

Tematická příloha Komorové národohospodářské prognózy Víceletý finanční rámec EU a jeho návrh pro období 2021 – 2027 10. 6. 2018

Tematickou přílohu připravil poradce prezidenta Hospodářské komory ČR, její zástupce v Evropském hospodářském a sociálním výboru a expert České spořitelny Petr Zahradník. Popisované skutečnosti odpovídají stavu ke konci května 2018.

Úvod

Proces, doprovázející tvorbu a následnou implementaci Víceletého finančního rámce (VFR), představuje jednu z nejzásadnějších aktivit v hospodářské politice EU na delší časový horizont, jež ovlivní nejen finanční toky, ale i věcné zaměření priorit EU v hloubi třetí dekády 21. století. Navíc návrh předpokládá oproti stávající praxi řadu změn; ne všechny však mohou být akceptovány členskými státy a Evropským parlamentem. Návrh VFR je vhodné vnímat především jako politický dokument k prezentaci klíčových priorit a změn. Detailní technické náležitosti se stanou součástí sady odvětvových právních norem, upravujících jednotlivé fondy, jejichž zveřejnění je zamýšleno v závěru května a na počátku června.

Z návrhu publikovaného 2. května na první pohled vyplývá poměrně výrazná odlišnost ve struktuře hlavních kapitol budoucího Rozpočtu EU v porovnání s nynějším VFR a jeho předchůdci. V tom spočívá zřejmě klíčová změna v podobě rozpočtu, který by měl v budoucnu být opřen o následující kapitoly (headings):

- Jednotný trh, inovace a digitální oblast a její subkapitoly: Výzkum a inovace; Evropské strategické investice; Jednotný trh; Vesmír; celkem by tato kapitola měla mít k dispozici 187,4 mld. EUR na celé programovací období.
- Soudržnost (koheze) a hodnoty a subkapitoly: Regionální rozvoj a soudržnost; Hospodářská a měnová unie; Investice do lidí, sociální soudržnost a hodnoty; tato kapitola se stane nejobjemnější složkou budoucího VFR se 442,4 mld. EUR.
- Přírodní zdroje a životní prostředí a subkapitoly: Zemědělství a námořní politika; Životní prostředí a oblast klimatu; její výše 378,9 mld. EUR je druhá nejvyšší mezi všemi navrhovanými kapitolami.
- Migrace a správa hranic a její subkapitoly: Migrace; Správa hranic; na tento účel je navrhováno vyčlenit 34,9 mld. EUR.
- Bezpečnost a obrana se subkapitolami: Bezpečnost; Obrana; Reakce na krizi; k dispozici by měla mít 27,5 mld. EUR.
- Sousedství a svět se subkapitolami: Vnější činnost; Předvstupní pomoc; na tuto oblast je navrhována částka 123 mld. EUR

- Evropská veřejná správa by měla mít k dispozici 85,3 mld. EUR.

V běžných cenách je navrhována výše budoucího VFR na úrovni 1.279,4 mld. EUR

1. Deskripce tématu; hlavní obsah návrhu

1.1 Navržená délka Víceletého finančního rámce (VFR) zůstává neměnná (sedmiletá perioda); finanční rámec by tak měl pokrývat období 2021 až 2027. Nástroje jeho implementace budou nařízením o VFR (hlavní politické priority, oblasti politiky a výdajové stropy); programy budou upraveny odvětvovými právními předpisy. VFR bude jednomyslně přijat Radou EU a schválen Evropským parlamentem; případná změna modelu financování navíc podléhá ratifikaci národních parlamentů.

1.2 VFR 2021 - 2027 je založen na principech: moderní (musí být patrné poučení z minulosti, jasněji stanovené cíle, silnější zaměření na výkonnost a schopnost měřit výsledky), jednoduchý (jasnější struktura, která by měla více odpovídat budoucím prioritám EU, omezení počtu programů, kterých je nyní příliš mnoho - z 58 na 37, vytváření velkých integrovaných programů, zjednodušení využívání finančních nástrojů, snížení administrativní zátěže, sjednocení předpisů pomocí jednotného souboru pravidel, odstranění slev/ rabatů a stanovení stejných pravidel pro všechny, omezení překrývání a zajištění hladké doplňkovosti z dalších veřejných i soukromých zdrojů) a flexibilní (pokud se objeví nová témata či pokud výsledky ukáží nedostatečný přínos intervencí, možnost přeměnit procesy v průběhu období při zachování zásadních rámcových pravidel, zásadní posílení pružnosti a akceschopnosti Rozpočtu EU v rámci programů a mezi nimi navzájem, posílení nástroje na řešení krizí, vytvoření rezervy pro nepředvídatelné události a mimořádné situace.

