo být významné přiblížení se či snad i dosažení úrovně unijního průměru, ale současně i vedle konvergenčních (dotahovacích) priorit být dostatečně připravenou i na řešení kvalitativně náročnějších oblastí, jež dominantně směřují k podpoře konkurenceschopnosti (což by mělo být strategickým cílem nad rámec časového horizontu příštího programovacího období).

Ztělesněním priorit konkurenceschopnosti je Strategie Evropa 2020; mezi ní a budoucí kohezní politikou bude jistě existovat nezanedbatelný průnik, na nějž by měla být připravena i Česká republika.

Vnímání Strategie Evropa 2020 by mělo zřejmě být následující: dlouhodobý strategický koncept EU do roku 2020 je dosažitelný několika nástroji – jedním z nich je pak i kohezní politika (dlužno zřejmě říci, že zejména ve své klasické podobě spíše nástrojem menšinovým). Přesto však Strategie Evropa 2020 představuje důležitou obsahovou inspiraci pro konkrétní podobu Kohezní politiky EU po roce 2013. S ohledem na shodný časový horizont může být úspěšné zvládnutí výzev budoucí kohezní politiky pro naplnění Strategie Evropa 2020 zásadní a podstatné.

Kohezní politika EU po roce 2013 si však ve vztahu ke Strategii Evropa 2020 musí udržet svůj primární cíl a smysl: být nástrojem snižování disparit (rozdílů) v úrovni rozvoje regionů a členských států EU. Zde pak zřejmě spočívá základní strategické dilema při pojetí Kohezní politiky EU po roce 2013: do jaké míry má tato zajišťovat právě konvergenční funkce méně rozvinutých regionů a zemí EU, a do jaké míry se má

podílet na řešení kvalitativně vyšších a náročnějších projektů, obsahově ztělesněných ve Strategii Evropa 2020?

Společným jmenovatelem mezi Kohezní politikou EU po roce 2013 a Strategií Evropa 2020 tak bude zaměření se na limitovaný počet jasně a zřetelně definovaných priorit, jejichž obsah bude v souladu s cíli Strategie Evropa 2020, ale současně, jejichž obsah – v případě konvergenčních potřeb podrozvinutých regionů – bude přízpusoben pokračování procesu reálné konvergence. Vzhledem k tomu, že konvergenční potřeby se v řadě regionů EU zásadně odlišují a současně, v sadě kvalitativně náročnějších priorit vycházejících ze Strategie Evropa 2020 se pro účely konkrétního regionu hodí i konkrétní sada výběru priorit, které se mohou významně lišit od podmínek regionů jiných; dostatečná míra flexibility ve prospěch členských států a jejich regionů při konkrétní volbě mixu řádně zdůvodněných priorit nejlépe vyhovujících podmínkám konkrétní členské země a jejích regionů, by měla být zajištěna.

Užitečný průnik mezi konvergenčními tématy a kvalitativně náročnějšími pro podmínky každé členské země a jejích regionů bude v konečné verzi programových dokumentů Kohezní politiky EU po roce 2013 výsledkem reálné absorpční schopnosti této země a regionů, ale i výší a mírou nároků ostatních členských zemí a regionů v průběhu procesu konečného vyjednávání, jež by měl být usměrňován strategickým působením Evropské komise.

Dalším z klíčových parametrů, jež bude určovat zásadním způsobem obsah a zaměření Kohezní politiky EU po roce 2013, bude podoba nového rozpočtového rámce EU a role kohezní politiky v něm. S ohledem na stabilitu prostředí pro řešení a realizaci střednědobých strategií a programů je žádoucí pokračovat v praxi sedmiletých rozpočtových rámců a v nich pak i sedmiletých programovacích období. Pro budoucí kohezní politiku by dále bylo žádoucí, aby tato i nadále představovala či lépe ještě zesílila svoji pozici jedné z klíčových výdajových priorit a položek Rozpočtu EU.

S ohledem na své budoucí zaměření má kohezní politika v České republice na co navazovat. Detailnějšímu přehledu způsobů a efektů využívání fondů EU v dosavadním období se budeme věnovat ve druhé a třetí pasáži tohoto textu. V rámci druhé pasáže

si ukážeme prostřednictvím souhrnných údajů, jak jsou v rámci stávajícího období prostředky strukturálních fondů využívány. Již nadcházející první pasáž zaměřená na vývoj čisté pozice na údajích z let 2011 a 2012 odhaluje jak problémy s vlastním průběhem čerpání, které výrazným způsobem snižují výši čisté pozice České republiky vůči Rozpočtu EU, tak současně zdůrazňuje její doposud rekordní výši. Ve třetí pasáži pak bude poukázáno na určité kvalitativní a systémové hodnocení procesu.

1. Čistá pozice České republiky vůči Rozpočtu EU

Česká republika od momentu členství v EU zaujímá pozici čistého příjemce finančních prostředků z Rozpočtu EU, která se zejména počínaje rokem 2007 a začátkem spuštění stávající Víceleté finanční perspektivy výrazně navyšovala. Za rok 2012 dosáhla výše čisté pozice 73,8 mld. Kč, když do té doby nejvyšší hodnota čisté pozice byla dosažena v roce 2010 (47,9 mld. Kč) a poté v roce 2011 díky procedurálním selháním tato doznala významné redukce.

Tabulka: Vývoj čisté pozice České republiky vůči Rozpočtu EU (2004–2012; mld. Kč)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
7,3	2,0	6,9	15,2	23,8	42,3	47,9	30,7	73,8

Zdroj: Ministerstvo financí České republiky

Dominantní složku v rámci čisté pozice České republiky sehrávají **příjmy pocházející z uskutečňování Kohezní politiky EU**, které v roce 2012 dosáhly výše **81,3 mld. Kč** a tím představovaly **71,5 %** celkových příjmů České republiky z Rozpočtu EU. Více než čtvrtina objemu příjmů (26,1 %) v roce 2012 (29,7 mld. Kč) pak tvoří prostředky spojené s realizací Společné zemědělské politiky EU (CAP). Tyto poměrové ukazatele se v roce 2011 a první polovině roku 2012 meziročně zhoršily v neprospěch kohezní politiky z důvodu počínajících problémů s čerpáním. V roce předchozí rekordní výše čisté pozice 2010 se podílely příjmy

z kohezní politiky na čisté pozici dvěma třetinami, po uvolnění procesu čerpání ve druhé polovině roku 2012 dosáhly na dosud nejvyšší podíl ve výši přesahující 71 %.

