


# Česká debata o víceletém finančním rámcí Evropské unie



*Institut pro evropskou politiku EUROPEUM  
Pražský institut pro globální politiku – Glopolis*



## Česká debata o víceletém finančním rámci Evropské unie

V roce 2011 vydal Institut pro evropskou politiku EUROPEUM,  
Rytířská 31, 110 00 Praha 1, [www.europeum.org](http://www.europeum.org)



ve spolupráci s Pražským institutem pro globální politiku – Glopolis  
Soukenická 23, 110 00 Praha 1, [www.glopolis.org](http://www.glopolis.org)



Jazykové korektury: Edita Beníšková  
Grafická úprava: (v) design, Vít Šmejkal

**ISBN: 80-86993-11-6**

Publikováno v rámci projektu Česká debata o víceletém finančním rámci Evropské unie podpořeného z prostředků kanceláře Heinrich-Böll-Stiftung v Praze.



S podporou Evropské unie: Podpora organizací aktivních na evropské úrovni  
v oblasti aktivního evropského občanství



# **Česká debata o víceletém finančním rámcí Evropské unie**

---

2011

*Institut pro evropskou politiku EUROPEUM  
Pražský institut pro globální politiku – Glropolis*



# Obsah

|  |    |
|--|----|
| Úvodem .....   | 7  |
| 1. Globální Evropa .....   | 9  |
| 2. Výzkum a inovace .....  | 17 |
| 3. Zemědělství a rozvoj venkova .....                            | 31 |
| 4. Strukturální fondy .....                                      | 45 |
| 5. Vlastní zdroje .....  | 55 |
| 6. Změna klimatu, energetika a ochrana životního prostředí ..... | 65 |
| 7. Nástroj pro propojení Evropy – energetika, doprava, ICT ..... | 73 |

---



# Úvodem

Celoevropská diskuse zahájená v říjnu 2010 Bílou knihou Evropské komise o přezkoumání rozpočtu ukázala, že následující finanční perspektiva dozná podstatných změn, a to jak v příjmové, tak i výdajové části. Evropská komise (EK) zveřejnila svůj podrobný návrh v červnu 2011. Zdá se, že názory zúčastněných stran (EK, Evropského parlamentu a 27 členských států) se podstatně liší. Výchozí česká pozice k vyjednávání (stejně jako ostatních členských států) se bude muset vyvíjet. V každé zemi, Českou republiku nevyjímaje, je množství aktérů s rozdílnými zájmy, kteří přinášejí odlišné argumenty na podporu svých pozic. Vytvoření všeobecného konsensu v české společnosti ohledně finanční perspektivy EU se tudíž může stát obtížným úkolem.

Publikace *Česká debata o víceletém finančním rámci Evropské unie* je výstupem stejnojmenného projektu, který realizoval Institut pro evropskou politiku EUROPEUM ve spolupráci s Pražským institutem pro globální politiku – Glopolis, za finanční podpory zastoupení Heinrich-Böll-Stiftung v Praze. Cílem projektu bylo zahájit v České republice odbornou debatu na téma příštího víceletého finančního rámce EU. Tato publikace představuje sedm studií o tématech vztahujících se k různým politickým oblastem finanční perspektivy, jakož i k příjmové části rozpočtu EU. Jednotlivé příspěvky sloužily jako podklad pro diskusi odborníků ze státní správy, univerzit a nevládního sektoru a představitelů podnikatelů a zájmových skupin. Finální podoba studií, jež se Vám nyní dostává do rukou, obsahuje připomínky z diskusí, poskytuje přehled nejdůležitějších aspektů jednotlivých oblastí finanční perspektivy a popisuje pozice a názory různých zájmových skupin.

Rádi bychom poděkovali našim partnerům při realizaci této publikace, pražskému zastoupení Heinrich-Böll-Stiftung za finanční podporu celého projektu a Zastoupení Evropské komise v České republice za podporu konání kulatých stolů, během nichž se studie diskutovaly v Evropském domě.





# 1. Globální Evropa

**Tomáš Weiss**, *Institut pro evropskou politiku EUROPEUM*  
a *Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze*

## Rámec diskuse

Vnějších vztahů Evropské unie se v návrhu víceletého finančního rámce na léta 2014–2020 (*multi-annual financial framework*, dále jen MFF) týká čtvrtá část, nazvaná Globální Evropa. Její význam je přinejmenším diskutabilní. Jde o jednu z pěti hlavních částí rámce,<sup>1</sup> která ovšem zahrnuje necelých 7 % všech prostředků. Evropská komise navrhuje, aby EU v rámci této rozpočtové kapitoly utratila v letech 2014–2020 70 miliard euro, což je v porovnání s předchozím obdobím nárůst o více než 14 miliard a více než 1 procentní bod. Tento nárůst odpovídá zvýšené snaze EU o viditelnější a robustnější zahraniční politiku po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, zároveň ovšem vypovídá mnohé o pozornosti, které se vnějším vztahům dostává v porovnání se zemědělstvím nebo regionálním rozvojem.

Kapitola Globální Evropa v dosavadní diskusi o novém MFF nehrála nijak významnou úlohu. Pozornost politiků a médií se soustředila v první řadě na velikost rozpočtu, zejména na mediálně vděčnou hranici 1 % hrubého národního důchodu (HND) a možnost či nemožnost jejího překročení.<sup>2</sup> Vedle toho se diskuse zabývá největšími položkami z hlediska výdajů, zemědělstvím a politikou soudržnosti, a jejich případnou reformou. Stálící debaty jsou výdaje na správu, které nabývají na intenzitě v souvislosti s rozpočtovými problémy členských států a jejich často radikálními úsporami na národní administrativě.

---

1 Dalšími částmi jsou: Inteligentní růst podporující začlenění, Udržitelný růst: přírodní zdroje, Bezpečnost a občanství, Správa.

2 Návrh Komise předpokládá výdaje rozpočtu ve výši 1,05 % HND u závazků a 1,00 % HND u plateb.

Veřejná debata o evropském rozpočtu se ve většině členských států včetně České republiky omezila na otázku *juste retour* a toho, kdo je čistý plátcem a kdo čistý příjemcem. Vcelku nepřekvapivě preferují čistí plátcem udržení dosavadního stropu výdajů, zatímco čistí příjemci by se dokázali smířit i s větším přerozdělováním. Nové členské státy se ve snaze maximalizovat vlastní zisky soustředily na udržení politiky soudržnosti a státy se silným zemědělským sektorem zase na společnou zemědělskou politiku. Vnější politiky hrají v tomto ohledu jen podružnou úlohu, protože mají na poměr mezi čistými plátcem a čistými příjemci pouze omezený vliv – prostředky v této kapitole směřují primárně mimo území EU. To znamená pro vyjednávání kompromisu určitou výhodu, protože zájmy jednotlivých aktérů nejsou neslučitelné. Neznamená to ale, že o budoucí podobě kapitoly Globální Evropa panuje naprostá shoda.

Schvalování MFF představuje příležitost nastavit nejen rozpočtový rámec vnějších politik EU, ale také jejich nastavení a priority. Je proto zapotřebí zodpovědět především následující otázky:

- Kolik prostředků (v absolutních číslech i jako podíl na celku) má být alokováno v kapitole Globální Evropa?
- Jak má vypadat struktura nástrojů a jak mají být mezi nimi prostředky rozděleny?
- Jak mají být nástroje zaměřeny (prioritizace, programování, vzájemná vazba)?
- Jakou roli má hrát kondicionalita?
- Jak velká flexibilita je zapotřebí v rozpočtu vnějších politik EU?

## **Konkrétní návrh kapitoly a srovnání se současným obdobím**

Do kapitoly Globální Evropa spadají v podstatě všechny oblasti vnější politiky EU, zejména vztahy se třetími zeměmi, rozvojová spolupráce, humanitární pomoc, operace společné zahraniční a bezpečnostní politiky nebo podpora lidských práv a demokratizace. Finanční prostředky jsou alokovány do celé řady geografických a horizontálních nástrojů, jejichž přehled nabízí tabulka 1. Zvýrazněny jsou položky, jejichž podíl na celkovém rozpočtu kapitoly klesá.

Jak je patrné z tabulky, struktura kapitoly nedoznala žádných významných změn. Jediným skutečně pozmeněným nástrojem je Nástroj pro spolupráci s industrializovanými zeměmi, který se jako Nástroj partnerství otevírá všem zemím a vymezuje se spíše tematicky než geograficky – má sloužit k projekci evropských hodnot v zahraničí prostřednictvím bilaterální spolupráce a k podpoře obchodu, investic a konvergence regulačních rámců.

Tabulka 1: Alokace prostředků v kapitole (závazky v cenách 2011, zaokrouhleno)

| Nástroj   | Objem financí 2007–2013 (mld. €) | Podíl na kapitole (%) | Objem financí 2014–2020 (mld. €) | Podíl na kapitole (%) |
|---|----------------------------------|-----------------------|----------------------------------|-----------------------|
| <b>Nástroj předvstupní pomoci (IPA)</b>                       | <b>11,7</b>                      | <b>20,6</b>           | <b>12,5</b>                      | <b>17,9</b>           |
| Nástroj evropského sousedství (ENI) <sup>3</sup>              | 12,8                             | 22,5                  | 16,1                             | 23                    |
| Nástroj partnerství (PI) <sup>4</sup>                         | 0,4                              | 0,7                   | 1,0                              | 1,4                   |
| <b>Nástroj pro rozvojovou spolupráci (DCI)</b>                | <b>17,5</b>                      | <b>30,8</b>           | <b>20,6</b>                      | <b>29,4</b>           |
| Nástroj pro stabilitu (IfS)                                   | 1,8                              | 3,2                   | 2,5                              | 3,6                   |
| Nástroj pro spolupráci v jaderné bezpečnosti (NSCI)           | 0,5                              | 0,9                   | 0,6                              | 0,9                   |
| <b>Evropský nástroj pro demokracii a lidská práva (EIDHR)</b> | <b>1,2</b>                       | <b>2,1</b>            | <b>1,4</b>                       | <b>2</b>              |
| <b>Nástroj pro humanitární pomoc</b>                          | <b>6,3</b>                       | <b>11,1</b>           | <b>6,4</b>                       | <b>9,1</b>            |
| Nástroj pro civilní ochranu                                   | 0                                | 0                     | 0,2                              | 0,3                   |
| <b>Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP)</b>     | <b>2,1</b>                       | <b>3,7</b>            | <b>2,5</b>                       | <b>3,6</b>            |
| <b>Makroekonomická finanční pomoc (MFA)</b>                   | <b>0,6</b>                       | <b>1,1</b>            | <b>0,6</b>                       | <b>0,9</b>            |
| Evropská dobrovolnická služba humanitární pomoci              | —                                | —                     | 0,2                              | 0,3                   |
| Garanční fond pro vnější činnosti                             | 0,9                              | 1,6                   | 1,3                              | 1,9                   |
| <b>CELKEM<sup>5</sup></b>                                     | <b>56,8</b>                      | <b>100</b>            | <b>70</b>                        | <b>100</b>            |
| Evropský rozvojový fond (EDF) <sup>6</sup>                    | 22,7                             | —                     | 30,3                             | —                     |

Zdroj: MZV ČR.

3 V letech 2007–2013 Nástroj evropského sousedství a partnerství.

4 V letech 2007–2013 Nástroj pro spolupráci s industrializovanými zeměmi.

5 Zbytek do celkové sumy činí výdaje na agentury a ostatní výdaje.

6 Evropský rozvojový fond není součástí rozpočtu EU, je s ním však úzce spjatý. Desátý EDF pokrývá období 2008–2013.

Částečně se mění alokace prostředků. Žádný z nástrojů sice v absolutních číslech prostředky neztrácí, je ale vidět mírný rozdíl v důrazu. Roste pozornost věnovaná evropskému sousedství, zejména na úkor kandidátských zemí, což lze vysvětlit vývojem v jižním Středomoří a částečně také ukončenými přístupovými jednáními s Chorvatskem. Nijde ovšem o žádné radikální změny. Přes 70 % všech prostředků jde do tří nástrojů, IPA, ENI a DCI, stejně jako v minulém období.

Minimální změny v porovnání s předchozí finanční perspektivou souvisejí s faktem, že nástroje vnější politiky prošly velkou reformou právě v předchozím období. Podle Komise a jejích konzultací je současná podoba víceméně vyhovující.

## **Evropská debata**

Na evropské úrovni se debata soustředí, vcelku pochopitelně, zejména na „velké“ otázky rozpočtu, tedy především na jeho celkovou výši, zdroje financování, reformu zemědělské a kohezní politiky a existenci výjimek. Hlasitě se o slovo přihlásil zejména Evropský parlament, který se po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost velmi asertivně snaží posílit svoji pozici v jednáních o rozpočtu už od prvních fází jednání. Parlament by především uvítal navýšení celkové výše finančního rámce, což je ovšem pro velkou část členských států nepřijatelné. Značnou debatu vyvolal i návrh tzv. daně z finančních transakcí, již velká část poslanců podporuje, ale většina států se jí brání.

Zahraniční politika si prozatím příliš pozornosti nevysloužila. Výjimkou je otázka zahrnutí EDF do rozpočtu, která se od 70. let objevuje pravidelně, ale členské státy s tímto krokem nikdy nesouhlasily. Komise sice toto téma opět nadnesla, ale jen stěží lze očekávat jiný výsledek než v minulosti. Odlišný způsob počítání výše příspěvků do EDF má za důsledek, že by zahrnutí fondu do MFF znamenalo pro některé státy nárůst plateb (a pro jiné pokles), takže je velmi obtížné získat v Radě jednomyslnou podporu. Započítání prostředků EDF do rozpočtu by navíc vedlo k nárůstu absolutní velikosti rozpočtu, což by bylo politicky neprůchodné. Krok není koneckonců nijak vehementně podporován ani neziskovým sektorem, který se naopak obává, že by mohl způsobit v konečném důsledku pokles výdajů členských států na rozvojovou pomoc.

Není také ještě zcela jasné, jaká budoucnost čeká možný nový nástroj pro financování boje proti klimatickým změnám, který řeší problematiku na pomezí vnější a vnitřní politiky, na pomezí diplomacie, ochrany životního prostředí a energetiky. V dalších jednáních lze očekávat, že vedle debaty mezi členskými státy navzájem bude důležitá i debata mezi Radou a Parlamentem.

---

## Pozice českých aktérů a potenciál ke shodě

Veřejná debata o novém finančním rámci EU je zatím v České republice omezena na expertní komunitu, *stakeholdery* a státní správu, média ani širší veřejnost zatím zájem neprojevaly. Výjimkou jsou navzájem nepříliš koordinované iniciativy, jako například série článků Petra Zahradníka z NERV v českých denících o návrhu MFF, konference v Senátu při příležitosti návštěvy Jerzyho Buzeka nebo konference organizovaná vládou za účasti komisaře Lewandowskiho. V centru pozornosti jsou ovšem otázky kohezní politiky, zemědělství a vlastních zdrojů, případně celková výše rozpočtu. Deklarovaným cílem vlády je, aby ČR zůstala čistým příjemcem. Z obecnějších otázek týkajících se MFF potom chce vláda na evropské úrovni podporovat udržení celkové výše rozpočtu na úrovni 1 % HND, zachování sedmiletého plánování, nezvyšování flexibility a zjednodušení systému vlastních zdrojů spolu s odstraněním všech korekcí. V podstatě nikdo se nezabývá problematikou vnějších politik, respektive rozpočtovou kapitolou Globální Evropa. Snad jedinou výjimkou je výrok z pera Petra Zahradníka, který se domnívá, že navýšení rozpočtu na zahraniční politiku je výhodné „pro silné státy s pronikavou diplomacií, tedy pro nás [ČR] nepříliš“.

Zájem českých aktérů je proto zapotřebí odvozovat od obecnějších dokumentů typu koncepce zahraniční politiky nebo programů politických stran. Na základě jimi deklarovaných dlouhodobých priorit je možné implikovat příslušné postoje k rozpočtu evropské zahraniční politiky.

Nově schválená koncepce zahraniční politiky ČR je široce pojatým dokumentem, který nepřinesl nic výrazně nového a jehož formulace se drží ve spíše obecné rovině bez jasně patrných konkrétních důsledků. Příkladem může být specifikace cílů české zahraniční politiky jako „zajišťovat bezpečnost a prosperitu České republiky a jejich občanů a chránit zájmy českých subjektů v zahraničí“. Z dokumentu je ovšem možné vyčíst geografické i tematické priority ČR. Pomineme-li multilaterální organizace, vláda se prostřednictvím koncepce zajímá především o hlavní velmoci, primárně USA, Rusko, Čínu a sekundárně Velkou Británii a Francii, dále o nejbližší sousedy ve střední Evropě, země východní a jihovýchodní Evropy a teprve v závěsu následují ostatní státy a regiony, tedy další státy EU, rozvinuté a rozvíjející se ekonomiky, Blízký východ, Jižní Amerika, Asie a Afrika, přičemž většině z nich koncepce věnuje zcela minimální pozornost. Tematicky se chce česká zahraniční politika zaměřit především na hospodářskou diplomacii, podporu lidských práv a demokracie a rozvojovou spolupráci, přičemž lidskoprávní i rozvojová spolupráce mají výrazný geografický akcent na východní Evropu a Balkán.<sup>7</sup>

---

7 U rozvojové spolupráce leží pět z deseti prioritních a programových zemí v tomto regionu, ačkoli většina z nich nepatří k nejméně rozvinutým zemím nebo zemím s nejnižším příjmem.

Politické strany se zahraniční politice EU věnují jen minimálně. Pokud vůbec nějakou diskusi o zahraniční politice obecně vedou, pak se soustředí na působení České republiky uvnitř EU, případně na transatlantické vztahy a NATO nebo na ekonomickou diplomacii (například materiály ODS v rámci konference Víze 2020 nebo oranžová kniha ČSSD). Hlavní témata jsou pro všechny nejdůležitější strany společná, shoda je zejména v soustředění se na nejbližší sousedství a do určité míry i v podpoře lidských práv a demokracie ve světě. Konkrétní zahraniční politiku ČR ale ve skutečnosti tvoří hlavně ministerstvo zahraničí a politické strany spíše následují linii vytyčenou ministerskými úředníky, než aby se pokoušely přijít s vlastními tématy.

Neziskové organizace zabývající se zahraniční politikou do značné míry kopírují priority české zahraniční politiky. Aktivní jsou zejména v oblasti rozvojové a humanitární pomoci a podpory lidských práv a demokracie. Teritoriálně se také soustředí především (i když nikoli pouze) na nejbližší okolí EU.

Převážná shoda relevantních aktérů na prioritních oblastech a tématech české zahraniční politiky znamená, že existuje potenciál pro společný postoj k budoucí podobě rozpočtu vnějších politik EU.

## Analýza

Zájmem ČR je maximalizovat podíl rozpočtu EU, který bude určený do geografických a tematických nástrojů určených pro regiony a iniciativy shodující se s prioritami české zahraniční politiky. Těmito nástroji jsou především IPA, ENI a EIDHR. Hodnoceno touto perspektivou je návrh Evropské komise poměrně příznivý – zejména výrazné navýšení rozpočtu ENI je z českého pohledu pozitivní. Otázkou nicméně bude, na kterou část sousedství se tento nástroj v příštím programovacím období primárně soustředí. Vzhledem k současnému vývoji hrozí, že by mohla být (z českého pohledu) nadměrná pozornost věnovaná jižnímu Středomoří na úkor východní Evropy. V tomto kontextu by přehodnocení pravidel pro rozdělování prostředků a zavedení výkonnostního principu (*more for more*) mohlo být v zájmu ČR, protože by státům východní Evropy nabízel lepší výchozí pozici, než jaká aktuálně hrozí.

Prostředky IPA a EIDHR jsou sice v absolutních číslech také navýšeny, jejich poměr na celkovém rozpočtu ovšem klesá. U IPA je tento vývoj poměrně logický vzhledem k tomu, že není možné očekávat přílišnou dynamiku procesu rozšiřování mezi roky 2014–2020 – přibližování se bude zřejmě týkat primárně západního Balkánu, případně Islandu a jen stěží lze očekávat nové kandidáty. Bylo by ovšem vhodné pokusit se navýšit rozpočet EIDHR (jako jediného horizontálního nástroje systematicky se věnujícího jedné z hlavních priorit české zahraniční politiky).

Pokud vznikne mimorozpočtový nástroj pro podporu demokracie a lidských práv, například diskutovaná nadace na podporu demokracie (*European Endowment for Democracy*), mělo by být snahou ČR zabránit alespoň snižování prostředků v EIDHR a udržení jeho existence, podobně jako se navzájem doplňují DCI a EDF. Podpora lidských práv a demokracie je konečně i jednou z hlavních deklarovaných hodnot evropské zahraniční politiky. Potenciálním partnerem při prosazování větší podpory demokracie a lidských práv je Evropský parlament, který se v těchto otázkách dlouhodobě angažuje.

Rozpočet EU na vnější vztahy je jednoznačně veřejným statkem. Nicméně pouze za předpokladu, že financuje skutečně společné iniciativy, které mají na evropské úrovni přidanou hodnotu. To platí dvojnásob pro malé a střední členské státy, tedy i ČR, které v rámci celku mohou být aktivní v oblastech, na něž by jinak neměly kapacitu. Příkladem takové iniciativy je pouze do určité míry rozvojová pomoc – ta může být (a také je) financována přímo ze státních rozpočtů a evropská úroveň by se mohla omezit na koordinaci aktivit členských států. Jednoznačně ale je takovým veřejným statkem bezpečnost a řešení krizí v sousedství EU. Zájmem ČR by proto mělo být navyšovat rozpočet příslušných nástrojů EU – primárně SZBP, která pokrývá náklady na civilní operace pod hlavičkou EU, a Nástroje pro stabilitu, jenž flexibilně reaguje na krizové situace ve světě.

Podle stejné logiky by mělo být v zájmu ČR navýšit celkový podíl kapitoly Globální Evropa na rozpočtu EU. Právě proto, že ČR nemá rozsáhlou diplomatickou síť jako některé velké státy unie, je pro ni podstatná silná evropská zahraniční politika, kterou může ovlivňovat daleko více než politiku velkých zemí a která zviditelňuje i ČR. Ideální by z pohledu ČR byl přesun z kapitoly Udržitelný růst a přírodní zdroje, tj. ze společné zemědělské politiky. Případně by ale mohlo být v zájmu ČR i navýšení celkové výše rozpočtu, pokud by dodatečné prostředky směřovaly do této kapitoly.

Cílem zahraniční politiky EU je stabilita, zejména v nejbližším sousedství. Proto by při rozdělování evropských peněz měla hrát v budoucnu větší roli kondicionalita. V zájmu ČR by mělo být mainstreamovat dodržování demokratických pravidel a lidských práv do nastavení všech nástrojů vnějších vztahů EU v příštím programovacím období (především IPA, ENI, DCI a EDF). Ve vztahu k sousedství (ENI) by měl být více než dosud kladen důraz na regionální multilaterální spolupráci, která má větší stabilizační potenciál než doposud převažující podpora vztahů mezi jednotlivými zeměmi regionu a EU.

Návrh MFF posiluje flexibilitu ve vnějších vztazích. To je dobře patrné u nové podoby Nástroje partnerství, ze kterého se stal tematický nástroj namísto geografického. V principu je tento trend správný – EU musí být schopná rychle reagovat na měnící se situaci na mezinárodní scéně. Jestli jde o trend užitečný

pro ČR, bude záležet na tom, do jaké míry bude ČR schopná prosazovat své zájmy na evropské úrovni. To pochopitelně platí i obecně pro celou kapitolu Globální Evropa – společná evropská vnější politika je v zájmu takové České republiky, která dokáže prosazovat své priority konzistentně, účinně ve spolupráci s potenciálními partnery mezi členskými státy a evropskými institucemi a která dokáže ve vybraných oblastech určovat agendu evropské debaty. Cílem by proto mělo být ve všech oblastech vnějších vztahů jasné vymezení českých priorit a specializace na klíčové oblasti zájmu, systematické vyhledávání partnerů a vytváření tzv. *like-minded groups* a v neposlední řadě také podpora českých kandidátů na posty v evropských institucích a udržování vazeb s českými úředníky na všech úrovních v Evropské komisi a v Evropské službě pro vnější činnost.

