

VLIV REALIZACE STRUKTURÁLNÍ POMOCI EVROPSKÉ UNIE NA HOSPODÁŘSKÝ CYKLUS A FISKÁLNÍ POLITIKU ČESKÉ REPUBLIKY

Pavla Chmelová*

Abstract

The Influence of the Implementation of European Union Cohesion Policy on the Economic Cycle and the Fiscal Policy in the Czech Republic

This article examines the impact of EU Cohesion Policy delivered through the European Structural and Investment Funds in the economic cycle and the fiscal policy of the Czech Republic in the years 2004–2015. Revenue arising from the EU increases aggregate demand, and this is a regular instrument for stabilizing fiscal policy. The key conclusion of the analysis is based on regression analysis, and there is demonstrate the procyclical nature of the EU Regional Policy and its negative impact on the effectiveness, efficiency, and economy of national resources. Temporal definition of programming periods and the ability to prepare projects and their implementation in the context of national and EU legal framework were identified as the main determinants of procyclicality. However, these factors make the cyclicity purely accidental and cohesion policy without links to the economic cycle and performance of member countries.

Keywords: European Union; European structural and investment funds; cohesion policy; economic cycle; regression analysis; fiscal policy; pro-cyclicality

JEL Classification: E22, F35, H40, H57, O19, R11

Úvod

Členství v Evropské unii je v rámci laických i odborných diskuzí posuzováno z mnoha pohledů, zejména se jedná o citlivou otázku politickou a ekonomickou. Silným argumentem pro vstup je předpoklad významného hospodářského prospěchu z účasti v daném společenství zemí, který se v případech států s relativně nižším ekonomickým výkonem (v porovnání s nejvyspělejšími státy EU) zakládá mimo jiné i na kladné bilanci národních účtů ve vztahu k unijnímu rozpočtu. Pozice čistého příjemce členského státu, tedy

* **Pavla Chmelová** (xchmp12@vse.cz, Pavla.Chmelova@mfcf.cz), Vysoká škola ekonomická v Praze, Národohospodářská fakulta, Ministerstvo financí ČR.

Článek byl publikován za přispění interní grantové agentury VŠE v rámci grantu VŠE IGS F5/51/2016.

situace, kdy finanční toky z EU převyšují jeho vyměřené povinné odvody, naznačuje realizaci kohezní politiky EU.

Problematika alokace finančních zdrojů EU se často omezuje na kvantifikaci debetních a kreditních položek příslušných účtů a hodnocení využívaných metod pro tyto kalkulace. Primárním záměrem je přitom identifikace takového metodického rámce, který nejlépe zachytí skutečný finanční vztah mezi národním a evropským rozpočtem. Některé studie se nad rámec standardního vymezení toků z a do rozpočtu EU zaměřují i na zohlednění mimorozpočtových nákladů spojených s členstvím v EU, jako např. administrativních nákladů či nepřímých dopadů transponovaných regulací.

Opomíjený zůstává vliv evropských dotací na fiskální politiku státu ve smyslu dopadu na hospodářský cyklus. Příjmy plynoucí do národního hospodářství z EU zvyšují agregátní poptávku, zejména prostřednictvím vládních výdajů, a působí tak na výsledný produkt země. Je možné je považovat za regulérní nástroj fiskální politiky, vládní instrument pro oživení ekonomiky nacházející se v recesním pásmu či naopak bránící jejímu přehřátí v době konjunktury. Cílem článku je definovat dopady kohezní politiky EU realizované prostřednictvím strukturálních a investičních výdajů v rámci příslušných programů a fondů EU v kontextu fiskální politiky ČR v letech 2004 až 2015. Zkoumanými hypotézami jsou procyklický charakter strukturální pomoci EU a její negativní vliv na účelnost, efektivnost a hospodárnost výdajů spolufinancovaných z evropských zdrojů.

Struktura článku je v souladu se stanoveným cílem a logikou postupu k jeho naplnění. Po teoretické kapitole věnující se dosavadnímu výzkumu v dané oblasti jsou analyzována empirická data reflektující implementaci evropských strukturálních a investičních fondů v ČR v rozhodném období. Stěžejní částí je regresní analýza, na jejímž základě je odhadnut vztah předmětných finančních toků a výkonnostních fází ekonomiky. Výsledný fiskální impuls je do velké míry závislý na praktickém využití zdrojů v dané ekonomice, což je řešeno v poslední kapitole článku. Zde jsou diskutovány zejména struktura a efektivita vládních výdajů realizovaných na trhu veřejných zakázek, jakožto trhu, na němž je alokovan majoritní podíl evropských investičních prostředků. Diskutovány jsou i další významné aspekty vstupující do výsledného, komplexnějšího hodnocení efektů kohezní politiky EU.