Tabulka: Struktura příjmů České republiky z Rozpočtu EU (2012; %)

Kohezní politika EU (Strukturální fondy + Kohezní fond)	71,5
Zemědělství a rozvoj venkova	26,1
Vnitřní politiky EU	2,4
Předvstupní nástroje	0,0

Zdroj: Ministerstvo financí České republiky

Tabulka: Struktura čisté pozice České republiky vůči Rozpočtu EU v roce 2012 (mil. Kč)

Strukturální operace	81.290,1
- v tom: strukturální fondy	44.317,0
- Kohezní fond	36.973,1
Zemědělství	29.722,7
- I. Pilíř (přímé platby, tržní opatření a veterinární opatření)	19.068,7
- II. Pilíř (rozvoj venkova a rybářství)	10.654,1
Vnitřní politiky	2.672,5
Předvstupní nástroje	0,0
Celkové příjmy z Rozpočtu EU	113.685,4
Celkové platby do Rozpočtu EU	39.846,6
Čistá pozice vůči Rozpočtu EU	73.838,8

Zdroj: Ministerstvo financí České republiky

Následující tabulka nám zřetelně naznačuje, že jestliže platby v zemědělství vykazují v absolutní části téměř dokonalou stabilitu, **příjmy plynoucí ze strukturálních operací jsou v čase velmi proměnlivé**. Konkrétně v roce 2011 vykazaly mimořádnou redukci příjmy z Kohezního fondu (prostředky určené k financování velkých projektů v oblasti dopravní infrastruktury a životního prostředí), jež se zásadním způsobem podílely na redukci celkové výše čisté pozice.

Současně, porovnáme-li údaje roku 2011 s rokem předchozím, můžeme spatřit, že klesající objem příjmů z Rozpočtu EU o více než 12,5 mld. Kč (kvůli výpadku příjmů z Kohezního fondu), je současně doprovázen zvyšující se úrovní plateb do Rozpočtu EU

(o přibližně 4 mld. Kč meziročně). **Zejména v těchto dvou položkách lze identifikovat poměrně zásadní meziroční redukci výše čisté pozice mezi lety 2011 a 2010 o téměř 36 %.** Tento jev pak doslova dominuje v první polovině roku 2012, kdy výnos ze strukturálních aktivit byl prakticky zmrazen a čistá pozice byla *de facto* zcela determinována platbami v oblasti zemědělství. Na druhou stranu se pak ve druhém pololetí 2012 ona volatilita obrátila příznivým směrem a uvolnění procesu čerpání vedlo nejen k rekordní výši prostředků v rámci kohezní politiky (strukturálních operací), ale tím i k dosud suverénně nejvyšší hodnotě čisté pozice, kterou Česká republika kdy vůči Rozpočtu EU zaznamenala. V závěru této sekce snad shrňme, že i přes výpadek kohezních prostředků v roce 2011 a zejména první polovině 2012 se za dobu členství České republiky v EU počínaje květnem 2004 vytvořila kumulovaná čistá pozice ve výši přesahující 250 mld. Kč (tedy přibližný ekvivalent 6,5 % dnešního ročního HDP České republiky), když ve stejné době odvedla Česká republika do Rozpočtu EU 301,2 mld. Kč a z něj získala 551,2 mld. Kč.

Tabulka: **Struktura čisté pozice České republiky vůči Rozpočtu EU v delším časovém horizontu (mil. Kč)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Příjmy z Rozpočtu EU									
Strukturální operace	6.190,1	6.788,5	13.300,3	27.565,4	41.905,8	51.907,3	55.457,4	43.455,5	81.290,1
- strukturální fondy	5.172,7	4.412,4	7.163,4	21.116,3	27.054,4	32.764,6	40.619,4	42.454,8	44.317,0
- Kohezní fond	1.017,4	2.376,1	6.136,9	6.449,1	14.851,3	19.142,7	14.837,9	1.000,6	36.973,1
Zemědělství	2.813,7	12.739	14.251,0	17.626,5	14.571,2	23.167,0	26.353,3	26.456,2	29.722,7
- tržní operace	147,3	2.048,8	1.824,5	153,2	707,9	2.312,5	1.127,7	282,1	335,4
- přímé platby	-	6.329,5	7.239,2	8.919,9	8.431,0	11.073,5	13.817,6	16.129,2	18.678,7
- rozvoj venkova	2.666,4	4.339,2	4.981,9	8.450,8	5.303,3	9.697,8	11.160,1	9.772,8	10.534,6
- veterinární opatření	-	21,8	205,4	50,0	81,7	83,1	164,7	92,5	54,6
- rybářství	-	-	-	52,7	47,3	-	83,3	188,6	119,5
Vnitřní politiky	860,8	1.904,3	1.480,8	1.576,9	2.134,5	2.299,4	2.627,0	2.557,2	2.672,5
Předvstupní nástroje	4.960,0	2.309,8	2.568,1	546,1	610,6	772,1	579,8	-1,4	0
Kompenzace	10.466,5	8.940,0	5.710,2	-	-	-	-	-	0
Celkové příjmy z Rozpočtu EU	25.291,0	32.681,8	37.310,3	47.314,9	59.222,0	78.145,8	85.017,5	72.476,5	113.685,4
Platby do Rozpočtu EU									
Tradiční vlastní zdroje (cla)	1.910,1	4.373,7	4.233,0	4.967,6	5.178,0	4.441,2	4.791,5	5.416,2	5.001,8
Zdroj z DPH	2.548,8	4.507,8	4.934,2	5.500,6	5.603,3	4.606,0	4.618,9	5.098,8	4.988,4
Zdroj z HDN	13.504,2	21.882,4	21.235,2	21.653,9	24.667,3	26.780,9	27.689,7	31.228,1	29.856,4
Celkové platby do Rozpočtu EU	17.963,2	30.703,9	30.402,3	32.122,1	35.448,6	35.828,1	37.100,1	41.743,2	39.846,6
Čistá pozice vůči Rozpočtu EU	7.327,9	1.977,9	6.908,0	15.192,8	23.773,4	42.317,7	47.917,4	30.733,4	73.838,8

Zdroj: Ministerstvo financí České republiky

Přestože tedy například v porovnání s objemem soukromých i veřejných investic (jejichž míra v souhrnu činí i v nynějším krizí zasaženém období 24 % HDP ročně) se význam čisté pozice nedá makroekonomicky významově porovnávat, představuje současně poměrně zajímavý příspěvek zejména za předpokladu jeho adekvátního zacílení z pohledu potřeby a schopnosti vyvolat příznivý socio-ekonomický dopad. Následující statistický přehled navíc zcela zřetelně dokladuje, že výše čisté pozice je poměrně významná a přesvědčivá (což někteří autoři a komentátoři radikálně zpochybňují, ba kladou si otázku, zda vůbec nějakou čistou pozici disponujeme). Navíc s ohledem na očekávaný dlouhodobý ekonomický vývoj je nanejvýš pravděpodobné, že alespoň do konce této dekády (ale patrně ještě o něco déle) si privilegium čistého příjemce Česká republika udrží. Je zřejmé, že s případným bohatnutím se výše čisté pozice bude snižovat, její struktura proměňovat, nicméně je vskutku pravděpodobné, že tento jev nás bude ještě nějakou dobu doprovázet.

