

# NÁRODNÍ KONVENT O EU

Podkladový materiál pro kulatý stůl v rámci  
Národního konventu o EU:

Střednědobá revize Víceletého finančního  
rámce, finanční plánování EU po roce 2020  
a princip European Added Value

Radomír Špok, Lubor Lacina, Zuzana Kasáková

## Úvod

Rozpočet Evropské unie přijímaný na sedm let v rámci tzv. víceletého finančního rámce (VFR) nedoznal za posledních několik dekád zásadních změn ve své struktuře. Z tohoto důvodu mnozí autoři<sup>1</sup> považují současné nastavení evropského rozpočtu za určitý historický relikv. Otázka vystoupení Spojeného království (UK) z Evropské unie a s ním související změna postavení některých členských zemí EU z hlediska jejich příspěvku do rozpočtu tak nabízí možnost členským státům EU reflektovat stále rostoucí nárůst cílů a priorit EU ve struktuře rozpočtu po roce 2020.

Tento podkladový materiál se věnuje několika otázkám spojeným s víceletým finančním rámcem Evropské unie, konkrétně jeho střednědobé revizi provedené Evropskou komisí, vyjednávání a podobě VFR po roce 2021 a principu evropské přidané hodnoty (*European Value Added, EVA*).

Rovněž se zabývá několika parciálními, avšak podstatnými záležitostmi. Jedná se o otázku principu flexibility rozpočtu EU a jeho perspektivy do budoucna, jakož i nadcházejícího Brexitu a dopadů tohoto kroku na současné postavení České republiky coby čistého příjemce z rozpočtu EU. Konkrétně je analyzován dopad Brexitu na čisté bilance členských států a EU a kohezní politiku.

Vzhledem ke svému rozsahu není účelem předkládaného podkladového materiálu provést vyčerpávající analýzu revize víceletého finančního rámce Evropské unie po roce 2020 a principu evropské přidané hodnoty. Jeho záměrem je podat jasné a uchopitelné vymezení diskusního rámce o možných dopadech nadcházejících rozpočtových jednání na unijní úrovni na Českou republiku pro účely debaty na kulatém stole Národního konventu o EU.

<sup>1</sup> Např. tzv. Sapirova zpráva, An Agenda for a Growing Europe, André Sapir, Brusel, 2003

Otázky, na něž by se diskuze v rámci kulatého stolu Národního konventu o EU měla zaměřit, jsou:

- 1. Jaké chápání, vč. odkazu na konkrétní politiky či nástroje, principu evropské přidané hodnoty by ČR měla prosazovat, aby pokud možno co nejlépe obhájila své priority při vyjednávání nového VFR?**
- 2. Jaké věcné priority by ČR měla prosazovat při vyjednávání příštího VFR po roce 2020 vzhledem k její postupně se měnící čisté pozici následkem socio-ekonomickému růstu v ČR a rovněž proměny její relativní pozice vůči ostatním členským státům EU (i v souvislosti s Brexitem)?**
- 3. Je ČR v blízké budoucnosti schopna používat efektivně unijní programy, jakými jsou například HORIZONT 2020 či CEF (ve své nekohezní části) a nové finanční nástroje, nebo by se i nadále měla soustředit především na podporu nástrojů založených na národních obálkách a grantovém financování?**

## Víceletý finanční rámec a jeho revize

Vyjednávání o víceletém finančním rámci, které se odehrává v sedmiletých cyklech, představuje náročný diplomatický proces, jenž zpravidla započíná dva až tři roky před samotným začátkem nového finančního období. V něm jednotliví zainteresovaní aktéři (tj. instituce EU a členské státy) hájí odlišné, a často protichůdné, zájmy.

Evropská komise prosazuje propojení celoevropských priorit s jednotlivými kapitolami rozpočtu EU a zároveň navýšení objemu centrálně spravovaných prostředků, např.

Nástroj pro propojení Evropy (*Connecting Europe Facility*, CEF), programy Erasmus+ či Horizont 2020. Evropský parlament obvykle požaduje zvýšení celkového objemu rozpočtu EU a jeho flexibilitu, stejně tak jako revizi příjmové stránky rozpočtu EU, na kterou sice nemá dosud přímý vliv, ale využívá jiné nástroje, jak svou vizi prosadit. Členské státy, které jsou čistými plátcí do rozpočtu EU, pak lpějí na nastavení a dodržování stropů u plateb do rozpočtu EU, zatímco členské státy v pozici čistých příjemců se snaží o zachování benefitů z rozpočtu EU. Všechny státy se pak shodují na potřebě určitých dohodnutých alokací pro členské země EU, tzv. národních obálek, především pak v oblastech společné zemědělské politiky (CAP) a kohezní politiky.