1. Teoretická východiska

Počátek kohezní politiky EU ve smyslu jednoznačné orientace na podporu regionů s vytvořením příslušného peněžního fondu datujeme k roku 1975, kdy byl zřízen Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF). Této politice je přitom postupem času přikládán stále větší důraz, promítající se v příslušné evropské legislativě i v objemu vyhrazených finančních prostředků. Cílem je snižování rozdílů mezi úrovněmi rozvoje jednotlivých regionů, respektive posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti (aktuální vymezení a cíle viz EU, 2016).

Hlavním motivem podpory solidarity mezi členskými státy je zajištění hospodářské konvergence v rámci Unie, nicméně řada studií úspěšnost této snahy zpochybňuje. Např. Boldrin *et al.* (2001) konstatují, že rozdíly mezi zeměmi zůstávají neměnné a že nelze v tomto smyslu koncipované evropské politiky považovat za pozitivně působící.

V kontextu úspěšného procesu rozšíření o další členské státy proto důrazně apelují na okamžitou a „drastickou“ revizi regionální politiky EU. Le Gallo, Dall’erba, Guillaín (2011) identifikují diferenciaci dopadů napříč jednotlivými regiony. Strukturální politiku je tak vhodné spíše než z globálního hlediska hodnotit lokálně na základě konkrétních parametrů její realizace.

Analýzou panelových dat zkoumajících 13 států EU a postihující období téměř 90 let potvrzují podmíněnou efektivitu strukturálních fondů (resp. její často pozorovanou neefektivitu) také Ederveen, Groot, Nahuis (2006). Zmiňovanou podmíněnost efektu „dohánění“ spatřují v kvalitním nastavení institucionálního rámce, z čehož vyvozují doporučení, aby standardnímu uvolňování prostředků kohezní politiky předcházelo vybudování institucí na odpovídající úrovni. V kontextu institucionalizace pojednává o kohezní politice také Lajh (2005), který institucionální a politické změny přijaté v příslušných státech ve snaze úspěšně řídit a čerpat evropské zdroje ztotožňuje s procesem europeizace a vztahuje jej již k využívání předvstupní pomoci. Na příkladu Slovinska nicméně dokládá, že realizace regionální politiky nevedla k plánovanému posílení regionů, spíše přispěla jen k jejich mobilizaci. Nejednoznačný vliv na regionalizaci a postavení substátních aktérů ve střední a východní Evropě potvrzují i Bachtler, McMaster (2008) či Baun, Marek (2006).

Jako negativní aspekty politiky soudržnosti pro příjemce této pomoci jsou uváděny existence morálního hazardu, dobývání renty a vytěšňovacího efektu (viz Ederveen *et al.*, 2003; Beugelsdijk, Eijffinger, 2005). V důsledku investic do dopravní infrastruktury se také zvyšuje evropská mobilita, která může způsobit odliv kapitálových i jiných zdrojů z méně rozvinutých regionů (Krugman, 1991; Dall’erba, Guillaín, Le Gallo, 2009). Smith *et al.* (1996) diskutují v souvislosti s nutností zajištění kompatibility národního práva s legislativním rámcem EU, a to nejen v konkrétním případě regionální politiky, obecný prorůstový potenciál transpozice unijního práva. Upozorňují, že ten nemusí být významný u přistupivších zemí s často diametrálně odlišnými hospodářskými i jinými parametry.

Z uvedeného vyplývá zřejmá složitost vyčíslení nákladů i přínosů samotného vstupu do EU, a to jak na straně přistupujících států, tak stávajících členských zemí. Bilancováním tohoto druhu se zabývali Baldwin *et al.* (1997), kteří i při limitech ve vyčíslení nákladů pro východní země (v té době aspirujících na členství v EU) prokazují kvantitativním výzkumem všeobecnou výhodnost tehdejší ideje rozšíření. Dané závěry staví mimo jiné na zohlednění vlivu akceptace Kodaňských kritérií a přijetí právního rámce EU na úspěšný proces transformace východních zemí a zejména na předpokladu, že úspěšné začlenění evropských států do unijního konceptu představuje klíčový geopolitický faktor šířící demokracii, protřžní hodnoty a mírový stav v Evropě. Tento krok také rozšiřuje potenciální dosažitelný trh pro vyspělé západní ekonomiky a podporuje investice v zemích střední a východní Evropy snížením rizikové přírážky. Závěry definované v citovaném článku lze považovat za hlavní determinanty realizace kohezní politiky EU.

