

Příprava finančního rámce EU na roky 2007-2013, pozice ČR a podoba regionální politiky

Petr Zahradník, Jan Jedlička

EU Office České spořitelny

EU OFFICE

Česká spořitelna, a.s.

Poláčkova 1976/2

140 00 Praha 4

tel.: +420 261 073 308

fax: +420 261 073 004

EU_office@csas.cz

<http://www.csas.cz/eu>

Petr Zahradník

+420 261 073 019

pzahradnik@csas.cz

Jan Jedlička

+420 261 073 484

jjedlicka@csas.cz

Alena Smolíková

+420 261 073 308

asmolikova@csas.cz

Obsah:

Úvod	3
Stávající finanční perspektiva na roky 2000-2006	4
Návrh finanční perspektivy na období 2007-2013	6
Odhadovaná pozice ČR na období 2007-2013	9
<i>Pozice České republiky ve stávající finanční perspektivě.....</i>	<i>9</i>
<i>Pozice ČR v budoucí finanční perspektivě 2007-2013</i>	<i>9</i>
<i>Dopady přílivu peněz z EU na domácí ekonomiku</i>	<i>10</i>
Budoucí perspektiva regionální a kohezní politiky EU.....	11
<i>Jaké klíčové změny se připravují?.....</i>	<i>11</i>
1. <i>Cíl konvergence.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Cíl regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost</i>	<i>13</i>
3. <i>Cíl evropská územní spolupráce</i>	<i>13</i>
<i>Regionální HDP v ČR: aktualizace a šance regionů v příštím programovacím období ..</i>	<i>15</i>

Úvod

Jednou z hlavních priorit nastoupivšího lucemburského předsednictví EU je i nalezení dohody o budoucí podobě finanční perspektivy na léta 2007 až 2013. Podle návrhu Evropské komise pozice České republiky jako čistého příjemce z Evropského rozpočtu výrazně posílí.

Evropský rozpočet je hlavním finančním nástrojem realizace politik Evropské unie a naplňování jejího poslání. Přitom ještě do roku 1967 byly vlastně rozpočty tři, pro všechny tři Společenství (Evropské hospodářské společenství, Evropské společenství uhlí a oceli a Euroatom). Teprve Slučovací smlouvou byla všechny tři rozpočty sloučeny do jediného.

Od rozpočtu suverénního státu se však podstatně liší, a to jak strukturou, tak velikostí. Jeho výdaje spíše připomínají specificky zaměřený fond, který se orientuje zejména na podporu zemědělství a zvyšování soudržnosti často nesourodých regionů. Vlastní příjmy mají zase výrazně příspěvkový charakter, tzv. tradiční vlastní zdroje tvoří malý podíl. Z hlediska velikosti Evropský rozpočet mírně přesahuje 1 % hrubého národního důchodu, naproti tomu členské státy mají rozpočty ve výši necelých 50 % HDP.

Od roku 1988 jsou roční rozpočty EU sestavovány ve formě finančních perspektiv = víceletých finančních rámců. První finanční perspektiva byla pětiletá a vztahovala se k období 1988-1992, dále následovaly dvě sedmileté na roky 1993-1999 a 2000-2006. Finanční perspektiva udává stropy výdajů pro jednotlivé rozpočtové hlavy na každý rok. V průběhu daného období pak na základě aktuálních ekonomických údajů a očekávání se výdaje upravují. Jednou z hlavních zásad Evropského rozpočtu je zásada vyrovnanosti – příjmy a výdaje rozpočtu musí být v rovnováze.

Stávající finanční perspektiva na roky 2000-2006

Aktuální finanční perspektiva se vztahuje od začátku 2000 do konce roku 2006. Její finální verze byla dohodnuta na summitu EU v Berlíně v březnu 1999. Strop vlastních zdrojů rozpočtu byl stanoven na 1,24 % hrubého národního důchodu Společenství a udává výdaje ve stálých cenách roku 1999. Finanční perspektiva má osm hlav. Hlav bylo původně sedm, poté byly rozšířeny o hlavu osm „Výdaje na rozšíření“, která zahrnuje rozpočtové kompenzace novým členskými zeměmi (ostatní výdaje na rozšíření byly rozpuštěny do jednotlivých hlav).

Tento finanční rámec počítal s přistoupením šesti nových členských států (ČR, Polsko, Maďarsko, Kypr, Slovinsko, Estonsko). Vstupní vyjednávání však nakonec vyústila v rozšíření o desítku zemí od května 2004. Díky tomu musel být upraven finanční rámec na období od roku 2004 do roku 2006 – úpravy byly dohodnuty na Kodaňském summitu EU v prosinci 2002.

Finanční perspektiva 2000-2006 upravená po rozšíření na EU-25

v mil. EUR, stálé ceny 1999

příděly na závazky	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Hlava 1: Zemědělství	40 920	42 800	43 900	43 770	44 650	45 675	45 805
Společná zemědělská politika	36 620	38 480	39 570	39 430	38 740	39 611	39 622
Rozvoj venkova	4 300	4 320	4 330	4 340	5 910	6 064	6 183
Hlava 2: Strukturální operace	32 045	31 455	30 865	30 285	35 718	36 579	38 052
Strukturální fondy (vč. nástroje pro severní Kypr)	29 430	28 840	28 250	27 670	30 571	31 899	32 703
Kohezní fond	2 615	2 615	2 615	2 615	5 147	4 680	5 349
Hlava 3: Vnitřní politiky	5 930	6 040	6 150	6 260	7 891	8 112	8 226
Hlava 4: Vnější vztahy	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
Hlava 5: Administrativa	4 560	4 600	4 700	4 800	5 403	5 558	5 712
Hlava 6: Rezervy	900	900	650	400	400	400	400
Měnové rezervy	500	500	250	0	0	0	0
Rezervy nálehavé pomoci	200	200	200	200	200	200	200
Garanční rezervy	200	200	200	200	200	200	200
Hlava 7: Předvstupní pomoc	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Zemědělství	520	520	520	520	-	-	-
Předvstupní strukturální nástroj	1 040	1 040	1 040	1 040	-	-	-
Phare	1 560	1 560	1 560	1 560	-	-	-
Hlava 8: Výdaje na rozšíření	-	-	-	-	1 273	1 173	940
Příděly na závazky celkem	92 025	93 475	93 955	93 215	103 045	105 218	106 865
Příděly na platby celkem	89 600	91 110	94 220	94 880	100 800	101 600	103 840
Příděly na platby k HND	1,07%	1,08%	1,11%	1,10%	1,08%	1,06%	1,06%
Rezerva na nepředvídatelné výdaje k HND	0,17%	0,16%	0,13%	0,14%	0,16%	0,18%	0,18%
Strop vlastních zdrojů k HND	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Pozn: včetně výdajů určených pro severní část Kypru vyplacených pro případ vyřešení sporů rozdělujících ostrov,
Zdroj: Evropská komise

Dohadování o úpravě finanční perspektivy nebylo vůbec jednoduché. Vyjednávající nových členských zemí měli zájem o co největší zisky pro své státy. Zástupci „starších“ členských zemí zase v době ekonomické stagnace měli zájem spíše na úsporách.