Právě zemědělská a kohezní politika zastávají v rozpočtu EU dominantní postavení a výdaje v těchto oblastech představují 78 % výdajů rozpočtu EU.<sup>2</sup> Vzhledem k rozsahu těchto politik tradičně navázaných na rozpočet EU je možnost podpory jiných politik velice omezena, a to i díky celkovým výdajovým stropům definovaných ve VFR.

Dalším klíčovým omezením rozpočtu EU je sedmileté období, na které je přijímán. Právě toto dlouhé časové období neumožňuje dostatečně rychle reagovat na změny ve společnosti a priority, které jsou v průběhu doby definovány a aktualizovány. Existují návrhy, aby byl rozpočet EU přijímán každoročně, jak je tomu v národních státech, nebo se toto období změnilo například na 5 let + 5 let tak, aby kopírovalo volební období Evropského parlamentu a funkční období Evropské komise. Toto řešení by dalo větší rozhodovací sílu jak Evropské komisi, tak Evropskému parlamentu. Na druhé straně by tím mohlo dojít ke zhoršení předvídatelnosti výdajů a upozadění postavení členských států.

Třetím specifickým rozpočtu EU je strop definovaný jako procento HND Evropské unie. Současný objem prostředků ve výši cca 1 % je na jedné straně zanedbatelný ve srovnání s poměrem velikostí národních rozpočtů vůči jejich HDP, na straně druhé se nominálně jedná o relevantní

<sup>2</sup> Počítáno k roku 2014. J. N. Ferrer and D. Rinaldi (2016): *The Impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event*. CEPS, No. 347.

částku např. s ohledem na finanční transfery do chudších členských zemí, které představují často i několik procentních bodů jejich HDP. Je zajímavé sledovat postupné posilování kompetencí institucí EU vůči národním vládám (např. od přijetí Maastrichtské smlouvy) ve srovnání se zamrzlým stropem příjmů rozpočtu EU. Porovnáme-li 1 % HND rozpočtu EU s velikostí federálního rozpočtu USA (cca 30 % HND) či národními rozpočty členských zemí EU (cca 40 % až 50 % HND), uvědomíme si lépe omezený manévrovací prostor Evropské komise při stanovování finančních alokací pro jednotlivé politické priority EU a využívání volných prostředků pro řešení neočekávaných krizí.

S nastavováním politických priorit se pojí i další důležitá otázka. Tou je postavení Evropské komise. Komise vystupuje nejen jako regulatorní a kontrolní orgán (strážce smluv), ale čím dál více nastavuje politické priority a hledá společná evropská řešení ve vybraných oblastech. Je ovšem iluzorní očekávat celoevropské řešení ze strany Komise, za podmínky zamrzlých výdajových stropů a omezené flexibility rozpočtu EU.

Současný VFR 2014-2020 byl přijat v roce 2013 s důrazem na investování do klíčových oblastí s vysokou evropskou přidanou hodnotou a s cílem podpořit hospodářský růst a vytváření pracovních míst. Dále se zaměřil na posílení vztahu mezi rozpočtem EU a strukturálními reformami v členských zemích EU prostřednictvím kondicionalit a návaznosti na celoevropskou strategii Evropa 2020.

Evropská komise nyní zveřejnila 14. září 2016 revizi stávajícího finančního rámce. Tuto revizi předpokládá nařízení Rady č. 1311/2013 ze dne 2. prosince upravující pravidla víceletého finančního rámce na období 2014–2020, zejména v článku 2.

Komise ve sdělení k této revizi konstatuje, že EU čelí několika aktuálním výzvám, které nezbytně ovlivňují rozpočet EU. Konkrétně se jedná o nutnost posílení evropské ekonomiky, zajištění bezpečnosti jak uvnitř EU, tak i na jejích vnějších hranicích, zvládnutí migrace a otázek s ní spojených a v neposlední řadě i klimatické změny, včetně jejich příčin a následků.

Komise ve své zprávě konkrétně navrhuje:

- intenzivně se věnovat migrační krizi s cílem zvládnout migrační toky a posílit finanční prostředky v této oblasti;
- zvýšit alokaci pro nástroj flexibility (*Flexibility Instrument*) a pro rezervu nouzové pomoci (*Emergency Aid Reserve*);
- odstranit omezení pro efektivnější čerpání rozpočtových rezerv z předchozích let;
- vytvořit krizovou rezervu EU (*European Union Crisis Reserve*) pro řešení neočekávaných a nepředvídatelných událostí.