Tabulka: **Souhrnný kumulativní přehled čisté pozice celkem (2004–2012 mil. EUR/Kč)**

	Období 2004–2012	
	mil. EUR	mil. Kč
příjmy z Rozpočtu EU		
Strukturální operace	12.703,2	327.860,2
- strukturální fondy	8.731,6	225.075,0
- Kohezní fond	3.971,7	102.785,2
Zemědělství	6.388,1	167.709,9
- tržní operace	323,9	8.939,3
- přímé platby	3.476,5	90.618,6
- rozvoj venkova	2.539,5	66.906,8
- veterinární opatření	28,7	753,8
- rybářství	19,5	491,3
Vnitřní politiky	672,5	18.150,3
- budování institucí	28,0	822,4
- komunitární programy	644,5	17.328,0
Předvstupní nástroje	415,9	12.345,0
- PHARE	178,8	5.576,4
- ISPA	184,9	5.115,5
- SAPARD	52,2	1.653,1
Kompenzace	834,2	25.116,7
Celkové příjmy z Rozpočtu EU	21.013,9	551.182,1
platby do Rozpočtu EU		
Tradiční vlastní zdroje (cla)	1.507,8	40.313,0
Zdroj z DPH	1.578,6	42.406,8
Zdroj z HDN	8.180,5	218.438,2
Celkové platby do rozpočtu EU	11.267,0	301.158,0

Zdroj: Ministerstvo financí České republiky

Je současně pravdou, že výše čisté pozice by teoreticky mohla být ještě výraznější ve prospěch České republiky, kdyby docházelo k optimálnímu procesu uvolňování prostředků Rozpočtu EU na Kohezní politiku EU v souladu s časovým rozvrhem v rámci Národního strategického referenčního rámce (NSRR). Za předpokladu rovnoměrného využívání těchto prostředků po celou dobu programovacího období by **čistá pozice mohla být vyšší přibližně o 40 mld. Kč ročně oproti stavu roku 2010** za předpokladu vyčerpání všech prostředků do konce roku 2013, **při uplatnění pravidla n + 2** a tudíž rozložení celkové částky alokace do delšího časového období by čistá pozice mohla být **vyšší o přibližně 20 mld. Kč ročně** oproti stavu roku 2010. Pokud se podaří tento rozdíl v následujícím období napravit, existuje reálná příležitost více než zdvojnásobit objem celkových příjmů z Rozpočtu EU oproti nynějšímu stavu reálně do období 2015–2016 a dosáhnout výši kumulované čisté pozice v roce 2016 přibližně na úrovni 350 mld. Kč.

Čistá pozice je významnou součástí systému veřejných financí České republiky, jež by měla být optimalizována i s ohledem na potřebu posílení fiskální disciplíny a konsolidace.

Existence čisté pozice – především ve stávající situaci ekonomiky EU i České republiky – představuje jednu z nejpodstatnějších výhod, které našemu hospodářství členství v EU přináší. Pro období následujících alespoň 10 let budeme mít možnost **konsolidovat systém národních veřejných financí a souběžně s tím realizovat v poměrně objemném rozsahu fiskální expanzi** s výrazným příspěvkem daňových poplatníků rozvinutějších členských států Unie. (Výroky o tom, že naše čistá pozice přestane existovat v řádu několika málo let, nemají vůbec řádné argumentační opodstatnění za předpokladu zodpovědného a transparentního chování při nakládání s prostředky Rozpočtu EU.) **Díky právě čisté pozici se objem fiskálních operací nemandatorního charakteru může teoreticky**

zvýšit – za předpokladu úplného a optimálního vyčerpání alokace – až na téměř 20 % objemu veřejných výdajů (což může být velmi silný argument zejména v podmínkách, kdy si kdekdo stěžuje na to, jak mu přebujelý objem mandatorních výdajů podvazuje prostor pro aktivní, rozvojovou, přírůstovou fiskální politiku).

Čistá pozice a její determinace socio-ekonomickou vyspělostí regionů

Vývoj čisté pozice je velmi silně ovlivněn socio-ekonomickou vyspělostí regionů soudržnosti NUTS 2 v rámci EU a relativní pozicí regionů České republiky v nich. Na rozdíl od ostatních zemí Visegrádské čtyřky (V-4) je úroveň regionů České republiky (bez ohledu na **divergenční trend** posledního sledovaného období) již velmi blízká hraničním 75 % úrovně HDP na obyvatele vůči průměru EU. Její překročení bude *ceteris paribus* znamenat výrazné snížení možností čerpat ze zdrojů Kohezní politiky EU v období po roce 2020. Z toho vyplývá, že příprava na nadcházející období 2014–2020 je přípravou na (s největší pravděpodobností) období, kdy všechny regiony České republiky (s výjimkou Prahy) mají statut nejméně rozvinutých regionů. Proto je vhodné optimalizovat tuto situaci a prostředky Kohezní politiky EU nepodrobovat radikální redukci.

Čistá pozice: koheze versus zemědělství

V rámci struktury čisté pozice identifikujeme přibližně třetinový objem příjmů z Rozpočtu EU, jdoucí ve prospěch zemědělství (v dlouhodobém trendu). Sektor zemědělství v roce 2010 se na HDP České republiky podílel přibližně 1,85 %. Celkový objem plateb, který Česká republika v roce 2010 odvedla ve prospěch Rozpočtu EU (37,1 mld. Kč) představoval více než 50 % (52,1 %) celkové přidané hodnoty v zemědělství vytvořené. Lze tak usuzovat, že s ohledem na relativně nízkou ekonomickou sílu odvětví zemědělství i jeho podílu na daňových příjmech České republiky, potažmo též na výši plateb České republiky do Rozpočtu EU, je objem prostředků jdoucích do zemědělství více než velkorysý. Jeho případná redukce

je ekonomicky daleko odůvodnitelnější, než v případě prostředků na kohezi, zvláště pak po zavedení zpřísnujících pravidel v příštím období. (Odhadovaný daňový přínos sektoru zemědělství se pohybuje přibližně na úrovni 10 mld. Kč). Na druhou stranu je nutno připustit, že jak vývoj tržeb, tak i přidané hodnoty v sektoru zemědělství se v posledních letech významně meziročně zvyšuje (v roce 2010 +6,5 % meziročně) a kvalitativní charakteristiky (ziskovost, rentabilita) se v posledním období významně zlepšují. Druhým argumentem ve prospěch zemědělství je pak výše podpory v konkurenčních zemích a značně vysoká výše schodku obchodní bilance se zemědělskými produkty a potravinami. Zde je náprava zřejmě možná pouze za cenu nepřijímání radikálních restriktivních opatření.

Čistá pozice a vstup do „like-minded group“

Domnívám se, že z našeho pohledu je účast ve skupině zemí preferující redukci Víceletého finančního rámce (VFR) se zřetelem na optimalizaci čisté pozice nevýhodná. Země, která má s ohledem na svoji míru ekonomické rozvinutosti předpoklad významněji participovat na využití unijních politik, by neměla usilovat o poměrně radikální redukci objemu Rozpočtu EU. Dále pak požadavek redukovat celkový objem Rozpočtu EU, ale v rámci redukovaného objemu peněz „urvat“ co nejvíc, připadá také dosti pochybný. Na druhou stranu, pokud „like-minded group“ preferuje úsporné a efektivní nakládání s prostředky Rozpočtu EU, je zajisté orientace na naplňování cílů Strategie Evropa 2020 správná, stejně jako propojení kohezní politiky s ostatními nástroji v rámci prvního headingu (Horizont 2020, Program konkurenceschopnosti firem a malých a středních podniků COSME). O vlivu multiplikačních efektů viz níže.