Vážným kamenem úrazu se ukázala být největší rozpočtová položka – výdaje na společnou zemědělskou politiku, zejména přímé platby zemědělcům. Bylo dohodnuto, že budou zaváděny postupně. V roce 2004 zemědělci nových členů obdrží 25 % výše přímých plateb v EU-15 a na plnou úroveň se dostanou až v roce 2013.

Rovněž u výdajů na strukturální operace si vyjednávači nových členů představovali větší částky. Komise argumentovala sníženou absorpční kapacitou nově vstupujících zemí, které neměly dostatečné zkušenosti. Oproti průměru EU noví členové logicky získali relativně více peněz z kohezního fondu než ze strukturálních fondů. Příjmy z Evropského rozpočtu na vnitřní politiky jsou určeny jednak na pokračování financování komunitárních programů (např. věda), jednak na budování institucí (např. posilování soudnictví, ochrana finančních zájmů Společenství a boj proti podvodům). Některých nových členských zemí kromě České republiky se týká i finanční pomoc na odstavení jaderných elektráren či příspěvek na budování Schengenského systému. Zvláštní kapitolou jsou dočasné rozpočtové kompenzace, které mají zabránit, aby se noví členové v prvních letech v EU dostali do pozice čistých plátců do evropského rozpočtu.

Návrh finanční perspektivy na období 2007-2013

První podoby budoucí finanční perspektivy se objevily v únoru 2004, kdy Evropská komise vydala Sdělení „Budování společné budoucnosti – politické výzvy a rozpočtové prostředky rozšířené Unie na období 2007-2013“. V něm Komise vyjadřuje priority rozvoje EU na dané období a přiřazuje k nim plánované finanční zdroje.

Navrhované priority EU:

- 1) Integrace jednotného trhu do širšího cíle udržitelného rozvoje, mobilizace ekonomických, sociálních a environmentálních politik. Cílem priority, která bude financována z nových rozpočtových hlav 1 a 2, jsou konkurenceschopnost, soudržnost a ochrana a řízení přírodních zdrojů.
- 2) Vložení reálného smyslu ke konceptu evropského občanství dokončením území svobody, spravedlnosti, bezpečnosti a přístupu k základním veřejným zbožím a službám – financováno novou rozpočtovou hlavou 3.
- 3) Zavedení souvislé role Evropy jako globálního partnera – uvědomění si regionální odpovědnosti, podporování udržitelného rozvoje a přispívání k civilní a strategické bezpečnosti. Předpokládá se financování z nové rozpočtové hlavy 4.

V dalším Sdělení Komise z loňského července evropská exekutiva již vyjmenovává konkrétní návrhy. Sdělení doprovází řada konkrétních legislativních návrhů spojená s budoucím finančním rámcem a týkající se společné zemědělské a rybolovné politiky, rozvoje venkova, strukturální a kohezní politiky, zaměstnanosti a sociální politiky, vzdělávání a dopravy.

Hlavní body návrhu EK:

- výdaje se dělí do velkých výdajových kategorií zvaných okruhy (hlavy), a to pro každý rok v období 2007-2013,
- maximální částky zvané stropy jsou stanoveny v tabulce finančního rámce pro období 2007-2013 pro položky závazků a pro každý okruh,
- celkové roční částky jsou vyjádřeny pro položky závazků i položky plateb,
- roční strop pro položky plateb musí respektovat strop vlastních zdrojů, který je v současnosti stanoven na 1,24 % hrubého národního důchodu (HND) EU.

Navrhovaná struktura výdajů EU na 2007-2013:

v mil. EUR, stálé ceny 2004

příděly na závazky	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Hlava 1: Udržitelný růst	46 621	58 735	61 875	64 895	67 350	69 795	72 865	75 950
1a. Konkurenceschopnost pro růst a zaměstnanost	8 791	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825
1b. Soudržnost pro růst a zaměstnanost	37 830	46 630	47 485	48 215	48 385	48 545	49 325	50 125
Hlava 2: Ochrana a správa přírodních zdrojů	56 015	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805
z nichž: zemědělství – výdaje související s trhem a přímé platby	43 735	43 500	43 673	43 354	43 034	42 714	42 506	42 293
Hlava 3: Občanství, svoboda, bezpečnost a spravedlnost	2 342	2 570	2 935	3 235	3 530	3 835	4 145	4 455
Hlava 4: EU jako globální partner	11 232	11 280	12 115	12 885	13 720	14 495	15 115	15 740
Hlava 5: Správní výdaje	3 436	3 675	3 815	3 950	4 090	4 225	4 365	4 500
Vyrovňovací platby	1 041	1 041	120	60	60			
Příděly na závazky celkem	120 668	133 560	138 700	143 140	146 670	150 200	154 315	158 450
Příděly na platby celkem	114 740	124 600	136 500	127 700	126 000	132 400	138 400	143 100
Příděly na platby k HND	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%
Dostupný prostor k HND	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%
Strop vlastních zdrojů k HND	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Pozn.: výdaje za rok 2006 podle současného finančního rámce byly rozděleny podle nových rozpočtových hlav pro možnost srovnání, Zdroj: Evropská komise

Jednou z hlavních charakteristik nově navrženého finančního rámce je zjednodušení – měl by obsahovat pouze pět hlav namísto osmi. Menší počet rozpočtových hlav znamená i vyšší flexibilitu systému.