Komise rovněž identifikovala několik oblastí, ve kterých by mělo dojít k navýšení finanční alokace. Jedná se o vybrané komunitární programy a specifické fondy, jakými jsou např. Evropský fond pro strategické investice (*European Fund for Strategic Investments*), Horizont 2020, Nástroj pro propojení Evropy, Erasmus+, COSME a Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí (*Youth Employment Initiative*, YEI).

Pro podporu oblastí v sousedství Evropské unie navrhuje Komise vytvořit Evropský fond pro udržitelný rozvoj (*European Fund for Sustainable Development*, EFSD) s cílem podporovat investice v této oblasti. Nově vytvořený fond by měl zahrnovat i záruky pro investory. Jedná se o jedno z opatření s cílem omezit migraci a řešit příčiny migrace přímo v daném regionu (např. prostřednictvím podpory lokální ekonomiky a spoluprací se soukromým sektorem).

Komise také konstatuje, že nedostatečné čerpání evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) v počátečních letech rozpočtového období ze strany členských zemí povede k velkým rozpočtovým rezervám, které mohou být využity pro jiné účely. Nicméně důsledkem těchto kroků by byl velký tlak na dodatečné zdroje do rozpočtu EU na konci VFR, kdy se očekává maximální čerpání ESIF, a to i díky obecnému pravidlu N+3 v tomto období. Komise vyvíjí tlak na členské země EU, aby zrychlily čerpání prostředků z ESIF.

Komise pozitivně hodnotí program *Youth Employment Initiative* a navrhuje zvýšit jeho finanční prostředky o 1 mld. EUR na roky 2017–2020. Hlavním argumentem je více než 1,3 milionů mladých lidí, kteří již využili podporu z tohoto fondu na podporu dalšího vzdělávání a zapojení se na trh práce.

Ve srovnání s kohezní politikou a nedostatečným čerpání ESIF ze strany členských zemí EU Evropská komise kladně hodnotí zájem o prostředky z některých komunitárních programů, např. CEF, ERASMUS+, COSME a Horizont 2020, kde hodnota podaných projektů výrazně převýšila alokované prostředky. Komise proto navrhuje zvýšit rozpočtové alokace také pro tyto programy.

## Jaké chápání, vč. odkazu na konkrétní politiky či nástroje, principu evropské přidané hodnoty by ČR měla prosazovat, aby pokud možno co nejlépe obhájila své priority při vyjednávání nového VFR?

Téma evropské přidané hodnoty (EVA) je v poslední době velice diskutované. Bylo klíčové při přípravě současného VFR a očekává se, že jeho důležitost poroste i při vyjednávání o následujícím finančním rámci. Bohužel tento pojem není dostatečně definován. Obvykle se jím rozumí přidaná hodnota nad tou, která byla vytvořena na národní úrovni, resp. která je použitelná v širším rámci než na regionální či národní úrovni. Další definice vychází z dopadů programů na úrovni EU. Má-li konkrétní program celoevropský dopad, lze pak hovořit o EVA. Třetí definice vychází z logiky společné akce na úrovni EU, která je smysluplnější než akce na úrovni národní. Taková společná akce pak může mít evropskou přidanou hodnotu. V podstatě

se v tomto případě jedná o určité doplnění principu subsidiarity.

Evropská komise definuje pojem EVA jako vztah mezi národními cíli, doporučeními pro jednotlivé země (*country specific recommendations*) a cíli evropské strategie Evropa 2020. Je potřeba zdůraznit, že právě existence evropské strategie Evropa 2020 a rozpočtová návaznost na stanovené prioritní oblasti je v tomto období novinkou a reálným příspěvkem k vyšší evropské přidané hodnotě.

Pro období od roku 2021 se očekává snaha Komise integrovat předem definované cíle EU do jednotlivých kapitol rozpočtu EU a posílit tak EVA. Komise se rovněž bude snažit zvýšit objem centrálně spravovaných prostředků, např. CEF, Erasmus+ či Horizont 2020.

Nicméně zaznívají i kritické hlasy týkající se EVA.<sup>3</sup> Například Evropský parlament kritizuje definici EVA jako příliš ekonomickou. Hlavním argumentem je, že existují přesahy (*non-financial spillovers*), které jsou často podceňovány, mohou však hrát podstatnou roli. Příkladem takových přesahů jsou příklady dobré praxe nebo administrativní reformy. Přílišný důraz na striktně ekonomické evaluace evropského semestru a doporučení pro jednotlivé země vede dle kritiků k nedostatečné objektivizaci a odlišným závěrům národních analýz se studii Evropské komise.