---



## 2. Výzkum a inovace

**Lubor Lacina**, Mendelova univerzita v Brně a EURION\*

**Jan Ostřížek**, CEITEC

### Úvod

Na úvod tohoto policy paperu je nezbytné zmínit potřebu existence politiky podpory výzkumu a technologického rozvoje na celoevropské úrovni. Jedná se o typický příklad sdílené politiky, u které se plně projevuje princip subsidiarity. Politika vědy, výzkumu a technologického rozvoje dle principu subsidiarity zasahuje pouze do oblastí, které nemohou být účinně realizovány na národní nebo regionální úrovni, popř. je jejich podpora a koordinace z evropské úrovně efektivnější než z úrovně národní. Podle Evropské komise mezi takové aktivity v rámci výzkumu a vývoje (dále jen VaV) v Evropské unii typicky patří finančně a technologicky náročné projekty (například výzkum termonukleárních fúzí či projekt GALILEO), s cílem rozložení rizika na více subjektů; zamezení duplicitních nákladů (práce na vývoji stejného produktu současně ve více členských zemích); zajištění informovanosti o nově získaných poznatcích na celoevropské úrovni tak, aby mohly být uplatněny v podnikové sféře v co nejkratším časovém období; rozvoj technologií se širokým využitím v sektoru průmyslu (mikroelektronika, biotechnologie apod.); technologie v rámci výzkumných priorit EU (telematické sítě, doprava); práce nutné pro rozvoj společných evropských standardů například v oblasti zdraví a životního prostředí; podpora evropské vědecké komunity (vytváření sítí vědců, podpora dalšího vzdělávání a mobility). Z uvedeného je zřejmé, že koordinace výzkumných aktivit a zamezení plýtvání omezenými lid-

---

\* Policy paper je součástí aktivit držitele grantu Jean Monnet Chair in Economic Studies, projekt č. 2009-2736/001-001 – Dynamics of European Economic and Monetary Integration, který je řešen na Ústavu financí Provozně ekonomické fakulty Mendelovy Univerzity v Brně v letech 2009–2012.

skými a finančními zdroji je velmi důležitá. V určité fázi výzkumu je totiž mnohem efektivnější vybudovat jedno špičkové zařízení a koncentrovat vědce v jedné zemi než provádět paralelní výzkum ve více členských zemích.

Při formulaci doporučení pro postoj ČR k podpoře VaV v nové finanční perspektivě EU po roce 2013 je vhodné krátce připomenout vyjednané podmínky podpory VaV z rozpočtu EU pro období let 2007–2013.

## Výdaje na VaVal v evropském kontextu

Přímé výdaje na politiky výzkumu a technologického rozvoje a podporu inovačního potenciálu malých a středních podniků jsou součástí podokruhu 1a) s názvem „Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost“. Kromě podpory VaV zahrnuje i problematiku rozvoje transevropských sítí, celoživotního vzdělávání, vnitřního trhu, ochrany hospodářské soutěže. Podpora VaVal má dominující význam s více než 50% podílem na celkových výdajích dané rozpočtové kapitoly. Pro finanční perspektivu 2007–2013 byl podokruh 1a) schválen ve výši 74 098 milionů eur, což v relativním vyjádření činí 8,57% podílu na celkových závazcích rozpočtu EU. Jedná se tedy ve srovnání s výdaji na ochranu přírodních zdrojů a hospodaření s nimi<sup>8</sup> (42,8%) nebo na soudržnost pro hospodářský růst a zaměstnanost (35,6%) o finančně poměrně málo náročnou oblast rozpočtu Unie. Podíl podokruhu 1a) na celkovém rozpočtu EU se nepatrně zvýšil po revizi finanční perspektivy provedené v roce 2008 na základě rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady EU, a to na 8,74%, viz tabulka 1.

**Tabulka 1: Revidovaný finanční rámec 2007–2013, okruh 1 a podokruh 1a)**

| Položky závazků   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2007–<br>–2013 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------|
| Okruh 1:<br>Udržitelný růst                                       | 51 267 | 52 913 | 54 071 | 54 860 | 55 379 | 56 845 | 58 256 | 383 591        |
| 1a) Konkurenceschopnost<br>pro hospodářský růst<br>a zaměstnanost | 8 404  | 9 595  | 10 209 | 11 000 | 11 295 | 11 306 | 12 122 | 75 550         |

*Zdroj: Evropský parlament, Rada EU (2008).*

Tabulka 2 uvádí rozdělení výdajů podokruhu 1a) na jednotlivé položky v absolutním i relativním vyjádření tak, jak byly navrženy pro první rok finanční perspektivy 2007–2013.

8 Okruh 2 zahrnuje i výdaje spojené s financováním společné zemědělské politiky.

**Tabulka 2: Podokruh 1a) Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost – rozdělení na jednotlivé položky v roce 2007**

| <i>Podokruh 1a) Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost</i>                          | <i>MEUR</i> | <i>%</i> |
|--|-------------|----------|
| Podpora výzkumu a technologického rozvoje  | 5 486,2     | 58,6     |
| Podpora udržitelných sítí EU pro dopravu a energii                                       | 1 009,0     | 10,8     |
| Zlepšování kvality vzdělávání a odborné přípravy   | 912,6       | 9,7      |
| Konkurenceschopnost a inovace  | 390,7       | 4,2      |
| Program sociální politiky, který má evropské společnosti pomoci přijímat a zvládat změny | 160,8       | 1,7      |
| Další opatření a programy  | 1 190,4     | 12,7     |
| Decentralizované agentury  | 217,8       | 2,3      |
| Celkem   | 9 367,5     | 100,0    |
| <i>Zdroj: Evropská komise (2007).</i>  |             |          |

Položka označená v tabulce 2 jako „Podpora výzkumu a technologického rozvoje“ má v rozpočtu roku 2007 i v rámci celé finanční perspektivy více než 50% podíl na výdajích podokruhu 1a). Společně s podporou zlepšování kvality vzdělávání a odborné přípravy a prostředků směřovaných na podporu konkurenceschopnosti a inovací pak tvoří téměř ¾ celkového rozpočtu podokruhu 1a).

Na tomto místě je vhodné zdůraznit fakt, že politika/oblast VaV je v rámci EU financována na dvou úrovních. První úroveň tvoří již výše zmíněné specifické programy podpory vědy a výzkumu, mezi které dlouhodobě patří tzv. rámcové programy, jejichž finanční alokace se trvale zvyšuje, popř. další schémata a nástroje, mezi něž lze řadit Rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (CIP) či Evropský inovační a technologický institut (EIT). Druhá úroveň podpory je součástí politiky hospodářské a sociální soudržnosti (s alokací 35,6% rozpočtu EU), jejímž cílem je snižování rozdílů mezi jednotlivými regiony a udržitelný rozvoj ekonomických činností v rámci EU. Jedná se tedy o prostředky, které ČR čerpá prostřednictvím tzv. strukturálních fondů (např. OP VaVpl, OP VK, OP LZZ) a které nefinancují vědu přímo, ale vytváří pro ni vhodné podmínky (infrastruktura, lidský kapitál atp.). Z tohoto důvodu je z pozice ČR naprosto nezbytné zapojit se dostatečným způsobem do debaty o podobě nového rámcového schématu podpory VaV, který je znám pod názvem Horizon 2020, i do debaty o výši a zaměření politiky hospodářské a sociální soudržnosti, v rámci níž lze prostřednictvím zmíněných strukturálních fondů financovat jak výstavbu infrastruktury, tak spolupráci výzkumných institucí s představiteli komerční sféry, horizontální i vertikální mobilitu i odborné a další vzdělávání.

Prostředky alokované Evropskou unií na obě politiky jsou nezanedbatelné. I přesto je cílem Evropské komise celkový objem prostředků investovaných přímo do VaV několiknásobně zvýšit. Cílem strategie Evropa 2020 je investovat 3 % HDP Evropské unie (kombinace veřejných a soukromých zdrojů) přímo do výzkumu, vývoje a inovací.<sup>9</sup> I přes výše uvedené skutečnosti musíme zmínit, že dlouhodobým problémem podpory vědy a výzkumu na evropské úrovni je právě objem finančních prostředků směřovaný na její rozvoj, a to jak z veřejných, tak ze soukromých zdrojů. Otázka efektivity a objemu finanční podpory vědy a výzkumu získala na významu v 80. letech 20. století, kdy začal být zcela zřejmý trend zaostávání Evropy za dalšími významnými ekonomickými centry ve výdajích na vědu a výzkum, ale také v růstu produktivity práce. Zvýšení podpory je žádoucí zejména v důsledku dlouhodobého zaostávání Evropy za USA v oblasti nových technologií a především s ohledem na převádění nových poznatků do výroby.<sup>10</sup> Od 90. let dochází také k významnému nárůstu investic do výzkumu a technologií ze strany rozvíjejících se ekonomik, jakými jsou Čína nebo Indie. Čím dál více je tedy v oblasti podpory vědy a výzkumu ze strany EU zdůrazňován význam udržení konkurenceschopnosti. Podívejme se nyní krátce na srovnání některých základních ukazatelů podpory a zdrojů financování vědy a výzkumu v hlavních ekonomických centrech. V roce 2009 byl dle zatím posledních statistických srovnání stav VaV, ve srovnání s hlavními konkurenty, následující:

**Tabulka 3: Srovnání vybraných indikátorů VaV v EU, USA a Japonsku (údaje za rok 2009)**

|  | EU  | USA  | Japonsko |
|--|-----|------|----------|
| Populace s VŠ vzděláním (% populace 25–34)     | 34  | 42   | 54       |
| Výdaje na VaV (% HDP)                          | 2,0 | 2,8  | 3,4      |
| Zisky z patentů a licencí ze zahraničí (% HDP) | 0,2 | 0,63 | 0,53     |

Zdroj: EK (2011b).

Z uvedeného je zřejmé, že EU ve všech klíčových ukazatelích definujících aktivitu a rozsah financování vědy a výzkumu a inovací za svými konkurenty zaostává. Podíl

<sup>9</sup> Jedná se o první naznačenou úroveň spolupráce, tzn. výdaje přímo do vědy, ne výdaje prostřednictvím kohezní politiky.

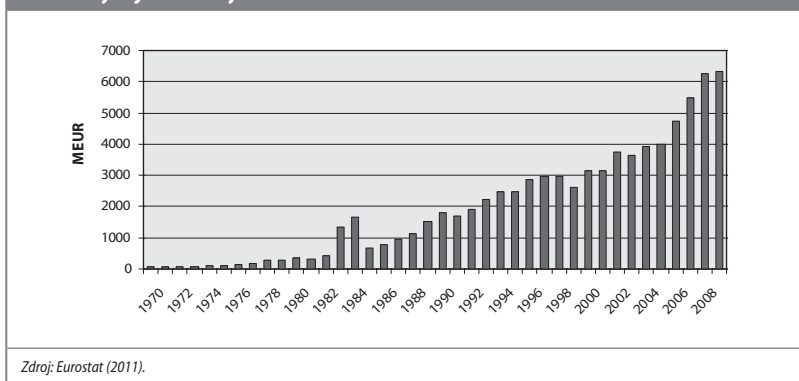
<sup>10</sup> Zde je nutné zmínit, že mezi ekonomy a tvůrci hospodářské politiky existují dvě extrémní názorové skupiny na potřebu koordinace a podpory vědy a výzkumu. Jedna, která žádá vyšší podporu vědy a výzkumu ze strany státu (EU) z důvodu nedostatků trhu, jakými jsou neochota investorů a bank podporovat nové, rizikové (nevyzkoušené) projekty. Druhou skupinu tvoří tržně orientovaní ekonomové, zastávající názor, že jakékoliv státní zásahy vedou k naborování tržních principů a zásad konkurence. Z jejich pohledu se i výzkumní pracovníci chovají jako *homo economicus* a budou mít tendenci soustředit své kapacity na projekty se snadnější (méně rizikovou) finanční podporou, která je poskytována v rámci grantů a podobných nástrojů hospodářské politiky podporujících výzkum, než na projekty bez grantové podpory. Zásah státu nebo jakékoliv jiné instituce do procesu přímáho výzkumu pak může vést k neefektivní alokaci vědeckých kapacit (Baumol, Litan a Schramm, 2007).

vysokoškolsky vzdělané populace v EU se pohybuje na hranici 34 %, což přibližně odpovídá průměru zemí OECD (35 %). Situace v oblasti výdajů na vědu a výzkum je obdobná jako v předchozím případě. Výdaje na VaV ve vztahu k celkovému HDP v USA jsou o 0,8 procentního bodu (40%) vyšší než v EU, a v případě Japonska dokonce o 1,4 procentního bodu (70 %).

Významu investic do výzkumu a znalostí se věnuje celá řada empirických studií. Např. v *EU Economy Review 2004* je uvedeno že, „...významný nárůst výdajů na vědu a vzdělání by mohl podpořit potenciální ekonomický růst EU mezi polovinou a třemi čtvrtinami procentního bodu ročně v období 5 až 10 let. Výsledky výzkumů v USA poukazují na skutečnost, že investice do vědy a vzdělání mohou vysvětlit z více než 75 % růst produktivity v období 1950–2003. Významné a dlouhodobé zaostávání růstu produktivity EU za USA je dle provedených analýz dáno především schopností americké ekonomiky produkovat a plně absorbovat nové technologie a přenášet výsledky výzkumu do podnikové sféry“ (Evropská komise, 2004).

Výdaje z rozpočtu EU určené na výzkum a technologický rozvoj historicky narůstají jak absolutně, tak relativně. Jestliže v roce 1970 bylo věnováno na vědu pouze 1,8 % rozpočtu ES, v roce 1997 to bylo 3,7 %, v roce 2009 to bylo 5,5 % z celkových výdajů rozpočtu EU, tedy přibližně 1/20 rozpočtu. V roce 2013, posledním roce stávající finanční perspektivy, má podíl výdajů na vědu a výzkum včetně výdajů na konkurenceschopnost a inovace tvořit 7,57 % rozpočtu EU, což je trojnásobek oproti roku 1994. Vývoj výdajů na VaV v absolutních hodnotách uvádí graf 1.

Graf 1: Výdaje EU na výzkum v letech 1970–2008



Zaostávání EU u posledního z uvedených ukazatelů uvedených v tabulce 3 (zisky z patentů a licencí ze zahraničí) je logickým důsledkem mezer demonstrováných v předchozích ukazatelích.

## Výdaje na VaV v evropském kontextu – finanční otázky

Téma financování vědy a výzkumu je v centru debat, právě i z důvodu dlouhodobého zaostávání EU za hlavními (USA, Japonsko) a nově se rozvíjejícími ekonomickými centry (Čína, Indie, Brazílie), a to na národní i evropské úrovni. Debata o financování VaV na národní úrovni probíhala velmi intenzivně před rokem i během roku 2008, kdy byla schválena Reforma systému výzkumu, vývoje a inovací v České republice (Usnesením vlády České republiky ze dne 26. března 2008 č. 287). Naproti tomu o financování vědy a výzkumu ze zdrojů EU se velmi intenzivně diskutuje, a to nejen v České republice, s blížícím se koncem současné finanční perspektivy a tedy i končícím programovým obdobím 2007–2013.

V souladu se současným trendem otevřenosti a transparentnosti unijního legislativního procesu vyhlásila Evropská komise v únoru roku 2011 veřejnou konzultaci k financování vědy a výzkumu. V rámci této konzultace obdržela Evropská komise 1303 odpovědí prostřednictvím online dotazníku a 775 position paperů (EK, 2011a). Téměř 50% všech podnětů vzešlo z výzkumných institucí a akademické sféry, 12% z privátní/ podnikové sféry, 9% z vládních agentur a zbylých 29% od dalších subjektů (asociace, zájmové skupiny). Diskuse se zúčastnily také osoby a subjekty z České republiky (17 odpovědí, tzn. 0,8% celkového počtu podnětů). Z veřejné konzultace, která byla ukončena 20. května 2011, vzešlo velké množství podnětů, přičemž následující body či doporučení lze označit za nejčastěji se opakující a nejpodstatnější:

1. existuje velmi výrazná podpora konceptu Společného strategického rámce (Common Strategic Framework – CSF) s cílem vzájemného přiblížení výzkumu a inovací za účelem zvýšení dopadu a efektu unijní podpory VaV,
  2. za klíčovou prioritu CSF je obecně považováno zjednodušování (zejména formálních požadavků),
  3. respondenti podporují zúžení vazby mezi výzkumem a inovacemi na jedné straně a společenskými výzvami na straně druhé (a současně mezi ambiciózními cíli EU v oblastech, jako jsou klimatické změny, energetická bezpečnost a efektivnost či stárnutí obyvatelstva) – orientované na jeden cíl,
  4. důraz je kladen na ponechání kontinuity programů a schémat, které jsou považovány za nejúspěšnější (ERC, Marie Curie), společně s opakujícími se výzvami ve smyslu uvažování kolaborativního výzkumu jako klíčové aktivity budoucích grantových schémat,
  5. dotační tituly by měly být méně normativní a více otevřené, a to i pro malé projekty a konsorcia,
  6. za účelem realizace většího počtu inovací by EU měla podporovat všechny části inovačního procesu tak, aby pro každý stupeň inovace existovaly vhodné nástroje,
-

7. všechny podniky (malé, střední, velké) s potřebou inovací by měly být schopny těžit z unijní podpory vědy a inovací,
8. existuje shoda, že CSF by měl využívat nejen zvidavosti a invence, ale také předem stanovené agendy. Agenda by měla poukazovat na hlavní stanovené cíle a principy. Současné by, s ohledem na inovace, měla existovat větší podpora tzv. bottom-up přístupu.

Většina výše diskutovaných bodů pak byla zohledněna v pozici Komise pro jednání o nové finanční perspektivě EU, která byla zveřejněna na konci června 2011. Mezi významnější principy navrhované podpory VaV z pohledu EK patří: princip koncentrace (soustředění prostředků a aktivit do jednoho společného strategického rámce – CSF) a princip jednoduchosti administrace projektů. Při přípravě stanoviska Evropská komise diskutovala tři možné scénáře budoucí podoby podpory VaV z rozpočtu EU. První scénář počítá se zachováním stávající struktury tří základních programů – Rámcové programy (FP 7 a 8), Rámcový program pro konkurenceschopnost a inovace (CIP) a Evropský institut technologií a inovací (EIT). Druhý scénář předpokládá sdružení tří předcházejících programů (viz scénář 1) pod jeden Společný strategický rámec pro výzkum a inovace (CSF). Třetí scénář představuje možnost ukončení financování vědy a výzkumu z rozpočtu EU a přenesení zodpovědnosti pouze na členské státy a jejich rozpočty. S ohledem na výše pojednávaný cíl strategie Evropa 2020 lze ovšem dovodit, že diskuse budou vedeny především o prvních dvou alternativách.

Na tomto místě lze tvrdit, že uvedené výstupy veřejné konzultace jsou obecnými doporučeními pro nastavení systému financování VaVal v EU. Z pohledu České republiky je vhodné formulovat další, pro Českou republiku specifické požadavky a návrhy. Důvodem je fakt, že stav VaVal a financování vědy je v České republice značně diskutované a mnohdy kritizované téma. Mezi hlavní problémy české vědy, které by měly být, v rámci reformy VaVal a dalších kroků, zmenšeny či eliminovány, patří:

- podfinancování vědy a školství (zejména způsob a struktura),
- nízká úroveň reakce na požadavky trhu a společnosti (celospolečenské výzvy),
- česká věda nedostatečně přispívá k růstu konkurenceschopnosti ČR,
- systém hodnocení výsledků VaV – RIV – důraz za body, ne na reálné výstupy – kvantita x kvalita (od kterého se financování VaV odvíjí),
- rozdílné a mnohdy protichůdné názory hlavních aktérů VaVal,
- relativně nízká úroveň spolupráce výzkumných institucí a firem,
- nízká motivace firem k investicím do výzkumu (kolaborativní výzkum),
- nízká úroveň komercializace výsledků VaVal (např. nízký počet patentů),
- malá diverzita českých VŠ, problematické vymezení bakalářských oborů – není to komplexní vzdělání, v zásadě neukončené, nízká reakce systému na požadavky trhu,
- malá mobilita studentů a VŠ pedagogů a výzkumníků.

## Analýza zainteresovaných stran

V České republice lze v rámci tématu VaVal identifikovat následující hlavní aktéry (stakeholdery):

- univerzity, vysoké školy a výzkumné instituce (např. AV ČR)
- zástupci aplikační sféry (soukromé)
- státní správa
  - ministerstva (MŠMT, MPO, MŽP, MZ, MZD, MF)
  - ostatní (GAČR, TAČR, CzechInvest)
- zájmová, profesní a jiná sdružení (JIC, Svaz průmyslu a dopravy)
- spotřebitelé

Zájmy všech hlavních aktérů vědy a výzkumu v České republice by se daly shrnout do obecné, nicméně výstižné teze – zvýšení kvality života prostřednictvím zavádění výsledků vědy a výzkumu, reagujícím na celospolečenské výzvy, do praxe (ke spotřebiteli). Na tomto místě je podstatné upozornit na fakt, že, jak již uvádí výše zmíněná teze (6), odpovídající nástroje a dostatečné finanční prostředky by měly být k dispozici pro všechny stupně zmíněného procesu – výzkum, transfer, testování, aplikace, inovace a následné uvedení na trh.

Kromě výše zmíněných tezí, jež vzešly z mezinárodní debaty, můžeme mezi českými aktéry identifikovat specifické podněty, které je vhodné rozdělit do dvou celků:

1. způsob, objem a forma financování VaVal,
2. oblasti, které by měly být podporovány.

**Tabulka: Výdaje České republiky na VaVal v letech 1996–2011 (v mld. Kč)**

| Rok    | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  |
|--------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Výdaje | 6,23 | 7,55 | 8,73 | 9,67 | 11,64 | 12,58 | 12,50 | 13,92 | 14,66 | 16,46 | 18,18 | 25,07 | 23,12 | 32,39 | 29,40 | 28,92 |

Zdroj: Rada pro výzkum, vývoj a inovace (2011).

Výdaje na VaV v České republice se v současné době pohybují na úrovni 1,5 % HDP, tedy na polovině cílového stavu, který definuje strategie Evropa 2020. Ve srovnání s ostatními členskými státy EU se jedná o podprůměrnou úroveň. Logickým závěrem musí být zvýšení výdajů na VaV, a to jak z veřejných (evropských i národních), tak soukromých zdrojů.



## **Postoje zainteresovaných stran, tvorba konsensu a jeho hodnocení**

Následující návrhy a podněty reprezentují pohled českých aktérů na problematiku financování vědy a výzkumu ze zdrojů EU.

### **Způsob, objem a forma financování VaVal (formální požadavky)**

- 1.a** Zprehlednění a zjednodušení systému dotačních titulů v EU a především v České republice, včetně zjednodušení administrativních nároků na žadatele, zajištění stálosti administrativních požadavků (tzn. neměnit často formální náležitosti);
- 1.b** Zvýšit důraz na kvalitu a připravenost návrhu projektu (kvalita týmu, reference, kvalita návrhu projektu, jeho inovativnost, odpovídající objem rozpočtu, předpokládané výsledky) a co nejvíce snížit administrativní zátěž řešitele v průběhu řešení projektu a zejména provádět důsledné nezávislé hodnocení (zahraniční hodnotitelé) výstupů projektu (které bude zohledněno u dalších žádostí o grant);
- 1.c** Dostatečný objem zdrojů na projekty typu ERC, které umožňují financovat hraniční výzkum a vychází z bottom-up přístupu;
- 1.d** Zvýšit objem prostředků (veřejných i soukromých) plynoucích do VaVal tak, aby bylo skutečně dosaženo cílů zmíněných ve strategii Evropa 2020 (3 % HDP členského státu);
- 1.e** Motivace firem investovat do VaV (kolaborativní výzkum), např. daňovým zvýhodněním výdajů na VaV;
- 1.f** Stanovení klíčových oblastí a oborů na evropské a národní úrovni. Tyto obory pak budou systematicky podporovány (dosažení vyšší specializace a koncentrace omezených zdrojů do perspektivních oborů, které podpoří konkurenceschopnost podporovaných odvětví);
- 1.g** Zvýšené úsilí a existence nástrojů zapojení se do evropských výzkumných a projektových konsorcií.