1.3 Nové a hlavní priority byly udrženy a navýšeny; škrtky jsou navrženy v oblastech, které buď přestaly být hlavními prioritami, či je nutné změnit dosavadní model financování. Určení priorit proběhlo na základě diskusí a námětů vyvolaných Bílou knihou o budoucnosti EU a diskusními dokumenty, především tím o budoucnosti financování EU.

1.4 Rozpočet je odrazem nejen priorit fiskální politiky EU, ale jejím prostřednictvím též celkového posunu věcných témat a jejich složek v rámci integrace EU. Je odrazem střednědobých politických priorit EU i nástroj rozpočtové disciplíny i jistoty pro příjemce. Funguje ve srovnatelné konstelaci od roku 1988, v periodách od 5 do 7 let; sedmiletá perioda od období 2000 - 2006. Během tohoto období vždy existovalo nějaké nosné téma, chceme-li evropská přidaná hodnota, byť se tak nenazývala. Nepochybně každé z následujících témat představovalo ve své době evropskou přidanou hodnotu: vytváření Jednotného vnitřního trhu, podpora výzkumu a vývoje, koheze, sociální témata, vznik euro-zóny, rozšíření EU, udržitelný růst, konkurenceschopnost, pracovní příležitosti, propojenost s cíli Strategie Evropa 2020.

1.5 Do budoucna by již mělo být podstatně zjevnější, že výdaje Rozpočtu EU by se neměla již nutně rovnat dotaci; má být zásadně otevřen prostor pro finanční nástroje, čímž tradiční účetnický pohled fixního určení neměnných finančních částek činí překonaným.

1.6 Nominálně navržená výše Rozpočtu EU odpovídá 1,11% HND EU; ve stálých cenách je v podstatě neměnný v porovnání s nynějším VFR (předseda Evropské komise Juncker jej charakterizoval jako "s méně zdroji zvládnout více". V absolutní částce pracuje s 1.135 mld. EUR ve stálých cenách, včetně zařazení Evropského rozvojového fondu, resp. 1.279,4 mld. EUR v běžných cenách.

1.7 Zásadním konceptem budoucího VFR 2021 - 2027 je EU Added-value (EVA; evropská přidaná hodnota); tento koncept preferuje investice do oblastí, kde jeden členský stát nemůže jednat sám o sobě, resp. kde společný postoj je efektivnější; týká se to například pan-evropských výzkumných projektů, velkých infrastrukturních projektů, projektů v oblasti digitálního trhu a sítí, bezpečnosti a ochrany apod. EVA se tedy týká oblastí, kde Rozpočet EU vykazuje větší dopad, než kdyby byly financovány veřejnými výdaji na národní úrovni. Rozpočet by v duchu EVA měl být nekompromisně použit u zásadních otázek a být spíše v pozadí u otázek druhořadých z pohledu EVA; měl by projít testem subsidiarity. Pro efektivní uplatnění EVA je zapotřebí přesně definovat společné cíle (například propojenost z pohledu mobility, ochrana vnějších hranic EU apod.). Naplnění EVA je spojena s potřebou sdílet zdroje a tím je dána možnost dosahovat výsledků, které pouze na národní úrovni nemohou být dosaženy