Jak již bylo uvedeno, rozpočet EU je v rámci VFR přijímán na sedm let. Zatímco předvídatelnost a stabilita jsou nepochybně výhodami takového kroku, v případě neočekávaných událostí se z příliš rigidního rozpočtu stává překážka neumožňující operativně reagovat. Proto bylo při vyjednávání současného VFR přistoupeno k několika opatřením zvyšujícím flexibilitu rozpočtu EU. Ty již byly od roku 2014 otestovány v případě pomoci zemědělcům postiženým zákazem dovozu evropských potravin do Ruska, při podpoře Ukrajiny, pomoci mladým nezaměstnaným (prostřednictvím programu *Youth Employment Initiative*) či navýšením prostředků na zvládnutí migrační krize.

<sup>3</sup> Mijs Arnout, Adriaan Schout (2015): *Flexibility in the EU Budget: Are there Limits? Clingendael Report*. Netherlands Institute for International Relations.

Nástrojů flexibility tedy existuje v oblasti výdajů z rozpočtu EU celá řada:

- Nástroj flexibility (*Flexibility Instrument*) – max. 471 mil EUR ročně;
- flexibilita pro platby – nevyužité platby mohou být převedeny do dalšího účetního období;
- flexibilita pro programy *Youth Employment Initiative*, Horizont 2020, Erasmus+ a COSME;
- flexibilita v rámci společné zemědělské politiky;
- Rezerva nouzové pomoci (*Emergency Aid Reserve*) určenou pro nečlenskou zemi EU, která potřebuje náhlou pomoc;
- Evropský fond solidarity (*EU Solidarity Fund*) umožňující podporu členským zemím EU čelícím např. přírodní katastrofě.

Ačkoli konkrétní nástroje existují, poptávka po navýšení rozpočtu EU výrazně převyšuje možnosti jeho flexibility. Z tohoto důvodu jsou vytvářeny fondy stojící mimo rozpočet EU, které mají konkrétní zaměření (např. Trust Fund pro Sýrii, Trust Fund pro Středoafričku republiku či tradiční nástroj – Evropský rozvojový fond).

Otázka flexibility je v současnosti primárně diskutována s ohledem na možnosti přesunu prostředků mezi jednotlivými rozpočtovými kapitolami, což je řešení preferované např. Evropskou komisí. Další možností je flexibilita, která by umožnila navýšení schválených stropů na příjmové stránce rozpočtu. Tato druhá varianta je však stále pro mnoho členských zemí EU do jisté míry tabu, nicméně praktickým řešením je právě vytváření *ad hoc* fondů stojících mimo rozpočet EU. Není jasné, do jaké míry bude tato praxe aplikována i v dalším VFR, revizní zpráva ze strany Komise však naznačuje další posun tímto směrem.

Jinou otázkou týkající se flexibility mezi jednotlivými rozpočtovými kapitolami je, zdali má smysl přesouvat finanční prostředky z těch kapitol, které vykazují vysokou EVA (např. CEF, Erasmus+, Horizont 2020). Vzhledem k národním obálkám pro jednotlivé členské země v rámci společné zemědělské politiky a kohezní politiky je manévrovací prostor pro Komisi velice omezený a volné zdroje ve výdajích rozpočtu EU chybějí.

Je velice těžké posílit flexibilitu v rozpočtu EU, jehož struktura se nezměnila desítky let. Jsou státy, které nedopustí snížení prostředků pro společnou zemědělskou politiku, zatímco jiné budou i nadále preferovat politiku soudržnosti. Je proto pravděpodobnější, že i po roce 2020 bude pokračovat trend vytváření *ad hoc* fondů a finančních nástrojů stojících mimo oficiální strukturu rozpočtu EU. Evropská komise ve své revizní zprávě naznačila snahu vytvářet další *ad hoc* fondy (*trust funds*) pro konkrétní politiky a prodloužit fungování Evropského fondu pro strategické investice (EFSI), známého jako Junckerův plán, do roku 2020 a možná i dále. Jak bude fungovat EFSI ve srovnání s ESIF v rámci kohezní politiky?

