

# 20 LET POLITIKY SOUDRŽNOSTI JAKO DANAJSKÝ DAR?

---

Vít Havelka

Duben 2024

## O Autorovi

**Vít Havelka** studuje doktorský program na Katedře evropských studií, IMS, Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy. Zaměřuje se na institucionální vztahy EU a jejích členských států, EU rozpočet, europeizaci a transformativní roli Evropské unie. Od ledna 2016 byl zaměstnán Velvyslanectvím Norského království v České republice na pozici Political Officer a od roku 2018 pracuje v EUROPEUM jako výzkumný pracovník.

## EUROPEUM

**Institut pro evropskou politiku EUROPEUM** je neziskový, nepolitický a nezávislý think tank, který se zaměřuje na evropskou integraci a soudržnost. **EUROPEUM** přispívá k posilování demokracie, bezpečnosti, stability, svobody a solidarity napříč Evropou a aktivnímu vystupování České republiky v Evropské unii. **EUROPEUM** provádí původní výzkum, organizuje veřejné akce a vzdělávací aktivity a formuluje nové názory a doporučení ke zlepšení domácí a evropské politiky.

Je tomu již 20 let od doby, co Česká republika a dalších 9 států střední, jižní a východní Evropy vstoupily do Evropské unie. Stalo se tak za příslibu zvýšení blahobytu a tzv. ekonomického dohnání postkomunistické části Evropy. Klíčovou roli zde měla hrát politika soudržnosti.

V této souvislosti je nutné zdůraznit, že posledních 20 let bylo pro Českou republiku velkým ekonomickým úspěchem. Docházelo jak ke konvergenci vyjádřené v HDP, tak i v platech<sup>1</sup>. Češi dnes vydělávají stejně jako Portugalci, a zatímco v roce 2004 platová úroveň dosahovala cca 1/3 průměru EU, dnes představuje česká mzda 2/3 průměru Evropské unie<sup>2</sup>. Analýza Úřadu vlády z roku 2021 přitom odhadovala, že díky přísunu peněz z Evropské unie vzrostlo české HDP až o 5,7 % oproti situaci, kdy by k evropským fondům ČR neměla přístup<sup>3</sup>.

I přes tento nesporně pozitivní vliv politiky soudržnosti na blahobyt v České republice je nyní po 20 letech čas zhodnotit, jak dále nakládat s tzv. evropskými fondy (především Evropský fond pro regionální rozvoj, Fond soudržnosti, Evropský sociální fond). Nacházíme se totiž v období, kdy je možné si představit zásadnější změny v evropské politice soudržnosti, ať už v důsledku bohatnutí České republiky nebo postupného rozšiřování EU o další státy v oblasti západního Balkánu nebo Ukrajiny.

To platí také pro Společnou zemědělskou politiku, která v dlouhodobém horizontu možná rovněž dozná změn v důsledku budoucího rozšiřování EU. Důležitou roli zde hraje zejména Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova, zaměřený na rozvoj venkovských oblastí. Ve své současné podobě se prakticky jedná o politiku soudržnosti zaměřenou na mimoměstská sídla. Stejně jako klasické evropské fondy je zde možné, že s přistoupením dalších chudších států do EU, přijde ČR o své výsadní postavení čistého příjemce financí z evropského rozpočtu.

---

<sup>1</sup> Eurostat, 'GDP per Capita in PPS'.

<sup>2</sup> Eurostat, 'Average Full Time Adjusted Salary per Employee'.

<sup>3</sup> Úřad vlády ČR, 'Národní Efekty Implementace EU Fondů v letech 2007-2020: Simulace Model QUEST III'.

## Politika soudržnosti a jednotný trh

Ucelená politika soudržnosti EU vznikla v 80. letech jako reakce na přistoupení Španělska a Portugalska do Evropské unie. Jednalo se o země, které byly výrazně chudší než zbytek zakládajících členů. Předpokládalo se tedy, že budou potřebovat finanční pomoc, která umožní ekonomické sbližování se zakládajícími členy EU. S přistoupením států bývalého východního bloku pak přišlo finanční posílení politiky soudržnosti, takže dnes reprezentuje téměř 1/3 evropského rozpočtu a jedná se o jeden z hlavních pilířů činnosti EU<sup>4</sup>.