1.8 Na základě identifikace priorit a budoucích potřeb EU je navrhováno zvýšení úrovně financování v oblastech výzkumu a inovací, investic do mladých lidí a jejich vzdělávání a pracovních schopností, digitální ekonomiky, správy hranic a bezpečnosti a obrany. Zvýšení výdajů se nejvýrazněji projeví v oblasti digitální transformace a sítí (devítinásobně oproti nynějšímu období na úroveň 12 mld. EUR + InvestEU v podobě finančních nástrojů); podpora vzdělávání a pracovních schopností mladých lidí (ERASMUS+ by měl být navýšen na 30 mld. EUR + Evropský sbor solidarity 1,3 mld. EUR); správa vnějších hranic, migrace, azyl (33 mld. EUR) především pro účely Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž; výzkum a inovace (z toho Horizon a Euroatom celkem 100 mld. EUR); bezpečnost (4,8 mld. EUR + obranný fond (13 mld. EUR); vojenská mobilita (6,5 mld. EUR hrazená z Nástroje pro propojení Evropy (CEF); vnější činnost (120 mld. EUR). InvestEU představuje zcela nový, plně integrovaný investiční fond, jež má zastřešovat všechny centrálně řízené finanční nástroje v EU do jedné a zjednodušené struktury. Tento nový přístup by měl zamezit překrývání, zjednodušit přístup k finančním prostředkům a snížit administrativní zátěž. Fond InvestEU má současně poskytovat poradenské služby a doprovodná opatření s cílem podpořit tvorbu a rozvoj projektů.

1.9 Souběžně s tím je navrhována redukce výdajů na zemědělství a kohezní politiku (celkem pro obě kapitoly o 5%) a jejich modernizace a posílení slučitelnosti s novými prioritami. V případě kohezní politiky je uvažováno o větším zapojení podpor jdoucích na strukturální reformy a pro účely integrace migrantů. U zemědělství je předpokládána reforma ve smyslu většího zaměření se na životní prostředí, klimatické záležitosti, udržitelné zemědělství, malé a střední podniky; předpokládá se lepší zacílení přímých plateb, pružnější využití finančních prostředků, posílení zodpovědnosti členských států a vytvoření krizové rezervy. V případě

kohezní politiky nadále platí, že by měla přispívat konvergenčnímu vývoji; bude více zaměřena na realizaci ekonomických reforem v členských státech v souladu s procesem Evropského semestru. Hlavním kritériem i nadále zůstane ukazatel HDP na obyvatele, nicméně přihlédnou se k multikritériálnímu vyhodnocení, jež bude dále obsahovat ukazatele nezaměstnanosti, klimatických podmínek či migrace.

1.10 Má být dále posílena role Rozpočtu coby spouštěče pro realizaci projektů se synergickým efektem. To úzce souvisí s EVA, kdy se má Rozpočet EU silněji zaměřit na oblasti, které mají zjevný přínos a kde zdroje EU zmohou více, než kdyby došlo k jejich financování pouze ze zdrojů členských států; součástí toho je i změna modelu financování, kdy dotace budou podstatně viditelněji doplněny o finanční nástroje.

1.11 Zcela zásadní nová vazba: Rozpočet EU a dodržování zásad právního státu: naprosto nový prvek v rozpočtové politice EU; je vnímán jako základní předpoklad pro řádné finanční řízení a efektivní financování. Smyslem je ochránit Rozpočet EU před finančními riziky spojenými se všeobecnými nedostatky souvisejícími s dodržováním zásad právního státu v členských státech (potřeba omezit praktiky černého pasažérství, versus potřeba dosáhnout společného porozumění a výkladu toho, co znamená nedostatek při dodržování zásad právního státu). Na tomto základě je navrhována možnost pozastavit, omezit nebo zakázat přístup k finančním prostředkům EU úměrně míře těchto nedostatků. Vazba mezi Rozpočtem EU a zásadami právního státu je vnímána optikou soudnictví, preventivních akcí, trestání podvodů a schopnosti členského státu zabránit zneužívání a podvodům.

1.12 Taktéž nová vazba: Rozpočet EU a EMU: přímá návaznost na balíček z prosince 2017 k prohloubení EMU. Jsou navrhovány nové rozpočtové nástroje: program na podporu reforem (alokace 25 mld. EUR) - pro účely technické a finanční podpory pro prioritní reformy; je určen pro všechny členské státy, vodítkem je Evropský semestr; součástí je též konvergenční nástroj pro připojení k euro-zóně; program investiční stabilizace (alokace 30 mld. EUR; úvěry v kombinaci s finanční pomocí pro členské státy k pokrytí úrokových nákladů) k zachování úrovně investic v případě velkých asymetrických šoků; zvláštní finanční podpora v době napjatých veřejných financí.