O intenzivnějším využití finančních nástrojů se hovoří již poměrně dlouho. Je možné, že i hospodářská, sociální a teritoriální soudržnost bude v budoucnu více podporována prostřednictvím konkrétních fondů v kombinaci s dalšími nástroji (např. ve spolupráci s Evropskou investiční bankou). V takovém případě je ovšem pravděpodobné, že formou takové podpory budou spíše nízkouročené půjčky a záruky než granty a dotace.

Je nutné dodat, že součástí Junckerova investičního plánu je zaktivizovat a provázat i ostatní finanční toky v rámci EU. Jedná se například o Evropský rozvojový fond, Evropský stabilizační mechanismus (ESM), nástroje monetární politiky Evropské centrální banky i prostředky Evropské investiční banky či Evropské banky pro obnovu a rozvoj. Je namístě se ptát, do jaké míry je taková ambiciózní snaha realistická.

Zajímavým problémem je prolínání některých nástrojů rozpočtu EU. Například financování výzkumu a vývoje je financováno jak v rámci politiky soudržnosti na úrovni členských zemí EU, tak i centrálně prostřednictvím programu Horizont 2020. Obdobně i klíčová dopravní infrastruktura je financována jak z programu CEF, tak Kohezního fondu v jednotlivých zemích. Je otázkou, zdali tuto dvoukolejnou podporu konkrétních oblastí nespojit. Na druhé straně pak stojí otázka, jaké prostředky budou garantovány pro konkrétní členskou zemi.

## Jaké věcné priority by ČR měla prosazovat při vyjednávání příštího VFR po roce 2020 vzhledem k její postupně se měnící čisté pozici následkem socio-ekonomického růstu v ČR a rovněž proměny její relativní pozice vůči ostatním členským státům EU (i v souvislosti s Brexitem)?

Vraťme se nyní k vyjednávání o následujícím VFR a sledujme jej z perspektivy principu flexibility. Rozpočet EU musí udržet napětí mezi potřebou krátkodobé flexibility při řešení aktuálních krizí a problémů a dlouhodobých závazků pro určité cíle a politiky. Flexibilitu na výdajové straně vždy velice podporoval Evropský parlament s cílem zvýšit celkové výdaje rozpočtu EU. Na druhé straně Rada nebyla při jednání o současném VFR příliš nakloněna zvětšování flexibility, nakonec však k podpoře flexibility přistoupila výměnou za snížení celkových příjmů rozpočtu EU. Rozhodující slovo při jednání o následujícím VFR však budou mít pravděpodobně členské státy, které jsou čistými plátcí. Bude primárně na nich, zdali obhájí před svými voliči zvýšení evropského rozpočtu za účelem společného řešení aktuálních problémů (např. migrace, bezpečnost apod.).

Během příští vyjednávání o VFR bude zcela jistě otevřena i možnost vytvoření rozpočtu pro země Eurozóny. Nápad je to logický. Zásahy v oblasti monetární politiky je potřeba balancovat mohutnější fiskální politikou. Tuto variantu zmiňuje i poměrně vlivná Zpráva pěti prezidentů z června 2015.<sup>4</sup> Jakým způsobem by byl takovýto rozpočet doplňkový k hlavnímu rozpočtu EU? Znamenalo by to navýšení celkové výše rozpočtů EU a Eurozóny? A v neposlední řadě – zůstal by zachován princip, že Evropský parlament nemá slovo v otázkách rozpočtových příjmů, jinými slovy že nemá pravomocí stanovovat daňové povinnosti?

## Dopady Brexitu na příjmy rozpočtu EU a čisté bilance členských zemí

Dopad Brexitu na rozpočet EU nebude klíčový. Díky rabatu Británie se čistý pokles očištěný o příjmy Británie pohybuje kolem 7 miliard EUR ročně.<sup>5</sup> Jedná se tedy o méně než 5 % výdajů rozpočtu EU, což představuje téměř stejnou částku, kterou Německo každoročně vloží navíc do rozpočtu EU jako největší čistý přispěvatel. I tato relativně nízká suma však bude muset být doplněna zbývajících členskými zeměmi, aby rozpočet EU mohl plnit všechny dohodnuté závazky.

Zátěž pro zbývajících 27 zemí bude záviset na dvou okolnostech. Termínu vystoupení UK a nastavení nových vztahů mezi UK a EU. Pokud bude proces zahájen až v roce 2017 a bude trvat dva roky, bude nutné dofinancovat příspěvek Británie pouze v posledních dvou letech VFR, s výjimkou programů uplatňujících pravidla n+2 a n+3, které budou dofinancovány až do roku 2023.<sup>6</sup> Existuje však také možnost dohody mezi EU a UK na dokončení financování většiny programů až do konce VFR. Samostatnou možností je pak možnost nastavení dohody mezi EU a UK v podobě členství v Evropském hospodářském prostoru a příspěvků do rozpočtu EU na podobných kritériích jaké má dnes například Norsko.