Z dosavadního textu je zřejmé, že v zájmu České republiky je:

- **po dobu, kdy to bude reálně možné (10–15 let?) maximalizovat objem čisté pozice země ve vztahu k Rozpočtu EU;**

- **maximalizovat objem finančních nástrojů Kohezní politiky EU jako hlavního přispěvatele čisté pozici;**
- **neomezovat vnitřními pravidly a opatřeními objem prostředků na budoucí období Kohezní politiky, neboť i nyní z návrhu Víceletého finančního rámce vyplývá řada exogenních omezení, která budou mít na pozici České republiky vliv: prostřednictvím tematické koncentrace dojde k výraznému zúžení oblastí podpory, zavedení fixního cappingu na 2,5 % HND členského státu (v současné době při optimální výši čerpání s ohledem na alokaci je to cca 2,7 %, na počátku programovacího období to však bylo téměř 3,1 %), zavedení kondicionalit a návratných nástrojů taktéž ztíží dostupnost ke zdrojům Kohezní politiky EU, zavedení Nástroje pro propojení Evropy (Connecting Europe Facility – CEF) na úkor části Kohezního fondu, atd. Další restriktce endogenního a v zásadě dobrovolného charakteru by mohly výši čisté pozice ohrozit ve prospěch oblastí (zemědělství), které by tento prostor nemohly naplnit (percentuální redukce objemu Kohezní politiky při stejném procentu nárůstu výdajů na zemědělství znamená zhoršení objemu čisté pozice);**
- **optimalizovat fiskální disciplínu veřejných financí, jichž je Kohezní politika, resp. příjmy z Rozpočtu EU významnou součástí; čím vyšší bude výše čisté pozice, tím za jinak stejných podmínek příznivější dopad i na veřejné finance České republiky;**
- **pozvolna se připravit na fakt, že čistá pozice ve střednědobém výhledu – díky očekávání vývoje ekonomické vyspělosti regionů – může přibližně za 8 let vykazat známky redukce (i z toho důvodu je vhodné *a priori* neodmítat pozici přechodových regionů, které se nás netknou v příštím období, ale s vysokou mírou pravděpodobnosti v období po roce 2020); z tohoto důvodu dlouhodobé udržitelnosti je vhodné do objemu prostředků Kohezní politiky EU nezasa- hovat restriktivním způsobem;**
- **případné trade-off mezi kohezí a zemědělstvím s ohledem na velmi malý ekonomický rozsah sektoru zemědělství a stávající značně velkorysou míru podpory (s ohledem na ekonomický**

výkon) spíše řešit v podobě redukce podpory u zemědělství; samozřejmě za předpokladu orientace kohezní podpory na produktivnější (zvláště potenciálně) aktivity; protiargumentem však může být zlepšování ekonomických ukazatelů zemědělství a prohlubující se obchodní schodek s potravinami a zemědělskými produkty; ohled je nutně též brát na úroveň podpory v konkurenčních zemích; samostatným tématem by v rámci výdajů na zemědělství měla být snaha zamezit a tvrdě odmítnout navrhované zastropování výše plateb v závislosti na rozloze zemědělské farmy;

- **neusilovat primárně o podstatnou redukci Rozpočtu EU; země, která se na HDP EU podílí necelými 2 % a z Kohezní politiky porovnáním maximálních objemů alokací získává přibližně 8 % všech kohezních peněz, by měla mít ještě šanci si tuto pozici udržet; souběžně s tím je více než žádoucí participovat na přibližně 50% navýšení objemu Rozpočtu na konkurenceschopnost mimo oblast koheze (Horizont 2020, COSME); případně se společně se zemědělci (vidět možná spíše komplementaritu, než konkurenci) dohodnout na zbytnosti třetího a čtvrtého headingu (bezpečnost a občanství, a Globální Evropa o polovinu, resp. o čtvrtinu) a jeho velmi omezeném přínosu pro nás. Jak je ostatně patrné i z předběžných pozic zemí, pro značnou část toto nejsou úplně důležité priority.**

2. Dosavadní průběh čerpání: kvantitativní analýza

Předmětem tohoto bodu je vyhodnocení aktuálního stavu čerpání podle jednotlivých fází projektového cyklu jak v souhrnu pro všechny Operační programy (OP) NSRR, tak i s akcentem na vybrané, především problémové OP.

Projektový cyklus je v této souvislosti vymezen určitými vývojovými fázemi, jejichž prostřednictvím můžeme posuzovat a vyhodnocovat průběh čerpání strukturálních fondů. Tyto fáze jsou pak vždy porovnávány k celkové výši alokace, kterou má Česká

republika pro tento účel k dispozici. Za výchozí disponibilní částku budeme považovat sumu 778,3 mld. Kč (včetně národních zdrojů). Velmi důležitým parametrem v tomto kontextu je vývoj kursu české koruny k euru, neboť ve své primární sumě je sama výše alokace ze strukturálních fondů a Kohezního fondu vyjádřena v eurech a činí 26,9 mld. EUR. Během dosavadního průběhu programového období kurs koruny k euru posílil přibližně o 9 %, čímž se tedy korunová výše alokace za jinak stejných podmínek snížila právě o tento podíl. V reálu to však nemusí být pravda, neboť aktuální kursovou hodnotu je nutné přiřadit vždy k datu skutečného čerpání. S disponibilní částkou porovnávané fáze projektového cyklu jsou: objem podaných projektových žádostí; objem schválených žádostí a žádostí krytých smluvně; objem proplacených prostředků příjemcům a objem certifikovaných prostředků.

Tabulka: kvantifikace průběhu čerpání pro jednotlivé časové fáze projektového cyklu (leden 2013)

Celková alokace	784,2 mld. Kč
Finanční objem obsažený v podaných projektových žádostech	1.343,2 mld. Kč (171,3 % alokace)
Finanční objem obsažený v žádostech s kladným rozhodnutím, resp. schválených žádostech krytých smlouvou	642,7 mld. Kč (82,0 % alokace)
Finanční objem prostředků proplacených příjemcům	407,9 mld. Kč (52,0 % alokace)
Finanční objem certifikovaných prostředků	233,9 mld. Kč (29,8 % alokace)

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky

Tento „mezičasový“ přehled nám ukazuje, že:

- poptávka ze strany žadatelů (příjemců) výrazně převyšuje možnosti alokace (není tak pravdou, že zájem ze strany příjemců je nízký);
- poptávka ze strany žadatelů (příjemců) současně vykazuje i jistou kvalitu; žádosti prošlé vyhodnocením a posvěcením v podobě smlouvy tvoří více než 80 % alokace; tyto dosud zmíněné fáze projektového cyklu lze hodnotit jako uspokojivé a odpovídající dané fázi programovacího období; následující

fáze projektového cyklu však již nelze hodnotit příznivě;