1.13 Nové, moderní vlastní zdroje Rozpočtu EU: posílení vlastních zdrojů a jejich modernizace - zjednodušení zdroje založeného na DPH; nové vlastní zdroje - 20% podíl na příjmech z obchodování s emisními povolenkami (EU ETS); příjem založený na CCCTB (3% paušální sazba); vnitrostátní příspěvek založený na množství nerecyklovaných plastových obalů; součet nových zdrojů má činit 12% příjmu nového Rozpočtu EU, 22 mld. EUR ročně, 154 mld. EUR na celou finanční perspektivu. Součástí modernizace je i odstranění slev/ rabatů v průběhu pěti let. V případě zcela nových vlastních finančních zdrojů, u CCCTB by měl systém fungovat tak, že každý členský stát bude danit svůj podíl zisků vlastní vnitrostátní sazbou daně a z něj by měla být určena sazba, jež bude představovat odvod ve prospěch Rozpočtu EU; touto cestou se počítá vybrat přibližně 12 mld. EUR ročně. V případě podílu na výnosech z dražby povolenek je počítáno s částkou 3 mld. EUR. V případě třetího nového nástroje je

zamýšleno vybrat 7 mld. EUR z množství plastových obalových odpadů, jež nebyly recyklovány, v souladu s hlášením podle směrnice o odpadech; pro tento účel má být uplatněna sazba 0,80 EUR na kg.

1.14 Velmi zásadní je časový faktor; bylo by dobré výrazně předpřipravit schvalovací proces tak, aby bylo možné shody dosáhnout přibližně do roka.

2. Komentáře, připomínky, stanoviska

Je dobře, že bylo zachováno sedmileté programovací období; nejlépe odpovídá charakteru projektů, které jsou z Rozpočtu EU financovány a též potřebám České republiky (byly uvažovány alternativy na zkrácení na 5 let, anebo naopak prodloužení na dvakrát pět let).

Modernost, jednoduchost a flexibilita jsou nepochybně charakteristiky, na kterých by měl být budoucí VFR založen. Je nepochybné, že všechno toto je potřeba; je jen otázkou, zda v novém návrhu je tato potřeba dostatečně akcentována; zda to opět není pouze parametrická změna. Je jasné, že zaručené národní obálky klesají a otevírají prostor novým tématům a novým způsobům financování. Lze si položit otázku, zda je toto dostatečné? Zda je lpění na maximální národní obálce opravdu obhajoba národní potřeby a priority.

Měli bychom vítat modernizaci Rozpočtu EU prostřednictvím finančních nástrojů, která překonává rigidní optiku dotací. Užitečnost finančních nástrojů i s ohledem na možnosti bank a finančních institucí, zdravé makroekonomické prostředí a potřebě řešit zásadní investice je v důsledku přínosnější a zejména perspektivnější, než cesta sledující maximalizaci dotační zaručené obálky.

Česká republika jako země uprostřed evropského kontinentu s velmi otevřenou ekonomikou a stále obrovskou rezervou zvláště v zajištění odpovídající infrastruktury přeshraničního charakteru by neměla mít problém identifikovat množství smysluplných projektů, naplňujících koncept EVA.

Identifikace nových témat a těch, které vyžadují navršení úrovně financování, nám připadá korektní.

Současně je třeba respektovat redukce výdajů na kohezní politiku a zemědělství, jež je v porovnání s předchozí finanční perspektivou ještě mírná. Nemůžeme současně chtít bohatnout a spolu s tím nekonečně dlouho čerpat podporu pro chudé.

Větší zaměření budoucí kohezní politiky na strukturální reformy je v pořádku; za kontroverzní může být považováno předurčení určité části kohezní politiky pro integraci migrantů.

Vazba Rozpočtu EU na dodržování zásad právního státu nám přijde obecně správná, s vědomím rizika jejich možného zneužití proti konkrétním členským státům.