### **Oblasti podpory (tematické vymezení)**

- 2.a** Podpora projektů, které umožňují dlouhodobou a koncepční spolupráci výzkumníků a firemní sféry (veřejně-soukromá partnerství) fungující na bázi technologické platformy (projekty podobné TAČR Centra kompetence);
- 2.b** Podpora zapojení regionálních zástupců národních aktérů VaVal do celoevropských technologických platform (např. Nanofutures);
- 2.c** Podpora sítí excelence – spolupráce špičkových vědeckých týmů v rámci EU (využití synergií, překonání národní dimenze, schopnost konkurence na světové úrovni);

- 2.d** Podpora zajištění „open access“ k jedinečným evropským infrastrukturám, a to sice výzkumníkům a současně také jejich využití firmami, (dosažení shody na prioritních oblastech – obdoba ESFRI roadmap);
- 2.e** Podpora, upgrade a zajištění financování fungování již existujících infrastruktur s dostatečným vědeckým a tržním potenciálem (z důvodu finančně náročného provozu a nutnosti obnovy výzkumných infrastruktur je nezbytné zajistit dostatečné zdroje, které umožní pokrýt část provozních a reinvestičních nákladů). Zajištění zvyšující se odbornosti a motivace infrastrukturu obsluhujících techniků a vědců (financování);
- 2.f** Podpora a poskytnutí finančních zdrojů na transfer technologií a ověřování funkčnosti technologií (výrobků, návrhů), které by bez tohoto typu podpory zůstaly pouze ve formě konceptu a jejichž uvedení na trh by bylo nemožné;
- 2.g** Podpora a zkvalitňování lidských zdrojů v rámci VaVal prostřednictvím vertikální, horizontální a mezisektorové mobility a následného vzdělávání, a to jak vědeckých pracovníků, tak pracovníků managementu výzkumných a vědeckých institucí. Měly by být podporovány programy mezinárodní výměny, a to včetně střednědobých a dlouhodobých stáží zahraničních špičkových odborníků a repatriace českých vědců;
- 2.h** Zvýšení atraktivity Ph.D. studia a působení v oblasti VaV prostřednictvím finanční motivace, tvorba Ph.D. Joint Degree s evropskými institucemi za účelem zvýšení kvality studia a posílení kontaktů mezi institucemi a samotnými vědci;
- 2.i** Popularizace vědy, mezinárodní marketing a PR české vědy;
- 2.j** Podpora realizace analýz prostředí, vědy a inovačního potenciálu a jejich přenos do praxe (reakce na potřeby trhu atp.).

Cílem navržených opatření je navýšení objemu finančních prostředků plynoucích do oblasti VaVal v České republice, stanovit jasnou orientaci VaV na národní i evropské úrovni, a to na základě identifikovaných požadavků trhu a celospolečenských potřeb, stanovit jasná, jednoduchá, kontrolovatelná a vynutitelná pravidla VaVal, motivovat firmy, aby realizovaly větší objem VaV ve spolupráci s výzkumnými institucemi a univerzitami, klást důraz na komercializaci výsledků VaV a zlepšit úroveň českého vysokého školství (zejména doktorského studia).

Zcela klíčová bude s ohledem na podporu VaVal diskuse národních aktérů vědy a výzkumu o stanovení národních priorit a formulace struktury operačních programů v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti, která, jak již bylo řečeno, nefinancuje přímo vědeckou činnost, ale budování fyzické i lidské infrastruktury nezbytné pro vědeckou práci a zapojení českých výzkumných týmů do evropských struktur, a tím pádem i zvýšení pravděpodobnosti zisku evropských prostředků, které jsou určeny přímo do VaVal. Tato diskuse sice nebude probíhat na unijní úrovni, ale pro českou vědu bude do značné míry určující.

## Shrnutí postojů zainteresovaných stran

S ohledem na české prostředí a hlavní aktéry vědy a výzkumu v České republice lze konstatovat, že ve vztahu k EU, tzn. politice podpory VaVal, kterou formuluje, financuje a provádí Evropská komise (EK), budou postoje českých aktérů jednotné, neboť cílem národních aktérů je na jedné straně provedení výše uvedených změn, a na druhé straně navýšení objemu finančních prostředků pro podporu VaVal pro Českou republiku. Potenciální problém lze nalézt v roztržitém názoru národních aktérů na financování, organizaci a institucionalizaci VaVal na národní úrovni (např. spory týkající se Akademie věd ČR, orientace na základní x aplikovaný výzkum).

Domníváme se, že instituce zodpovědné za oblast VaVal by měly iniciovat debaty a jednání na toto téma tak, aby bylo možné definovat jednoznačné české stanovisko, na kterém by panovala shoda napříč celým VaVal spektrem.

## Závěry a doporučení

Zohledníme-li výše uvedené skutečnosti, můžeme definovat následující potřeby České republiky, které by měli národní zástupci České republiky při diskusích v rámci EU respektovat:

- je nezbytné financovat provoz, podporovat využívání a modernizaci výzkumných infrastruktur, které vznikly v současném programovacím období a které byly financovány zejména prostřednictvím politiky hospodářské a sociální soudržnosti (budování nové infrastruktury by mělo být podporováno pouze v nezbytných případech),
- důraz by měl být kladen na získávání tzv. soft money, tedy prostředků alokovaných přímo na vědecko-výzkumné aktivity, a to zejména na získávání komunitárních prostředků (FP7 atp.),
- je nutné se zaměřit na aktivity podporující zapojení českých týmů do programů FP7, a to jak prostřednictvím snahy prosazení nutnosti „geograficky rovnoměrné“ distribuce těchto grantů, tak prostřednictvím administrativní a expertní podpory vědeckých týmů (informační kanceláře, grantová podpora, poradenství, networking, účast na brokerage, zapojení do platforem, lobby).

Doporučení pro jednání o budoucí finanční perspektivě EU v oblasti podpory VaV lze tudíž rozdělit do dvou oblastí. První je podpora principů navrhovaných EK, druhou pak specifické zájmy ČR v oblasti vědy, výzkumu, vzdělávání a inovací. V první oblasti by měla ČR plně podpořit druhý scénář navrhovaný EK, spočívající v důsledné koncentraci prostředků určených z rozpočtu EU na podporu VaV, a současně i iniciativu EK pro zjednodušení vlastní administrace projektů. Zároveň

by měla ČR prosazovat případné další navýšení prostředků a relativní zvýšení podílu prostředků určených na podporu VaV v rámci komunitárních programů i politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Jednou z možností je spojit diskusi o snížení podílu výdajů na společnou zemědělskou politiku s přesunem těchto prostředků právě na obecnou podporu VaV a inovační znalostně zaměřené ekonomiky. Na rozdíl od podpory zemědělství lze dle empirických studií i stanoviska EK identifikovat jasnou přidanou hodnotu u prostředků věnovaných na podporu VaV na nadnárodní úrovni. V souvislosti s podporou zjednodušení administrativní náročnosti by měla ČR podpořit návrhy na důslednější kontrolu (ex post evaluaci nezávislymi zahraničními hodnotiteli) reálných výstupů projektů VaV podpořených z rozpočtu EU. Projektové týmy, které nedokáží prokázat významnou přidanou hodnotu výstupů projektu, by měly být automaticky vyloučeny z další možnosti získání grantových prostředků.

Na druhé straně by ČR měla prosazovat takové nastavení budoucí podoby politiky VaV a jejího financování z rozpočtu EU, která zohlední specifika českého prostředí. Na prvním místě by se měla soustředit na prosazení opatření (programů), jež posílí důsledné využívání výzkumné infrastruktury, která vznikla díky podpoře EU ve stávající finanční perspektivě. Při nastavování priorit by měl být snížen objem prostředků směřovaný na podporu vzniku nové infrastruktury a naopak posílen objem prostředků na vznik a zajištění dlouhodobého fungování mezinárodních a interdisciplinárně zaměřených vědeckých týmů. Nedostatečná kapacita lidských zdrojů při stávajícím stavu výzkumné infrastruktury je největší hrozbou pro využití již investovaných prostředků. V souvislosti s touto prioritou by ČR měla podpořit návrhy na posílení fondů podporujících mobilitu vědeckých pracovníků a jejich dostatečné finanční ocenění, které jim umožní dlouhodobě rozvíjet své znalosti a zkušenosti. Tato mobilita se nemá týkat pouze výjezdů českých vědců do zahraničí, ale také zahraničních expertů, jejichž přítomnost může výrazným způsobem zkvalitnit práci českých týmů a současně přinést řadu kontaktů nezbytných pro zapojení do mezinárodních grantů. Současně by se také čeští vyjednavací měli věnovat snaze o procesní zajištění vyšší účasti týmů z nových členských zemí v komunitárních programech.

Druhou oblastí, v níž ČR a celá EU prozatím zaostává za nejvýznamnějšími konkurenty, je transfer vědeckých poznatků do soukromé sféry. ČR by proto měla iniciovat programy, na které bude alokován významný objem finančních prostředků s cílem zajištění komercializace výstupů výzkumné činnosti, a to například formou tzv. proof of concept. Tato podpora je velmi důležitá v té fázi, kdy technologie či produkt ještě nejsou dostatečně zajímavé pro komerční sféru (ani s využitím rizikového kapitálu).

Poslední prioritou a specifickým je otázkou vzdělanostní struktury a potenciálu ČR aplikovat výsledky výzkumu. Česká republika je s 18 % vysokoškolsky vzdělané populace ve věku 25–34 na chvostu seznamu zemí OECD. Kromě této nízké úrovně vzdělanosti má Česká republika dlouhodobě problémy i se strukturou vysokoškolských studijních programů, neboť nedochází k reakci na potřeby trhu (nedostatek technicky a prakticky vzdělaných vysokoškoláků, kategorie B terciárního vzdělávání, a přebytek absolventů s ekonomickým a manažerským vzděláním). Z tohoto pohledu by Česká republika měla využít evropských zdrojů pro skutečnou inovaci a restrukturalizaci studia než pro kosmetické úpravy nevyhovujících a na potřeby trhu nereagujících studijních programů a oborů.

---

## Použité zdroje:

- BAUMOL, W. J., LITAN, R. E., SCHRAMM, C. J. (2007): **Good Capitalism, Bad Capitalism and the Economics of Growth and Prosperity**. London: Yale University Press, 2007, 336 s. ISBN: 0300109415.
  - EK (2004): *The EU Economy 2004 Review*. **European Economy**. 06. January 2004. KC-AR-04-006-EN-C [online]. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2004, 656 s. [cit. 2011-7-7]. Dostupný z: <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication\\_summary461\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary461_en.htm)>.
  - EK (2007): **Souhrnný rozpočet Evropské Unie pro rozpočtový rok 200: Číselné údaje** [online]. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2007 [cit. 2011-07-07]. Dostupný z: <[http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget\\_in\\_fig/syntchif\\_2007\\_2\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2007_2_cs.pdf)>.
  - EK (2011): **Green Paper on a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation Funding – Analysis of Public Consultation** [online]. 2011a [cit. 2011-08-28]. Dostupný z: [http://ec.europa.eu/research/horizon2020/pdf/consultation-conference/summary\\_analysis.pdf#view=fit&pagemode=none](http://ec.europa.eu/research/horizon2020/pdf/consultation-conference/summary_analysis.pdf#view=fit&pagemode=none).
  - EK (2011b): **Background on Innovation in Europe** [online]. 2011b [cit. 2011-08-28]. Dostupný z: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/innovation\\_background\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/innovation_background_en.pdf).
  - Evropský parlament, Rada EU (2008). **Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (2008/29/ES), kterým se mění interinstitucionální dohoda ze dne 17. května 2006 o rozpočtové kázní a řádném finančním řízení, pokud jde o víceletý finanční rámec** [online]. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2008 [cit. 2011-8-20]. Dostupný z: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:006:0007:0008:CS:PDF>>.
  - Eurostat (2011) **Výdaje z rozpočtu EU na vědu a výzkum** [online]. 2011 [cit. 2011-08-28]. Dostupný z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsc00001&plugin=1>.
  - Rada pro výzkum, vývoj a inovace (2011). **Výdaje státního rozpočtu na výzkum, vývoj a inovace** [online]. 2011 [cit. 2011-08-28]. Dostupný z: <http://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=609>.
-

## 3. Zemědělství a rozvoj venkova

**Tereza Svačinová**, *Institut pro evropskou politiku EUROPEUM  
a Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze*

### Úvod

Společná zemědělská politika (dále jen SZP EU) je jednou z prvních společných politik EU, která má od počátku tzv. *komunitární charakter*, tj. veškeré pravomoci ve vyjednávání v rámci této politiky se přesunuly z národních úrovní členských zemí na úroveň Evropského společenství. SZP EU prošla během půl století svého fungování mnohými reformami. Její základní cíle, tj. zvýšení produktivity v zemědělství, zajištění potravinové soběstačnosti, plynulé zásobování, dostatečný příjem zemědělců, přísun potravin za rozumné ceny spotřebitelům, celková stabilizace trhů, byly v průběhu let rozšířeny o další neméně důležité úkoly, jako například krajinytvorba, péče o půdu, ochrana biodiverzity, stabilizace venkovských oblastí, ochrana životního prostředí, vodohospodářství a mnohé další.

Právě nyní se pojednává další, v pořadí již třetí zásadní reforma po roce 2000. V roce 2003 proběhla reforma s názvem *Agenda 2006*, která zavedla mnoho nových, převratných opatření a pojmů a byla velmi ambiciózní. Po ní ovšem v rychlém sledu následovala dvě velká rozšíření EU, a bylo tudíž třeba SZP znovu zrevidovat a pozměnit dle potřeb 27 členských zemí. V roce 2008 proběhla zatím poslední revize, tzv. *Kontrola zdravotního stavu SZP* (CAP Health Check), která ale neprovedla žádné radikální změny, spíše nastínila, kam by měla směřovat budoucí SZP. V době schvalování této reformy byla předsednickou zemí Francie a dle předpokladů tato pro-zemědělsky orientovaná země žádnou radikální reformu nedopustila.

Současný stav SZP a řada otázníků nad tím, jak bude vypadat SZP po roce 2013, až se srovnají podmínky pro přímé platby v nových a starých členských zemích, vyvolalo další potřebu reformy. V dubnu 2010 tak Evropská komise (EK) vyzvala všechny občany EU k veřejné diskusi, která probíhala několik měsíců. Každý, od zájmových skupin, přes různé experty, širokou veřejnost i samotné zemědělce, se mohl vyjádřit k tomu, jaká by měla být budoucí podoba SZP EU. EK tak přijala přibližně 5 600 příspěvků, které zpracovala. Souhrn použila jako základ pro *Sdělení o budoucí podobě SZP po roce 2013*, jež představila veřejnosti na podzim roku 2010.

## Evropská dimenze I

EK i příspěvatelé do diskuse došli ke vzájemné shodě, že je třeba i nadále zachovat silnou SZP se dvěma oddělenými pilíři. První pilíř, který bude i nadále vyplácet roční přímé platby a věnovat se tržním opatřením, a druhý pilíř, zaměřený na víceletá opatření pro rozvoj venkova.

Než se společně podíváme na jednotlivé cíle v každém pilíři, odpovězme si ještě nejdříve na tři otázky. *Je vůbec potřebná Společná zemědělská politika koordinovaná na úrovni EU?* Ano. Zemědělství potřebuje silnou společnou veřejnou politiku, aby byla zabezpečena produkce srovnatelně kvalitních potravin za rozumnou cenu. Pravidla hospodářské soutěže jsou nastavena centrálně a dotace také, což by mělo zajišťovat srovnatelné podmínky na celém území EU. A proč mají být také výdaje na tuto politiku řešeny na úrovni EU? Evropský rozměr může maximalizovat účinnost financí členských států a zároveň pomoci snížit celkové výdaje sdružením společných služeb a zdrojů a také úsporami z rozsahu. Řešení politiky na úrovni Společenství umožňuje též lepší zacílení politických priorit a vyvarování se zbytečných překryvů. Z hlediska konkurenceschopnosti je společná politika také více motivující, protože na státní úrovni nemusí být tolik konkurentů.

*A proč je nutná finanční podpora zemědělců?* Protože zrušení podpor by vedlo k vyšší koncentraci zemědělské výroby v oblastech s příznivými podmínkami pro zemědělství, a upřednostňoval by se tím pádem zřejmě intenzivní způsob hospodaření nešetrný k životnímu prostředí. Méně konkurenceschopní zemědělci v oblastech s nepříznivými podmínkami by byli nuceni výrobu ukončit, půda by tak zůstala neobdělávaná, a zvýšilo by se tak například riziko půdní eroze. Celkově by došlo k narušení přírodních stanovišť a dá se přepokládat, že snížení zemědělské produkce by bylo již nevratné. Přímé platby také posilují konkurenceschopnost evropských zemědělců. Zároveň jsou podpory pro zemědělce nezbytné za účelem zajištění širokého sortimentu kvalitních a bezpečných potravin v Evropě, které jsou vyrobeny udržitelným způsobem, tj. se zvláštním zřetelem na ochranu ŽP, veřejné zdraví, zdraví zvířat atd. To vše je základem pro dlouhodobou hospodářskou životaschopnost.



A do třetice: *Proč je potřeba reforma SZP?* Jak bylo již vysvětleno výše, budoucnost SZP po roce 2013 nebyla jasně nastavena. Navíc je tato politika netransparentní a některé finanční prostředky jsou nevhodně zacílené. Je třeba tedy efektivněji využívat finance daňových poplatníků a kromě směřování SZP změnit také nástroje k dosažení stanovených cílů.

Z hlediska dlouhodobějších cílů je podle Sdělení EK třeba obecně stále *zvyšovat konkurenceschopnost* evropských zemědělců ve světě, kde konkurence neustále roste díky postupné liberalizaci obchodu. Zároveň ale EK zdůrazňuje, že zemědělství je třeba zachovat po celé Evropě – i v oblastech pro zemědělskou produkci méně příznivých. Nutné je též nezapomenout na primární úkol zemědělského sektoru. Tím je jednoznačně *zajistit dostatečný přísun potravin*. Jelikož se očekává nárůst celosvětové poptávky po potravinách do roku 2050 o 70 %, nelze tento základní cíl zemědělství zanedbávat.

Zásadním tématem Sdělení EK je *úprava systému přímých plateb (PP)*. Revize systému PP je žádoucí především proto, že referenční období (rok 2002), z něhož se momentálně PP kalkulují, je velmi zastaralé, a tím pádem irelevantní. Zároveň v roce 2013 dojde ke srovnání výše přímých plateb všech členských zemí, a je tedy třeba vymyslet nějaký nový mechanismus, který bude uplatňován v následujícím období. Nový vzorec pro PP by měl zajistit, aby platby zemědělcům byly srozumitelnější daňovým poplatníkům. Kritéria pro PP by měla být hospodářská a environmentální. Hospodářská kritéria zaručí příjmový základ zemědělcům a environmentální finančně podpoří poskytování veřejných statků. Základní úroveň PP bude propojena pouze s rozlohou zemědělské půdy a zásadami podmíněnosti a bude zasílána na stát nebo na region. EK navrhuje *postupné sblížení úrovně PP* mezi členské státy. Zemím s úrovní přímých plateb pod 90 % průměru EU bude kompenzována třetina rozdílu mezi jejich úrovní PP po skončení přechodného období v roce 2013 a 90 % průměru EU. Tento rozdíl bude financován všemi ČS s úrovní přímých plateb nad 100 % průměru EU.

Dle EK bude také stanovena horní hranice přímých plateb pro velké podniky, které prý těží svou velikostí z výhody výnosů z rozsahu. *Zastropování* neboli *capping* vyvolal velmi silnou vlnu nevole mezi některými členskými zeměmi. Další povinnou složkou přímých plateb by pak dle návrhu EK byla tzv. *zelená* neboli *ekologická složka (greening)*, kam by byly zakomponovány další ekologické požadavky nad rámec pravidel Cross-compliance. Jednalo by se cca o 30 % PP vyplacených farmářům. *Platby pro znevýhodněné oblasti (LFA platby)* zůstanou zachovány, aby se v těchto oblastech stále dařilo zemědělství udržet. Tyto platby by měly i nadále zůstat součástí 2. pilíře.

Komise dále navrhuje ponechat v ojedinelých případech *platby vázané k produkci pro zvláště citlivé zemědělské sektory* a nastavit specifický režim podpory pro *drobné zemědělce*. Pravidla podmíněnosti neboli Cross-compliance by také měla

projit zásadní reformou – dojde k jejich zjednodušení a vyjasnění. V minulosti často docházelo k tomu, že každý zemědělec plnil dané požadavky svým způsobem, někdo zodpovědně, někdo velmi ledabyle, ale PP za to dostali oba. Dotace do zemědělství budou také více navázány k *aktivnímu zemědělství*, kvůli kritikám Evropského účetního dvora v souvislosti s kauzami financování fotbalových nebo golfových hřišť.

Co se týče *rozvoje venkova (RV)*, základním záměrem budoucí SZP je kromě ochrany ŽP a řešení změn klimatu také udržet dynamické a konkurenceschopné zemědělství na venkově, atraktivní pro mladé lidi. Z toho tedy vyplývá požadavek zachovat také *zaměstnanost v zemědělství na venkově*, která tvoří 16 % zaměstnanosti ve venkovských oblastech. Se zemědělstvím jsou pak spjaty i další hospodářské činnosti jako obchod, cestovní ruch – v tomto odvětví dochází ke stále větší míře diverzifikace, a tím i ke snižování rizik. Zemědělská činnost v některých venkovských oblastech ukazuje určitou tradici a sociální identitu dané oblasti. Pokud se naplní tyto vytyčené cíle, dojde k *územní vyrovnanosti a územním ziskům*. V oblasti rozvoje venkova je nutno také zvyšovat konkurenceschopnost, a to prostřednictvím *inovací a restrukturalizací*. Toto směřování pomůže naplnit i některé požadavky strategie Evropa 2020 v rámci inteligentního a udržitelného růstu. Je tedy třeba zajistit *větší součinnost politiky RV s ostatními politikami*. Finanční prostředky na RV budou lépe zacíleny podle objektivních kritérií, což lépe ohodnotí farmáře se stejnými aktivitami.

EK navrhuje *tři scénáře budoucího směřování SZP*:

1. Postupné zavádění změn a nejnaléhavějších nedostatků do stávající SZP;
2. Posun k udržitelnější, efektivnější, spravedlivější a účinnější SZP – zajistit rovnováhu mezi různými cíli SZP;
3. Odklon od podpory příjmů a tržních opatření. Větší důraz na cíle jako např. ochrana ŽP, změny klimatu, větší orientace na RV.

## Evropská dimenze II – finanční otázka

Výdaje rozpočtu EU v období 2007–2013 byly rozděleny do šesti hlavních rozpočtových okruhů. Zemědělství je věnován okruh 2 s názvem „Ochrana přírodních zdrojů a hospodaření s nimi“. V předešlé perspektivě 2000–2006 se ještě okruh 1 jmenoval přímo „Zemědělství“, ale s ohledem na udržitelnost a ochranu životního prostředí se okruh v další finanční perspektivě přejmenoval, aby mohl mít širší záběr. Momentálně tedy okruh 2 zahrnuje výdaje spojené s *financováním SZP, rozvoje venkova, rybolovné politiky a ochrany životního prostředí*. Z tohoto okruhu jsou rovněž financovány některé decentralizované agentury Společenství, které souvisejí s těmito oblastmi, jako například Evropská agentura pro životní prostředí

nebo Evropský úřad pro bezpečnost potravin. V současné dlouhodobé finanční perspektivě 2007–2013 byly celkové výdaje rozpočtového okruhu č. 2 – 369,8 mld. eur, z toho výdaje související s trhem a přímé platby činily 293,1 mld. eur a výdaje na rozvoj venkova 76,7 mld. eur.

Oproti současnému agrárnímu rozpočtu navrhuje EK *celkový objem na SZP v budoucnu relativně snížit*. V budoucím sedmiletém finančním rámci by měly celkové výdaje pro rozpočtový okruh 2 činit 382,9 mld. eur, z toho 281,8 mld. pro 1. pilíř SZP a 89,9 mld. pro 2. pilíř SZP. Kromě toho přislíbila EK ještě 15,2 mld. eur mimo oba pilíře. Výdaje jsou plánovány např. na výzkum a inovace v oblasti bezpečnosti potravin, na *Rezervu pro krize v zemědělském sektoru*, *Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci*, který by měl novou působnost i na zemědělce EU. Oblast ochrany životního prostředí navrhuje EK začlenit do více sektorových politik, například politiky soudržnosti, výzkumu a inovací a také SZP. Program LIFE+ bude rozdělen na dva podprogramy – pro klimatickou akci (800 mil. eur) a pro životní prostředí (2,4 mld. eur).

Během let byla do SZP začleněna řada povinností, které správně náležejí do jiných oblastí politik. EK tak využije možnost v rámci nového víceletého finančního rámce více zacílit na klíčové priority a aktivity SZP a přesunout některé prostředky a s nimi spojené cíle do ostatních rozpočtových okruhů. Rozpočet na okruh 2 se tedy sníží i díky přesunutí některých stávajících položek a nástrojů do jiných rozpočtových kapitol. Například potravinová pomoc pro nejchudší oblasti EU bude přesunuta do okruhu 1, kde to lépe odpovídá cíli Strategii EU 2020 na snižování chudoby, a finanční prostředky určené na zabezpečení dodávek potravin budou naopak přesunuty do okruhu 3. Finanční alokace na RV se v průběhu budoucího finančního rámce zvyšovat nebude a zůstane fixována na stejné úrovni během celého finančního období.