Důležité je však zmínit, že politika soudržnosti neslouží pouze k posilování ekonomické konvergence mezi členskými státy, ale také k vyrovnávání negativních vlivů jednotného vnitřního trhu. Ten totiž způsobuje přirozeným procesem koncentraci bohatství a ekonomické aktivity v centru, a naopak snižuje jejich přítomnost na periferii. Výsledkem může být výrazný rozdíl v ekonomické úrovni napříč jednotným trhem, depopulace periferií a jejich celkové strádání. Aby k tomu docházelo v co nejmenší míře, snaží se politika soudržnosti část daňových výnosů napříč EU přerozdělit a nasměrovat do odlehlých oblastí.

Zadruhé politika soudržnosti čím dál ve větší míře cílí na podporu implementace společných evropských politik jako je například dekarbonizace. Dochází ke koncentraci financování v relevantních oblastech tak, aby investiční potenciál např. do zelených technologií byl využit co nejvíce napříč celou Unií. V praxi to znamená, že finanční prostředky jsou svazovány s konkrétním účelem, na který nemají národní státy po přijetí víceletého finančního rámce a sektorové legislativy příliš velký vliv. Výsledkem je jistá externalizace nastavení politiky soudržnosti z národní úrovně na evropskou. To znamená, že strategie týkající se politiky soudržnosti na národní úrovni vycházejí často z evropských politik a reagují na aktuální politický směr EU.

---

<sup>4</sup> Gnath et al., 'Evaluating EU Cohesion Policy Using Satellite Data'.

V neposlední řadě je nutné upozornit na to, že evropská politika soudržnosti je poměrně slabá. Celkový EU rozpočet dosahuje úrovně lehce přes 1 % evropského HND<sup>5</sup> a finanční transfery mezi členskými státy jsou tak příliš nízké na to, aby plně řešily problémy spojené s vnitřním trhem. Pro ilustraci je možné například uvést, že pokud porovnáme dividendy a úroků do zahraničí<sup>6</sup> z České republiky s množstvím finančních prostředků obdržených skrz evropský rozpočet<sup>7</sup>, zůstává celková bilance výrazně v neprospěch ČR. To pochopitelně neznamena, že by EU politika soudržnosti byla v současné podobě zbytečná nebo odliv dividend do zahraničí nelegální či nepřirozený vzhledem ke struktuře české ekonomiky. I bez existence politiky soudržnosti by k odlivu finančních prostředků z ekonomických periferií docházelo tak jako tak. Je pouze nutné mít na paměti, že politika soudržnosti sama o sobě neřeší strukturální problémy ČR.

## Výhled po roce 2024

První otázkou spojenou s dlouhodobějším vývojem evropské politiky soudržnosti je čistá pozice ČR po roce 2027, kdy vyprší platnost současného víceletého finančního rámce. V závislosti na ekonomickém vývoji je totiž možné, že Česká republika přestane být čistým příjemcem z EU rozpočtu a posune se mezi země, které budou z EU rozpočtu dostávat stejně, jako do něj budou platit. Může tak nastat situace, že jedna z hlavních udávaných výhod členství v EU padne, se všemi důsledky pro podporu členství v EU s tím spojených. Doposud se však jedná pouze o teoretickou možnost, jelikož Česká republika neprožívá v posledních letech rapidní ekonomický rozvoj a pokud by tento trend nadále pokračoval, je možné si představit, že ČR bude i po roce 2027 čistým příjemcem z evropského rozpočtu. Naopak v situaci, kdy by došlo k rozšíření Evropské unie o státy západního Balkánu a Ukrajiny lze očekávat, že zásadní část financí současné politiky soudržnosti bude

---

<sup>5</sup> European Court of Auditors, 'The EU's Finances'.

<sup>6</sup> Alžběta Vejvodová, 'Přicházíme o Blahobyť? Z Česka Odcházejí Do Zahraničí Stovky Miliard Korun'.

<sup>7</sup> Wolf, 'Byli Jsme První v Regionu, Kdo Dosáhl Na Inflační Cíl'.

nasměřována do těchto zemí a ČR možná přijde o pozici čistého příjemce z EU rozpočtu<sup>8</sup>.

Proto je nutné se již dnes začít zamýšlet nad strukturou výdajů a příjmů českého státu. V některých oblastech se totiž ČR stala přímo závislá na finančních prostředcích z EU. Například velké infrastrukturní projekty, část předškolní péče nebo podpora rozvoje decentralizovaných zdrojů energie jsou financované z velké části z EU. Něco, co by tedy v Německu nebo Francii bylo placeno z daní vybraných národními státy, přebírá v ČR tuto úlohu Evropská unie. České republice to umožňuje udržovat nižší celkovou daňovou kvótu (41,7 % ČR vs 45,9 % EU v poměru k HDP v roce 2023<sup>9</sup>) než je průměr Evropské unie. Proto v případě výpadku příjmů z EU bude na stole debata, zdali zachovat současné politiky a zvýšit daně, nebo se některých dílčích věcí placených z EU vzdát a zachovat přibližně současnou daňovou kvótu.