- objem proplacených prostředků příjemcům ve výši lehce přesahující 50 % celkové alokace rok před ukončením programového období (a tři roky před vypršením pravidla n + 2) není lichotivý a naznačuje určité vnitřní problémy v procesu čerpání, které mohou být jak na straně příjemců (odchýlení se od původní schválené verze projektu jak po věcné, tak po finanční stránce), tak i řídicích orgánů (procedurální překážky, neumožňující včasnější a pružnější proplácení těchto prostředků);
- zcela nízký je objem certifikovaných prostředků ze strany Evropské komise (tvořících aktuálně pouze necelou třetinu objemu alokace, a to i přes výrazné zlepšení v posledních dvou sledovaných měsících a nárůst o téměř 10 procentních bodů); tento stav je odrazem situace, kdy Evropská komise nepovažuje určitý počet projektů a objem prostředků pro ně určený za dostatečně připravený a odpovídající principům a pravidlům kohezní politiky a tudíž finančně neefektivní do té míry, že neudělí souhlas s uvolněním prostředků Rozpočtu EU ve prospěch České republiky. Tato situace nastala v poměrně významném objemu právě počínaje rokem 2011. Je z pohledu České republiky nešťastná z řady důvodů: za prvé není příznivé, když Evropská komise v takto významném rozsahu vyslovuje pochybnosti o kvalitě projektů realizovaných v České republice; za druhé, v situaci tak významné alokace, kterou Česká republika v tomto programovacím období má, nejenže se zvyšuje možnost nevyčerpání prostředků, ale v mezidobí je neúměrně zatěžován tuzemský státní rozpočet, který je nucen platby hradit příjemcům sám, aniž by se mu dostávalo brzké a adekvátní kompenzace z Rozpočtu EU; za třetí, s ohledem na blížící se konec programovacího období, je riziko nevyčerpání prostředků poměrně vysoké; za čtvrté, zodpovědné autority se namísto přípravy na příští období či vyhodnocování přínosů stávajícího období musejí zabývat záležitostmi, spojenými s tzv. korekcemi a procesem realokací – tedy s nápravou opatření a nalézáním náhradních projektů, které lépe naplňují kvalitativní požadavky v porovnání s projekty původními.

Za pozornost v této souvislosti stojí taktéž pohled na jednotlivé Operační programy a jejich pozici v rámci jednotlivých fází projektového cyklu s ohledem na jejich alokaci (% , leden 2013):

	smlouva	proplacené prostředky	certifikované prostředky
OP Doprava	102,2	78,2	29,8
ROP Severovýchod	98,5	71,3	47,1
ROP Jihozápad	92,9	56,4	44,6
ROP Střední Čechy	92,5	61,2	32,3
ROP Jihovýchod	92,2	64,8	58,5
OP Výzkum a vývoj pro inovace	92,0	38,6	10,4
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	90,7	54,9	22,6
OP Praha Konkurenceschopnost	87,9	65,9	32,9
OP Podnikání a inovace	87,8	44,4	32,1
OP Lidské zdroje a zaměstnanost	87,3	44,4	35,8
ROP Moravskoslezsko	83,2	53,5	41,9
ROP Severozápad	81,6	52,4	24,4
Integrovaný OP	81,2	30,3	25,3
OP Praha Adaptabilita	76,8	62,5	45,8
OP Technická pomoc	75,7	30,4	29,8
ROP Střední Morava	71,7	58,8	52,9
OP Životní prostředí	40,1	33,1	25,0

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky

Optikou jednotlivých Operačních programů vyhlíží průběh čerpání značně nerovnoměrně. Pouze z pohledu kritéria čerpání je podstatně příznivější pohled na jednotlivé Regionální operační programy (ROPy), jejichž výše certifikovaných prostředků je v případě vlastně všech z nich výrazně nadprůměrná. Některé z nich mají při vysoké míře certifikovaných prostředků již prakticky celou alokaci krytou smlouvami, jiné z nich preferují rovnoměrnější rozložení alokace po dobu celého programovacího období. Žádný z ROPů (dokonce i bez ohledu na opatření vůči nim přijatá z důvodů vyšetřování podezřelých okolností) nevykazuje na první pohled viditelný rozpor mezi jednotlivými fázemi projektového cyklu tak, jako například OP Doprava či Výzkum a vývoj pro inovace, které mají na jedné straně skoro celou částku alokace pokrytou smlouvami, na straně druhé však objem

certifikovaných plateb mimořádně nízký. Podobné charakteristiky platí též pro OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost. Z pohledu nízké úrovně procentních hodnot u všech fází projektového cyklu je nejvýrovnější situace v případě OP Životní prostředí.

3. Dosavadní průběh čerpání: kvalitativní a systémová analýza a vyhodnocení přínosů

V rámci tohoto bodu lze považovat za typické charakteristiky v současném období značně **(1) decentralizovanou implementační strukturu** (v porovnání s obdobně velkými a obdobně strukturovanými zeměmi viditelně nad rámec obvyklé míry decentralizace v nich, a to nejen ve vztahu stát – region, ale taktéž v podobě poměrně výrazné diverzifikace na sektorové úrovni, doplněné navíc velmi početnou strukturou Operačních programů v rámci zanedbatelné alokace Cíle 3, a existencí ne zcela standardního typu programů /IOP/ s velmi nehomogenní obsahovou strukturou). Decentralizovaná implementační struktura na jedné straně přináší velmi **pozitivní rys** v podobě možnosti velmi silně respektovat regionální i sektorová specifika, doprovázený však naopak **negativním rysem** v podobě obtížnosti řízení a koordinace jednotlivých programů. **Programové prohlášení vlády a stávající obsah diskuse a dosavadních prací vedou k úsilí opětovně vytvořit daleko centralizovanější strukturu, s možností využít pozitivních rysů decentralizace.**

Decentralizovaná implementační struktura je provázena **(2) relativně komplikovaným řídicím procesem**, jenž není jednotný, z vnějšího pohledu může vyvolávat dojem netransparentnosti a nevyužívání úspor z rozsahu v případě jeho nákladovosti. I zde lze předpokládat výrazné zjednodušení ve smyslu sdílení společných systémů a podpůrných aktivit, s větším informačním a uživatelským komfortem vůči žadatelům/příjemcům.