Nyní se zaměříme na simulaci dopadu vystoupení Británie na příjmy a výdaje rozpočtu a simulaci čistých bilancí v případě dvou scénářů – úplného vystoupení Británie a systému příspěvků UK do rozpočtu EU jako člena Evropského hospodářského prostoru. Zároveň se krátce podíváme, jaký dopad může mít vystoupení UK na politiku soudržnosti, především z pohledu regionů NUTS 2.

Čisté bilance jsou nejcitlivější položkou při vyjednávání VFR. Simulace dopadu vystoupení UK na čisté bilance je tedy druhým důležitým pohledem, jak se projeví vystoupení UK na rozpočtu EU. V případě, že by si UK vyjednalo statut podobný Norsku (člen Evropského hospodářského prostoru), s příspěvky do rozpočtu EU založenými

<sup>4</sup> Autoři této zprávy jsou: Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Mario Draghi, Martin Schulz a Jeroen Dijsselbloem.

<sup>5</sup> Všechny uvedené výpočty vycházejí z rozpočtu EU pro rok 2014, tedy prvního roku VFR. Hodnoty v budoucnu se mohou částečně

lišit v závislosti na vývoji kurzu libry k euru, na vývoji britského HND a míře inflace.

<sup>6</sup> Samozřejmě za předpokladu, že UK bude plnit povinnosti členské země až do okamžiku formálního ukončení členství v EU.

na velikosti HND země, došlo by ke snížení příspěvků UK pouze o 3,4 miliardy EUR.

Z tabulky 2 lze vyčíst, že největší dopad bude mít „nulový scénář“ (UK nebude dále přispívat do rozpočtu EU) na Německo. Jeho čistá bilance vzroste o cca 2,5 miliardy EUR ročně. Německo tak nadále zůstane největším absolutním přispěvatelem do rozpočtu EU, následováno Francií. V relativním vyjádření pak největší nárůst čisté bilance nastane u Lucemburska (18,05), Rakouska (15,48), Malty, Kypru a Dánska o více jak 10 %.

V případě České republiky jde o nárůst o 5,39 %, což v absolutním vyjádření činí 74,6 mil. EUR ročně. Česká republika by si tedy každý rok až do konce VFR o tuto částku snížila svou čistou pozici vůči rozpočtu EU. Čistá pozice ČR by tak zůstala i nadále výrazně kladná.

Ve scénáři, ve kterém bude UK dále přispívat do rozpočtu EU například v podobě závazků člena EHP, dochází u většiny zemí také ke zhoršení čisté bilance, ale v menším rozsahu než ve scénáři bez jakéhokoliv příspěvku. V případě ČR se jedná o nárůst čisté bilance o 31,6 milionů EUR ročně.

U vybraných zemí dochází v obou scénářích ke zlepšení bilance. Překvapivý je nízký, ale pozitivní dopad na Nizozemsko. Záporné čisté bilance dále vykazuje v obou scénářích Bulharsko, Řecko, Lotyšsko a v případě scénáře snížených příspěvků UK jako člena EHP se pak do této skupiny ještě přidává Estonsko, Španělsko, Portugalsko a Rumunsko.

Pohled na změny čistých bilancí v obou scénářích může také napovědět, jaká bude pozice jednotlivých členských zemí při vyjednávání podmínek budoucí podoby vztahu EU a UK. Pokud bychom brali v potaz pouze kritérium dopadu Brexitu na rozpočet EU, tak jednoznačně lépe vychází varianta pokračování spolupráce v podobě členství UK v EHP nebo jiné podobě účasti na vybraných politikách EU s příspěvkem UK do rozpočtu EU.