S tím je spojené i to, že by se Česká republika měla silně zamyslet nad svou regionální politikou na národní úrovni. Za posledních 20 let došlo k její praktické externalizaci směrem k evropským fondům. Podoba víceletých finančních rámců tak nepřímo určuje, kterým směrem a v jakém množství jsou finance do jednotlivých českých regionů směřovány<sup>10</sup>. Jak bylo zmíněno, zdroje z EU není možné použít na libovolné účely, ale musí odpovídat určení EU fondů. Zároveň je předem rozhodnuto, do kterých regionů by měly směřovat. To má nespornou výhodu v tom, že peníze ve většině případů skutečně putují do českých periferií, zároveň je tím ale způsobena podfinancovanost investic v ekonomických centrech (Praha, region Střední Čechy). Jako příklad je možné uvést pražské nemocnice, které nemají dostatek prostředků na investice do oprav budov a nákupu vybavení,

---

<sup>8</sup> Tato možnost je taktéž důležitá z hlediska budoucích diskuzí o integraci Ukrajiny do EU a formování české pozice k této věci.

<sup>9</sup> Eurostat, 'Total General Government Revenue'.

<sup>10</sup> Zároveň je k zprocesování financí z EU třeba robustního úřednického aparátu, který by nebyl nutný v takové podobě nutný, pokud by se finanční prostředky přerozdělovaly pomocí například rozpočtového určení daní.

zatímco v regionech mohou zdravotní střediska profitovat projektů financovaných EU.

Celkově je tedy možné říct, že politika soudržnosti hraje důležitou roli v rámci regionální politiky České republiky a pomáhá v akceleraci ekonomického růstu včetně konvergence. Za svou dobu existence však zároveň způsobila externalizaci regionální politiky směrem k EU a vytvořila závislost ČR na finančních transferech z EU. Proto bude v nejbližší době nutné nastartovat diskuzi o tom, jak využít co nejlépe současné příjmy z EU a jak je nahradit v okamžiku, kdy k nim Česká republika ztratí přístup.

## Zdroje

Alžběta Vejvodová. 'Přicházíme o Blahobyť? Z Česka Odcházejí Do Zahraničí Stovky Miliard Korun'. ČT24, 10 March 2016. <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/ekonomika/prichazime-o-blahobyť-z-ceska-odchazeji-do-zahranici-stovky-miliard-korun-118408>.

European Court of Auditors. 'The EU's Finances'. European Court of Auditors, 29 April 2024. <https://www.eca.europa.eu/en/the-eu-finances>.

Eurostat. 'Average Full Time Adjusted Salary per Employee', 2022. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA\\_10\\_FTE\\_\\_custom\\_10657767/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_FTE__custom_10657767/default/table?lang=en).

———. 'GDP per Capita in PPS'. Eurostat, 29 April 2024. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table?lang=en&category=t\\_na10.t\\_nama10.t\\_nama\\_10\\_ma](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table?lang=en&category=t_na10.t_nama10.t_nama_10_ma).

———. 'Total General Government Revenue'. Eurostat, 29 April 2024. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00021/default/table?lang=en&category=t\\_gov.t\\_gov\\_gfs10.t\\_gov\\_a](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00021/default/table?lang=en&category=t_gov.t_gov_gfs10.t_gov_a).

Gnath, Katharina, Julia Bachtrögler-Unger, Mathias Dolls, Paul Schüle, Hannes Taubenböck, and Matthias Weigand. 'Evaluating EU Cohesion Policy Using Satellite Data'. Bertelsmann Stiftung, 2021. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/evaluating-eu-cohesion-policy-using-satellite-data-en>.

Úřad vlády ČR. 'Národní Efekty Implementace EU Fondů v letech 2007-2020: Simulace Model QUEST III'. Úřad vlády ČR, 29 April 2024. [https://vlada.gov.cz/assets/evropske-zalezitosti/analyzy-EU/211231\\_Narodni-dopady-EU-fondu-ekonomiku-CR-v-letech-2007-2020-pomoci-modelu-QUEST\\_1.pdf](https://vlada.gov.cz/assets/evropske-zalezitosti/analyzy-EU/211231_Narodni-dopady-EU-fondu-ekonomiku-CR-v-letech-2007-2020-pomoci-modelu-QUEST_1.pdf).