Strop vlastních zdrojů představuje 1,24 % HND, tedy stejně jako v současné finanční perspektivě 2000-2006. Průměrný strop přidělů na platby představuje ale 1,14 % unijního HND. Skutečné čerpání v rámci nynějšího rozpočtového rámce však činí okolo 1 %. Tento nárůst Komise obhájí přistoupením deseti nových chudších zemí a zvýšenými nároky na naplňování hlavních výzev EU typu Lisabonské strategie a budování prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti. V opozici se vůči tomu postavila skupina největších čistých plátců do evropského rozpočtu – tzv. gang šesti (Velká Británie, Německo, Francie, Švédsko, Nizozemí a Rakousko), k jejichž názoru se připojil i Kypr. Tyto státy požadují zachovat stávající hranici skutečných výdajů ve výši 1,0 % HND. Dá se předpokládat, že řešením bude kompromis.

Podle odhadů českého velvyslance při EU Jana Kohouta by se konečný kompromis mohl ustálit mezi 1,08 a 1,10 % HND. Pokud budou mít bohatší státy navrch a prosadí úspornější verzi rozpočtu, dotkne se zejména strukturální politiky. Na výdajích na společnou zemědělskou politiku se totiž již členské státy dohodly. Praha bude podle něj při rozpočtových vyjednáváních prosazovat, aby se v rámci úspor plošně neškrtilo všem státům. V praxi taková argumentace směřuje k požadavku, aby se neměnily plánované dotace pro nové členské státy a škrtilo se spíše u starých zemí. Odtud řevnivost mezi nováčky na jedné straně a Španělskem, Portugalskem a Řeckem na straně druhé.

Odhadované čisté pozice pro období 2007-13 ve vztahu k HND

	Současný stav *	Návrh EK
Belgie**	1,21%	1,26%
Česká republika	3,17%	3,20%
Dánsko	-0,31%	-0,26%
Německo	-0,54%	-0,49%
Estonsko	3,76%	3,78%
Řecko	2,16%	2,19%
Španělsko	0,23%	0,25%
Francie	-0,37%	-0,34%
Irsko	0,47%	0,50%
Itálie	-0,41%	-0,36%
Kypr	-0,37%	-0,34%
Lotyšsko	4,40%	4,44%
Litva	4,41%	4,43%
Lucembursko**	5,80%	5,83%
Maďarsko	3,06%	3,09%
Malta	1,06%	1,09%
Nizozemsko	-0,56%	-0,50%
Rakousko	-0,38%	-0,41%
Polsko	3,76%	3,79%
Portugalsko	1,50%	1,53%
Slovinsko	1,31%	1,33%
Slovensko	3,27%	3,30%
Finsko	-0,25%	-0,20%
Švédsko	-0,50%	-0,46%
Spojené království	-0,25%	-0,46%

* Při současné výši britské slevy **bez výdajů na administrativu se Lucembursko a Belgie stanou čistými plátcí,

Zdroj: Evropská komise

Kromě sporu o peníze mezi nováčky a státy EU-15 se dá očekávat i tvrdý souboj o tzv. britskou slevu z příspěvku do rozpočtu EU. Tu prosadila britská premiérka Margaret Thatcherová v roce 1984 na summitu v Fontainebleau. Hlavním argumentem byla tehdy relativně chudší pozice Velké Británie vůči průměru EU a méně získaných zemědělských dotací než ostatní státy, zejména Francie.

Britská sleva má být podle návrhu Komise zrušena postupně do roku 2011. Zároveň se má nastartovat korekční mechanismus pro všechny bohatší země v okamžiku, kdy čistý příspěvek nějaké země dosáhne 0,35 % HND. Ze sumy, jež by měla být zaplácena nad tento limit, by EU vracela 66 %, nejvýše však 7,5 miliardy euro ročně.

Pokud by členské státy s návrhy EK souhlasily, přispívaly by do rozpočtu EU nejvíce Nizozemsko (negativní saldo 0,5 % HND). Nejvíce by na členství vydělávala Litva (plus 4,44 % HND). Česká republika by byla čistým příjemcem na úrovni 3,20 % HND.

Kdyby situace zůstala nezměněna, a britská sleva by tedy trvala, doplácelo by na členství v EU nejvíce rovněž Nizozemsko (-0,56 % HND), Británie by trátila jen 0,25 %. ČR by z rozpočtu unie získávala ročně v průměru 3,17 % svého HND.

Uzavření dohody o podobě finanční perspektivy 2007-2013 je jednou z priorit lucemburského předsednictví orgánům EU. V druhé polovině roku bude předsednickou zemí Velká Británie, u níž se vzhledem ke kontroverzní otázce britské slevy příliš vůle ke kompromisu čekat nedá. Nejpozdějším možným termínem pro schválení tak bude první polovina roku 2006, kdy se předsednického žezla ujímá Rakousko. Minimálně půl roku je totiž potřeba pro převedení dohody a z ní vyplývajících programů do evropské legislativy. Pesimisté se domnívají, že i půl roku je nedostatečná doba.

Odhadovaná pozice ČR na období 2007-2013

Pozice České republiky ve stávající finanční perspektivě

Celkové částky pro rozšíření byly stanoveny Evropskou radou v Berlíně 25. března 1999 v rámci Finanční perspektivy na současné programovací období. Byly stanoveny pro podmínky rozšíření EU o 6 zemí v roce 2002.

Vývoj však vedl k rozšíření pozdějšímu (k 1.5.2004) a o větší počet zemí (10). Limity stanovené Berlínským summitem ale zůstaly závazné. EK navrhla 30. ledna 2002 finanční rámec rozšíření, ve kterém navrhla celkovou částku pro 10 kandidátských zemí a její rozdělení na jednotlivé oblasti (zemědělství, strukturální operace, vnitřní politiky). Návrh obsahoval i princip nezhoršení čisté rozpočtové pozice nových členských zemí oproti poslednímu roku před vstupem, který byl naplněn prostřednictvím poskytnutí tzv. rozpočtových kompenzací. Definitivní podobu čistých pozic nových členských států schválil Kodaňský summit EU v prosinci 2002.