## Analýza zainteresovaných stran

Identifikování zainteresovaných stran na české straně není příliš komplikované. Mezi nejdůležitější stanoviska patří jednoznačně postoj *Ministerstva zemědělství ČR* (MZe ČR) a *Útvaru pro evropské záležitosti při Úřadu vlády*, přičemž stanovisko MZe zastřešuje i postoje různých nevládních organizací nejen zemědělsky orientovaných, ale též některých environmentálních organizací, jako například *Zelený kruh*. Taktéž postoj *Útvaru pro evropské záležitosti při Úřadu vlády* zaštiťuje v podstatě stanoviska celé vlády, tedy nejen Ministerstva zemědělství, ale i dalších ministerstev, která jsou s touto problematikou spojena, jako například *Ministerstvo průmyslu a obchodu*, *Ministerstvo financí* (MF), *Ministerstvo pro místní rozvoj*, *Ministerstvo životního prostředí* a *Ministerstvo zahraničních věcí*. Další poměrně důležité jsou postoje významných

nevládních zemědělských organizací, jako jsou *Agrární komora ČR* (AK ČR), *Zemědělský svaz ČR* (ZS ČR), *Potravinářská komora*, *Asociace soukromého zemědělství* a další organizace sdružující velké zemědělské podniky i drobnější farmáře. Některé z těchto českých nevládních organizací jsou také členy organizace *COPA/COGECA*, která sídlí v Bruselu a sdružuje nevládní zemědělské organizace z celé EU. Tato organizace disponuje velkou lobbystickou vyjednávací silou na evropské úrovni na půdě jednotlivých institucí EU.

Je zřejmé, že zásadní pro danou problematiku je vždy pozice Ministerstva zemědělství ČR. To má také největší vyjednávací sílu na poli evropských institucí, a to jak při tvorbě dokumentů na pracovních skupinách při Radě EU, tak ve Zvláštním zemědělském výboru. MZe má především přímý vliv skrze jednání ministrů na Radě EU.

Nelze však podceňovat ani vliv místních nevládních organizací. Například Zemědělský svaz ČR zastupuje produkční zemědělce hospodařící na výměře 1,2 milionu hektarů zemědělské plochy, což představuje 34% zemědělské půdy ČR. Z celkového počtu pracovníků v zemědělství v ČR zaměstnávají právě členové této organizace 42% pracovníků. ZS ČR je stejně jako Agrární komora ČR členem organizace *COPA/COGECA* a zároveň je také členem stálých poradních výborů při EK. Nejedná se tedy o žádnou organizaci lokálního významu. MZe s jednotlivými nevládními organizacemi pravidelně jedná a v poslední době dochází při jednáních i ke společným konsensům.

## **Postoje zainteresovaných stran, tvorba konsensu a jeho hodnocení**

V ČR se na podzim roku 2010 podařil historický úspěch. MZe ČR a české nevládní organizace dokázaly po dlouhých jednáních sjednotit názory uvnitř ČR na plánovanou reformu SZP. Vytvořily oficiální pozici ČR, která zahrnovala i postoje důležitých nevládních organizací. Podepsaly společně prohlášení o jednotném postupu v úsilí o rovnoprávné postavení zemědělců EU-12 a EU-15. Z hlediska nevládních organizací je to velký úspěch, protože nyní poprvé je možné síly koncentrovat nikoliv na půdě ČR, ale na vyjednávání v Bruselu.

MZe ČR bylo úspěšné i na poli vyjednávání o budoucí podobě SZP v okruhu nových členských zemí. Podařilo se sjednotit pozice ministrů zemědělství zemí Visegrádské čtyřky a dále také Rumunska a Bulharska. Zajímavé kupříkladu je, že počet vážených hlasů zemí Visegrádské čtyřky na Radě je shodný s počtem hlasů Německa a Francie dohromady, takže společné stanovisko této skupiny zemí rozhodně není zanedbatelné.

V následujících částech paperu jsou vytyčeny zásadní témata chystané reformy SZP a postoje jednotlivých zainteresovaných stran v ČR k těmto bodům.

## Obecné cíle a směřování

MZe ČR souhlasí se zachováním společné zemědělské politiky EU se dvěma oddělenými pilíři. Dále podporuje tři hlavní směry budoucí SZP: zajistit produkci potravin, udržitelné hospodaření s přírodními zdroji a udržitelný rozvoj venkovských oblastí. Klade též důraz na modernizaci tržních opatření: aby byla reálnou záchrannou sítí, a ne odbytištěm produkce. MZe ČR upřednostňuje nabízenou možnost č. 2 budoucího směřování SZP navrženou EK. Zároveň upozorňuje na nutnost zachování hlavního cíle sektoru – důrazu na produkci a především na citlivé sektory. Podle MZe ČR může obecně prosperující a efektivní SZP, která zabezpečí dostatečnou produkci potravin, fungovat jen za následujících podmínek:

- platby pro zemědělce vyrovnávající rostoucí požadavky na kvalitu potravin a platby na environmentální požadavky a poskytování veřejných statků
- investování do technologií, diverzifikace podniků, výzkum, vývoj, inovace
- příjmová stabilita v zemědělství
- srovnání PP, zrušit historické údaje o produkci a omezit finanční stimuly z národních zdrojů

AK ČR v obecném měřítku klade převážný důraz na produkci kvalitních potravin a soběstačnost Evropy ve výrobě potravin. Podle AK ČR je v návrhu zmíněno málo tržních opatření na podporu zemědělské výroby. Návrh je příliš zaměřen na environmentální opatření, která jsou neméně podstatná, ovšem jejich řešení by nemělo jít na úkor zemědělské produkce. AK ČR dále podporuje udržet SZP a nepřipustit její nacionalizaci.

Podle zástupců ze *Státního zemědělského intervenčního fondu (SZIF)*, který je zprostředkovatelem finanční podpory z EU, zase není jasné, jaké jsou cíle evropské SZP. Cílem je podle nich vytvořit důvod, proč si zemědělství peníze zaslouží. Cesta se stala cílem.

Společný souhlas vyslovují nevládní zemědělské organizace k podpoře aktivních zemědělců a k posílení odbytových družstev v ČR.

## Přímé platby

MZe ČR podporuje záměr zmírnit rozdíly v PP, odstranit historické vazby a zaměřit se na zacílení plateb, provázat PP s poskytováním veřejných statků a podporovat pouze aktivní zemědělce (posouzení by dle ČR mělo být na jednotlivých státech dle jejich potřeb a specifík). MZe ČR též souhlasí se zjednodušením a odstraněním nadměrné administrativní zátěže a zároveň se zvýšením účinnosti této politiky a cílení opatření a plateb. MZe v této otázce jednoznačně odmítá přechodné období pro

opuštění referenčního období a též zavedení většího spolufinancování z národních veřejných zdrojů, které by narušilo pravidla hospodářské soutěže a pravidla jednotného trhu (základní princip SZP) a v neposlední řadě snížilo konkurenceschopnost některých členských zemí. MZe navrhuje pro PP flexibilní, spravedlivý a před veřejností dobře obhajitelný model. Zároveň také upozorňuje na to, že vícesložková platba bude nevýhodná a zvýší celkovou administrativní zátěž.

AK ČR podporuje odstranění nerovností mezi EU-15 a EU-12. Má-li být tato politika i nadále pojímána jako politika společná, je třeba vyrovnat podmínky: pravidla a platby by měly být jednotné a společné. Dle AK ČR taktéž nelze přistoupit na další přechodné období v rámci přímých plateb. Toto období není možné, protože:

- přechodné období má dle přístupových smluv skončit rokem 2013
- nové přechodné období nemá právní podklad a je v rozporu s Lisabonskou smlouvou

V poslední reformě SZP Health Check z roku 2008 bylo deklarováno konečné datum na vyrovnání podmínek přímých plateb – 1. 1. 2014. ZS ČR se rovněž staví zásadně proti jakémukoli přechodnému období a zdůrazňuje, že během posledního přechodného období 2007–2013 jsme přišli o 92 mld. Kč, které byly sice zčásti kompenzovány národními doplňkovými platbami, ale pouze ve výši 38 mld. Kč. Z pohledu ZS ČR je tedy cílem reformy jednoznačně zapracovat na zlepšení podnikatelských podmínek, dosažení rovnosti a vyváženosti EU-12 a EU-15. Návrh dalšího přechodného období, v němž bychom zpočátku dostávali nadprůměrné dotace a postupně by se jejich úroveň snižovala, je pro ZS ČR nepřipustný.

V tomto stěžejním tématu panuje tedy na české půdě jasná shoda mezi MZe a nevládními zemědělskými organizacemi. Pouze environmentální nevládní organizace, z nichž zmíníme například Zelený kruh, jsou pro zrušení přímých plateb celoplošně v celé EU. Preferovaly by podporovat jen to, co trh sám nezvládne zajistit.

## Zelená složka neboli Greening

MZe ČR navrhuje, aby byla zelená složka založena jen na dobrovolné bázi, nikoliv v rámci PP. Souhlasí s přesunem tohoto požadavku do 2. pilíře a jednoznačným vyjasněním vztahu s pravidly křížového souladu.

ZS ČR rovněž kritizuje otázku „zazelenění SZP“. Domnívá se, že to zkomplikuje systém PP z pohledu administrativní zátěže, a to jak pro zemědělce, tak pro platební agentury, a obává se též nárůstu chybovosti. ZS ČR se s AK ČR shoduje na tom, že environmentálních opatření už existuje dostatek v rámci opatření Cross-compliance, pravidel správné zemědělské praxe GAEC a také v rámci agroenvironmentálních opat-

ření Programu rozvoje venkova. Navíc dosavadní pravidla „ozelenění“ jsou podle ZSČR nejasná, a někdy dokonce odporují dosavadním pravidlům GAEC a křížového souladu.

Potravinářská komora se v této otázce domnívá, že je třeba zrealizovat nadbytečnou míru environmentalizace. V tomto směru již existuje hodně platné legislativy, kterou musí zemědělec akceptovat a dodržovat. Greening v zásadě není špatná idea, ale například klauzule týkající se povinnosti ponechat 7 % půdy ladem je krokem proti zvyšování konkurenceschopnosti evropského zemědělství. Není ještě jasné, zda bude na těchto místech schválena nepotravinová produkce pro energetické účely. Pro srovnání si kupříkladu představme, že automobilce Škoda zakážeme používat jednu výrobní linku, abychom tím zajistili snížení škodlivosti průmyslové výroby na životní prostředí. Takový zásah do výroby by žádný z těchto koncernů neakceptoval.

Pro ZS ČR je greening v tomto kontextu též neakceptovatelný. Environmentální požadavky na zemědělce se stále zvyšují, zatímco rozpočet na zemědělství neroste. ZS ČR rovněž nepřistupuje na návrh, abychom nevyužívali 7 % vlastního výrobního potenciálu. Podle MZe bude též záležet na tom, co všechno bude možné do těchto 7 % zahrnout (bude-li možno započítat např. příkopy atd., nebude toto pravidlo tolik zatěžující).

## Zastropování přímých plateb neboli Capping

MZe ČR se v průběhu všech jednání o nové reformě SZP stavělo velmi odmítavě k problematice zastropování přímých plateb. Pro ČR je toto téma velmi citlivé a zdálo se, že by toto pravidlo mohlo české zemědělství citelně zasáhnout. Proti zastropování jsou všechny zainteresované strany v ČR.

Kdyby se totiž podařilo vyjednat, že pro nové členské státy nebude žádné další přechodné období, byla by to jen poloviční výhra v případě, že by bylo zároveň schváleno pravidlo „zastropování“ přímých plateb pro velké zemědělské podniky. Představovalo by to totiž opět velmi silný diskriminační prvek především pro nové členské země. Konkrétně v ČR, kde průměrná velikost farmy je 90 hektarů (průměr EU je 15 ha), by toto opatření postihlo přes 50 % zemědělských podniků. Pokud by se návrh schválil, znamenalo by to pro ČR v následujícím období 2014–2020 ročně ztrátu 6–12 mld. Kč, a tudíž jednoznačné oslabení české konkurenční pozice.

Češi ovšem tvoří pouze 2 % obyvatel EU a zastupují názor 112 000 českých zemědělců z celkových 8 milionů zemědělců EU. Co tato skupina, představující půl procenta evropských zemědělců, kteří pobírají cca 1 % přímých plateb, může dokázat oproti Francii, jež pobírá 23,5 % přímých plateb, a Německu s 19 % celkových přímých plateb? Němci a Francouzi dohromady dostávají 43 % přímých plateb. Proto bylo z hlediska pozice ČR nutné najít mezi ostatními členskými zeměmi spojení. ČR se ve vyjednávání o této problematice intenzivně angažovala, učinila z ní velké evropské téma

spojené s reformou SZP a získala podporu svého stanoviska od dalších členských zemí, jmenovitě Slovenska, Rumunska, Bulharska, Itálie, Německa a Velké Británie. Dosažení dohody s Německem se dalo očekávat, neboť Německo je kvůli velikosti svých farem také v ohrožení. Větším úspěchem ve vyjednávací rovině je ovšem například podpora Velké Británie nebo Itálie.

Z pohledu ČR je pozitivní, že totéž stanovisko zaujímá i Německo. Zastropování v Německu zasáhne 30% zemědělským podniků, a to především ty, které se nacházejí v bývalém Východním Německu. Pro budoucí vyjednávání by mohlo být příznivé, že také jedna z významných členských zemí EU (pokud jde o důležitá rozhodování v rámci EU, nadto ze staré EU-15) má k této problematice negativní postoj. ČR dokonce najala agenturu pana Teličky, která hájí české zájmy v Bruselu, aby s prosazováním postoje ČR v problematice zastropování pomohla. Pokud by byl návrh v původní podobě schválen, je pravděpodobné, že dojde k umělému dělení a zmenšování farem.

Podle ZS ČR plní velké podniky všechny požadavky na přijetí přímých plateb, takže vše je legitimní a není důvod, proč by měly dostávat méně. Kromě toho zajišťují tyto podniky zaměstnanost na venkově. Proč mají být zemědělci v rámci tržního hospodářství trestáni za rozvoj svého podnikání a zvětšování podniků? Velikost podniků je dána historickým vývojem a ten byl pro každou zemi specifický. Reforma SZP má přispět k rovnosti podnikání, ovšem toto pravidlo záměr spíše narušuje. Podpora větších podniků by měla být dostatečná především za účelem inovace a modernizace. Až 15% velkých podniků u nás vytváří 80% hodnoty. V EU tvoří malé a střední podniky celkově 80% všech podniků, ale vytvářejí jen 40% hodnoty. Podpora velkých subjektů je tedy potřebná.

MZe ČR v průběhu jednání trochu změnilo postoj ke cappingu, protože návrh byl mírně pozměněn a v stávajícím znění by jeho důsledky nemusely být pro ČR tak bolestivé. V nové variantě tohoto pravidla nebude brána v úvahu jen velikost podniku, ale také počet zaměstnanců, zohlední se mzdy a veškeré náklady na zaměstnance, což by mohlo být pro ČR relativně příznivé. Vlastní princip zastropování hodnotí nicméně MZe stále jako nesprávný – jde opět o diskriminaci některých podniků a členských států.

V tomto pohledu se shodují téměř všechny strany, včetně Zeleného kruhu, jenž souhlasí s tím, že potřebujeme velké podniky, které mohou inovovat zemědělský sektor. Je však třeba upozornit, že při přerozdělování peněz v rámci cappingu do rozvoje venkova už musí prostředky spolufinancovat.

## Rezerva pro krize v zemědělském sektoru

MZe ČR navrhuje řešit tuto problematiku flexibilně na národní úrovni. Zároveň poukazuje na otázku subsidiarity s již existujícími pojišťovacími systémy. Vše bude jasnější, až budou formulovány konkrétní návrhy. Bude nutno zabývat se finančním



nastavením fondů na RV, PGRLF a možností vytvoření krizové rezervy. Ministerstvo financí rezervu odmítá, protože je mimorozpočtová a představuje jakési skryté navýšení rozpočtu. Platby skuteční jednotlivé členské státy.

ZS ČR nepodporuje vytvoření rezervy na úrovni EU, ovšem schvaluje je na úrovni národní. Na evropské úrovni totiž vzniká určitá obava z nepružnosti. Ne vždy může takovýto evropský fond zohlednit problémy specifické pro daný stát. Z tohoto hlediska je výhodnější řešit je samostatně na národní úrovni podle unifikovaného scénáře.

Některé členské země řeší krize podporou z národních zdrojů, což ale následně vytváří významné ekonomické rozdíly v zemědělské oblasti jednotlivých členských zemí. Pokud jde o volatilitu cen, nelze tomuto jevu dle MZe předcházet, zdeformovalo by to trh a pojištění by byla příliš drahá.

## Rozvoj venkova

MZe ČR podporuje návrh EK více propojit politiky RV a regionálního rozvoje a celkově posilovat význam RV. Dále navrhuje doplnit do návrhu podpůrná opatření v RV pro EU-12. Je zde zřetelná absence řešení specifických potřeb nových ČZ za účelem zvýšení konkurenceschopnosti a udržitelnosti produkce. MZe také doporučuje zohlednit fakt, že dva hlavní cíle reformy směřují do oblasti 2. pilíře, při rozhodování o finanční alokaci na RV. Pokud se jedná o LFA platby, prosazuje MZe zachování stávajícího rozsahu oblastí. Pro ČR je tato problematika důležitá, protože více než polovina oblastí v ČR se řadí do LFA.

Staronovým tématem k jednání pro AK ČR je otázka, zda investovat do budoucna více peněz do zemědělství, nebo do rozvoje venkova. Až 20% dotací na SZP jde na nezemědělskou činnost, což českým zemědělcům připadá hodně. Přitom by se infrastruktura na venkově apod. mohla dotovat i z jiných zdrojů. Lze očekávat, že tuto skutečnost reforma SZP vyřeší a zajistí větší součinnost s kohezní politikou.

Dle Potravinářské komory by se měl 2. pilíř více zabývat kvalitou potravin a kvalitou produkce. V EU umíme vyrábět potraviny, ale neumíme je nabízet a propagovat, a to nejen na společném jednotném trhu, ale také ve třetích zemích.

## Rozpočet na zemědělství

Dle MZe ČR dochází vzhledem ke zbytku celkového rozpočtu pouze k relativnímu snížení rozpočtu. V absolutním měřítku rozpočet na agrární sektor EU neklesá. V porovnání s minulým obdobím došlo tedy celkově k navýšení obálky. Zemědělci nepřijdou o peníze v příjmech, ale jen v nákladech.

Někteří zástupci MZe zastávají názor, že by EU měla podporovat jen dodatečné hodnoty, které zemědělec přináší. Pokud se mu nedaří v běžné produkci, není

nutné jej podporovat. Z výzkumu zaměřeného na rentabilitu zemědělské produkce bez a s podporou EU vyplynulo, že rozdíl byl téměř nulový. Tento nulový dopad na zemědělce stojí rozhodně za povšimnutí.

Ministerstvo financí tvrdí, že z hlediska celkového finančního rámce ve stálých cenách prostředky opravdu klesají, u přímých plateb až o 12%. V případě RV ale prostředky naopak rostou. EU údajně usiluje o vyváženější politiku a budování konkurenceschopnosti i v jiných oblastech než jen v zemědělství. MF tuto vizi podporuje.

## Shrnutí Rámcové pozice ČR z pohledu Úřadu vlády

ČR jednoznačně schvaluje *společnou politiku* v oblasti zemědělství EU *financovanou z rozpočtu EU*. Odmítá jakékoli spolufinancování PP a tržních opatření z národních zdrojů. ČR podporuje *snížení celkového objemu zemědělského rozpočtu, zmírnění dosavadních rozdílů v PP*, ale nesouhlasí s jakýmkoli systémem, který by přinesl zhoršení podmínek v ČR v porovnání s ostatními členskými státy. ČR podporuje složku *ozelenění*, ale pouze na *dobrovolné bázi* – jako jakousi odměnu navíc. ČR obecně *odmítá zastropování PP*, avšak mohla by na něj přistoupit, pokud by uspořené prostředky byly jako doplněk převedeny do národních prostředků na RV a bylo by možné z nich spolufinancovat jednotlivé projekty, nebo by došlo ke změně návrhu, v níž by byl zohledněn počet zaměstnanců podniku. ČR podporuje finanční *podpory jen pro aktivní farmáře a také pro drobné farmáře*. ČR souhlasí se *zapojením politiky RV a rybolovu do Společného strategického rámce*, kde by došlo k propojení s ostatními politikami z jiných rozpočtových okruhů. ČR nepodporuje vznik nového mimorozpočtového nástroje *Rezervy pro krize v zemědělském sektoru*. Dle ČR se tyto problémy dají řešit stávajícími nástroji rozpočtového okruhu 2 a obecných mechanismů flexibility. ČR schvaluje rozdělení i objem prostředků na nástroj LIFE+.

## Analýza pozic v rámci ČR

V otázce budoucí podoby SZP momentálně neexistují velké rozdíly v pozicích jednotlivých zainteresovaných skupin v ČR. Dá se konstatovat, že naopak většina zaujatých stran dosáhla v obecných otázkách konsensu. Postoj ČR k otázce *postupného kompenzování PP členskými zemím* s platbami pod 90% průměru EU je kladný, přestože tento systém nebude pro ČR nijak výhodný. ČR se nachází uprostřed, v roce 2013 bude mít úroveň PP na 90% průměru EU, takže neobdrží žádné finance navíc. Bude pro ni ale nevýhodné, že výše českých plateb v tomto případě zůstane stejná a rozdíl mezi ČR a zeměmi s nižšími platbami se zmenší. ČR se k této otázce nestaví negativně proto, že kontinuálně klade důraz na rovné podmínky pro všechny.

Postoj evropských institucí k problematice zastropování je stále stejný, takže se dá očekávat, že nejspíše dojde ke schválení tohoto pravidla pro ČR nepříliš vítaného. Vzhledem k momentálnímu směřování EU k vyšší environmentalizaci se dá též předpokládat, že schválena bude i zelená složka, vytvářející 30% povinné složky PP.

## Závěry

Evropská unie má přibližně 500 milionů obyvatel a je největší ekonomikou světa. Vytvořit vyvážený, dobře strukturovaný a vhodně zacílený rozpočet není tedy jednoduchý úkol. Především v období po globální ekonomické krizi nelze očekávat, že výdaje na zemědělství z rozpočtu EU zůstanou na stejné úrovni. Je jednoznačně potřeba přesunout finance do jiných kapitol rozpočtu, a zajistit tím z dlouhodobějšího hlediska EU větší stabilitu, konkurenceschopnost a silnější pozici ve světovém měřítku.

Ve slepé honbě za ekonomicky lepšími zítřky však nelze opomenout, že fungující ekonomiku a prosperitu zajišťuje i stabilní zemědělský sektor a že i zpracovatelský průmysl je významným zdrojem dynamiky hospodářství EU. Zemědělský sektor hraje rovněž důležitou roli v zajištění dostatečného množství kvalitních a nezávadných potravin. To je primární cíl SZP EU. Zemědělce je třeba i nadále finančně podporovat především proto, že neustále rostou požadavky nejen na kvalitu potravin, ale také na ochranu životního prostředí, péči o krajinu, půdu, vodní zdroje, biodiverzitu a další.

Ministerstvo financí a vláda ČR podporují prioritně kohezní politiku, protože z ní půjde z evropského rozpočtu nejvíce prostředků. Otázkou však zůstává, jak efektivně umíme tyto prostředky čerpat. V zemědělství již vše známe a víme, jak je to nastaveno. V kohezní politice je též mnohem větší prostor i pro korupci, které se v ČR bohužel daří.

A jak by tedy měla vypadat budoucí SZP? Měla by být především spravedlivá a vyrovnat podmínky PP ve všech členských zemích EU, aby mohlo v budoucnu dojít ke zrušení označení staré a nové členské země, protože všechny země budou mít jednotné podmínky a jednotné postavení v rámci zemědělství EU. Vždy je ovšem zároveň třeba zohledňovat specifika jednotlivých členských států, neboť plošné uplatňování principů může být někdy ke škodě. Podmínky pro zemědělství ve Španělsku jsou a budou vždy jiné než ve Finsku.