3. Vyhodnocení

Zveřejnění návrhu Evropské komise o budoucnosti financování EU se stalo tématem, které zaujalo nepoměrně širší publikum, než obvyklou hrstku zasvěcených do tajů Rozpočtu EU. Ten totiž představuje určitý lakmusový papírek změn, kterými EU prochází nejen v ekonomické sféře. Očekávání byla obrovská a řada nových pojmů již s předstihem hojně skloňována. Jak se naplnila? Na první pohled vydatně, když většina z nich se v novém návrhu skutečně objevila a tak i inovátor může být spokojen a najde se tam. Dosavadní Rozpočet EU byl totiž všeobecně vnímán jako munice připravená na minulou válku.

Návrh zpracovává koncept evropské přidané hodnoty, jehož definice může být jak neadresně vágní, tak i poměrně přesná a určující, že společné evropské zdroje by již neměly být ve velké míře využívány na léčení bolístek, jejichž význam nepřekročí hranici regionu, ale pro financování rozvoj podporujících projektů, které mají svůj netriviální význam i v přeshraničním kontextu. Správně též přistupuje k potřebě zásadně posílit flexibilitu Rozpočtu EU, přičemž navrhuje smysluplné kroky, včetně zavedení dostatečné rezervy. Podporuje snahu o širší využívání finančních nástrojů, čímž dochází k automatickému testování oprávněnosti alokace omezených zdrojů ro daný účel, a sleduje úzkou propojenost s dokončováním EMU (tím elegantně řeší dříve silně akcentovanou podporu vytvoření autonomního rozpočtu pouze pro euro-zónu, což by pro nás coby její nečleny mohlo být dosti vražedné). Souvislost s dodržováním podmínek právního státu je dobré vnímat jako vodítko k nastavení limitů slučitelnosti s hodnotami EU, byť se bude tento požadavek špatně měřit. Trochu dost pak z návrhu vypadla tzv. nová témata. Doposud vše minimálně chvalitebně.

Ale jak toto spojit s jednou z úvodních tezí, že výdaje na kohezní politiku a zemědělství se každý z nich pokrátí o přibližně 5%? To přeci nemá s revolucí nic společného, když navíc předchozí signály naznačovaly, že přeskupení položek má být daleko hutnější. Připomeňme si, že již před začátkem nynějšího finančního rámce došlo k redukci objemu prostředků na kohezi o téměř 9% a na zemědělství o více než 13%. Z pohledu České republiky, jež je přesycena kohezními prostředky alokovanými na ne vždy smysluplné projekty z pohledu perspektivy třetí dekády 21. století, bychom měli nad návrhem jásat. K žádnému citelnému utažení kohoutků s eurofondy nedojde. Bohatší regiony se ocitnou na hraně, ale podpora bude stále velkorysá; strukturálně postižené regiony mohou získat ještě více než dosud. My však v situaci země, jejíž HDP na obyvatele dosahuje 90% průměru EU, bychom měli pomalu přepřahat na systém, který je určen těm bohatším; systém, který je náročnější, ale dává větší smysl, než jen závodění o to, která země maximalizuje objem své národní obálky. Nelze zkrátka chtít obojí: docela slušně bohatnout a přitom získávat podporu pro chudé. Buďme přitom klidní, naše čistá pozice vůči Rozpočtu EU zůstane ještě minimálně příští dekádu přesvědčivě kladná a k jejímu řádovému snížení vůbec nemusí dojít.

4. Doporučení z pohledu České republiky

4.1 Nelze současně chtít bohatnout a trvale participovat na maximální výši zaručené národní obálky v rámci kohezní politiky;

4.2 Za 14 let členství v Unii nám kohezní politika přinesla obrovský přínos (který nebyť určitých vnitřních selhání mohl být ještě větší), nicméně její možnosti se pomalu vyčerpávají. Lze se navíc domnívat, že po období hojnosti se České republiky v důsledku dotkne větší než 5% redukce prostředků na kohezní politiku, než je zvažována pro celou EU. Lpění na jejím tradičním modelu by nás paradoxně mohlo postavit do sterilní bubliny, v níž si navykneme na finanční toky, které nejsou dlouhodobě udržitelné, a pak budeme hekticky hledat, jak je nahradit z národních zdrojů.