Odhad čisté pozice ČR vůči EU

mil. EUR, stálé ceny roku 1999

	2004		2005		2006	
	stálé ceny	běžné ceny	stálé ceny	běžné ceny	stálé ceny	běžné ceny
Předvstupní pomoc	181	201	153	173	98	112
Zemědělství	100	111	392	442	483	554
Strukturální akce	169	186	355	400	427	490
Současné vnitřní politiky	44	49	76	86	102	118
Budování institucí	7	8	9	10	9	10
Kompenzace	300	332	270	304	177	203
Celkové příjmy ČR	801	886	1255	1416	1296	1488
Tradiční vlastní zdroje	-66	-73	-105	-119	-105	-121
Procento DPH	-74	-82	-116	-131	-119	-137
Příspěvek z HND	-426	-472	-653	-738	-670	-772
Podíl na rabatu UK	-56	-63	-88	-99	-93	-108
Celkové výdaje ČR	-623	-690	-963	-1087	-987	-1138
Čistá bilance ČR	178	196	293	328	307	351

Zdroj: Generální ředitelství Evropské komise pro rozpočet, MF ČR

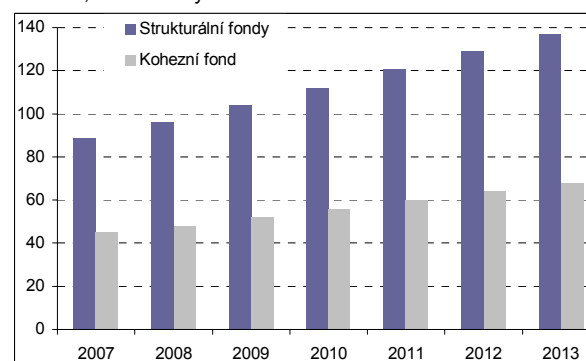
Pozice ČR v budoucí finanční perspektivě 2007-2013

Jedinou jistotou nyní je, že ať dopadne vyjednávání o budoucím evropském rozpočtovém rámci jakkoliv, Česká republika zůstane v pozici čistého příjemce. Je rovněž nanejvýš pravděpodobné, že čistý příliv peněz z Evropské unie se podstatně zvýší, ba zněkolicenásobí.

Evropská komise ve svém návrhu přiřkla České republice průměrnou čistou pozici v období 2007-2013 ve výši 3,20 % hrubého národního důchodu. Jak již bylo napsáno výše, Evropská komise přitom počítá se zrušením britské slevy a s výdaji evropského rozpočtu na úrovni 1,14 % HND Společenství. Je dosti pravděpodobné, že tyto návrhy se v plné výši nepodaří prosadit a skutečná verze bude kompromisem, který pro Českou republiku bude znamenat mírné zhoršení její čisté pozice (oproti návrhu EK).

Budeme-li vycházet z návrhu Komise a předpokládáme-li průměrný tříprocentní růst našeho hrubého národního

Odhad příjmů ČR na regionální politiku v letech 2007-13
mld. Kč, běžné ceny



Zdroj: MF ČR

důchodu, čistá pozice České republiky by měla v budoucí finanční perspektivě 2007-2013 dosáhnout téměř **tři miliardy euro** v průměru za rok. To je obrovský nárůst vůči současné situaci.

Podobný názor má i Ministerstvo financí. Podle výpočtů českého ministerstva financí by do země mělo z Evropské unie přitékat od roku 2007 ročně 80 až 90 miliard korun. Nárůst by měl reflektovat zvyšující se přímé platby zemědělcům, největší část však bude připadat na strukturální a kohezní politiku. Kompenzační platby nebudou – nebude jich potřeba.

I v budoucím finančním rámci s největší pravděpodobností zůstane zachována hranice absorbování („strop“) finančních převodů pro jakýkoliv členský stát v rámci politiky soudržnosti na současných 4 % národního HDP. Dá se předpokládat, že Česká republika bude dostávat právě 4 % HDP, třetina prostředků by měla směřovat z kohezního fondu, 2/3 pak ze strukturálních fondů (nově budou pouze dva: Evropský fond pro regionální rozvoj a Evropský sociální fond).

Podle odhadů Ministerstva financí bychom v příští finanční perspektivě 2007-2013 mohli získat celkem 787 miliard korun ze strukturálních fondů a 394 miliard korun z kohezního fondu.

Zde nastává problém, kde při takto velké částce zajistit požadované míry spolufinancování. Návrh Evropské komise počítá s mírou spolufinancování 75 % u strukturálních fondů, resp. 85 % u kohezního fondu. Zbytek do 100 % musí zajistit členský stát z vlastních zdrojů. Velká část vlastních zdrojů přitom bude z veřejných rozpočtů. Ty se tak octnou pod dvojnásobným tlakem. Na jednu stranu budou muset najít zdroje na spolufinancování, na druhou stranu budou muset šetřit, aby dodržely Konvergenční program a splnily Maastrichtská kritéria pro přijetí eura. Ministerstvo financí proto navrhuje rušit či omezovat neefektivní programy a dotace, které jdou na stejný účel jako peníze z EU. Někteří resortní ministři s tím nesouhlasí. Rozhodnout by se mělo v nejbližší době, ale odmítnutí či nevyčerpání nabízených peněz z EU jen kvůli tomu, že by se nedokázaly najít prostředky na spolufinancování, by vyslalo do Bruselu velice špatný signál.

Dopady přílivu peněz z EU na domácí ekonomiku

Kromě potřebného nastartování rozvoje méně vyspělých regionů, což se projeví až ve středně- a dlouhodobém horizontu, bude mít příliv peněz z EU i zřetelný okamžitý dopad. Na finančních trzích by se měl projevit zejména v tlaku na posilování kurzu koruny. Nabídka „evropských“ eur a z toho vyplývající poptávka po korunách bude zřetelná a permanentní (alespoň do doby, než euro nahradí korunu – roky 2010 až 2011). Částečně by tomuto trendu mohla čelit ČNB, kdyby po dohodě s vládou zamezila konverzi eura přes finanční trh a eura by převedla přímo do svých devizových rezerv a proti nim emitovala koruny.

Zřetelný vliv bude mít příliv peněz i na okamžité zrychlení tempa růstu HDP. Skokový nárůst agregátní poptávky a k ní připojené multiplikační efekty potáhnou českou ekonomiku vzhůru. Rychlejší ekonomický růst potáhne životní úroveň obyvatel vzhůru a bude přispívat k dohánění vyspělejších států Evropské unie. Náraz agregátní poptávky povede k vytvoření nových pracovních míst, které povedou ke snížení nezaměstnanosti. Stinnou stránkou může být naopak vyvolání poptávkových inflačních tlaků.

Ať již dopadne vyjednávání o následující finanční perspektivě jakkoliv, jedno je jisté. Čistě z účetního pohledu se členství v Unii vyplácí již nyní a v období od roku 2007 do roku 2013 se to ještě více znásobí.