SZP by také měla klást větší důraz na velkou přidanou hodnotu zemědělského sektoru EU, tou je *rozmanitost evropského zemědělství ve světovém měřítku*. Představa stoprocentní soběstačnosti v jednotlivých zemědělských produkcích má spíše iluzivní charakter a její dosažení se nejeví jako reálné, potřebné. Mnohem důležitější je naučit se výrobky vhodně propagovat a odbýt. V rámci přidané hodnoty je ČR za Lotyšskem a Litvou třetí nejhorší z EU, v zemědělské produkci se pak nachází

na 20. místě. I EU ovšem celkově, pokud jde o zemědělství, ztrácí pozici ve světě. Jsme závislí na dovozu cukrové řepy a hovězího masa, které tu ale umíme vyrobit.

Výstižný je v této souvislosti přírámek jednoho nejmenovaného účastníka kulatého stolu, který přirovnal SZP ke slepici a vejci: EU stále ladí barvu a vzhled vejce a nevšimne si, že slepice umírá. Přestože EU hodnotí vlastní ochrannářskou a konkurenceschopnou politikou velmi kladně, zůstává největším dovozcem potravin. Produkci již o mnoho zvyšovat nelze, nyní je třeba koncentrovat se na to, jak vše dobře zabalit a prodat.

Tato reforma dle mého názoru nereflktuje zvyšování konkurenceschopnosti, o kterém tolik mluví. Jen namátkou: například povinná zelená složka přinášející další environmentální požadavky, ponechání 7% půdy ladem nebo zastropování plateb pro velké podniky v žádném případě nepodporují zvyšování konkurenceschopnosti evropských zemědělců, a pokud ano, tak zřejmě jedině z velmi dlouhodobého hlediska.

Z mého pohledu je pozitivním směřováním této reformy důraz na lepší propojení SZP a politiky RV s ostatními regionálními politikami EU a vybudování *silného fungujícího komplexu politik*, který povede k více prosperující a ekonomicky stabilnější EU a z pohledu zemědělského sektoru k rostoucí konkurenceschopnosti evropských zemědělců a stabilně kvalitnímu životu ve venkovských oblastech EU.

Do budoucna by bylo vhodné vyvarovat se přílišné flexibility, a to co se týče přesunu financí mezi oběma pilíři, tak i pokud jde o flexibilitu přesunu finančních prostředků v různých „kapsách“ na národní úrovni. Je samozřejmé, že určitou flexibilitu si žádá specifická zemědělských sektorů a venkovských oblastí jednotlivých členských zemí, ale příliš velká flexibilita zvyšuje netransparentnost využití daných prostředků.

SZP nahrazuje 27 jednotlivých vnitrostátních zemědělských politik, má mnoho cílů napříč různorodými oblastmi, a právě proto je tak nákladná. Závěrem tohoto paperu tedy citujeme předsedu EK Barrosa: „*Tato politika dokazuje, jak jedno euro může a musí sloužit mnoha cílům.*“ Nejdůležitější je, aby všechna hesla popsaná ve Sdělení EK nezůstala jen hesly a získala jasně specifikovanou náplň a konkrétní popis k jejímu dosažení, případně jasný popis fungování daného nástroje v rámci SZP.

Jak je zřetelné i z tohoto policy paperu, pohledy různých zainteresovaných stran i v rámci kulatého stolu pořádaného v jedné členské zemi, jsou občas rozdílné. Lze tedy pochopit, jak těžké je vytvořit společné stanovisko 27 zemí a nastavit efektivní, fungující, sjednocenou společnou zemědělskou politiku vyhovující všem členským zemím.

## 4. Strukturální fondy: investice do růstu a pracovních míst v evropských regionech

**Radomír Špok**, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM

Kohezní politika (politika soudržnosti) je v současnosti jednou z klíčových oblastí na úrovni Evropské unie. Je založena na článku 174 smlouvy,<sup>11</sup> který stanoví, že se Společenství za účelem posilování hospodářské a sociální soudržnosti zaměří na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů s důrazem na zaostalost nejvíce znevýhodněných regionů. Rozdíly mezi jednotlivými regiony v EU jsou ještě vyšší než v případě členských zemí.<sup>12</sup> Hledáme-li politiku soudržnosti v rozpočtu EU, nalezneme ji v kapitole první, nazvané Udržitelný růst (nově Inteligentní růst podporující začlenění). Tato kapitola má dvě (v novém návrhu tři) podkapitoly (viz tabulka 1).

První podkapitolou je Konkurenceschopnost a jejím cílem je posílit především výzkum a inovace na úrovni Unie. Tou se však v této analýze budeme zabývat jen okrajově. Další je právě Soudržnost, jež je rámcem a základem financování Politiky soudržnosti na úrovni EU. Třetí navrhovanou podkapitolou pro víceletý finanční rámec (VFR) 2014–2020 je nový nástroj s názvem *Connecting Europe Facility* (CEF), kterému je věnována pozornost dále v textu.

Česká republika je významným příjemcem Politiky soudržnosti. Jakožto země, jejíž HDP je v přepočtu na paritu kupní síly (PPS) pod hranicí 90 % průměru EU, je oprávněna čerpat z Kohezního fondu (KF). České regiony (s výjimkou Prahy) na úrovni NUTS II pak v ekonomickém výkonu nedosahují hranice 75 % průměru

---

11 Čl. 174 Smlouvy o fungování EU, dříve čl. 158 Smlouvy o EU.

12 Srov. region Vnitřní Londýn (303 % průměru EU) a bulharský region Severozápadem (28 %) s Lucemburskem (283 %) a Bulharskem (44 %) – zdroj Eurostat.

EU, a spadají tak pod cíl Konvergence. Jinými slovy, regiony mohou žádat a získávat finanční prostředky na množství nejrůznějších projektů. Status ČR jako kohezní země a regionů pod cílem Konvergence zůstane zachován i pro nadcházející VFR.

| Výdajové kapitoly                                 | Závazky v mld. EUR<br>(stále ceny roku 2011) |                | Rozdíl mezi VFR 2014 –<br>– 2020 a VFR 2007– 2013 |              |
|---|--|----------------|---|--------------|
|   | 2007–2013                                    | 2014–2020      | v mld. EUR  | v %          |
| <b>1. Inteligentní růst podporující začlenění</b> | <b>445,5</b>                                 | <b>490,9</b>   | <b>+45,4</b>                                      | <b>+10,2</b> |
| z čehož konkurenceschopnost                       | 77,8   | 114,9          | +37,1   | +47,7        |
| z čehož infrastruktura                            | 12,9   | 40,0           | +27,1   | +209,7       |
| z čehož soudržnost                                | 354,8  | 336,0          | -18,8   | -5,3         |
| <b>2. Ochrana přírodních zdrojů</b>               | <b>421,1</b>                                 | <b>382,9</b>   | <b>-38,2</b>                                      | <b>-9,1</b>  |
| z čehož přímé platby                              | 322,0  | 281,8          | -40,2   | -12,5        |
| <b>3. Svoboda, spravedlnost a občanství</b>       | <b>12,4</b>                                  | <b>18,5</b>    | <b>+6,1</b>                                       | <b>+49,9</b> |
| <b>4. EU jako globální partner</b>                | <b>56,8</b>                                  | <b>70,0</b>    | <b>+13,2</b>                                      | <b>+23,2</b> |
| <b>5. Administrativa</b>                          | <b>56,9</b>                                  | <b>62,6</b>    | <b>+5,7</b>                                       | <b>+10,1</b> |
| <b>ZÁVAZKY CELKEM</b>                             | <b>993,6</b>                                 | <b>1 025,0</b> | <b>—</b>  | <b>+3,2</b>  |

Evropská komise přichází s novým návrhem VFR pro období 2014–2020, podle něhož by měla Politika soudržnosti projít několika změnami. Přestože se celkový rozpočet v první kapitole zvýší, je navrhováno, aby se rozpočet podkapitoly Soudržnost snížil o 5,3 %. Další změnou je již zmíněné zavedení zvláštní podkapitoly věnované na celoevropské strategické projekty do infrastruktury (viz níže). Vedle těchto změn přichází Evropská komise i s několika zásadními návrhy na změnu fungování celého systému Politiky soudržnosti.<sup>14</sup> Podívejme se postupně na ty nejdůležitější a pokusme se je analyzovat z hlediska přínosu pro EU, ČR a jednotlivé klíčové aktéry v ČR.

## Přechodné regiony

Komise navrhuje změnu současného, poměrně komplikovaného systému regionů, které jsou na úrovni mezi 75 % a 90 % HDP k průměru EU. Tyto regiony

<sup>13</sup> Zdroj: Slovenská pozice k VFR, vlastní výpočty.

<sup>14</sup> Viz *A Budget for Europe 2020*, Evropská komise, 2011.

jsou dosud označovány *phasing-in* a *phasing-out* a platí pro ně odlišná pravidla financování. Komise navrhuje zavést jednotný pojem „přechodný region“ (*transition region*). Tyto regiony by stály v systému Politiky soudržnosti někde mezi cílem Konvergence a cílem Konkurenceschopnost. Mohly by čerpat méně prostředků na méně priorit než kupříkladu české regiony s výjimkou Prahy, na druhou stranu však více než regiony s HDP na 90 % průměru EU.

Stanovisko české vlády k tomuto návrhu je spíše odmítavé, a to především z obavy, že navýšení finančních prostředků pro přechodné regiony bude na úkor regionů pod cílem Konvergence (viz tabulka 2), což by negativně zasáhlo i většinu českých regionů s výjimkou Prahy. Ministerstvo financí ČR podporuje zachování regionů *phasing-out* s principem postupného omezování alokací v čase. Na druhou stranu je třeba ocenit snahu Komise zjednodušit celý systém a učinit jej spravedlivějším vůči regionům, které překročí hranici HDP třeba jen o jednu desetinu procenta. Mnoho aktérů (např. země V4, Sdružení evropských regionů atd.) vyvíjí tlak na to, aby výše podpory pro nejchudší regiony (cíle Konvergence) byla zachována. S tímto argumentem se lze ztotožnit. Pokud by tedy měla být zavedena kategorie přechodných regionů, nemělo by to být na úkor omezení prostředků pro nejchudší regiony. Smířlivější postoj k zavedení přechodných regionů prezentuje např. Svaz měst a obcí ČR, který argumentuje např. i tím, že v blízké budoucnosti mohou některé české regiony přesáhnout hranici 75 % HDP, a spadnout tak do této kategorie (hrozí to zejména regionům NUTS II. Střední Čechy a Jihovýchod).<sup>15</sup>

**Tabulka 2<sup>16</sup>**

|                                | 2014–2020      | 2007–2013   | Rozdíl  |
|--------------------------------|----------------|---|---------|
| Celkový rozpočet (kapitola 1b) | 336 mld. EUR   | 354,8 mld. EUR  | -5,3 %  |
| Regiony Konvergence            | 162,6 mld. EUR | 199,3 mld. EUR  | -18,5 % |
| Přechodné regiony              | 39 mld. EUR    | 14 mld. EUR <sup>17</sup> + 11,4 mld. EUR <sup>18</sup> | +53 %   |
| Regiony Konkurenceschopnost    | 53,1 mld. EUR  | 43,6 mld. EUR   | +21,7 % |
| Kohezní fond                   | 68,7 mld. EUR  | 69,5 mld. EUR   | -1,2 %  |
| Řídce osídlené regiony         | 0,9 mld. EUR   | není k dispozici  | ?       |

<sup>15</sup> Viz <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tgs00006>.

<sup>16</sup> Zdroj: *A Budget for Europe*, Evropská komise, 2011, vlastní výpočty.

<sup>17</sup> Alokační pro *phasing-out* regiony.

<sup>18</sup> Alokační pro *phasing-out* regiony.

## Nastavení pravidel strukturálních fondů a Kohezního fondu

V této oblasti přichází Evropská komise s několika novinkami, které by mohly při splnění některých dalších faktorů přispět k jednoduššímu a efektivnějšímu čerpání prostředků z fondů. Následující výčet uvádí některé z nich:

- Z prostředků Evropského sociálního fondu (ESF) by se mohl na rozdíl od současnosti financovat i nákup investičního vybavení spojeného s investicemi do lidských zdrojů. Tento princip je alternativou k principu tzv. *křížového financování* a má zřejmě potenciál zjednodušit čerpání z ESF. Již delší dobu je totiž poukazováno na komplikované propojování infrastrukturních investic do vzdělávání a vzdělávání samotného. Rozšíření uznatelných nákladů ESF na investiční vybavení lze jednoznačně přivítat. Je otázkou, zdali by nebylo vhodné rozšířit záběr ESF i na čistě infrastrukturní projekty spojené se vzděláváním či výzkumem (např. výstavba laboratoře).
- Komise navrhuje povinné procento investic z ESF (25 % pro regiony Konvergence, 40 % pro přechodné regiony a 52 % pro regiony Konkurenceschopnost) v poměru k celkovému objemu čerpaných prostředků z Politiky soudržnosti. K tomuto návrhu se většina aktérů staví negativně a argumentuje nedostatkem flexibility, chybějící globální strategií (kdy stanovené procento je jen „výštelcem“ do tmy) a celkově zanedbaným stavem infrastruktury, jejíž budování by mělo dostat přednost. Dalším argumentem je i potenciálně nižší absorpční kapacita a administrativní náročnost spojená s „měkkými projekty“, kterých je vždy, vzhledem k většímu počtu menších projektů, proporcionálně více. Na druhou stranu je nutno zdůraznit přínos investic do lidského kapitálu a jejich přidanou hodnotu, jak je často zmiňováno ve strategiích rozvoje jak v ČR (např. Strategie konkurenceschopnosti), tak na globální úrovni (srov. např. doporučení OECD nebo Světové banky). Argument roztržitosti projektů a s tím spojené administrativní náročnosti lze obejít většími systémovými projekty řízenými centrálně (např. přes MPSV, úřady práce apod.). Riziko nedostatečné absorpční kapacity je však zřejmě reálné v případě Prahy (povinnost čerpat 52 % z ESF).
- Komise přichází s návrhy zjednodušení při finančním řízení a výkaznictví.<sup>19</sup> Ty obsahují například používání paušálních výdajů, standardizovaných jednotkových cen a další formy zjednodušení. Je logické, že tento navýsost zjednodušující režim stojí za podporu, nicméně v případě ČR je nezbytná harmonizace těchto ustanovení s pravidly veřejnoprávní kontroly. Zavedení „nepřímých nákladů“ nemá smysl v případě, že příjemce je nucen při kontrole prvního stupně prokazovat tyto výdaje položkově, obdobně jako je tomu u výdajů přímých.

19 Čl. 58 návrhu nařízení o společných podmínkách jednotlivých fondů – viz COM 2011 615 ze dne 6. 10. 2011.



## Partnerské smlouvy, princip koncentrace a propojení cílů na strategii Evropy 2020

Evropská komise přichází s principem partnerských smluv s členskými zeměmi. Ty by měly plně nahradit tzv. národní strategické referenční rámce (NSRR), které jednotlivé členské země připravovaly a předkládaly Evropské komisi.<sup>20</sup> Zásadou těchto partnerských smluv bude i navázání priorit jednotlivých členských zemí na priority evropské, tj. jak jsou definovány strategií Evropy 2020.<sup>21</sup>

Již pojem smlouva namísto NSRR znamená silnější pozici Evropské komise při přípravě tohoto dokumentu. Komise by tak mohla již v této fázi využít svou pravomoc k modifikaci partnerských smluv a aktivně ovlivňovat jejich obsah. Zkušenosti ČR z programového období 2007–2013, konkrétně z přijímání jednotlivých operačních programů, ukazují, že Evropská komise bývá aktivní v posuzování kompatibility konkrétních dokumentů s obecnými cíli a zásadami.<sup>22</sup>

Na druhé straně je zjevné (a zkušenosti Lisabonské strategie nás v tom do jisté míry utvrzují), že strategické dokumenty mají smysl jen v tom případě, když jsou implementovány konkrétními opatřeními. Propojení cílů strategie Evropy 2020 s prioritami Kohezní politiky dává v tomto kontextu smysl. Na návrhu Komise je třeba ocenit, že zatímco u přechodných regionů a regionů Konkurenceschopnost výrazně zužuje možnosti priorit (např. energetická účinnost, inovace pro malé a střední podniky), u regionů zaostalejších (tj. regionů Konvergence) je možnost nastavení priorit výrazně širší, což je v případě ČR výhodné.

V tomto kontextu je nutno vyzdvihnout nastavení či provázanost strategií, víceletého plánování a funkčního období Komise a Parlamentu. Strategie přijímané na deset let, víceletý plán na sedm let a funkční období na pět let zaručují určitou konzistenci a stálost jistých priorit. Srovnáme se situací v ČR, kdy každá nově ustavená vláda přijímá vlastní strategii rozvoje, která je ovšem již s problémy implementována a po nástupu vlády nově zavržena ve prospěch nově přijaté.<sup>23</sup> Ohledně diskusí na téma sjednocení volebního období Parlamentu (Komise) s víceletým plánováním je možno se na základě výše zmíněných argumentů přiklonit k zachování současného stavu.

Dalším principem, o který se Evropská komise ve svém návrhu opírá, je princip koncentrace, vyjadřující zjednodušeně skutečnost, že čím více prostředků inves-

---

20 Viz čl. 27 a čl. 28 Nařízení Rady EU č. 1083/2006.

21 Připomeňme, že strategie Evropy 2020 definuje priority v oblasti zaměstnanosti, výzkumu a vývoje, energií, terciárního vzdělávání a boje s chudobou – viz např. [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm).

22 Evropská komise měla na základě čl. 32 Nařízení Rady EU č. 1083/2006 vyšší pravomoci při přijímání operačních programů než v případě NSRR (srov. s čl. 27, 28).

23 Srov. Strategie hospodářského růstu (2005), Rámec Strategie konkurenceschopnosti (NERV, 2011).

tujeme do menšího počtu priorit, tím větší dopad můžeme očekávat. Návaznost na strategii Evropy 2020 de facto vychází z tohoto principu a snaží se redukovat množství priorit. V případě ČR je v současném programovém období nedostatek zásady koncentrace evidentní. Množství operačních programů a jejich oblastí podpory směřuje téměř do všech oblastí lidské činnosti. Na jedné straně jsou uspokojeni téměř všichni aktéři toužící po prostředcích z EU, na straně druhé lze jen stěží měřit signifikantní dopad prostředků z Kohezní politiky EU na jednotlivé oblasti české ekonomiky. Posílení principu koncentrace lze proto obecně doporučit.

## Kondicionalita v Kohezní politice a výkonnostní rezerva

Na základě hodnocení předchozího a současného víceletého finančního rámce v oblasti Kohezní politiky navrhuje Evropská komise určitý systém kondicionalit s cílem zefektivnit investice z evropských fondů. Připomeňme, že v současném VFR existuje tzv. fiskální kondicionalita týkající se Kohezního fondu (možnost odmítnout platby v případě nadměrných státních deficitů). Tato pravomoc nebyla dosud využita. Pro nadcházející VFR 2014–2020 se diskutují následující návrhy:

- a) Posílit makroekonomickou kondicionalitu – rozšířit současný systém na všechny fondy (vč. ERDF a ESF) a v případě opakovaného porušení Paktu stability a růstu pozastavit platby z těchto fondů.
- b) Zavést tzv. výkonnostní rezervu (*performance reserve*) a odepřít její čerpání těm členům EU, kteří dlouhodobě porušují pravidla makroekonomické kondicionality. Výkonnostní rezerva by mohla být uvolněna po celkové evaluaci programu v polovině programového období.
- c) Zavést *ex-ante* kondicionality – tzn. nastavit základní podmínky, např. řádnou transpozici směrnic EU do právních řádů členských zemí a jejich aplikaci. Takové podmínky by zřejmě musely být obsahem partnerských smluv nebo obdobných dokumentů založených na smluvní bázi mezi členským státem a Evropskou komisí.
- d) Zavést *ex-post* kondicionality – založené na výkonu a schopnosti dosáhnout v konkrétním období plánovaných výsledků (založeno na monitorování stanovených indikátorů).
- e) Zavést kondicionality strukturálních reforem (i na principu dobrovolnosti) – založeno na doporučeních Rady v oblasti hospodářské politiky<sup>24</sup> nebo politiky zaměstnanosti.<sup>25</sup> Pokud Rada přijme doporučení vůči konkrétnímu státu, mělo by být zohledněno při přípravě programových dokumentů.

---

<sup>24</sup> Viz čl. 121 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>25</sup> Viz čl. 148 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Nejpravděpodobnějším scénářem pro praxi v blízké budoucnosti se jeví *ex-ante* kondicionalita. Její podmínky by se staly součástí partnerské smlouvy a jejich splnění pak podmínkami pro vyplacení prostředků z příslušných fondů. Je otázkou, zdali se jedná o účinný systémový nástroj pro zvýšení efektivity využívání fondů v Politice soudržnosti nebo spíše o politický nástroj v rukách Evropské komise vůči členské zemi. Lze se domnívat, že druhá možnost je pravděpodobnější.

Ministerstvo pro místní rozvoj již pracuje s možnostmi různých kondicionalit (většinou typu *ex-ante*), ať již horizontálních (např. účinnost zákona o státní službě, transpozice směrnice o EIA, funkční systém územního plánování), tak tematických (např. vládou schválená strategie rozvoje dopravní infrastruktury, energetická účinnost budov a jejich certifikace apod.).<sup>26</sup> Česká pozice je obecně skeptická k *ex-post* kondicionalitám, založeným na tzv. milnících a jejich průběžném sledování (např. v roce 2016 a 2018). Co se týče dalších aktérů, např. Svaz měst a obcí vyjádřil obavy z aplikace makroekonomických kondicionalit, neboť by mohly negativně ovlivnit finální investiční projekty v regionech bez toho, aby tyto regiony mohly jakkoli ovlivnit stanovená makroekonomická kritéria.

Zvláštním ustanovením v oblasti kondicionality je tzv. výkonnostní rezerva. Výkonnostní rezerva je v podstatě pozitivní podmínkou a stimulem v nastavení kondicionalit (na rozdíl od nesplnění určité *ex-ante* kondicionality a omezení čerpání prostředků), resp. je odměnou za splnění podmínek stanovených v partnerské smlouvě. Komise navrhuje, aby bylo na základě průběžné evaluace v polovině programového období rozhodnuto, zda země splnila základní podmínky, ke kterým se zavázala. V takovém případě může takto úspěšná země čerpat z 5% rezervy, kterou Evropská komise pro tyto účely vyčlení. Donedávna nebylo jasné, bude-li se tato rezerva přerozdělovat mezi jednotlivými zeměmi (což by bylo metodologicky nesmírně náročné srovnávat), nebo by se jednalo o rezervu alokovanou pro každou zemi a detailně popsanou v příslušné partnerské smlouvě. Dnes je zřejmé, že úvahy Evropské komise se ubírají druhým zmíněným směrem.

V případě výkonnostní rezervy byly dosud pozice české vlády stejně jako většiny vlád V4 negativní. Tento nástroj by vložil do rukou Evropské komise neúměrnou pravomoc, jejíž implementace by navíc výrazně zkomplikovala administrativní náročnost fungování celého programu (např. potřeba celkových interim evaluací). V této věci lze zřejmě dát kritice za pravdu, na druhou stranu nedávný vývoj a upřesnění principu výkonnostní rezervy dává české vládě novou příležitost tuto možnost prozkoumat a rozhodnout, zdali by nakonec nebyla pro ČR přínosná.<sup>27</sup>

---

26 Zdroj: prezentace prof. Michal Mejstřík, EEIP, 2011.

27 Lze například argumentovat pravděpodobností, že ne všechny členské země EU splní stanovené podmínky, a pokud nebude čerpáno oněch 5% prostředků, sníží se v dalším roce příspěvek ČR do rozpočtu EU.

Vnímáme-li kondicionalitu primárně jako nástroj na zvýšení efektivity Politiky soudržnosti na celoevropské úrovni, lze jí jen stěží dosáhnout výlučně *ex-ante* stanovenými kondicionalitami (tj. tematickými a reálně zřejmě snadno splnitelnými podmínkami, jež navíc s Politikou soudržnosti souvisejí jen okrajově, pokud vůbec souvisejí). Vhodně nastavená výkonnostní rezerva či určité *ex-post* kondicionality založené na průběžném monitorování mají k cíli zvýšit celkovou efektivitu nepochybně mnohem blíže.

## Connecting Europe Facility

Evropská komise navrhuje vytvoření nového nástroje na podporu infrastruktury, energetiky a informačních sítí (CEF). Z těchto prostředků by měly být financovány klíčové strategické projekty na úrovni EU. Rozpočet pro tento nástroj je navrhován ve výši 40 mld. EUR, k čemuž je nutno přičíst dalších 10 mld. EUR z Kohezního fondu.