4.3 Přitom nás přesycení kohezní politikou dosud nikterak nemotivovalo k tomu, abychom byli úspěšnější v celoevropské soutěži centrálních programů, jež se na tvorbě naší čisté pozice vůči Rozpočtu EU podílejí dlouhodobě zanedbatelnými 2,5%.

4.4 Postavme se na stranu stoupenců reformy kohezní politiky, využijme faktu, že v rámci Evropského semestru vycházíme jako strukturálně velmi málo postižená země (máme z tohoto pohledu skvělý rating a nízké riziko) a zaměřme se v rámci nových navržených nástrojů kohezní politiky na těch nemnoho oblastí, kde jsme slabí - jednou je zlepšení fungování veřejné správy a governance - využijme novou facilitu pro realizaci strukturálních reforem a využijme nabízenou technickou pomoc k tomu, že vytvoříme funkční systém pro větší intenzitu centrálních programů ve prospěch českých subjektů a pro využití finančních nástrojů. V prvním případě kompetenční centrum, cíleně koordinující příležitosti a usnadňující dostupnost centrálních programů; v druhém pak už konečně provést reforem ČMZRB, případně vytvořit systém pro zapojení subjektů finančního trhu do procesu finančních nástrojů.

4.5 V rámci centrálních programů lze navíc uvažovat, že se díky geografické poloze potkáme s **EU added-value** (a to i za cenu, že leadery projektů v rámci centrálních programů nebudou naše subjekty, ale z ostatních členských států. Jde o výsledný efekt, ne o to, kdo projekt řeší. Zaručená národní obálka nakonec k žádoucímu přínosu vůbec vést nemusí. Pokud se v této věci soustředíme právě na centrální programy, dálniční propojení se sousedy, vysokorychlostní železnice, spolehlivý digitální trh, energetické propojení by mohly být na daleko vyšší úrovni, než jsou dnes. Centrální programy jsou nástrojem, který může napomoci tomu, aby se Česká republika nestala infrastrukturně deprivovaným teritoriem uprostřed Evropy.

4.6 Pouze v tomto případě, pokud tyto kroky zvládneme a mentálně se přešaltujeme na to, že prostředky z Rozpočtu EU lze využívat i jinými způsoby, než jaké jsme si s jistým stereotypem osvojili v uplynulých 14 letech podle pravidla nejmenší námahy při dostupnosti těchto zdrojů, můžeme se dočkat "zázraku": můžeme dokonce z Rozpočtu EU získat více, než dosud: pokud se prostředky na kohezi sníží o, teoreticky, 7%, na zemědělství o 5%, není to zas až tak drastická redukce: podaří-li se nám nyní zcela zanedbatelný podíl centrálních programů (při

velmi nízké výchozí základně oproti kohezi a zemědělství) například zečtyřnásobit, můžeme být na svém. A každý další úspěch nám umožňuje udržet slušnou výši čisté pozice.

7. Další změna uvažování v duchu čistých pozic (což bude velmi obtížné překonat) bude dána nejen tím, že se podíl zaručených národních obálek relativně dále sníží, ale také tím, že pod pojmem výdaj Rozpočtu EU již nenaskočí automaticky pouze dotace, ale též finanční nástroj (pro určitý účel, například podporu podnikání by měl naopak automaticky naskočit finanční nástroj coby první volba). To může být velký stimul a motiv i pro rozvoj tuzemských finančních trhů, zvláště tak konzervativních, jako je ten náš. Budou-li zdroje Rozpočtu EU sloužit především jako výchozí vstupní kapitál, který je možné doplnit a rozmnožit, případně jako záruční vehicle, díky němuž se aktivizují domácí soukromé finanční zdroje, je to řešení přínosné pro všechny zúčastněné. Zdroje Rozpočtu EU se dostanou tam, kam mají, projdou přísným tržním testem, vyřeší problém tržního selhání a ještě přinesou náplň finančním institucím, které například čelí přebytku likvidity a současně jsou rizikově obezřetné.