(3) Z pohledu čerpání lze za další významnou charakteristiku považovat značný rozpor mezi fázemi projektového procesu: na jedné straně relativně značný objem prostředků pro projekty buď kryté

smlouvou, resp. objem prostředků proplacených příjemcům (přes 80 %, resp. 50 % celkové alokace), na druhé straně velmi nízký objem certifikovaných prostředků (necelých 30 % alokace) s ohledem na fázi programovacího období. Z tohoto důvodu je „paralyzováno“ přibližně 10 %, resp. 6 % HDP České republiky v rámci tohoto „čekání na certifikaci“. Odstranění tohoto „váznutí“ tak z mého pohledu představuje nejpodstatnější výzvu pro argumentář obhajoby pozice kohezní politiky v příštím období. Tento kumulovaný objem prostředků je významný již i z národohospodářského pohledu. Bylo zmíněno, že kohezní politika v našich podmínkách představuje necelá 3 % HDP ročně a takto je považována za doplňkový zdroj ekonomického rozvoje (v době předkrizové byla u nás míra investic okolo 28 % HDP, nyní je to pod 23 %). Kohezní politika tak není spása, ale minimálně mezi investicemi do veřejné infrastruktury představují její intervence významný podíl (do dopravy výrazně většinový). **V případě vlastního čerpání je pak velmi podstatné rozlišení mezi „líbivostí“ aktuálního mezikasů rychlosti čerpání a identifikací skutečných dopadů, které využití prostředků kohezní politiky bude mít** (čímž vůbec nemusí být řečeno, že rychle čerpající program v průběhu programovacího období nepodporuje projekty mající příznivé socio-ekonomické efekty, či naopak program, jež s průběhem čerpání „váhá“, preferuje projekty s hlubokým a dalekosáhlým příznivým dopadem). Pro atraktivnost a přesvědčivost kohezní politiky pro příští období je tento „rozpor“ v průběhu čerpání nutno odstranit (není jasné, zda je to činěno na srovnatelné bázi, ale například v případě Polska – navíc při podstatně větších sumách alokace – nebyla podobná disparita identifikována).

(4) Velmi rozsáhlý rejstřík oblastí podpory, kdy v současném období sortiment pokrytí oblastí intervencí je velmi značný až nadměrný. **Řešení tohoto jevu je v našich podmínkách nutné a svým způsobem „zaručené“ existencí nových pravidel a inovací, zamýšlených pro kohezní politiku: tematickou koncentrací, kondicionalitami (za předpokladu jejich „rozumného“ vymezení) a integrovaným přístupem (za předpokladu dobře definovaných a koncentrovaných témat podpory).** Důsledně analytický a věcný postup při definování koncentrovaných témat pro intervence,

kondicionality i řetězců integrovaného přístupu nám současně umožní vymezit územní dimenzi intervencí. Pokud je autorovi známo, žádný takový postup (vyjma provázanosti v rámci Společného strategického rámce) pro CAP a její financování chystán a zamýšlen není.

Z hlediska pojetí podmínek koncentrace bychom se měli vyhnout, či se alespoň pokusit minimalizovat tradiční český nešvar neskutečné košatosti tematických oblastí. Tematické priority by měly být vymezeny dostatečně obecně (tak jak je to, jen tak namátkou, obvyklé například v irských či nizozemských OP), ale současně zřetelně ohraničeně tak, aby nebylo umožněno další rozšiřování a rozplizávání nejen do stále menšího detailu, ale taktéž do šířky. Ona obecnost by tak neměla být frází, ale opatřena exaktní definicí toho, čeho se tematická priorita týká. Příklad: dopravní infrastruktura – komunikace TEN-T (Transevropské dopravní sítě); rychlostní komunikace a dálnice propojující krajská sídla, ev. statutární města v souladu s generem rozvoje dopravy – podobné vymezení vylučuje budování komunikací jiného typu; totéž analogicky například při podpoře inovačních a technologických center, jež by se mohla například i početně omezit jedním na jeden kraj či NUTS 2.

Dalším nárokem na pojetí tematické koncentrace je návaznost na provedenou analýzu. Analýza odhalí, jaký typ problému je v dané oblasti nejzávažnější, jak z pohledu toho, kde daný region či tematická oblast nejvíce zaostává, tak současně, kde má největší potenciál k rozvinutí předností.

Zobecníme-li, za dvě klíčová kritéria na pojetí koncentrace lze označit: **potřebnost** (pregnantně definovanou analýzou) a dostatečná **obecnost a exaktnost vymezení** (neumožňující její další drolení jak směrem k detailu tak do „plíživého“ rozšíření tématu).

Konkrétní náměty principů využívání fondů EU pro příští období s akcentem na integrovaný rozvoj území

1. Východisko v podobě definovaných **tematických okruhů** je správné a korektní (jsou v nich koncentrovány analýzou prošlé priority; představují reakci

na budoucí potřeby, vycházejí z klíčových strategických dokumentů na úrovni EU i tuzemských);

2. Každému tematickému okruhu přiřadit nějaký souhrnný, **komplexní ukazatel** (buď formou expertního výběru, který ukazatel je pro příslušný tematický okruh **nejkomplexnější, nejvíce vypovídající, anebo** použití **syntézy** řady dílčích ukazatelů a jejich srovnání prostřednictvím Bennetovy metody do relativní škály). Bylo by v této souvislosti dobré, aby výběr těchto ukazatelů, resp. souhrnného ukazatele vykazoval vysokou míru souladu s klíčovými makroekonomickými indikátory v obsahu jejich regionální dimenze, resp. bylo by na místě zvážit, zda některé z nich mají být přímo reprezentativními ukazateli příslušného tematického okruhu (například v rámci Efektivního trhu práce regionální míra nezaměstnanosti, případně podíl uchazečů o práci na volné pracovní místo). Otázkou taktéž je, v jaké časové řadě tyto hodnoty ukazatelů sledovat, abychom se vyhnuli určitým nenadálým, nesystematickým výkyvům a anomáliím – rozumě se jeví období od počátku nynějšího programovacího období do dosud statisticky podchycených hodnot, případně nějakou střednědobou predikci, například do roku 2015;

3. Hodnoty těchto buď komplexních ukazatelů, nebo syntetického relativního ukazatele (jejich výběr pak může být použit v rámci **karet tematických okruhů** a bude sloužit nejen pro formulaci potřeb a výběr priorit, ale taktéž pro konečné vyhodnocení úspěšnosti kohezní politiky v každém tematickém okruhu po skončení programovacího období) naplněné pro úroveň NUTS 2, NUTS 3 a obcí s rozšířenou působností (ORP);

4. Vyhodnocení těchto hodnot a vytvoření „regionálních“ žebříčků pořadí NUTS 2, NUTS 3 či ORP pro jednotlivé tematické okruhy;

5. Z těchto žebříčků vyjde, jaké skutečné věcné priority má jednotlivý NUTS 2, NUTS 3 či ORP; je nutné je zkoncentrovat do maximálně tří; současně budou na základě toho vyhodnoceny podobnosti v jednotlivých ukazatelích mezi regiony, identifikována riziková místa na periferiích regionů, či potenciál pro naplňování přístupu s regionálním přesahem;

6. Na tyto tři výsostné priority (případně i mezi nimi samými) v rámci integrovaného přístupu vytvořit „prioritní řetězce“, kde v čele budou právě ony

maximálně tři priority a pod nimi faktory vybrané z menu jednotlivých tematických okruhů, které v podmínkách toho příslušného regionu povedou k nejefektivnějšímu dosažení příslušné priority; prioritní řetězce budou vytvořeny případ od případu podle konkrétních potřeb v rámci každého NUTS 2;

7. Doplnění velmi limitovaného počtu priorit národních a nadnárodních (na kterých existuje obecná shoda a konsensus), například TEN s konkrétním popisem trasy přes konkrétní regiony;