Budoucí výhled regionální a kohezní politiky EU

Subjekty v České republice mají již přibližně půl roku příležitost získávat finanční prostředky z nástrojů regionální a kohezní politiky Evropské unie, z nichž nejznámější a nejvýznamnější jsou Strukturální fondy. Podnikatelé i municipální řešitelé projektů však již dobře vědí, že nynější podoba těchto fondů končí posledním dnem roku 2006 a že právě v současné době se pozvolna vytváří struktura, jež bude platná pro příští programovací období v letech 2007 až 2013.

Přestože konkrétní podoba příštího programovacího období ještě zdaleka není známa, již se rýsují její určité charakteristiky, jež by neměly nechat prozíravého podnikatele či zodpovědného představitele obce, města či kraje lhostejného, pokud se tento naivně nedomnívá, že existence Strukturálních fondů je pro něj významná právě jen do onoho roku 2006 a pokud mylně rezignuje na další perspektivu součinnosti těchto fondů s jeho podnikatelským úsilím či poskytováním kvalitní veřejné služby.

Jaké klíčové změny se připravují?

Zatímní diskuse, vedená přibližně od poloviny února 2004, ukazuje, že prostředky Strukturálních fondů v příštím programovacím období by se měly soustředit především na:

- strategické projekty, umožňující naplnit výzvy Lisabonské strategie o posílení konkurenceschopnosti evropské, na znalostech založené ekonomiky a při výrazném zvyšování zaměstnanosti;
- nejméně rozvinuté regiony především v nových členských zemích EU, včetně těch, které se v průběhu příštího programovacího období novými členy pravděpodobně stanou (Bulharsko, Rumunsko, Chorvatsko);
- projekty, jejichž management je decentralizovanější, jednodušší a průhlednější.

V polovině července 2004 schválila Evropská komise své legislativní návrhy na reformu své regionální a kohezní politiky, na níž má v úmyslu vynaložit pro příští programovací období částku 336,1 mld. EUR. Tyto návrhy především obsahují vymezení obecných nařízení, zavádějících společná ustanovení pro tři zdroje, z nichž budou financovány strukturální projekty v následujícím programovacím období; poté nařízení pro každý z těchto základních zdrojů (Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond a Kohezní fond, resp. Fond soudržnosti); a návrh pro toto programovací období zcela nového nařízení, jež umožní vytvořit struktury pro přeshraniční spolupráci.

Cíl této reformy regionální a kohezní politiky je mimořádně ambiciózní a je otázkou, zda v celém svém rozsahu reálně splnitelný. Má totiž zcela změnit obraz a výklad principu evropské solidarity v rámci rozšířené Unie, navíc kontextu s výzvami ekonomické globalizace a požadavky kladené na ekonomiku založenou na znalostech. Strategie a zdroje regionální a kohezní politiky se projevují ve vymezení tří nových prioritních cílů (Objectives) pro strukturální akce prováděné v jejím rámci – **konvergence, konkurenceschopnost a zaměstnanost, spolupráce**.

Návrh současně obsahuje poměrně významné inovace a zjednodušení procedury regionální a kohezní politiky Unie. Mezi podstatné patří například:

- zahájení každoročního strategického dialogu s členskými státy v rámci Rady EU, s Evropským parlamentem, Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů s cílem zajistit dodržování priorit této politiky po celé programovací období;
- úplné uznání a posílení financování zón s přírodním handicapem a zvýšená pozornost věnovaná městským oblastem;
- širší delegování pravomocí na členské státy a regiony, včetně pravomocí v oblasti kontroly, při zachování principů přísmosti při financování projektů;
- podstatné snížení počtu finančních nástrojů pro ekonomickou kohezi (ze šesti na tři);
- integrace působnosti stávajících Komunitárních iniciativ URBAN a EQUAL a inovačních akcí do priorit Operačních programů jednotlivých členských států a jejich regionů;
- financování Operačních programů z jediného fondu (buď Evropského fondu pro regionální rozvoj nebo Evropského sociálního fondu), s výjimkou infrastrukturních programů, kde bude možné společné financování z Evropského fondu pro regionální rozvoj a Kohezního fondu);
- prosazení víceletého plánování pro Kohezní fond při stanovení stejných pravidel jako pro Strukturální fondy;

- umožnění, aby všechna území a všichni občané EU mohli využívat nově pojatou regionální a kohezní politiku, jež však bude prioritně soustředěna na nejméně rozvinuté sféry a bude respektovat a přihlížet ke konkrétním situacím jednotlivých projektů.

Tyto návrhy jsou výsledkem diskuse, kterou Evropská komise iniciovala již před třemi lety a jejíž průběh inspiroval Komisi při vytváření obsahu Třetí zprávy o hospodářské a sociální kohezi, jež byla zveřejněna 18.2. 2004 a jež dosud představuje základní informační zdroj ohledně budoucí architektury regionální a kohezní politiky po roce 2007.

Další předpokládaný průběh formování nového finančního rámce 2007 – 2013 by měl zahrnovat přijetí rozhodnutí Evropskou radou (za lucemburského předsednictví v průběhu **první poloviny roku 2005**) o finančních perspektivách na období 2007 – 2013 a o návrhu, jež byl Evropskou komisí předložen v již zmíněném únoru 2004. Evropský parlament a Rada EU se pak budou moci dohodnout na obsahu nových předpisů. V průběhu dalších tří měsíců Rada EU přijme „Strategická zaměření Společenství v oblasti koheze“. Na tomto základě pak Evropská komise, členské státy a regiony vypracují Národní strategické referenční rámce a v průběhu roku 2006 bude možné na jejich základě připravit novou sadu Operačních programů s tím, že tyto se stanou funkčními na počátku roku 2007.

Společným jmenovatelem nově pojatého konceptu regionální a kohezní politiky EU po roce 2007 a současně hlavním bodem navrhovaných změn je nařízení, které vymezuje obecná ustanovení pro dva Strukturální fondy (Evropský fond pro regionální rozvoj a Evropský sociální fond) a pro Kohezní fond na programovací období 2007 – 2013.