Realizace strukturální pomoci je chápána jako významný prvek diskreční fiskální politiky, který má potenciál proticyklického působení zejména v recesních fázích hospodářského cyklu. Upozorňují na to např. Smail (2010) a Boldea (2012), jenž v tomto kontextu zdůrazňuje potřebu vysoké absorpční kapacity strukturálních fondů, které jsou

v případě zemí jako jím zkoumané Rumunsko bez dostatečného přílivu zahraničního soukromého kapitálu a domácích úspor pro zabezpečení makroekonomické stability zcela zásadním elementem. Svůj výzkum uzavírá tvrzením, že dosažením vyšší míry absorpce těchto fondů se zvýší i průměrný růst HDP. Vnímání zdrojů kohezní politiky jako nástroje pro vypořádání se s poklesem ekonomiky však oponují Tătulescu, Pătruți (2014), kteří identifikují paradox spočívající ve snížené schopnosti čerpání alokovaných prostředků právě v období recese. Při poklesu hospodářské výkonnosti jsou v důsledku zvýšení výdajové a snížení příjmové stránky veřejných rozpočtů redukovány disponibilní zdroje pro národní kofinancování, současně je pravděpodobné zvýšení korupce, přebujení byrokracie a pokles obecné důvěry ve veřejný sektor.

Potřeba finančních zdrojů, ať už národních, nebo evropských by přitom v současné době v ČR nemusela dosahovat takových rozměrů, kdyby nedošlo v kontextu procesu transformace k dvěma základním pochybením. Zeman (2015) upozorňuje na nezpracování seznamu státního majetku, který stát nepochybně v budoucnu potřeboval pro výkon své působnosti a který po jeho prodeji byl či je nucen zpětně vykupovat za o několik řádů vyšší ceny. Ztráta v důsledku tohoto druhu tehdejšího vládního selhání byla Zemanem odhadnuta na několik desítek až stovek miliard korun. Jako druhý důvod aktuální závislosti na externích prostředcích evropské strukturální pomoci lze uvést Zemanem identifikované nezodpovědné prohospodaření příjmů z privatizačního procesu. Z celkového objemu příjmů z privatizovaného majetku od všech transformačních institucí ve výši cca 821,8 mld. Kč, určených na výstavbu dopravní infrastruktury či zdravotní a důchodovou reformu, bylo ke konci roku 2010 prohospodařeno již 99 %, a to převážně na jiné než původně deklarované účely.

Teoretická východiska k dané problematice lze shrnout tak, že v situaci významných rozdílů mezi jednotlivými úrovněmi evropských regionů a současně omezených disponibilních zdrojů méně rozvinutých států se otevírá prostor pro realizaci kohezní politiky EU. Nicméně míra dosažení jejích cílů a celkově vliv na vývoj v dané zemi v roli příjemce, potažmo v celém hospodářském prostoru EU, jsou významně ovlivněny řadou faktorů. Klíčové je nejen samotné obecné nastavení dané dotační politiky, ale i úroveň institucí a dalších parametrů na straně podporovaných států a konkrétní podoba realizace regionální politiky.

2. Implementace evropských strukturálních a investičních fondů v ČR v letech 2004–2015

Evropská politika hospodářské a sociální soudržnosti je realizována prostřednictvím Evropských strukturálních a investičních fondů (dále též ESIF). Z těch jsou financovány jednotlivé programy investiční a strukturální povahy za účelem naplnění stanovených cílů evropské regionální politiky, které přispívají k rovnoměrnému vývoji a hospodářské prosperitě všech členských zemí. Celý systém zahrnující vymezení cílů, finančních zdrojů, nástrojů alokace i kontrolních indikátorů je relativně velmi složitý. S ohledem na účel článku je dostačující základní charakteristika průběhu čerpání zdrojů z evropských

strukturálních a investičních fondů a identifikace těchto zdrojů plynoucích do národního rozpočtu jako jednoho z příspěvků agregátní poptávky, a tedy determinantu výsledného produktu. Jedná se o určitým způsobem exogenní doplňující nástroj fiskální politiky státu, kterou mimo zajištění alokační a redistribuční funkce veřejných financí mohou využívat vládní garnitury též ke stabilizaci hospodářských cyklů. Evropské prostředky se na tvorbě HDP podílejí zejména prostřednictvím vládních spotřebních a investičních výdajů.