### *Odhad dopadu Brexitu na kohezní politiku*

V současné podobě je v EU28 statisticky vyčleněno 276 regionů soudržnosti na úrovni NUTS 2, což je základní statistická jednotka pro vymezení nároku regionu čerpat prostředky z rozpočtu EU. Z toho 40 regionů NUTS 2 se nachází v UK. Předběžné analýzy ukazují marginální dopad vystoupení UK na plnění kritérií pro čerpání prostředků z politiky soudržnosti. Změny se dotknou pouze Francie, Itálie, Španělska a Bulharska. Tři francouzské regiony a regiony Umbria a Sardínie v Itálii se posunou z kategorie tzv. přechodového regionu do kategorie více rozvinutého regionu. Španělský region Alicante a jeden region NUTS 2 v Bulharsku změní postavení z málo rozvinutého regionu na region v přechodné fázi.<sup>7</sup>

Oba výše uvedené scénáře jsou založeny na několika předpokladech. Za ideální je možno považovat situaci, kdy UK dokončí stávající VFR (do roku 2020) včetně svých příspěvků. Není však jisté, zda nedojde k vyhocení situace při každoročním projednávání rozpočtu EU na další rok VFR. Nepředvídatelná je také britská vyjednávací pozice a skutečnost, jaký vztah uzavře Spojené království s EU po svém vystoupení.

Pesimistický scénář, předpokládající okamžité zastavení příspěvků UK do rozpočtu EU již od roku 2017, nabízí srovnání s dopady rozšíření o země střední a východní Evropy. Nárůst počtu zemí s výrazně nižší ekonomickou úrovní znamenal růst čistých bilancí pro země jako Německo, Rakousko, Švédsko a Nizozemsko, na druhé straně pokles bilancí pro země kohézní čtyřky – Řecko, Irsko, Španělsko a Portugalsko. Přesto se EU s těmito výraznými změnami vypořádala. Podobně jsou uvedené korekce čistých bilancí v absolutním vyjádření zanedbatelné ve srovnání s celkovými náklady krize eurozóny nebo uprchlické krize.

EU27 by měla využít dobu do vystoupení UK k reformě příjmů i výdajů rozpočtu EU, aby podoba nového VFR více odpovídala potřebám eurozóny a budované fiskální unie.

<sup>7</sup> Méně rozvinuté regiony, jejichž HDP je nižší než 75 % průměru EU-27; tzv. přechodové regiony, jejichž HDP se pohybuje v rozmezí

75 – 90 % průměru EU-27; více rozvinuté regiony, jejichž HDP je vyšší než 90 % průměru HDP.

## Je ČR v blízké budoucnosti schopna používat efektivně unijní programy, jakými jsou např. Horizont 2020 či CEF (ve své nekohezní části) a nové finanční nástroje, nebo by se i nadále měla soustředit především na podporu nástrojů založených na národních obálkách a grantovém financování?

Jednotliví aktéři v České republice mají možnost využívat unijní programy. Jedná se o příležitosti, které napomáhají prohlubovat spolupráci mezi českou stranou a zahraničím. Pomocí těchto programů může Česká republika zvyšovat v jednotlivých oblastech svou konkurenceschopnost a stát se atraktivnějším partnerem pro zahraniční spolupráci.

V případě programu Horizont 2020, který je v současném VFR novým programem, se čeští aktéři učí, jak tento program využívat. Z dosavadního průběhu se ukazuje, že zájem o podporu v tomto programu roste. I přes náročnou administrativu vyžadující důkladnou přípravu projektu nejen na české straně, ale i zahraničních partnerů, získané finanční prostředky umožňují zvyšovat kvalitu vědy v České republice. Důležitá v tomto ohledu je podpora univerzit, aby byly vytvořeny dostatečné podmínky pro předkládání kvalitních projektů. I žadatelé z České republiky ať již v roli partnerů či koordinátorů projektů byli ovlivněni nedostatkem financí na tento program. Byť jejich programy byly hodnoceny jako kvalitní, finanční podpora nebyla udělena.

Obdobně velký přínos lze spatřit v programu Erasmus+, který umožňuje jak studentskou, tak akademickou mobilitu nejen formou studijních či výzkumných pobytů, ale také formou praktických stáží. I tento program vede ke zvyšování kvality vědy a výuky a je v České republice efektivně využíván. Rovněž v souvislosti

s vystoupením Spojeného království z EU by bylo vhodné a žádoucí, aby UK zůstalo v tomto programu aktivně zapojeno.

Pokud jde o rozhodnutí, zda podporovat unijní programy, či dát přednost národním obálkám, lze konstatovat, že oba nástroje financování se svou podporou v některých oblastech protínají. Z hlediska efektivního využívání prostředků z rozpočtu EU by bylo žádoucí onu dvojkolejnost odstranit. Na druhé straně je nutné brát v potaz dva okruhy problémů. První se týká otázky, jakým způsobem zajistit, aby určité prostředky byly garantovány pro daný členský stát a ten měl jistotu, že finanční prostředky na prioritní oblasti získá. Druhý pak využívání principu flexibility, který byl zmiňován výše.