Jak již zmíněno výše, nové programovací období bude současně provázeno i naplňováním tří nových klíčových cílů. Každý z těchto cílů má (resp. bude mít) vymezena jasná kritéria, po jejichž splnění bude možné prostředky z fondů EU uvolňovat (stejně jako ve stávajícím programovacím období). Tři stávající prioritní cíle Strukturálních fondů (Cíl 1 – podpora podrozvinutých regionů; Cíl 2 – podpora oblastí procházejícími hospodářskými a sociálními strukturálními změnami a přeměnami; Cíl 3 – podpora systémů vzdělávání a podpory zaměstnanosti) se pro příští programovací období modifikují na cíle, jež budou předmětem následujícího výkladu.

1. Cíl konvergence

Rozhodujícím cílem příštího programovacího období bude **konvergence**. Tento cíl do značné míry vychází z dnešního cíle 1 (podpora podrozvinutých regionů). Je určen k urychlení ekonomické konvergence nejméně rozvinutých regionů: ke zlepšení podmínek pro růst zaměstnanosti prostřednictvím investic do materiálních a lidských zdrojů; pro inovace a rozvoj společnosti založené na znalostech; pro podporu schopnosti přizpůsobit se ekonomickým a společenským změnám; k ochraně životního prostředí a k posílení efektivnosti administrativy.

Cíl konvergence by měl hrát nezastupitelnou roli především v nových členských státech.

I v případě cíle konvergence je výchozí úroveň, za níž je možné prostředky pro dosažení tohoto cíle čerpat, ekonomická úroveň odpovídající hodnotě maximálně 75% průměru EU ukazatele hrubého domácího produktu na obyvatele (vypočteného na základě dostupných údajů za poslední tři roky před přijetím nařízení).

Vedle toho však cíl konvergence respektuje důsledky statistického efektu rozšíření EU a umožňuje financovat projekty i v těch oblastech, které překročí hodnotu 75% průměru EU právě z důvodu statistického efektu rozšíření EU. Proto je na základě zkušeností z dřívějších programů zamýšlena specifická a přechodná podpora, jež by měla se sestupnou tendencí fungovat až do roku 2013 právě pro ty regiony, které právě překročí onu 75% hranici v důsledku tohoto statistického efektu rozšíření. Ona specifická podpora by se měla vztahovat na regiony, jež vykážou hodnotu svého HDP na obyvatele mezi 75% průměru Unie a hodnotou, která bude stanovena podle připraveného seznamu dotčených regionů.

Nejvzdálenější regiony (Azorské ostrovy, Madeira, Kanárské ostrovy a francouzské zámořské departmenty), bez ohledu na to, zda spadají pod cíl konvergence nebo ne, budou využívat zvláštního systému financování z Evropského fondu pro regionální rozvoj, jež bude přednostně zaměřen na integraci do Jednotného vnitřního trhu a na respektování místních specifik.

Součástí cíle konvergence pak je i čerpání prostředků z Kohezního fondu (Fondu soudržnosti) pro země, jejíž celkový (nikoliv tedy regionální) HDP na obyvatele nepřesáhne 90% průměru EU na projekty rozvoje dopravní infrastruktury a životního prostředí.

Seznam regionů a členských států, které vyhovují těmto podmínkám, bude zveřejněn Evropskou komisí poté, co toto nařízení vstoupí v platnost.

Téměř 79% (přesně 78,54%) všech prostředků Strukturálních fondů a Kohezního fondu budou určeny právě na tento cíl (v porovnání se 75% vymezenými na toto programovací období). V absolutním vyjádření tak bude rozděleno 264 mld. EUR. Tato částka bude ze 67,34% použita na financování projektů v regionech s nižším HDP na obyvatele než je 75% průměru EU, z 8,38% ve prospěch regionů, na které se vztahuje výše vymezený statistický efekt, 23,86% pro státy, jež jsou příjemci prostředků z Kohezního fondu a 0,42% na financování projektů v nejbližších regionech.

2. Cíl regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost

Druhým cílem příštího programovacího období je **regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost**. Tento cíl ve stručnosti předpokládá naplnění obsahu Lisabonské strategie na úrovni jednotlivých regionů a rovněž se soustředí na výrazné zvýšení zaměstnanosti v regionech s vysokou nezaměstnaností a méně funkčním trhem práce. Tento cíl se týká těch oblastí, které nejsou schopny dosáhnout na cíl konvergence. Pro tyto oblasti je navrhován dvojitý přístup. Jeho první část je zaměřena na to, aby se prostřednictvím programů regionálního rozvoje (financovaných z Evropského fondu pro regionální rozvoj) podařilo posílit konkurenceschopnost a atraktivitu regionů, předvídat hospodářské a společenské změny a podpořit inovace, rozvoj společnosti založené na znalostech, podnikatelské prostředí, ochranu životního prostředí a prevenci rizik. A současně jeho druhá část se má soustředit prostřednictvím národních programů nebo odpovídající územní úrovně na podporu přizpůsobivosti pracovníků a podniků a rozvoj trhů práce s ohledem na sociální začleňování problémových subjektů (jak například vyplývá z požadavku Evropské strategie zaměstnanosti).

Cíl konkurenceschopnost by měl hrát významnou úlohu v tom, aby se zabránilo novým nerovnováhám v neprospěch regionů, které by trpěly následky nepříznivých sociálně ekonomických faktorů a neměly by dostatek prostředků na jiné formy podpory, zejména financované ze státních zdrojů jednotlivých členů EU.

V rámci cíle konkurenceschopnost budou členské státy vytvářet seznam regionů, pro které předloží programy ke spolufinancování z Evropského fondu pro regionální rozvoj; předběžné rozdělení na zóny současného cíle 2 by tak mělo být zrušeno.

Regiony současného cíle 1, které v roce 2007 nebudou splňovat kritéria volitelnosti pro cíl konvergence kvůli dosaženému hospodářskému pokroku, budou v rámci cíle konkurenceschopnost dostávat speciální a přechodnou podporu (tzv. phasing-in), jež bude do roku 2013 pozvolna klesat. Seznam těchto regionů bude Evropskou komisí zveřejněn, jakmile příslušné nařízení vstoupí v platnost.

V rámci tohoto cíle má být uvolněno 17,22% celkových prostředků fondů, tedy 57,9 mld. EUR. Tato částka bude dále rozdělena následujícím způsobem:

- 83,44% je určeno pro regiony, které by nadále spadaly pod současný cíl 1;
- 16,56% je určeno pro regiony v rámci režimu phasing-in.