## Analýza

Postoj ČR k zavedení tohoto nového nástroje je zdrženlivý. Obavy směřují především k tomu, že bude kladeno méně důrazu na základní cíle Kohezní politiky, tj. pomoci zaostávajícím regionům a zemím,<sup>28</sup> a že tímto způsobem budou zkomplikovány administrativní procesy (není dosud jasné, zda bude tento nástroj administrován přímo prostřednictvím Evropské komise, některou z jejích agentur či agenturou zcela nově vytvořenou). Připomeňme však, že v průběhu tzv. zimní plynové krize v lednu 2009 to byla právě Česká republika, která volala po navýšení prostředků na propojování energetických sítí, především ropovodů a plynovodů, aby již v budoucnu nedošlo k obdobné krizi způsobené uzavřením dodávek plynu do plynovodů na Ukrajině. Případné investice do produktovodů jsou očekávány především ve směru západ–východ (např. Rakousko–Maďarsko) a sever–jih (např. Polsko–ČR–Rakousko). V případě dobudování takového infrastruktury v oblasti produktovodů lze očekávat větší stabilitu dodávek do zemí střední Evropy a zamezení krizím, což by zvýšilo energetickou bezpečnost celého středoevropského prostoru.

Z hlediska nastavení nástroje CEF je vhodné, aby Evropská komise co možná nejpodrobněji rozpracovala projekty, které by se měly prostřednictvím tohoto nástroje podpořit. Dále by bylo vhodné nastavit jasná procedurální a administrativní pravidla pro čerpání prostředků z tohoto nástroje.

---

28 Viz čl. 174 Smlouvy o fungování EU.

Posledním problémem spojeným s nástrojem CEF je možný překryv v oblasti dopravní infrastruktury s projekty podporovanými z Kohezního fondu a Evropského regionálního rozvojového fondu (ERDF) v rámci budování tzv. TEN-T.<sup>29</sup> Tento překryv není příliš vhodný, neboť opět fakticky snižuje množství prostředků v kohezních zemích a v regionech cíle Konvergence.

## Nástroje finančního inženýrství v oblasti evropských fondů

Česká republika je v současném VFR druhým největším příjemcem prostředků z Politiky soudržnosti v přepočtu na obyvatele (2542 EUR).<sup>30</sup> Ačkoli se očekává, že v nadcházejícím VFR bude ČR stále významným a čistým příjemcem v Politice soudržnosti, je třeba se připravovat na období po roce 2020, kdy mohou být současné fondy výrazně zredukovány. Většina investičních projektů v ČR (a o to více v regionech a obcích) je totiž do velké míry závislá na prostředcích Politiky soudržnosti. Španělsko je přínosným příkladem země, která po mnoha letech investičního boomu především v oblasti stavitelství již nebude čerpat zdaleka tolik prostředků ze SF a KF a která bude mít zřejmě problémy dofinancovat nejen probíhající investice, ale také udržovat ty již realizované. Jaké jsou možnosti?

Již současné obecné nařízení o SF a KF<sup>31</sup> ve svém čl. 44 uvádí příklady tzv. nástrojů finančního inženýrství. Pro soukromý sektor se jedná např. o fondy rizikového kapitálu, záruční a úvěrové fondy či fondy investující do partnerství soukromého a veřejného sektoru. V případě veřejného sektoru pak jde především o nízkouročené úvěry. Obecně je možno očekávat, že formy návratné pomoci budou hrát v budoucnosti mnohem významnější roli než dnes, a je nutno se na tuto skutečnost připravit.

Další pravděpodobnou možností je do budoucna (tj. od roku 2021) výrazné navýšení povinného spolufinancování ze strany veřejných rozpočtů členských zemí (např. 50–70 % celkové investice).

---

29 *Trans-European Transport Network.*

30 Zdroj: vlastní výpočet. Největším příjemcem na obyvatele v Politice soudržnosti je Estonsko.

31 Nařízení Rady EU č. 1083/2006.

## Závěry

1. Je třeba zefektivnit využívání prostředků z ESF. Z dlouhodobého hlediska se ukazuje, že právě tyto investice (tzn. vzdělávání vedle podpory výzkumu a vývoje) jsou klíčové pro vysokou konkurenceschopnost národní ekonomiky v globálním světě. Minimální poměr využití ESF (tj. 25 % u regionů Konvergence) lze sice odmítnout z důvodů omezení národní flexibility či nedostatku strategického plánování, ČR by se však měla přesto zaměřit na účelné využívání prostředků ESF např. na úrovni celostátní politiky zaměstnanosti.
  2. Lze doporučit návaznost národních priorit na evropskou strategii Evropy 2020 při možnosti širších priorit u zaostalejších regionů. Zároveň je vhodné omezit počet národních priorit tak, aby platila rovnice „menší počet priorit“ + „větší množství prostředků“ = „větší dopad na konkrétní oblast“. Současné nastavení operačních programů s velkým množstvím priorit lze hodnotit jako chybné.
  3. Efektivní využívání prostředků v rámci Kohezní politiky je zájmem nejen EU, ale i jejích členů. Zvolení správné míry kondicionality a její správné nastavení je vhodnou incentivou pro členské země při využívání prostředků evropských fondů. Zdá se, že navrhované *ex-ante* kondicionality nebudou mít potenciál pro dosažení větší efektivity. Správnou míru kondicionality tak lze hledat spíše u *ex-post* kondicionalit (založených na průběžně monitorovaných milnících v čase) nebo na navrhované výkonnostní rezervě coby virtuální částce alokované pro danou zemi a definované v partnerské smlouvě.
  4. Nástroj CEF je vhodný pro řešení některých velkých strategických investic. Je vhodné jej primárně zaměřit na oblast energetiky a informačních technologií. Předem by měly být známy klíčové projekty, které by se v rámci CEF podpořily. Výše celkové alokace pro tento nástroj 40 mld. EUR + 10 mld. EUR by měla být podrobněji odůvodněna i s ohledem na souvislost se snížením celkových prostředků v Kohezním fondu.
  5. Je vhodné v Politice soudržnosti posílit prvky návratné pomoci a další inovativní způsoby podpory. Existuje reálné očekávání, že celkové množství prostředků z Kohezní politiky pro ČR se od roku 2021 sníží. Zavedení a realizace těchto instrumentů pomůže veřejným i soukromým subjektům přizpůsobit se podmínkám této politiky především do střednědobé budoucnosti.
-

## 5. Vlastní zdroje

*Jiří Čáslavka, Pražský institut pro globální politiku GLOPOLIS*

### Rámec diskuse

*Systém financování EU prošel od roku 1957 několika zásadními proměnami.* Nejprve závisel hlavně na příspěvcích členských států. Od roku 1970 začal fungovat systém vlastních zdrojů, což s sebou přineslo větší autonomii financí EU. Postupný rozvoj zdrojů z daně z přidané hodnoty (DPH) a dnes hlavně z hrubého národního důchodu (HND) vrátil kyvadlo financování rozpočtu EU zpět na národní úroveň.<sup>32</sup>

Příjmová strana rozpočtu EU je v současném období finanční perspektivy 2007–2013 naplňována především *příspěvků členských států*, které jsou odvozené od HND a DPH,<sup>33</sup> a *tradičními vlastními zdroji*, tedy příjmy ze zemědělských cel a dávek a cel na zboží z třetích zemí podléhající Společnému celnímu sazebníku.

S liberalizací světového obchodu dochází k postupnému *snížování výnosů z tradičních vlastních zdrojů*, příští rok to bude již jen 11,1 % a *výrazný pokles v posledních letech zaznamenal i podíl z výběru DPH* v členských státech, především kvůli kritice regresivního charakteru tohoto zdroje.<sup>34</sup> To, že je dnes rozpočet EU z převážné části financován podílem z HND členských států, *posiluje pozici Rady při sestavování evropských rozpočtů*.

*Návrh Evropské komise (EK) počítá s navýšením rozpočtu* Evropské unie na roky 2014–2020 na *1,025 mld. eur*, což je *navýšení o 4,8 %* oproti současnému rozpočtovému rámci. V poměru k hrubému národnímu důchodu má ale jeho výše poklesnout z 1,12 % HND na 1,06 % HND. Komise zároveň navrhuje *zjednodušení příspěvků*

32 Návrh rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie KOM (2011).

33 V roce 1979 tvořil zdroj z DPH více než 30 % rozpočtu. V roce 1985 byla maximální výše zvýšena z 1 % na 1,4 % vyměřovacího základu, což vedlo k tomu, že podíl na DPH představoval 50–60 % rozpočtu EU, v roce 1966 to bylo dokonce 66 %.

34 Vzhledem ke kritice, že chudší členské státy platí relativně více, došlo od roku 1999 k postupnému snižování maximální výše tohoto zdroje až na 0,5 % a byla omezena i velikost vyměřovacího základu.

členských států, zavedení nových vlastních zdrojů a reformu opravných mechanismů.<sup>35</sup> Velikost unijního rozpočtu v poměru k jejímu HND je dokonce nižší, než byl před dvaceti lety, a to i přesto, že Unie musí financovat řadu nových politik, např. v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy, a má smělé plány vyplývající ze strategie EU 2020.<sup>36</sup>

Zpráva o fungování systému vlastních zdrojů<sup>37</sup> ukazuje, že současný **systém financování EU je neprůhledný** a tak složitý, že jeho fungování rozumí jenom málo specialistů, což omezuje demokratický dohled. Navíc mnoho členských států považuje systém za nespravedlivý. Velcí přispěvatelé považují své příspěvky za příliš velké, zatímco tzv. čistí příjemci, kteří těží z politik přerozdělování, čelí zvýšeným příspěvkům do rozpočtu za účelem financování opravných mechanismů.<sup>38</sup> Postupný rozvoj korekcí je jedním z příznaků toho, že způsob, jakým je rozpočet EU dominantně financován, tedy příspěvky z členských států do EU, **vytváří nevyhnutelně napětí, které komplikuje každou debatu na toto téma.**

EK proto již v říjnu 2010 ve svém sdělení věnovaném revizi rozpočtové politiky předestřela 6 variant pro zavedení vlastních zdrojů rozpočtu EU. Na základě této analýzy Komise navrhuje zavést **vlastní zdroj z daně z finančních transakcí** a **nový zdroj z DPH**. Komise také navrhuje **nový systém jednorázových snížení, který by měl nahradit všechny dřívější opravné mechanismy.**

## Konkrétní návrh kapitoly a srovnání se současným obdobím

V rámci přezkumu rozpočtu EU Komise zvažovala 6 variant pro zavedení vlastních zdrojů EU. Šlo o zdanění finančních transakcí, evropskou DPH, energetickou daň, daň z příjmů právnických osob, využívání zisků generovaných při fungování systému obchodování s emisními povolenkami a zdanění letecké dopravy.<sup>39</sup> Nakonec **Komise navrhuje zavést vlastní zdroj z daně z finančních transakcí a nový zdroj z DPH**, a to

35 [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fwkw1420/fin\\_fwkw1420\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwkw1420/fin_fwkw1420_en.cfm).

36 Sdělení Komise. Evropa 2020. Strategie pro inteligentní, udržitelný a začleňující růst. KOM (2010) 2020.

37 [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin\\_fwkw1420/SEC\\_2011\\_0876\\_PART2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwkw1420/SEC_2011_0876_PART2_en.pdf).

38 Tzv. **opravné mechanismy** byly zavedeny na základě zásad stanovených evropským summitem ve Fontainebleau v červnu 1984. Hlavní zásadou je, že „každý členský stát, který nese rozpočtovou zátěž, která je v poměru k jeho relativní prosperitě nadměrná, může v příslušnou dobu využít korekce“. Součástí systému vlastních zdrojů EU je proto specifický korekční mechanismus upravující negativní rozpočtovou pozici Velké Británie, (dále jen „korekce UK“). Náklady této korekce platí ostatní členské státy podle podílů svých HND na HND EU jako celku. Rakousko, Německo, Nizozemí a Švédsko platí pouze ¼ svého podílu na korekci UK s tím, že zbývající ¾ podílu každé z těchto zemí jsou hrazeny ostatními členskými státy podle podílu jejich HND na HND EU jako celku. Rozhodnutí Rady č. 436/2007 pro období 2007–2013 dále zavádí nižší platby zdroje dle DPH pro Německo (0,15 %), Rakousko (0,225 %), Nizozemsko a Švédsko (0,10 %) a hrubé snížení ročních příspěvků založených na HND, kterých bude využívat Nizozemsko a Švédsko. Toto hrubé snížení je financováno všemi členskými státy podle jejich podílu na HND EU.

39 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments on the Budget Review (2010), 700, 19. 10. 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0700:FIN:EN:PDF>.



nejpozději od 1. ledna 2018. EK tak využívá nových možností, které zavedla Smlouva o fungování Evropské unie (Lisabonská smlouva), kde je stanoveno, že Rada „může zřídit nové kategorie vlastních zdrojů nebo zrušit stávající kategorie“. Navrhované rozhodnutí o vlastních zdrojích zahrnuje tři hlavní prvky:

1. zjednodušení příspěvků členských států
2. zavedení nových vlastních zdrojů
3. reformu opravných mechanismů

Komise navrhuje, aby byl **zrušen vlastní zdroj založený na statistické DPH**, který vychází ze složitého matematického výpočtu, a přispívá tak k neprůhlednosti příspěvků členských států do rozpočtu. Výpočet harmonizovaného základu a stávající korekční mechanismy totiž způsobují, že neexistuje žádná přímá vazba mezi vlastním základem DPH v členském státě a jeho příspěvkem do rozpočtu EU. Navíc výnos takto konstruované daně byl v posledním období nízký, v roce 2012 by měl představovat již jen přibližně 11 % rozpočtu Unie.

Místo toho se má zavést **nový zdroj z DPH**, a to prostřednictvím sazby EU jako součást vnitrostátní sazby DPH placené daňovými poplatníky, přičemž spotřebitel by se měl přesně dozvědět, jakým způsobem se na dani podílí. Vnitrostátní DPH a DPH pro EU by se tedy měly na fakturě nebo na příjmovém pokladním dokladu, který vystaví osoba podléhající dani svému zákazníkovi, objevovat jako oddělené daně.

Projekt celounijní DPH navazuje na Zelenou knihu o budoucnosti DPH a má eliminovat početné výjimky, které znesnadňují fungování vnitřního trhu.<sup>40</sup> Z administrativního hlediska by to nepředstavovalo žádné nepřekonatelné potíže, protože harmonizace daňového základu v oblasti DPH je v celkem pokročilém stadiu, i když dílčí obtíže mohou nastat např. z neúplné harmonizace zboží s nulovou sazbou. Tak jako u současné tzv. statistické DPH mohou problémy pramenit také z různého podílu základu DPH na národním důchodu v jednotlivých členských státech (regresivnost DPH), což od roku 1988 nutí členské státy podíl DPH na vlastních zdrojích snižovat. Při pohledu ze strany spotřebitele by však sazba EU měla srovnatelný dopad v celé Unii a **díky přímému spojení s každodenní spotřebou a oproti současnému zdroji ze statistické DPH by uplatnění sazby EU vytvořilo přímé spojení mezi financováním rozpočtu EU a občanem a zvýšilo by povědomí o nákladech Unie**. Tato daň má také výhodu v tom, že je evoluční povahy, neboť nejde o zavedení úplně nového zdroje. O sazbě daně se diskutuje, určitě by měla být nižší než 1 %, přičemž sazba EU ve výši 1 % by postačovala k pokrytí přibližně necelé poloviny finančních potřeb rozpočtu EU.

**Zdanění finančních transakcí (FTT) by mohlo představovat nový tok příjmů, který by mohl snížit stávající příspěvky členských států, a přispět tak k úsilí o rozpočtovou**

40 [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Zelena\\_kniha\\_DPH\\_EK\\_KM\\_com\(2010\)695\\_20101201.cs1.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Zelena_kniha_DPH_EK_KM_com(2010)695_20101201.cs1.pdf)

**konsolidaci.** Důvodem pro zdanění finančního sektoru na území EU není jen snaha o větší zapojení finančního sektoru do procesu konsolidace v členských státech. Jde rovněž o narovnání podmínek hospodářské soutěže na jednotném evropském trhu. Ačkoli v některých členských státech v omezené podobě již určitá forma zdanění finančních transakcí existuje, analýza Komise jasně ukázala, že opatření na úrovni EU by mohla být efektivnější a účinnější než nekoordinovaná opatření členských států, vzhledem k míře přeshraniční činnosti a vysoké mobility daňových základů.<sup>41</sup> FTT, jež by byla vybírána na úrovni EU, by zmenšila potíže spojené se zásadou tzv. spravedlivého vyrovnání, k nimž v současné době dochází.

**EK navrhuje zatížit obchodování s akciami a dluhopisy sazbou ve výši 0,1 %, deriváty sazbou 0,01 %.** Celkem by daň mohla přinést až 57 mld. eur ročně. Běžných klientů bank by se zdanění v podstatě nedotklo, protože podle návrhu EK by se netýkalo hypoték, bankovních úvěrů, pojistných smluv a jiných běžných finančních činností prováděných jednotlivci a malými podniky.

**Tabulka níže shrnuje následný očekávaný dopad na strukturu vlastních zdrojů.** Ukazuje posun od stávajících příspěvků států směrem k novým vlastním zdrojům. Nové vlastní zdroje by financovaly zhruba 40 % výdajů EU a tradiční vlastní zdroje by tvořily přibližně 20 % rozpočtu. Vlastní zdroj z HND by i nadále zůstal nejdůležitějším příjmem s podílem přibližně 40 %.

**Tabulka: Odhadovaný vývoj struktury financování EU (2012–2020)**

|  | Návrh rozpočtu 2012 (mld. €) | % vlastních zdrojů | Odhad rozpočtu 2020 (mld. €) | Podíl na kapitole (%) |
|--|------------------------------|--------------------|------------------------------|-----------------------|
| <b>Tradiční vlastní zdroje</b>           | <b>19,3</b>                  | <b>14,7</b>        | <b>30,7</b>                  | <b>18,9</b>           |
| <b>Stávající příspěvky států z nichž</b> | <b>111,8</b>                 | <b>85,3</b>        | <b>65,6</b>                  | <b>40,3</b>           |
| vlastní zdroj z DPH                      | 14,5                         | 11,1               | —                            | —                     |
| vlastní zdroj z HND                      | 97,3                         | 74,2               | 65,6                         | 40,3                  |
| <b>Nové vlastní zdroje z nichž</b>       | <b>—</b>                     | <b>—</b>           | <b>66,3</b>                  | <b>40,8</b>           |
| nový zdroj z DPH                         | —                            | —                  | 29,4                         | 18,1                  |
| daň z finančních transakcí               | —                            | —                  | 37,0                         | 22,7                  |
| <b>Vlastní zdroje celkem</b>             | <b>131,1</b>                 | <b>100,0</b>       | <b>162,7</b>                 | <b>100,0</b>          |

Komise také navrhuje **nový systém jednorázových snížení**, jež by od roku 2014 nahradil všechny dřívější opravné mechanismy. Návrh rozpočtu obsahuje

<sup>41</sup> V současné době určitou formu daně z finančních transakcí používá 10 členských států, včetně Velké Británie.

ukončení britského rabatu z roku 1984 a dalších korekčních mechanismů pro Německo, Nizozemsko, Rakousko a Švédsko.

## Evropská debata

EK iniciovala v září 2007 svým sdělením „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“ *veřejnou konzultaci o podobě nových rozpočtů*. Výsledky ukazují na obecný souhlas s tím, že by systém příjmů rozpočtu měl být reformován tak, aby byl jednodušší a více transparentní, a že by měly být prozkoumány možnosti v oblasti nových vlastních zdrojů. V říjnu 2010 ve sdělení věnovaném revizi rozpočtové politiky EK *předestřela 6 variant pro zavedení vlastních zdrojů rozpočtu EU*. Šlo o zdanění finančních transakcí, evropskou DPH, energetickou daň, daň z příjmů právnických osob, využívání zisků generovaných při fungování systému obchodování s emisními povolenkami a zdanění letecké dopravy. V červnu 2011 byl poté zveřejněn *návrh EK k novému víceletému finančnímu rámci*, který počítá se *zjednodušením příspěvků členských států, zavedením nových vlastních zdrojů (DPH a FTT) a s reformou opravných mechanismů*.

Do debaty o reformě rozpočtu EU se aktivně zapojuje i *Evropský parlament (EP)*, včetně např. blokace loňské rozpočtové procedury. V rezoluci o přezkumu finančního rámce na období 2007–2013 nastínil i představu o reformě příjmové stránky rozpočtu, která by měla probíhat ve dvou etapách. Nejprve by mělo dojít k *odstranění korekci* pro některé státy, což by mělo zajistit větší transparentnost a jednoduchost systému a posílit rovnost jednotlivých států. V druhé etapě by měl být současný systém vlastních zdrojů, který je ale fakticky systémem založeným zejména na příspěvcích jednotlivých členských států, přeměněn na *systém skutečně vlastních zdrojů*. Podle EP je současná výše evropského rozpočtu, odpovídající 1,24 HND členských států, ze které je však fakticky čerpáno přibližně jen jedno procento, nedostatečná a je potřeba, aby během reformy *rozpočtu* došlo k jejímu *navýšení*.<sup>42</sup>

*V dubnu 2011 navrhla skupina 3 europoslanců ze 3 frakcí, předseda ALDE Guy Verhofstadt, Alain Lamassoure z EPP a Jutta Haug z S&D reformu příjmové strany rozpočtu EU*.<sup>43</sup> V dokumentu určeném Komisi podpořili zavedení vlastních zdrojů rozpočtu EU, prostřednictvím DPH, uhlíkové daně a zdanění finančních transakcí.<sup>44</sup>

42 European Parliament: Mid-term Review of the 2007–2013 Financial Framework, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2009-0174+0+DOC+PDF+VO//EN>.

43 Report Haug, Lamassoure, Verhofstadt: Europe for Growth. For a Radical Change in Financing the EU.

44 V případě zavedení *nového zdroje založeného na DPH* by měla být aplikována národní i evropská sazba, přičemž spotřebitel by se měl přesně dozvědět, jakým způsobem se na daní podílí. Očekává se, že tímto způsobem by mělo v rámci celé EU dojít k vygenerování ročního zisku ve výši až 57 mld. eur, tedy více než třetiny současného objemu rozpočtu. V rámci *uhlíkové daně* by měl být zdaněn jak dovoz, tak produkce fosilních paliv, přičemž míra zdanění by měla odpovídat množství emisí CO<sub>2</sub> spojených s využíváním toho kterého zdroje. V případě zavedení daně ve výši 20 eur na tunu CO<sub>2</sub>, by EU měla vygenerovat zisk ve výši cca 48,5 mld. eur ročně. *Zdanění finančního sektoru* navrhují předkladatelé ve výši 0,05 %.

Poslanci v dokumentu kritizují skutečnost, že financování rozpočtu EU je v současnosti až z 85 % závislé na příspěvcích členských států, pokud se vezme v úvahu i zdroj založený na DPH, která je de facto vybírána v členských státech. EU tak podle nich jednak ztratila fiskální nezávislost, jednak zabředla do konfliktů mezi čistými plátcí a příjemci ve vztahu k rozpočtu, jejichž důsledkem je např. i existence anachronismů typu britského rabatu. EU tak není schopna nejen adekvátně reagovat na nové výzvy, jež představují spolupráce v oblasti energetiky, boj s klimatickými změnami apod., ale má problémy i s financováním již vyhlášených aktivit, jakými jsou např. programy spojené s realizací strategie Evropa 2020. Rozpočet EU by podle dokumentu již neměl být nadále závislý na příspěvcích členských států, mělo by tedy dojít k reformě vlastních příjmů. Změny by měly začít platit již s nadcházející finanční perspektivou 2013–2020, ale toto finanční období by mělo být přechodné, s plným zavedením nových rozpočtových zdrojů počítají předkladatelé až od roku 2020.

17. prosince 2010 zaslali předsedovi EK Barosovi předsedové vlád Velké Británie, Německa, Francie Nizozemí a Finska dopis, v němž konstatovali, že položky závazků by v příštím víceletém finančním rámci **neměly překročit úroveň roku 2013, pokud bude míra hospodářského růstu nižší než inflace.**<sup>45</sup>

Na základě toho vyzval EP členské státy, které chtějí zmrazit příští rozpočet EU, aby upřesnily, **jaké politiky mají být v důsledku toho omezeny.** Pokud mají být realizovány všechny cíle a politiky odsouhlasené členskými státy EU, tak je podle EP třeba minimální nárůst o 5 % ve srovnání s rozpočtem pro rok 2013.