## Závěr

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



## Literatura

- Bachtler, J. and I. Begg (2016): *Cohesion and Cohesion Policy in the UK: What might Brexit entail?*, Policy Brief prepared for the initiative on the UK in a Changing Europe, based at King's College London and funded by the Economic and Social Research Council (ESRC).
- European Commission (2016) *Georgieva Kristalina: Keynote Speech at the conference in Amsterdam.*
- Evropská komise (2016): *Sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu a Radě o průběžné revizi víceletého finančního rámce 2014–2020* (COM 2016 603 final), Brusel.
- Ferrer, J. N. (2016): *Briefing Paper for the Presidency Conference on the Multiannual Financial Framework*, CEPS.
- Ferrer, J. N. – Rinaldi, D. (2016): *The Impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event*. No. 347. CEPS.
- Mijs Arnout, Adriaan Schout (2015): *Flexibility in the EU Budget: Are there Limits? Clingendael report*, Netherlands Institute of International Relations.
- Návrh rozhodnutí Rady doplňující nařízení č. 1311/2013 o víceletém finančním rámci pro roky 2014–2020 (2016/0283 APP), Brusel, září 2016.



Spolufinancováno  
v rámci programu  
Evropské unie „Evropa  
pro občany“

## Přílohy

**Tabulka 1: Příspěvky a příjmy UK do a z rozpočtu EU (rok 2014)**

	<b>Příjmy UK (miliardy EUR)</b>
Zemědělská politika EU	3,952
Regionální politika	1,723
Podpora konkurenceschopnosti z toho Horizon2020	1.023 748
Ostatní z toho Občanství a bezpečnost	286 137
<b>Celkové příjmy UK</b>	<b>6.985</b>
	<b>Příspěvky UK do rozpočtu (miliardy EUR)</b>
Tradiční vlastní zdroje a cla	2.731
Příspěvek založený na DPH	2.933
Příspěvek založený na HND	14.525
Britský rabat	-6.066
Přízpůsobení pro oblast Spravedlnosti a vnitřních záležitostí	-50
<b>Celkový příspěvek UK do rozpočtu EU</b>	<b>14.072</b>
<b>Celkový pokles příjmů v důsledku Brexitu</b>	<b>7.087</b>

Zdroj: Data Evropské komise

**Tabulka 2: Simulace změn v čistých bilancích po vystoupení UK. Scénář A – příspěvky UK = 0, scénář B – příspěvky UK jako člena EHP, dle dat v rozpočtu 2014**

Země	Scénář A (změna čistých bilancí bez příspěvku UK)		Scénář B (změna čistých bilancí s příspěvky UK jako člena EHP)	
	milióny EUR	% změna	milióny EUR	% změna
Belgie	+191,9	+4,98	+72,0	+1,93
Bulharsko	-4,9	-1,24	-17,1	-4,43
ČR	+74,6	+5,39	+31,6	+2,36
Dánsko	+265,4	10,71	+186,5	+7,77
Estonsko	+5,6	+3,05	-0,1	-0,03
Finsko	+187,0	+9,52	+126,2	+6,63
Francie	+1477,2	+7,02	+827,9	+4,06
Chorvatsko	+22,7	+5,53	+10,2	+2,57
Irsko	+104,4	+6,83	+56,8	+3,84
Itálie	+791,9	+5,22	+311,1	+2,12
Kypr	+17,9	+11,13	+13,0	+8,32
Litva	+12,2	+3,67	+1,7	+0,53
Lotyšsko	-13,5	-5,38	-20,6	-9,20
Lucembursko	+51,1	+18,05	+42,3	+15,43
Maďarsko	+63,9	+6,70	+33,9	+3,67
Malta	+8,2	+11,14	+6,0	+8,32
Německo	+2562,0	+9,03	+1676,4	+6,10
Nizozemsko	-71,7	-1,13	-269,0	-4,39
Polsko	+207,3	+5,55	+89,3	+2,47
Portugalsko	+26,2	+1,58	-24,8	-1,54
Rakousko	+493,0	+15,48	+395,0	+12,80
Rumunsko	+24,3	+1,77	-19,3	-1,45
Řecko	-59,4	-3,36	-112,6	-6,57
Slovensko	+57,2	+8,38	+35,2	+5,32
Slovinsko	+30,6	+8,57	+19,7	+5,69
Španělsko	+141,2	+1,39	-172,3	-1,76
Švédsko	+421,3	+9,91	+288,7	+0,07

Zdroj: CEPS (2016)