Rozdělení Evropského fondu pro regionální rozvoj a Evropského sociálního fondu bude paritní (50/50) u regionů, které budou i nadále vyhovovat kritériím současného cíle 1; u regionů v rámci phasing-in může podíl Evropského sociálního fondu dosáhnout až 50%.

3. Cíl evropská územní spolupráce

Třetím, nejméně nákladným cílem, požadujícím necelá 4% celkového rozpočtu finančního rámce je **evropská územní spolupráce**. Tento cíl je inspirován dosavadní zkušeností s Komunitární iniciativou INTERREG a je zaměřen na podporu společných programů přeshraniční spolupráce, na spolupráci nadnárodních oblastí a na vytvoření sítě pro spolupráci a výměnu zkušeností v celé EU.

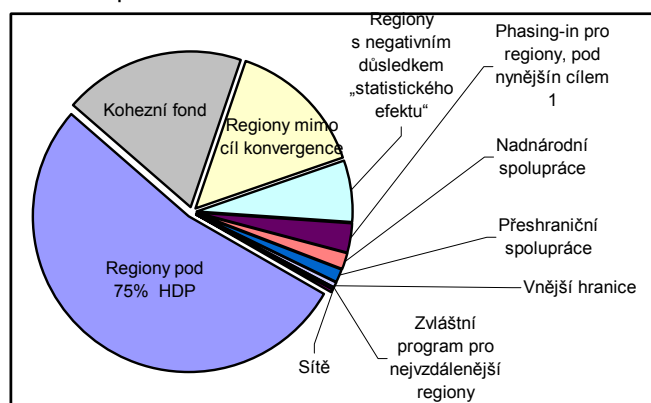
Mimo cíl spolupráce budou programy cílů konvergence a konkurenceschopnost pokrývat specifické meziregionální akce spolupráce mezi orgány účastnicemi se jednoho programu a orgány z minimálně jednoho dalšího členského státu.

Přeshraniční spolupráce by měla pokrývat regiony, které se nacházejí podél vnitřních kontinentálních hranic a některých vnějších kontinentálních hranic, stejně jako regiony mající námořní hranice. Tento cíl, financovaný z Evropského fondu pro regionální rozvoj, by měl přispívat na přeshraniční složky budoucího **Evropského nástroje pro sousedství a partnerství a Předsvstupního nástroje**. Tyto instrumenty by měly nahradit stávající programy PHARE, TACIS, MEDA, CARDS, ISPA a SAPARD. Jakmile příslušné nařízení vstoupí v platnost, Evropská komise schválí seznam volitelných přeshraničních regionů a zón nadnárodní spolupráce. Celé území EU je volitelné pro financování evropských sítí pro spolupráci a výměnu.

Přidělená částka k financování cíle spolupráce činí 13,2 mld. EUR (3,94% z celkové sumy určené pro regionální a kohezní politiku pro příští programovací období) a je rozdělena následujícím způsobem:

- 47,73% na přeshraniční spolupráci; z toho 35,61% na akce přeshraniční spolupráce na území EU a 12,12% jako příspěvek na přeshraniční část Evropského nástroje pro sousedství a partnerství a Předvstupního nástroje, přičemž podíl dvou posledně jmenovaných musí být minimálně ekvivalentní;
- 47,73% pro zóny nadnárodní spolupráce;
- 4,54% pro evropské sítě spolupráce a výměny.

Regionální a kohezní politika 2007 – 2013: rozdělení podle cílů



Zdroj: Evropská komise, Generální ředitelství pro regionální politiku

Následující tabulka shrnuje novou navrhovanou podobu programů a nástrojů, priorit i celkových finančních částech, jež mají být na jejich zajištění vynaloženy.

Regionální a kohezní politika v období 2007 – 2013 a rozdělení její alokace 336,12 mld. EUR

Programy a nástroje	Volitelnost	Priority	Příspěvky
1. Cíl konvergence (včetně zvláštního programu pro nejvzdálenější regiony)			78,5 % (264 mld. EUR)
Regionální a národní programy	Regiony s HDP na obyvatele menším než 75% průměru EU-25	<ul style="list-style-type: none"> • inovace • ŽP / prevence rizik • dostupnost • infrastruktura • lidské zdroje • výkonnost administrativy 	67,34% = 177,8 mld. EUR
Evropský fond pro regionální rozvoj a Evropský sociální fond	Statistický efekt: regiony s HDP na obyvatele menším než 75% průměru EU-15 a současně větším než 75% průměru EU-25		8,38% = 22,14 mld. EUR
Kohezní fond	Členské státy s HDP na obyvatele menším než 90% průměru EU-25	<ul style="list-style-type: none"> • doprava (Transevropská dopravní síť; TEN) • udržitelnost dopravy • životní prostředí • obnovitel. zdroje energie 	23,86% = 62,99 mld. EUR
2. Cíl regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost			17,2 % (57,9 mld. EUR)
Regionální programy (Evropský fond pro regionální rozvoj) a národní programy (Evropský sociální fond)	Členské státy navrhují seznam regionů (v klasifikaci NUTS1 nebo NUTS2)	<ul style="list-style-type: none"> • inovace • ŽP / prevence rizik • dostupnost • evropská strategie zaměstnanosti 	83,44% = 48,31 mld. EUR
	Phasing-in regiony pokryté kritérii cíle 1 z období 2000-2006 a nepokryté navrhovaným cílem konvergence		16,56% = 9,58 mld. EUR
3. Cíl evropská územní spolupráce			3,94 % (13,2 mld. EUR)
Přeshraniční a nadnárodní programy a sítě (Evropský fond pro regionální rozvoj)	Pohraniční regiony a velké regiony nadnárodní spolupráce	<ul style="list-style-type: none"> • inovace • životní prostředí/ prevence rizik • dostupnost • kultura, vzdělání 	35,61% přeshran. spolupráce 12,12% Evropský nástroj pro sousedství a partnerství 47,73% nadnárodní spolupráce 4,54% sítě

Zdroj: Evropská komise, Generální ředitelství pro regionální politiku

Porovnání stávajících a navrhovaných nástrojů a cílů regionální a kohezní politiky