## Pozice českých aktérů a potenciál ke shodě

*Česká republika považuje návrh EK za dobrý základ pro další diskusi. Z oficiálního stanoviska vyplývá, že jako čistý příjemce chceme získat z rozpočtu co nejvíc na strukturální a kohezní politiku, ale na druhé straně nepodporujeme jeho navyšování.*<sup>46</sup> ČR bude vystupovat ve prospěch posílení rozpočtových výdajů na podporu konkurenceschopnosti EU a její vnitřní soudržnosti při současném zachování relativního objemu evropského rozpočtu ve výši přibližně 1 % HND.<sup>47</sup>

V programovém prohlášení vlády ČR se píše, že Česká republika bude při jednáních o příští finanční perspektivě prosazovat vyčlenění dostatečných prostředků na strukturální a kohezní politiku a zasadí se o zjednodušení čerpání ze strukturálních fondů. Příští finanční perspektiva by měla zejména vytvořit podmínky pro modernizaci infrastruktury v nových členských státech a přispívat ke konkurenceschopnosti

45 Dopis Davida Camerona, Angely Merkelové, Nicolase Sarkozyho, Marka Rutteho a Mari Kiviniemiové předsedovi Evropské komise, 18. prosince 2010.

46 Position of the Czech Republic on the EU Budget review COM (2010)700, [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/CZ\\_position.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/CZ_position.pdf).

47 Michal Částek, Reforma rozpočtu EU: velká očekávání vs. současná realita, *Současná Evropa* 01/2010.

EU. V oblasti zemědělské politiky se v Programovém prohlášení hovoří o rovných podmínkách pro všechny zemědělce v EU o snížení výdajů.<sup>48</sup>

Podle ČR by měl být budoucí systém vlastních zdrojů jednoduchý, transparentní a spravedlivý, proto by měl být *financován výhradně tradičními vlastními zdroji a zdrojem založeným na HND*. Zdroj založený na DPH by měl být zrušen, neboť je v rozporu jak se zásadou spravedlnosti odvodí (znevýhodňuje méně vyspělé členské státy), tak se zásadou jednoduchosti. ČR bude prosazovat odstranění veškerých korekcí a nebude podporovat vytvoření všeobecného korekčního mechanismu na příjmové straně. Současně *ČR nebude podporovat zavádění nových vlastních zdrojů založených na daňových odvodech*, protože by samy o sobě nezajistily dostatečné příjmy rozpočtu, jenom by dále zkomplikovaly příjmovou stranu rozpočtu a jednalo by se o zásah do kompetencí členských států v oblasti fiskální politiky.<sup>49</sup>

O víceleté finanční perspektivě se v ČR konalo již několik debat, v Poslanecké sněmovně, Senátu, diskuse zorganizovalo i Zastoupení EK v ČR a nevládní organizace. *Proti novým zdrojům vytáhli do boje především zástupci ODS*, kteří jsou na evropské úrovni členy frakce evropských konzervativců a reformistů. Jejich předseda Jan Zahradil řekl, že proti evropským daním bude bojovat na všech frontách. Ve svém tiskovém prohlášení uvedl, že pravomoc vybírat od občanů daně mají mít výhradně členské státy a Unie má státům sloužit, ne jim vládnout. *Podle europoslance Jiřího Havla (ČSSD) je naopak otázka autonomního finančního zdroje EU legitimní*, protože Unie potřebuje díky novým pravomocem, které získala Lisabonskou smlouvou, rozpočet navýšit, má-li být schopna pokrýt všechny nové závazky. *Podle šéfa české diplomacie Karla Schwarzenberga je výše dlouhodobého rozpočtu tak, jak ho navrhuje Komise, rozumná.*<sup>50</sup>

Na rozdíl od výdajové strany evropského rozpočtu, kde se dá najít mezi vládou a opozicí řada společných pohledů na věc, na straně příjmů je to složitější, protože vláda nesouhlasí s jakýmkoliv zásahem do kompetencí členských států v oblasti fiskální politiky.

## Analýza

Přestože se ČR zdaleka nedaří využívat možný objem roční alokace, což by v případě strukturálních fondů a Kohezního fondu mohlo činit každý rok až 100 mld. Kč, tak naše kladné saldo čisté pozice od vstupu do EU do poloviny roku 2011 činí celkově 162,2 mld. Kč.<sup>51</sup> V období přicházející hospodářské krize a rozpočtových

48 <http://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programova-prohlaseni-74856/>.

49 Rámcová pozice ČR ke sdělení Komise k revizi rozpočtu EU KOM (2010) 700, [www.mfcr.cz/cps/rde/sbcr/mfcr/101203\\_RP\\_doc.doc](http://www.mfcr.cz/cps/rde/sbcr/mfcr/101203_RP_doc.doc).

50 Citace J. Zahradila, J. Havla a K. Schwarzenberga jsou z [www.euractiv.cz](http://www.euractiv.cz).

51 Tisková zpráva MF ze dne 27. 7. 2011, Čistá pozice České republiky vůči rozpočtu Evropské unie v prvním pololetí 2011.

škrtů se jedná o poměrně **výrazný nástroj fiskální expanze a je v zájmu ČR, aby si tyto peněžní toky zajistila i v období příští finanční perspektivy**. Naším zájmem by tedy mělo být nejen udržení současné úrovně příjmů z politiky soudržnosti a zachování podpory zemědělského sektoru, ale hlavně získání nových zdrojů na prioritní oblasti, jako je věda, výzkum, inovace a infrastruktura.

Zároveň však **v době probíhající dluhové krize nelze realisticky očekávat, že by členské státy byly ochotny přispívat do evropského rozpočtu výrazně více**. Naopak čistí plátcí mají v době hospodářské a dluhové krize tendenci k omezování svých příspěvků.<sup>52</sup> Tento problém neskončí ani s odezněním akutní fáze krize, je velmi pravděpodobné, že krize bude mít vleklý a zdouhavý charakter a státní pokladny budou splácet náklady po celé období příští finanční perspektivy. **V EU se tak opět rozehrává tradiční hra mezi čistými plátcí, kteří zpravidla požadují spíše nižší rozpočet, protože se snaží omezit své odvody, a čistými příjemci, kteří se snaží získat co nejvíce peněz pro své národní priority.**

**Vedle toho v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy narůstá potřeba většího množství rozpočtových zdrojů** na propojování informačních systémů v oblasti boje proti terorismu a trestné činnosti, na financování Evropské služby vnější akce, post stálého předsedy Evropské rady, institut Evropského veřejného žalobce a na řadu dalších politik, kde byla pravomoc Bruselu posílena. Novinkou nového rozpočtového rámce je například také infrastrukturní fond disponující 40 mld. eur, který by měl umožnit investice do dopravních, energetických a komunikačních sítí. **Neboli EU chce financovat některé nové politické priority, ale zároveň nijak výrazně nesnižuje výdaje na společnou zemědělskou politiku** (plánuje se snížení ze 42 % na 37 %) **ani na politiku soudržnosti** (její význam má vzrůst z 35,6 % na 36 %).

**Tento rozpor mezi růstem objemu prostředků a neochotou čistých plátců platit více by mohl v průběhu vyjednávání ohrozit hlavní prioritu ČR, tedy zachování objemu výdajů na kohezní politiku**, která v době rozpočtových škrťů na národní úrovni představuje jediný významný rozpočtový impuls.

**V našem pragmatickém zájmu je tedy podpořit nové vlastní zdroje**, protože to je celkem bezpečná varianta souladu představ čistých příjemců na pokračování transferů a čistých plátců na omezení jejich příspěvků. Rozvoj systému vlastních zdrojů totiž otvírá cestu k potřebnému navýšení zdrojů na nové politické priority Unie a zároveň možnost postupného snižování příspěvků členských států do rozpočtu EU, což by umožnilo vytvoření dodatečného manévrovacího prostoru pro tolik potřebnou rozpočtovou konsolidaci členských států.

---

52 Dopis Davida Camerona, Angely Merkelové, Nicolase Sarkozyho, Marka Rutteho a Mari Kiviniemiové předsedovi Evropské komise, 18. 12. 2010.

V současné době, kdy se Evropa nachází v nejhorší krizi od 2. světové války, projekt integrace uvízl v bodě, kde není možné zůstat. Buď je potřeba udělat krok vpřed směrem k fiskální integraci, nebo se vrátit do období před společnou měnou. Realističtější scénářem je vytvoření funkční fiskální unie, tedy postupné směřování k politické unii. Tomu by se měl přizpůsobit i **evropský rozpočet**, nový finanční rámec **po roce 2013 by měl lépe sladit strukturu evropského rozpočtu s politickými prioritami Unie**.

EU dnes čelí s postupující globalizací mnoha novým výzvám. Vyjednávání o novém finančním rámci nám ukáže, do jaké míry to berou členské státy vážně. Hlavní brzdou proměny EU ve skutečně fungující společenství jsou dosud totiž právě členské státy, které chtějí **maximalizovat návratnost svých příspěvků do evropského rozpočtu bez ohledu na jeho evropskou přidanou hodnotu**.

Nedílnou součástí vyjednávání nového rozpočtového rámce tedy musí být **diskuse o dlouhodobých prioritách Unie**, jejímž výsledkem by mělo být **definování finančních nástrojů**, prostřednictvím nichž se má těchto strategických cílů dosáhnout.

## Zdroje

- 1) *EK documents on the financial framework for 2014–2020*
  - *A Budget for Europe 2020 – Part I – Communication*
  - *A Budget for Europe 2020 – Part II – Policy Fiches – Communication*
  - *A Budget for Europe 2020 – Staff Working Paper*
  - *The added value of the EU budget – Staff working paper*
  - *Proposal for an Interinstitutional Agreement*
  - *Proposal for a COUNCIL REGULATION laying down the MFF*
  - *Proposal for a COUNCIL DECISION on the system of own resources*
  - *Amended proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union*

- *Proposal for a COUNCIL REGULATION laying down implementing measures for the system of own resources*
  - *Amended proposal for a Council Regulation laying down implementing measures for the system of own resources of the European Union*
  - *Proposal for a COUNCIL REGULATION on the methods and procedure for making available the traditional and GNI-based own resources and on the measures to meet cash requirements*
  - *Amended proposal for a Council Regulation on the methods and procedure for making available the traditional and GNI-based own resources and on the measures to meet cash requirements (recast)*
  - *Proposal for a Council Regulation on the methods and procedure for making available the own resource based on the value added tax*
  - *Proposal for a Council Regulation on the methods and procedure for making available the own resource based on the financial transaction tax*
  - *Staff Working Paper Commission report on the operation of the own resources system*
- 
- 2) *Návrh rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie, KOM (2011) 510.*
  - 3) *Position of the Czech Republic on the EU Budget review, COM (2010) 700, [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/CZ\\_position.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/CZ_position.pdf).*
  - 4) *Rámcová pozice ČR ke sdělení Komise k revizi rozpočtu EU, KOM (2010) 700, [www.mfcr.cz/cps/rde/sbcr/mfcr/101203\\_RP\\_doc.doc](http://www.mfcr.cz/cps/rde/sbcr/mfcr/101203_RP_doc.doc).*
  - 5) *Dopis Davida Camerona, Angely Merkelové, Nicolase Sarkozyho, Marka Rutteho a Mari Kiviniemiové předsedovi Evropské komise, 18. 12. 2010.*
  - 6) *Report Haug, Lamassoure, Verhofstadt: Europe for Growth. For a Radical Change in Financing the EU*
  - 7) *European Parliament: Mid-term Review of the 2007–2013 Financial Framework, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2009-0174+0+DOC+PDF+V0//EN>.*
  - 8) *Zelená kniha DPH, COM (2010) 695,*
  - 9) *[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Zelena\\_kniha\\_DPH\\_EK\\_KM\\_com\(2010\)695\\_20101201.cs1.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Zelena_kniha_DPH_EK_KM_com(2010)695_20101201.cs1.pdf).*
  - 10) *Reforma rozpočtu Evropské unie a finanční rámec po roce 2013, Evropské hodnoty, 2009.*
  - 11) *Sdělení Komise. Evropa 2020. Strategie pro inteligentní, udržitelný a začleňující růst. KOM (2010) 2020.*
-



## 6. Změna klimatu, energetika a ochrana životního prostředí

**Ondřej Pašek**, CEE Bankwatch Network

### Odras evropské klimatické politiky v návrhu víceletého finančního rámce

Návrh víceletého finančního rámce byl připraven tak, aby zajistil naplňování strategie Evropa 2020<sup>53</sup> a jejích priorit a cílů. V kontextu změny klimatu a energetiky je to zejména prioritou „Udržitelný růst: podpora efektivnější, zelenější a kompetitivnější ekonomiky“ a cíle klimaticko-energetického balíčku. Financování této oblasti není určeno v rozpočtu samostatná kapitola, Komise chce zvýšit podíl financování pro tuto oblast na celkových 20 %. Pro dosažení cílů strategie Evropa 2020, zejména cíle úspory energie, jehož plnění zatím není uspokojivé, je třeba zařadit aspekt mitigace změny klimatu do řady opatření. To má být zajištěno pomocí začleňování klimatických aspektů do všech relevantních politik, včetně těch, které nejsou přímo klimatické.

---

53 Strategie Evropa 2020 KOM(2010) 2020, [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_cs.htm).

## Evropská legislativa klimatu a energie v České republice

Klimaticko-energetický balíček<sup>54</sup> byl v České republice plně implementován s cílem snížení emisí pro ČR na max. +9% pro sektory mimo ETS a snížení o 21% v rámci EU ETS. V září schválila vláda plány na investice do modernizace a diverzifikace zdrojů v objemu povolenek přidělených zdarma v rámci derogace ze směrnice o EU ETS. Některá zařízení, která žádají povolenky zdarma výměnou za investice do modernizace, chtějí modernizaci financovat zároveň také z evropských fondů.<sup>55</sup>

Cíl podílu energie z OZE byl pro ČR stanoven na 13%. Jeho plnění má zajistit Akční plán pro obnovitelné zdroje,<sup>56</sup> návrh nového zákona o obnovitelných zdrojích stanovil na základě Akčního plánu maximální roční objem připojených OZE, kterým bude poskytnuta zvýhodněná výkupní cena. Stanovené stropy zřejmě nebudou dostatečné, což představuje bariéru plnění cíle EU a destabilizuje podnikatelské prostředí.

Indikativní cíl úspory energie byl stanoven pro ČR na 9% v roce 2016. Česká republika zatím nepředložila Národní akční plán úspor energie pro léta 2012–2016. Podle minulého Akčního plánu do roku 2011<sup>57</sup> leží potenciál pro úspory energie zejména v sektoru domácností, dále v průmyslu a dopravě.

## Dlouhodobé klimatické a energetické strategie České republiky

Určujícím dokumentem v energetické politice je stále Státní energetická koncepce z roku 2004. V programovém prohlášení<sup>58</sup> uvedla současná vláda, že vypracuje novou energetickou koncepci společně se surovinovou politikou a politikou ochrany klimatu. Na veřejnost se zatím dostal návrh Státní energetické koncepce,<sup>59</sup> v němž všechny tři představené scénáře počítají s výrazným nárůstem využití jádra, dva z nich také s prolomením limitů těžby hnědého uhlí. Scénáře počítají jen s minimálním nárůstem podílu obnovitelných zdrojů a stejně tak nepracují výrazně s úsporami energie.

54 Zejména: Směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, 2009/28/ES, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:cs:PDF>; směrnice, kterou se mění směrnice 2003/87/ES s cílem zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, 2009/29/ES, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0063:0087:cs:PDF>; Rozhodnutí o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020, 406/2009/ES, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0136:0148:cs:PDF>.

55 David Tramba: ČEZ chce stovky milionů z fondů EU, *Hospodářské noviny*, 11. 11. 2011.

56 Národní akční plán České republiky pro energii z obnovitelných zdrojů, <http://download.mpo.cz/get/42577/47632/568798/priloha001.pdf>.

57 Akční plán energetické účinnosti, [http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/press/ks6\\_cr\\_akcni\\_plan.pdf](http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/press/ks6_cr_akcni_plan.pdf).

58 Programové prohlášení vlády, [www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780](http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780).

59 Nikita Poljakov: Budoucnost je podle nové energetické koncepce v jádru, *Hospodářské noviny*, 8. 9. 2011.

## Financování energetické efektivity a obnovitelných zdrojů v současném programovacím období

V rámci *Operačního programu životní prostředí (OPŽP)* bylo podpořeno 202 projektů v oblasti využití obnovitelných zdrojů, příspěvek z Fondu soudržnosti činil 785 milionů Kč.<sup>60</sup> V oblasti „Realizace úspor energie a využití odpadního tepla“ bylo schváleno 1565 žádostí s podporou přes 11 mld. Kč. Celková částka podpory z Fondu soudržnosti přesáhla již na začátku roku 2011 celkovou výši alokace.

*Operační program podnikání a inovace (OPPI)*. V rámci oblasti podpory 3.1 Zvyšování účinnosti při výrobě, přenosu a spotřebě energie podporuje projekty podnikatelských subjektů pomocí úvěrů s pevnou úrokovou sazbou 1 % p.a. nebo dotace ve výši 30–60 % způsobilých výdajů. Do srpna 2011 byla schválena podpora pro 617 projektů ve výši 6,73 mld. Kč, tj. 66,6 % celkové alokace této oblasti.<sup>61</sup>

*Z Integrovaného operačního programu (IOP)* bylo do srpna 2011 podpořeno 608 projektů v sociálně vyloučených lokalitách, s celkovou alokací 2,43 mld. Kč v oblasti podpory 5.2 „Regenerace bytových domů“, a to pomocí dotace do výše 30–40 % způsobilých výdajů. Nelze však přesně určit, jaká část výdajů se týká přímo opatření k úspoře energie.

## Analýza postojů stakeholderů v oblasti finanční podpory energetiky

Podle návrhu nového zákona o OZE z dílny MPO má být jejich rozvoj podporován jen do výše naplnění povinného cíle 13 %. Financování z fondů EU v energetice by mělo přispět ke zlepšení konkurenceschopnosti ČR, v souladu se Strategií mezinárodní konkurenceschopnosti, a to podporou velkých infrastrukturních projektů pro další export a import energie a zdrojů. Ohroženým sektorem je teplárenství – další z priorit, kam by měly směřovat fondy EU. Podle dokumentu MPO Analýza věcných priorit a potřeb zaměření podpory z fondů EU 2014+<sup>62</sup> by mělo být podpořeno zejména zvyšování efektivity a rozvoj nových zdrojů, geotermálních a solárních.

Ministerstvo životního prostředí vyjádřilo na schůzce se zástupci organizace CEE Bankwatch Network názor, že na financování energetické efektivity z evropských fondů není třeba klást přílišný důraz, neboť tuto oblast už v dostatečné míře pod-

60 Zdroj: OPŽP – Přehledy finanční podpory a podpořených projektů, stav září 2011, <http://www.opzp.cz/sekce/181/prehledy-financi-podpory-a-podporenych-projektu/>.

61 Zdroj: MMR – Měsíční monitorovací zpráva, září 2011, <http://www.strukturalni-fondy.cz/getdoc/76b9a099-f122-48fd-921f-3a093f6c6117/MMZ---zari-2011>.

62 Analýza věcných priorit a potřeb jednotlivých oblastí v působnosti MPO pro zaměření podpory ze strukturálních fondů EU v příštím programovacím období (2014+), <http://download.mpo.cz/get/43014/48164/571634/priloha001.pdf>.

poruje Evropská komise. Vyjádřilo ovšem zájem o financování opatření na snižování znečištění ovzduší. Vzhledem k tomu, že značná část znečištění prachovými částicemi PM10 pochází z lokálních topenišť, je nutné hledat synergie mezi ochranou ovzduší a podporou energetické efektivity budov a ekologického vytápění.

Ministerstvo místního rozvoje věnovalo ve svém Návrhu rozvojových priorit<sup>63</sup> pozornost snižování energetické a materiálové náročnosti hospodářství jako příležitosti pro zvýšení konkurenceschopnosti české ekonomiky. I přes tuto deklaraci se nicméně nevěnuje podrobněji problematice úspor energie a nadto zcela opomíjí oblast podpory ekoinovací. Více zdůraznilo potřebu rozvoje energetické infrastruktury pro zajištění energetické nezávislosti, bezpečnosti a udržitelnosti, včetně decentralizace energetiky a podpory obnovitelných zdrojů.

Mezi potřebami obcí a měst mají, podle analýzy Svazu měst a obcí<sup>64</sup>, podstatnou roli investice do energetické infrastruktury, a to jednak do úspor energie, jednak do energetických sítí. Výzvou zůstává energetická náročnost veřejných budov, zanedbaná energetická infrastruktura a energetická bezpečnost.

Pro využití evropských fondů pro zlepšování energetické efektivity budov se ve společném memorandu vyslovila Hospodářská komora ČR, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků, Česká rada pro šetrné budovy a Centrum pasivního domu.<sup>65</sup> Zástupci širokého portfolia podnikatelů a firem zdůraznili především význam podpory pro vznik pracovních míst a boj proti krizi.

Pro Teplárenské sdružení ČR je žádoucí využití evropských fondů pro rozvoj tepelných sítí a jejich pronikání zejména do center měst, kde se nacházejí historické budovy s omezeným potenciálem úsporných opatření a využití recyklovaného tepla z výroby elektřiny. Sítě centrálního vytápění mají také vysoký potenciál využití obnovitelných zdrojů při výrobě tepla, jak ukazují zahraniční zkušenosti. Podle pozice firmy ČEZ je třeba využít financování z fondů EU zejména v oblasti výzkumu a vývoje nových technologií, jako je rozvoj sítí nebo smart-grids.

Podle neziskových organizací by měly být fondy EU využity zejména v oblasti úspor energie, a to jak v budovách, tak v systémech centrálního zásobování teplem, a na instalaci obnovitelných zdrojů a jejich propojování pomocí smart-grids.

---

63 Souhrnný návrh zaměření budoucí kohezní politiky EU po roce 2013 v podmínkách České republiky, <http://www.mmr.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=e65028de-9da9-4378-940b-dbf1bbf611af>.

64 Analýza potřeb měst a obcí po roce 2013 z hlediska budoucí Kohezní politiky, [http://www.nuts2severozapad.cz/wp-content/uploads/2011/05/Analýza\\_potřeb\\_měst\\_po\\_roce\\_2013\\_z\\_hlediska\\_budoucí\\_kohezní\\_politiky.pdf](http://www.nuts2severozapad.cz/wp-content/uploads/2011/05/Analýza_potřeb_měst_po_roce_2013_z_hlediska_budoucí_kohezní_politiky.pdf).

65 Společné memorandum z odborného kulatého stolu ke zvyšování energetických standardů českých budov, jenž se uskutečnil 13. dubna 2011 v rámci Stavebních veletrhů Brno, <http://www.sanceprobudovy.cz/images/docs/memorandum.pdf>.

---

## **Evropské fondy v energetice a klimatu v příštím finančním období**

### ***Úspory energie***

V ČR je téma úspor energie stále málo akceptováno, jak se ukazuje např. v návrzích státní energetické koncepce. Evropské fondy by proto měly hrát velmi významnou roli v jejich podpoře. Úspěšné čerpání jak z Fondu soudržnosti, tak z programu Zelená úsporám ukazuje, že je vysoký zájem o financování úspor v budovách. Je třeba se vyhnout podpoře málo ambiciózních projektů, kde je sice zajištěno rychlé čerpání, ale potenciálu není využito plně. Pro nové finanční období je nutné jednak nastavit přísné technické normy pro dosažení vysoké míry úspor, jednak vytvořit motivační schéma, které bude odměňovat ty, kteří budou tyto normy překračovat, budou zavádět inovace apod. Příkladem může být podmínka, že budovy dotované v rámci evropských fondů budou v nízkoenergetickém režimu již od roku 2014 a budovy v pasivním standardu budou mít dodatečné možnosti podpory. Takové nastavení zároveň vytvoří poptávku po inovativních technologiích. Zároveň je třeba koordinovat a harmonizovat požadavky mezi rezorty, mezi jednotlivými oblastmi podpory tak, aby se dosáhlo synergického efektu. Ambiciózní normy platné pro všechny sektory vytvoří dostatečnou poptávku po určitých typech opatření, a tím úsporu z rozsahu.