8. **Identifikace dopadu a určení územní dimenze:** pokud výsledný dopad řešení prioritního řetězce, řádně vyčíslený, vykáže i silný makroekonomický vliv, například v případě nějaké celonárodní či mezinárodní komunikace, či podpora výzkumu aplikovatelného v korporaci s velkým podílem vývozu, zodpovědnost za takovéto prioritní řetězce a projekty by měl mít stát – analogie s **Core Network v rámci TEN**; pokud naopak dopad řetězce, opět exaktně vymezený, bude vykazovat významný regionální vliv, ale v celostátním kontextu je tento zanedbatelný, resp. zcela unikátní, ojedinělý či jinak nesrovnatelný, zodpovědnost za jeho řešení by měla náležet regionální úrovni – analogie s **Comprehensive Network v rámci TEN**. Pro tento účel zbývá:

(a) vymezit a shodnout se na hranici toho, co je regionálně významné a celostátně zanedbatelné;

(b) identifikovat uzlová místa, kde by projekt s regionálním rozměrem zhatil završení řetězce s významem celostátním; pokud onen regionální projekt selže a nebude mít návaznost na realizaci něčeho s celostátním rozměrem, je to selhání a minus dotčeného regionu; pokud však bude regionální projekt uzlem, křížovatkou pro řešení čehosi nadregionálního (celostátního, celoevropského), je asi zapotřebí pravomoci a zodpovědnost sdílet.

4. Odhadované multiplikační efekty kohezní politiky a jejího přínosu pro růst a zvýšení konkurenceschopnosti České republiky

V případě odhadu multiplikačních efektů kohezní politiky čelíme zásadnímu problému v podobě ještě stále příliš krátkého období pro důkladné vyhodnocení dopadů. Obecně lze dopady kohezní politiky na růstovou výkonnost rozdělit na **krátkodobé** (kdy prostředky kohezní politiky *de facto* představují dodatečný poptávkový stimul, který se projeví v době řešení a realizace projektů) a **dlouhodobé** (představující vlastní endogenní efekt, vyvolaný příznivým dopadem řešeného projektu).

V případě České republiky lze zatím s jistou mírou profesní zodpovědnosti vyhodnotit dopad zkráceného období 2004–2006 jak z pohledu dlouhodobého, tak krátkodobého. Krátkodobý dopad s pomocí metodiky QUEST i HERMIN se pohybuje v rozmezí 0,8–1,1 procentního bodu příspěvku růstu HDP ročně pro celou Českou republiku v případě krátkodobých dopadů a přibližně 0,4–0,5 procentního bodu příspěvku růstu HDP v případě dopadů dlouhodobých. S tím, že krátkodobé dopady odeznívají momentem realizace projektu, kdežto intenzita dlouhodobých dopadů ve středním a dlouhém období sílí a míru krátkodobých dopadů s přibližně 5-letým odstupem dožene a překoná. Tuto závislost lze sledovat zejména v případě tvrdých projektů investičního charakteru nejen v oblasti infrastruktury, ale taktéž podpory podnikatelského prostředí.

Díky podstatně silnější intenzitě podpory v období 2007–2013 lze odhadovat dopad krátkodobých efektů (zejména díky infrastrukturním investicím) až kamsi ke 2 procentním bodům vůči HDP (interpretujeme, že bez této kohezní podpory by byl průměrný reálný růst o přibližně 2 procentní body nižší, než kdyby se tato podpora nevyskytovala, resp. míra poklesu v roce 2009 by byla o necelé 2 procentní body vyšší). Kvantifikaci dlouhodobých dopadů je zatím těžko učinit, ale pro stávající průběh tohoto období se může pohybovat do 1 procentního bodu.

Tato úvaha je taktéž převeditelná do kategorie dlouhodobé ekonomické návratnosti. Pokud například v roce 2008 byl reálný ekonomický růst 3 procenta (a bez kohezní politiky by byl 2 procenta), je multiplikátor 0,3. Tedy trochu zjednodušeně jedno vložené euro přineslo v tomto roce ekonomický přínos ve výši 1,3 eura. Odhady a empirický výzkum ze zemí EU-15 z předcházejících období kohezní politiky hovoří v desetiletém časovém horizontu až o 4,2 eurech.

Lze tak možná s jistým dalším zjednodušením říci, že bez kohezní politiky bychom za rok 2009 nebyli na úrovni necelých 83 % průměru EU, ale řekněme na úrovni 76 % či 77 %.

Navíc, rozdíly v tomto ohledu vykazují i jednotlivé regiony; kupříkladu v případě Středočeského kraje či Moravskoslezska byly krátkodobé dopady na počátku nynějšího období zejména díky vyšší intenzitě výstavby dálnic zřejmě významně vyšší než ona 2 procenta.

V případě preciznějšího zacílení kohezní politiky v příštím období lze předpokládat, že intenzita dopadů zesílí.

Pátá kohezní zpráva navíc definuje celou další sadu dopadů v oblasti zaměstnanosti (v případě České republiky odhaduje kumulovanou tvorbu 160 000 pracovních míst), inovací, životního prostředí apod.

Výrazné posílení multiplikace lze předpokládat taktéž rozšířeným vlivem aplikace finančních nástrojů (návratnost, dodatečné finanční zdroje).

5. Další potenciál kohezní politiky pro rozvoj České republiky ve vazbě na cíle Strategie Evropa 2020

Soulad mezi budoucí kohezní politikou a Strategií Evropa 2020

Strategie Evropa 2020 představuje od června 2010 základní strategický rámec rozvoje konkurenceschopnosti EU do roku 2020. Její ambicí je nahradit Lisabonskou strategii rozvoje konkurenceschopnosti EU

z roku 2000. Strategie Evropa 2020 v sobě obsahuje nejen nenaplněné a nedovršené úkoly Lisabonské strategie, ale i skutečnosti nové (zejména dopady a východiska z ekonomické a finanční krize). Je stále zamýšleno, že Strategie Evropa 2020 bude jednou z klíčových věcných platform se silným determinujícím efektem vůči podobě kohezní politiky po roce 2013.

Strategie Evropa 2020 hovoří o novém přístupu, spočívajícím v tom, že překonávání důsledků krize je vnímáno jako příležitost k naplňování nových rozvojových výzev EU – lepší využití znalostního potenciálu, silnější respektování ochrany životního prostředí a zajištění sociálního rozměru konkurenceschopnosti. Strategie Evropa 2020 si současně všímá možných limitů a omezení, spočívajících zejména ve stavu veřejných financí v drtivém počtu členských států EU.