2000 - 2006		2007 - 2013	
Cíle	Finanční nástroje	Cíle	Finanční nástroje
Koheze	Kohezní fond	Konvergence	<i>Evropský fond pro regionální rozvoj;</i> <i>Evropský sociální fond;</i> <i>Kohezní fond</i>
Cíl 1	<i>Evropský fond pro reg. rozvoj;</i> <i>Evropský sociální fond;</i> <i>Evropský zemědělský fond –</i> <i>garanční a orientační složka</i> <i>Finanční nástroj pro orientaci</i> <i>v rybářství</i>		
Cíl 2	<i>Evropský fond pro reg. rozvoj;</i> <i>Evropský sociální fond</i>	Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost: • regionální úroveň • národní úroveň – evropská strategie zaměstnanosti	<i>Evropský fond pro regionální rozvoj</i> <i>Evropský sociální fond</i>
Cíl 3	<i>Evropský sociální fond</i>		
INTERREG	<i>Evropský fond pro reg. rozvoj</i>	Evropská území spolupráce	<i>Evropský fond pro regionální rozvoj</i>
URBAN	<i>Evropský fond pro reg. rozvoj</i>		
EQUAL	<i>Evropský sociální fond</i>		
LEADER	<i>Evropský zemědělský fond –</i> <i>orientační složka</i>		
Rozvoj venkova a restrukturalizace odvětví rybolovu mimo cíl 1	<i>Evropský zemědělský fond –</i> <i>garanční složka;</i> <i>Finanční nástroj pro orientaci v</i> <i>rybářství</i>		
Celkem: 9 cílů	Celkem: 6 nástrojů	Celkem: 3 cíle	Celkem: 3 nástroje

Zdroj: *Evropská komise, Generální ředitelství pro regionální politiku*

Regionální HDP v České republice: aktualizace a šance regionů v příštím programovacím období

Český statistický úřad nedávno aktualizoval data regionálního HDP pro relevantní regiony v České republice. V následujících řádcích se optikou této aktualizace podíváme na šance jednotlivých regionů získat prostředky ze strukturálních fondů EU, resp. z nástrojů regionální a kohezní politiky EU i v příštím programovacím období 2007 – 2013.

Aktuální hodnoty regionálního HDP přepočteného na obyvatele v České republice a výše vymezené parametry finančního rámce 2007 – 2013 dávají poměrně zřetelný obrázek o šancích jednotlivých našich regionů obstát i v příštím programovacím období. Tento obrázek navíc nabízí i několik poměrně důležitých pohledů.

1. České regiony a jejich ekonomická vyspělost vykazují v průběhu posledních pěti let určitou pozvolnou reálnou ekonomickou konvergencí. Nicméně, platí a ještě dlouho platit bude, že největší dynamika je zaznamenána u regionu, kterého se základní (první) cíl regionální politiky - konvergence, netýká a týkat nebude - tj. Praha. Pozice Prahy se za posledních 5 let vůči průměru EU zlepšila o téměř 20 procentních bodů až na úroveň téměř 164% průměru EU-25.

S výjimkou NUTS2 Severozápad (Karlovarský a Ústecký kraj) pak všechny zbývající regiony podle EU členění pro tyto účely vykazaly větší či menší přiblížení se průměru EU. Největší dynamiku z tohoto pohledu vykázal třetí nejbohatší NUTS2 v České republice - Jihovýchod (Vysočina a Jihomoravský kraj), jež se průměru EU přiblížil téměř o 4,5 procentního bodu za uplynulých pět let na úroveň 64,4% průměru EU-25.

2. Přehled ukazuje, že s výjimkou Prahy jsou zbývající regiony v České republice poměrně homogenní z hlediska vykazované ekonomické vyspělosti. Mezi druhým nejbohatším Jihozápadem (Jihočeský a Plzeňský kraj) a nejchudší Střední Moravou (Zlínský a Olomoucký kraj) je rozdíl 9 procentních bodů, v nichž jsou vtěsnány všechny ostatní regiony České republiky.

Tento fakt tedy prozatím nikterak neubírá potenciál pro čerpání z finančních nástrojů regionální politiky EU, tedy zejména Strukturálních fondů, ani v příštím programovacím období 2007 - 2013 pro všechny české regiony, s výjimkou Prahy (jež na jejich hlavní cíl logicky nedosáhne).

3. Strategií našeho přístupu pro optimalizaci čerpání fondů EU pro další období by pak měla být bližší specifikace regionálního vývoje HDP. Detailní identifikace toho, proč kupříkladu region Severozápad za posledních pět let ekonomicky fakticky stagnuje a proč jiné regiony více či méně rostou v porovnání s EU průměrem. Čím více slabých míst vyplyne z této analýzy, tím více šancí při odpovědném a pragmatickém přístupu vládních a regionálních autorit se otevírá pro získání prostředků pro takto podrozvinuté regiony, zejména v rámci cíle konvergence.

Regionální HDP na obyvatele v České republice (v členění NUTS2 a NUTS3) ve vztahu k průměru EU-25 (EU-25 = 100)

Region	1999	2000	2001	2002	2003
PRAHA	145,2	145,5	156,2	158,4	163,8
STŘEDOČESKÝ KRAJ	57,0	56,4	56,1	57,3	59,1
JIHOZÁPAD	63,6	63,0	62,5	63,3	65,6
- Jihočeský kraj	61,9	60,7	59,6	62,4	64,4
- Plzeňský kraj	65,6	65,7	65,7	64,4	66,8
SEVEROZÁPAD	57,9	55,9	54,8	55,9	57,8
- Karlovarský kraj	56,2	55,7	53,7	55,2	57,1
- Ústecký kraj	58,6	56,0	55,2	56,1	58,0
SEVEROVÝCHOD	58,2	57,7	57,3	58,8	61,1
- Liberecký kraj	56,7	56,3	56,4	57,3	59,8
- Královéhradecký kraj	59,6	59,5	58,6	60,7	63,1
- Pardubický kraj	58,1	56,9	56,6	58,0	60,1
JIHOVÝCHOD	60,0	59,2	60,5	62,0	64,4
- Kraj Vysočina	53,9	54,0	55,9	54,2	56,1
- Jihomoravský kraj	62,7	61,6	62,6	65,6	68,3
STŘEDNÍ MORAVA	55,4	54,2	54,2	54,3	56,6
- Olomoucký kraj	53,8	52,7	52,4	53,6	55,7
- Zlínský kraj	57,1	55,7	56,1	55,1	57,6
MORAVSKOSLEZSKÝ KRAJ	59,0	56,7	57,6	58,5	60,7
ČR celkem	68,8	67,8	68,9	70,1	72,7

Zdroj: Český statistický úřad