### ***Teplárenství***

Pro optimální využití evropských fondů v příštím období je zapotřebí najít způsoby financování, které budou diverzifikované (dotace, garance, zvýhodněné úvěry), vhodné pro různé příjemce (obce, vlastníky tepláren, vlastníky nemovitostí) a zároveň zajistí optimalizaci celého rozsahu soustavy včetně přeměny zdroje tepla na obnovitelné zdroje (solární, geotermální, biomasa). Je nutné nastavit kritéria tak, aby inovované teplárenské soustavy odpovídaly potřebám snížené spotřeby energie v efektivních budovách. Je třeba podpořit rozvoj tepelných sítí a jejich pronikání zejména do center měst, kde se nacházejí historické budovy s omezeným potenciálem úsporných opatření. Naprosto nedoceněnou oblast představuje podpora kombinované výroby elektřiny a tepla z obnovitelných zdrojů, jež oproti oddělené výrobě přináší úsporu primárního paliva až 30 %. To se týká i podpory využití tepla z bioplynových stanic. Dále je nutné inovovat výrobu, distribuci a spotřebu tepla v průmyslu, který je jeho významným odběratelem.

### **Obnovitelné zdroje**

Vzhledem k problémům s provozní podporou OZE je vhodné zajistit určitou stabilizaci prostředí alespoň investiční podporou pro zdroje, které mají vysoký potenciál, ale nejsou stále plně využívány – cíleně pěstovaná biomasa. Potenciál využití zbytkové lesní a zemědělské biomasy je již téměř vyčerpán, u další podpory je proto třeba upřednostnit maximální účinnost přeměny primární energie, zejména lokální projekty kogenerace tepla a elektřiny, spolu s odbytem tepla do distribuční sítě. Důležitým kritériem je také využívání místních zdrojů biomasy, blízkost k centřům spotřeby tepla a koordinace s využíváním dalších OZE pro stabilizaci distribuční sítě elektřiny.

### **Ekoinovace**

Přes deklarovanou snahu o zvýšení konkurenceschopnosti stojí v současném financování oblast ekoinovací zcela na okraji. Je nutné vytvořit stabilní ekonomické podmínky pro uplatnění českých technologií a firem, vytvořit zázemí, které jim umožní expandovat do zahraničí. Podmínky finanční podpory je potřeba upravit tak, aby byli uchazeči dostatečně motivováni k náročnějším řešením a inovacím, a tím vytvořili poptávku po nich. Pro rozvoj ekoinovačního potenciálu je vhodné podporovat regionální cluster a průmyslové řetězce technologií. Je potřeba zajistit rizikové financování.

### **Regionální energetické koncepce**

Dalším chybějícím článkem v současné podpoře je podpora regionální energetiky, spojená se strategickým územním, energetickým a dalším plánováním. Je třeba vytvářet celkové regionální koncepční strategie za účasti mnoha různých stakeholderů (města, podniky, občané) s důslednou oponenturou a na jejich základě umožnit rozhodování o jednotlivých dotacích více na místní úrovni při dodržení horizontálních priorit. Pro vytváření těchto koncepcí by mělo být využito financování technické asistence. Je třeba také podporovat šíření o technologiích, síťování partnerů, neziskové organizace a paralelní struktury jako alternativu k vládnímu plánování. Jedním z možných projektů by bylo vytvoření modelového regionu pro biomasu, od pěstování, přes zpracování, distribuci a využití. Další možností je cluster obnovitelných zdrojů spolu s chytrou sítí pracující jako virtuální elektrárna.

---

## **Ekologická výchova a vzdělávání**

Kromě investičních opatření je třeba také neinvestiční podpora pro ekologickou výchovu a vzdělávání. To jednak urychlí přijetí ekoinovací u veřejnosti a podnikatelů, jednak je potřeba technologie doplnit informací o tom, jak je nejlépe využívat. Stejně důležité je financovat soutěže a stipendia, stejně jako vzdělávání, včetně technologického, příslušných úředníků, kteří budou zodpovědní za plánování strategií.

## **Strategické zaměření financování z fondů EU v příštím období**

V problematice klimatu a energie panuje v České republice shoda na nutnosti finanční podpory některých opatření z veřejných zdrojů: úspory energie v budovách, v průmyslu a v teplárenství. Příspěvek z kohezních a strukturálních fondů do těchto oblastí by mohl přinést vítaný posun směrem k ambicióznějším, komplexnějším řešením, která by umožnila naplno využít existující potenciál. Kromě dostatečného objemu prostředků podpory je tedy třeba především nastavit jasná a dostatečně ambiciózní kritéria.

V oblasti obnovitelných zdrojů pro výrobu elektřiny je v současné době stabilita podnikatelského prostředí výrazně narušena. Nelze předpokládat, že se České republice trend OZE vyhne. Opoždění ČR v oblasti průmyslu OZE a připravenosti přenosové soustavy by mohlo pro ekonomiku znamenat promarněnou příležitost. Evropské fondy by měly vytvořit podmínky alespoň pro investiční podporu některých druhů OZE. Jejich navázání na regionální energetické strategie a podporu inovací by je pomohlo pevněji začlenit do české ekonomiky, a zajistit jim stabilnější pozici. Přes značný průmyslový potenciál České republiky se, až na výjimky, nedaří v oboru ekoinovací dosahovat úspěchů. V příštím programovacím období, zejména v souvislosti se zaměřením strategie Evropa 2020 na chytrý růst, je nutné tuto oblast výrazně podpořit.

Celkově je třeba podporu z evropských fondů koordinovat jak mezi jednotlivými prioritami, tak ve vazbě na další rozvoj regionů i národní strategie. Pro využití plného potenciálu úspor energie, obnovitelných zdrojů i povzbuzení českého průmyslu v oblasti ekoinovací je nutné, aby byly sladěny a koordinovány podmínky podpory, a to jak mezi jednotlivými prioritami, tak ve vazbě na další rozvoj regionů i národní strategie. Podmínkami podpory musí motivovat k využívání inovativních technologií. Náklady přísnějších podmínek by měly být vyváženy dostatečně vysokou, stabilní podporou.





## 7. Nástroj pro propojení Evropy – energetika, doprava, ICT

**Pavel Příbyl**, *Dopravní federace*

### **Evropská dimenze: Přehled hlavních otázek a výzev**

Doprava a dopravní infrastruktura je jedním z témat, kterému se EU věnuje dlouhodobě jak z důvodů hospodářských a politických (zajištění volného pohybu osob a zboží jako jeden ze základních požadavků evropských smluv a vytváření jednotného evropského trhu), tak čím dál více i z důvodů ekologických. V této oblasti hraje největší „politickou“ roli vliv dopravy na emise skleníkových plynů a potřeba jeho snižování. Dekarbonizace se tak při přípravě nové dopravní politiky EU stala hlavním heslem, přičemž se zároveň příliš nezměnily představy o nárůstu objemu dopravy v důsledku předpokládané rychle rostoucí poptávky po přepravě nákladů i osob.

### **Evropská dimenze II: Jak je téma uchopeno v současné finanční perspektivě, hlavní trendy, argumenty, debaty**

K aktuálním evropským dokumentům v oblasti dopravy náleží:

- Bílá kniha o dopravě do roku 2050 (tzv. Transport Roadmap 2050).<sup>66</sup>

---

66 WHITE PAPER Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0144:EN:NOT>.

- Iniciativa Connecting Europe Facility (věnuje se dopravě, energetice a rozvoji datové komunikace) je součástí Víceletého finančního rámce – Multilateral Financial Framework –, určujícího priority rozpočtu EU v období 2014–2020.<sup>67</sup>
- Aktualizace politiky podpory transevropských dopravních sítí TEN-T s výhledem do roku 2050 (návrh byl zveřejněn koncem října 2011).<sup>68</sup>

Tyto politiky odkazují na cíle **strategie Evropa 2020** (20/20/20),<sup>69</sup> která v oblasti dopravy plánuje:

- Vytvořit strategický program pro výzkum zaměřený na výzvy, jako je např. zabezpečení dodávek energie, doprava, změna klimatu a účinné využívání zdrojů.
- Modernizovat dopravní sektor a zajistit jeho dekarbonizaci.
- Zefektivnit finanční nástroje EU pro financování dopravní infrastruktury.
- Urychlit implementaci strategických projektů, aby bylo možné odstraňovat zásadní překážky, zejména v přeshraničním styku a u intermodálních uzlů (města, přístavy, logistická centra).
- Zajistit, aby dopravní a logistické sítě poskytovaly průmyslu efektivní přístup na jednotný trh.

Zároveň je dopravní sektor pojednán v plánu na zdrojově úspornou Evropu (**Resource Efficient Flagship Initiative**,<sup>70</sup> **Roadmap to a Resource Efficient Europe**<sup>71</sup>) a v plánech na úspornou nízkouhlíkovou ekonomiku (**Roadmap for moving to a competitive low-carbon Economy in 2050**<sup>72</sup>).

Nedílnou roli v naplňování priorit dopravní politiky EU má hrát **politika soudržnosti**. V současné době se chystají její detaily pro období 2014–2020, konkrétní opatření se budou plánovat v letech 2012–2013.

---

67 The EU's Multi-Annual Financial Framework 2014–2020, [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fw1420/fin\\_fw1420\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fw1420/fin_fw1420_en.cfm).

68 Proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council on Union guidelines for the development of the Trans-European Transport Networks, draft, srpen 2011.

69 EVROPA 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění, [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_CS\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_CS_ACT_part1_v1.pdf).

70 A resource-efficient Europe – Flagship initiative of the Europe 2020 Strategy, [http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/pdf/resource\\_efficient\\_europe\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/pdf/resource_efficient_europe_en.pdf)

71 Roadmap to a Resource Efficient Europe, [http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/pdf/com2011\\_571.pdf](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/pdf/com2011_571.pdf).

72 Roadmap for moving to a competitive low-carbon economy in 2050, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0112:EN:NOT>.

## Shrnutí pozice a plánů EK v kontextu Connecting Europe Facility

Budoucnost ekonomiky EU vyžaduje chytré, udržitelné a plně propojené dopravní síť. Jsou potřebnou podmínkou k dotvoření jednotného evropského trhu. Pomohou také naplnit cíle udržitelného růstu obsažené ve strategii Evropa 2020 a její ambiciózní cíl 20/20/20 v oblasti energetiky a klimatické politiky (tj. do roku 2020 zvýšit energetickou efektivitu o 20% a pokrývat energetické potřeby z 20% obnovitelných zdrojů). Zatímco od trhu se očekává hlavní role v zajištění požadované infrastruktury prostřednictvím odpovídajících investic a tvorby cen, některé infrastrukturní investice nemohou být realizovány bez veřejných intervencí (včetně rozpočtu EU), aniž by byly odloženy daleko za rok 2020.

Dopravní infrastruktura musí být naplánována způsobem, který maximalizuje pozitivní dopad na hospodářský růst a minimalizuje negativní dopady na životní prostředí. Dopravní infrastruktura se rozvinula nerovnoměrně ve východní a západní části EU a musí být scelena. Evropa potřebuje celoevropskou páteřní síť s koridory (TEN-T Core), které obslouží potřeby nákladní a osobní dopravy s vysokou efektivitou a nízkými emisemi, přispějí k rozsáhlému využívání existující infrastruktury, vyplní chybějící spojení, odstraní úzká hrdla a budou využívat efektivnější služby v multimodálních kombinacích. Tato páteřní síť bude podpořena iniciativou Connecting Europe a doplněna komplexní sítí národních infrastruktur (které bude možné podpořit ze strukturálních fondů EU).

## Transevropské dopravní síť TEN-T jako předmět financování

Koncepce TEN-T prochází aktualizací, po zhruba dvouleté debatě byl její návrh zveřejněn 19. 10. 2011. TEN-T definuje **hlavní dopravní síť**, která má být vytvořena do roku 2030, aby plnila funkci dopravní páteře jednotného trhu. Hlavní síť bude podporována **komplexní sítí tras**, které na ni budou navazovat na úrovni regionů a členských států. Cílem je zajistit, aby se do roku 2050 převážná většina evropských občanů a podniků nacházela nejdále 30 minut cesty od hlavní sítě.

### Hlavní síť (definovaná Evropskou komisí):

83 hlavních evropských přístavů s železnicemi a silnicemi, 37 hlavních letišť s významnými městy pomocí železnice, 15 000 km železničních tratí zmodernizovaných na vysokorychlostní tratě, 35 významných přeshraničních projektů, jejichž cílem je zlepšit průchodnost. Cílem je zaměřit výdaje na menší počet projektů, kde může mít EU skutečný přínos.

Základ pro koordinovaný rozvoj infrastruktury v rámci hlavní sítě poskytne deset koridorů. Tyto koridory, **zahrnující nejméně tři druhy dopravy, tři členské státy a dva přeshraniční úseky**, budou vyžadovat zapojení všech dotčených států a také zúčastněných subjektů, například správce infrastruktury a její uživatele. Hlavním nástrojem zaručujícím koordinaci, spolupráci a transparentnost budou tzv. koridorové platformy, jichž se budou účastnit všechny zúčastněné subjekty. Těm budou předsedat tzv. evropští koordinátoři (podobně jako dnes u TEN-T). Více na [http://ec.europa.eu/transport/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/index_en.htm) – seznam projektů, mapy.

## Environmentální podmínky

Běžný požadavek na soulad s environmentální legislativou. EK chce mít dále také možnost definovat opatření směřující k redukci externích nákladů a emisí skleníkových plynů. Konkrétně je požadováno, aby financovaná opatření na hlavní síti přispívala k vytvoření nízkouhlíkového dopravního systému a zvyšovala efektivitu ve využívání přírodních zdrojů. Například u projektů v silniční a vnitrozemské vodní dopravě má být zajištěna dostupnost „alternativního čistého paliva“ (podrobnosti nespécifikovány), v letecké dopravě má být jedním z kritérií „kapacita učinit alternativní čistá paliva dostupnými“. V realitě je obtížné si něco takového představit jako nutnou podmínku například u rozšiřování hlavních evropských letišť či přístavů (ty se stávají součástí páteřní sítě jaksi automaticky).

## Finanční souvislosti

Náklady na dopravní infrastrukturu, která by odpovídala představě EK, jsou odhadovány na 1500 miliard EUR (2010–2030), dokončení sítě TEN-T si do roku 2020 vyžádá 500 miliard EUR, z čehož 250 miliard EUR bude potřeba na odstranění hlavních úzkých hrdel.

Částka ve výši 31,7 miliardy EUR přidělená na dopravu v rámci nástroje Connecting Europe Facility v MFF má podle představ EU vyvolat pákový efekt. Každý milion EUR vynaložený na evropské úrovni má přinést 5 milionů EUR od vlád členských států a 20 milionů EUR ze soukromého sektoru.

Evropská komise samozřejmě počítá i se zapojením politiky soudržnosti (kohezní fond, strukturální fondy), státních rozpočtů a dalších zdrojů typu tzv. projektových dluhopisů administrovaných Evropskou investiční bankou a přenášejících způsobem podobným partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) riziko na členské státy. Nicméně naplnění finančních představ se po zkušenostech z minulých podobných plánů TEN-T a v souvislosti s dalšími vážnými problémy spojenými se stavem veřejných financí členských států a krizí eurozóny jeví jako velice nereálné.

## Projekty v ČR dle návrhu CEF (šance na financování z CEF v letech 2014–2020):

### Železnice:

- Modernizace tratě v koridoru Katowice – Ostrava – Brno – Vídeň, zejména příhraničního úseku ČR – Polsko a rozvoj multimodálních překladišť
- Modernizace železničního uzlu v Praze, železniční spojení s letištěm
- Modernizace přeshraničního úseku železnice Břeclav – Bratislava
- Studie na VRT Drážďany – Prahy
- Studie přeshraničního železničního spojení Praha – Mnichov, Praha – Norimberk a Praha – Wrocław

### Vodní cesty:

- Modernizace labsko-vltavské vodní cesty (Pardubice/Praha – Drážďany)
- Studie jezů na Labi v Děčíně

Podstatné je, že prioritními projekty TEN-T, potažmo CEF, by se jednoznačně mělo řídit financování z evropských fondů v letech 2014–2020. Tento plán může narazit na výsledky prioritizace projektů na úrovni ČR – pokus o ni, tzv. GEPARDI 2, se teprve zahajuje a ukončen má být koncem roku 2012.<sup>73</sup>

## Analýza zájmových skupin v ČR

**Klíčoví hráči ve stanovování priorit a pro stanovení pozice ČR – Ministerstvo dopravy (MD) a s ním provázané instituce: Ředitelství silnic a dálnic, Správa železniční dopravní cesty, Ředitelství vodních cest, Státní fond dopravní infrastruktury.**

MD konstatuje nápadný posun v konečné koncepci TEN-T ve srovnání s původním návrhem, v němž EK prosazovala zrušení koridorového přístupu a řešení pouze úzkých hrdel. Dále se obává, že pokud budou na základě aktuálního multikriteriálního posuzování projektů (tzv. proces GEPARDI 2) vyhodnoceny jako podstatnější i některé projekty mimo hlavní a komplexní síť (např. silnice 1., popř. 2. třídy), nebude je možné financovat z evropských peněz (mimo ERDF, kde jsou ale malé objemy). Hrozí, že v nejbližší dekádě nebude mít ČR prostředky na údržbu, neboť veškeré dostupné zdroje pohltí kofinancování k evropským penězům na hlavní síti, které budou hlavním investičním zdrojem. Dále uvádí, že na rozdíl od ČR nemá Německo

<sup>73</sup> Mapové podklady k celému návrhu TEN-T pro Českou republiku:  
<http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/connecting/doc/revision/annexe-i-vol14.pdf>  
<http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/connecting/doc/revision/annexe-i-vol15.pdf>

zájem o vysokorychlostní železnici ČR – Drážďany, proto v mapě TEN-T není, a Němci prosazují klasické železniční propojení u Chebu.

Dále je nutné zmínit snahu Ředitelství vodních cest, jedné z podsložek MD, o takovou podobu výkladu evropské ekologické legislativy, v níž by interpretace směrnice o ochraně stanovišť umožnila budování vodních děl (jezy na Labi aj.) jakožto opatření veřejného zájmu převažující nad zájmy ochrany přírody. K těmto krokům dochází v rozporu se závazkem ministrů životního prostředí a hlav států EU z března 2010 zastavit úbytek biodiverzity a co nejrychleji vytvořit podmínky pro její obnovu.

**Prvek vlivu EK** – vědomí naprosto nevyhovující reality v plánování, tendrování a financování výstavby dopravní infrastruktury v ČR, které vede EK k ostražitosti v oblasti financování zejména tzv. velkých silničních projektů (dálnice, rychlostní silnice) a k tlaku na vytvoření seriózního dokumentu stanovujícího priority budování infrastruktury. Takovým dokumentem by měly být Dopravní sektorové strategie, sloužící jako základ budoucího OP Doprava (práce zahájeny v září 2011).

**Stavební byznys** – zájem na co největším objemu zakázek na dopravní stavby, navíc v situaci, kdy tučná léta skončila a výhled do budoucna neslibuje jejich rychlý návrat. Vliv možný jak ve fázi plánovací hlavní nutné investice, tak ve fázi rozhodování o přidělení prostředků přes vazby politiků či stran na konkrétní stavební firmy (viz známé případy z nedávné minulosti).

**Municipality, kraje** – regionální lobbying za tu kterou stavbu – potenciál pro politické výměnné obchody.

**Ekologická a protikorupční občanská sdružení** – zájem na transparentnosti a fundovanosti plánování a rozhodování, na minimalizaci ekologických dopadů a naopak maximalizaci environmentálních přínosů (modal shift), watchdogová role.

## Možnosti konsensu

**Částečně konvergentní zájmy:** Financí na veškeré plány je nedostatek, řadu dopravních výdajů v současném období EK neschválila nebo neschválí, MD se pokouší o krizový management. Je jasné, že po dvaceti letech novodobé ČR je konečně nutné začít prioritizovat, tj. provést seriózní analýzu a tou se řídit. Zde lze v současné době konstatovat napříč zájmovými skupinami shodu.

**Divergentní zájmy:** Spočívají v obecném přístupu k dopravní politice. Z oficiální strany je malý zájem o plánování opatření ovlivňujících poptávku, hrozí udržení stavu „business as usual“, tj. fixace na objem investic do dálnic a obecně do opatření na hlavních koridorech, namísto reflexe skutečných společensky a ekonomicky zdůvodnitelných výdajů do dopravy – údržba, investice dle komplexní analýzy mezer v dopravní síti mimo hlavní koridory.

## **Analýza implikací rozdílných pozic pro ČR**

**Krátkodobě a střednědobě:** Hrozba rozpuštění dostupného objemu peněz do několika velkých a případně sporně zdůvodněných staveb. Šetření na potřebných ekologických zmírňujících opatřeních (migrační koridory, ochrana před hlukem aj.). Investice, byť nižší než dříve, mohou být nadále činěny na úkor údržby s negativním dopadem na bezpečnost silnic, udržení normovaného stavu železničních tratí s dopadem na rušení provozu a narušením síťového přínosu železnice, a tedy i poptávky cestujících i potenciálních přepravců. Možné relativní negativní dopady na socioekonomickou situaci země v důsledku zmařené příležitosti investovat daný objem financí lépe. Zároveň lze očekávat snahu realizovat projekty třeba i na úkor práv občanů (omezení účasti ve správních řízeních, usnadnění vyvlastňování, změna hlukových norem).

**Dlouhodobě:** Seriózní predikce je vcelku nejistá a závisí na celé řadě „vnějších“ vlivů, v rámci nichž se mezi hlavní řadí vývoj ekonomické a bezpečnostní situace, cena ropy, resp. dalších paliv, rychlost či naopak pomalost zavádění nízkoeemisních pohonů, míra pokroku v uplatňování principu uživatel a znečišťovatel platí (internalizace externích nákladů). Budou-li se ovšem plány výstavby dopravní infrastruktury nadále míjet s finanční realitou, lze očekávat prodloužení současných trendů – tj. snahy o investice do hlavních koridorů na úkor řady menších opatření, jejichž realizace by mohla ve výsledku vést k většímu společenskému efektu pro uživatele, a to jak v osobní, tak nákladní dopravě.

## **Závěry**

Dlouhodobé cíle aktuálních evropských dokumentů v dopravě jsou v obecné rovině pozitivní. V realitě jsou však z velké části deklaratorní a směřování k nim nevymahatelné. Míjejí se navíc s finančními možnostmi. Ve výsledku pak může dojít k tomu, že jediným výsledkem bude po mnoha desetiletích dobudování částí hlavních koridorů bez skutečného přínosu k vytvoření „chytrého dopravního systému“ a dekarbonizaci. V ČR se pak dá do roku 2020, ale nejspíš i do let dalších očekávat snaha zainvestovat s využitím dopravních koncepcí EU zejména projekty, které se dlouhodobě ocitají v problémech s financováním. Konkrétně může jít o investice na výše uvedených železničních koridorech, vodních cestách a dálnicích spolufinancované do jisté míry z prostředků EU v kombinaci s dostupnými národními zdroji. Změnu tohoto pohledu si může vynutit jedině skutečné přizpůsobení plánů finanční realitě a investice do opatření s nejprokazatelnějším společenským přínosem. V ČR dnes kupříkladu v dopravě neexistuje reálné propojení investic mezi kraji a státem. To je potřeba změnit, jinak budou do několika let krajské silnice kvůli nedostatku peněz alespoň na elementární údržbu nepoužitelné. Je také potřeba věnovat se i obecnějším principům dopravní politiky: zavádění opatření znečišťovatel/uživatel platí, s cílem minimalizovat externalitu a harmonizovat ceny na dopravním trhu napříč mody.

## **Institut pro evropskou politiku EUROPEUM**

*Institut pro evropskou politiku EUROPEUM je neziskový, nepolitický a nezávislý think-tank, který se zaměřuje na otázky evropské integrace. EUROPEUM má za cíl přispívat k dlouhodobému rozvoji demokracie, bezpečnosti, svobody a solidarity v Evropě a aktivnímu vystupování České republiky v Evropské unii. EUROPEUM provádí výzkum, publikuje, organizuje vzdělávací aktivity a formuluje nové názory a stanoviska k vytváření domácí a evropské politiky.*

## **Pražský institut pro globální politiku – Glopolis**

*Glopolis je nezávislé analytické centrum (think-tank) se zaměřením na globální výzvy a příslušné odpovědi České republiky a EU. Ve spolupráci s těmi, kteří utvářejí politiku, byznys a veřejné mínění, je naším dlouhodobým cílem zlepšit politickou kulturu a přispět k přechodu na chytrou ekonomiku, k energetické a potravinové zodpovědnosti. Více informací na [www.glopolis.org](http://www.glopolis.org)*