Strategie Evropa 2020 vymezuje tři skupiny prioritních oblastí, v jejichž rámci formuluje cíle a významné iniciativy. K nim jsou přiřazeny předběžné tematické priority kohezní politiky a lze předpokládat, že tyto tematické priority budou představovat omezení pro intervence strukturálních fondů a Kohezního fondu po roce 2013 ve všech členských státech EU. Obsahové zaměření Strategie Evropa 2020 je následující:

1. Determinace ekonomického růstu prostřednictvím znalostních a inovačních faktorů s tematickými prioritami:
 - (a) posílení výzkumu a technologického rozvoje;
 - (b) posílení inovací a „chytré“ specializace (smart specialisation);
 - (c) zlepšení přístupu a využití a kvality informací a komunikačních technologií;
 - (d) odstraňování překážek růstu malých a středních podniků;
 - (e) zlepšení kvality a výkonnosti vzdělávacích a školicích systémů na všech úrovních a zvýšení účasti na terciárním a ekvivalentním vzdělávání;
2. Vstřícnost vůči sociálnímu začleňování a averze vůči jakýmkoliv bariérám a formám diskriminace:
 - (a) zvýšení zaměstnanosti (vč. flexicurity, pracovní mobility apod.), zlepšení kvality pracovních míst a snížení strukturální nezaměstnanosti;
 - (b) celoživotní učení a lepší dovednosti pracovní síly;
 - (c) sociální začleňování a boj s chudobou;

3. Konkurenceschopnější, propojenější a ekologičtější ekonomický systém a aktivity:

- (a) dostupnost a cena energetických zdrojů – ekologizace hospodářství;
- (b) korporátní restrukturalizace;
- (c) rozvoj dopravní, komunikační a energetické infrastruktury a jejich vzájemná propojenost;
- (d) integrovaná průmyslová politika;
- (e) odstraňování překážek na Jednotném vnitřním trhu.

Přestože se může zdát, že Strategie Evropa 2020 představuje do jisté míry nesourodý seznam nahodile vybraných oblastí, i v tomto případě obsahová míra průniku s navrhovanými opatřeními v České republice je poměrně vysoká. Přesto na jejím základě vymezené tematické priority nepokrývají všechny intervence, které jsou pro Českou republiku v kohezní politice prioritní.

Intervence kohezní politiky v nových členských státech, včetně České republiky jsou realizovány roztržitě (viz výše). Záměrem Evropské komise je pomocí tematické koncentrace – povinným výběrem malého počtu priorit v každém Operačním programu – zajistit, aby se prostředky koncentrovaly, a tak se zvýšila jejich účinnost.

Tematické priority jsou navázány na Strategii Evropa 2020, budou se k ní vztahovat pomocí „Integrated Guidelines“ a „Flagship Initiatives“, diskuse se vede o provázání výdajových kategorií k tematickým prioritám a o nastavení „core“ indikátorů a indikátorů „outcomes“, které mohou zahrnovat jak indikátory výstupu (povinné a shodné pro celou EU) tak výsledku (volitelné členským státem). Tematická koncentrace, navazující na Strategii Evropa 2020, pokud by byla realizována způsobem a v rozsahu, který zatím předpokládá Evropská komise, by mohla způsobit, že některá opatření, jež jsou v České republice považována za potřebná a která by měla být financována v rámci kohezní politiky, by financována být nemohla. Další omezení – i v případě, že by některá opatření mohla být financována vzhledem k jejich obsahovému zaměření – by způsobilo provázání výdajových kategorií s prioritami kohezní politiky a Strategie Evropa 2020, protože by velice pravděpodobně vyřadilo některé druhy intervencí a typy investic.

České republiky, v souladu s myšlenkou (nikoliv dosavadními návrhy) tematické koncentrace potřebuje, aby se intervence v nadcházejícím programovacím období ve srovnání se stávajícím výrazně více zacílily a zaměřily. V současnosti je přímo na intervence, jejichž důsledkem by měl být hospodářský růst, vydáván jen menší podíl finančních prostředků a jejich přímý či nepřímý přínos ke konkurenceschopnosti (k růstu produktivity hospodářství) je omezený. Velice široké zaměření investic kohezní politiky v České republice – vzhledem k velkému množství prostředků, které má Česká republika k dispozici – vede k budování rozmanité a rozsáhlé infrastruktury, jejíž udržovací náklady mohou do budoucna představovat vážný problém.

Strategie Evropa 2020, Národní program reforem a kohezní politika

Strategie Evropa 2020, potažmo úkoly v rámci Evropského semestru, případně kondicionality na Strategii Evropa 2020 založené, přímo či nepřímo povedou k vysoké míře provázanosti mezi budoucí kohezní politikou a Strategií Evropa 2020. Bylo by velmi užitečné a prospěšné, aby se tato vazba řešila „jednou hlavou“ z jednoho strategického centra. V existenci Strategie Evropa 2020 a její vazby na kohezní politiku je třeba vidět i jakousi hierarchii, ze které vyplývá přednostní role kohezní politiky, resp. celého prvního headingu Víceletého finančního rámce nad ostatními.

Makroekonomické kondicionality a jejich výhodnost

Strategie Evropa 2020, resp. celý Evropský semestr se může promítnout v podobě kondicionalit, včetně makroekonomických, v nichž Česká republika zatím oproti většině EU vyznívá poměrně lichotivě. Jejich použití by mohlo rezultovat i v možnosti disponovat méně překážkami při vstupu do kohezní politiky oproti jiným státům a získat vůči nim jistou konkurenční výhodu.

Kohezní politika jako platforma pro rozvoj finančních nástrojů

Budoucí efekt kohezní politiky by měl být posílen širším využitím sady návratných finančních nástrojů v objemově i produktově rozvinutější podobě nyníšších JESSICA, JEREMIE, JASPERS, JASMINE. Jejich využití v relevantních a odůvodněných případech posílí efektivnost, návratnost i dlouhodobou udržitelnost veřejných prostředků Rozpočtu EU.

Kohezní politika a její komplementarita s ostatními složkami Víceletého finančního rámce (Horizont 2020, COSME, CEF, v jistém ohledu i s výdaji na zemědělství)

V rámci Společného strategického rámce dojde zřejmě ke vzájemné podmíněnosti a provázanosti nenávratných i návratných nástrojů kohezní politiky s dalšími podpůrnými nástroji jak v rámci prvního headingu (Horizont 2020, COSME, CEF), ale i druhého v rámci podpory zemědělství. Tato situace z pohledu kohezní politiky implikuje nejen pohled konkurentů, ale v jistém ohledu i partnerů v tom smyslu, že připravenost země v rámci Horizont 2020, CEF atd. může *de facto* zvyšovat její absorpční schopnost i v rámci kohezní politiky, a naopak.

(Únor 2013)

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

zastoupení v České republice

Zborovská 716/27

150 00 Praha 5

Za česká vydání publikační řady

Dialog – strategie – alternativy odpovídá:

ing. Kristina Larischová, Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.,

zastoupení v České republice

Tel.: +420 224 947 094

Fax: +420 224 948 091

www.fesprag.cz

Objednávky/Kontakt:

fes@fesprag.cz

O autorovi

ing Petr Zahradník, MSc., člen Národní ekonomické rady vlády (NERV) a Expertní pracovní skupiny pro kohezi EPOS při MMR ČR, člen EuroTeam při DG-ECFIN Evropské komise, ekonomický konzultant a analytik

Názory vyjádřené v této publikaci jsou názory autorů a nemusí nezbytně vyjadřovat stanovisko Friedrich-Ebert-Stiftung.

ISBN: 978-80-87748-09-1 (brož.)

ISBN: 978-80-87748-10-7 (elektronická verze)