Prvotní fází životního cyklu prostředků alokovaných v rozpočtu EU je vyhlášení výzvy. Řídící orgány (dále též ŘO) či zprostředkující subjekty (dále též ZS) pro jednotlivé operační programy (dále též OP) tak demonstrují zahájení čerpání, respektive vyzývají potenciální uchazeče k podání žádosti o podporu v rozsahu finančního rámce sjednaného s Evropskou komisí (s případným vázaným podílem národních zdrojů). Po shromáždění projektových žádostí probíhá hodnocení a výběr projektů završený schválením projektu ve formě podepsání Rozhodnutí či Smlouvy o poskytnutí dotace. Následují fáze realizace a proplácení jednotlivých projektů ze strany ŘO či ZS. Finančně ukončené projekty jsou ŘO zdokumentovány, autorizovány a předloženy v souhrnné žádosti Platebnímu certifikačnímu orgánu (dále též PCO) k refundaci do příslušné kapitoly státního rozpočtu.¹ Ten v závěrečné fázi cyklu předkládá certifikované, tj. v souladu s evropskými i národními předpisy prokazatelně vynaložené výdaje k proplacení Evropské komisi, přičemž refundace do rozpočtu Ministerstva financí ČR (dále též MF ČR) je provedena od tohoto okamžiku do dvou měsíců.

K zajištění úspěšného čerpání je nutné dodržení pravidla „ $n + 2 / n + 3$ “. To znamená, že alokace podpory na určitý rok musí být vyčerpána v následujících dvou či třech letech, v závislosti na fázi programového období. V jiném případě dochází k tzv. automatickému zrušení závazku, kdy alokace na daný rok je ponížena o nevyčerpanou část finančních prostředků. Za vyčerpané prostředky se přitom považují výdaje certifikované PCO a předložené k proplacení z evropského rozpočtu.

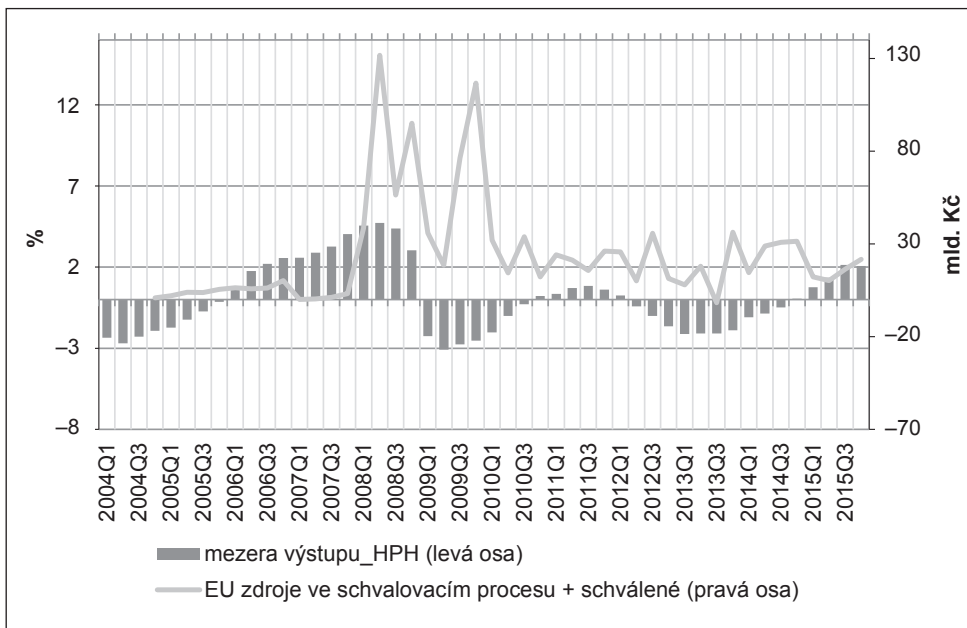
Data použitá v této kapitole k deklarování průběhu čerpání ESIF v ČR jsou převzata z veřejně přístupných materiálů Ministerstva pro místní rozvoj ČR (dále též MMR ČR), které plní roli gestora Národního orgánu pro koordinaci, a které tak agreguje předmětné údaje za příslušné řídicí orgány jednotlivých operačních programů a příjemců podpory.

Obrázek 1 znázorňuje vývoj mezery výstupu vypočítané z hrubé přidané hodnoty ve stálých cenách² v kontextu vývoje evropských zdrojů ve schvalovacím procesu a krytých Rozhodnutím či Smlouvou o poskytnutí dotace. Prvních sedm let analyzované časové řady se ekonomika ve vyjádření produkční mezery vyvíjela v klasických cyklech stabilní a silné konjunktury střídané recesní fází. V roce 2011 však dochází k přerušení této cyklicity, kdy evidujeme pouze mírné a krátkodobé oživení ekonomiky následované zápornou produkční mezerou deset po sobě jdoucích čtvrtletí. Od roku 2015 se ekonomika opět nachází výrazněji nad svým potenciálem, nedosahuje nicméně rekordních hodnot období 2007Q2–2008Q4.

1 Činnost PCO zajišťuje Ministerstvo financí ČR, Odbor 55 Národní Fond. Pro záúčtování je využíván Informační systém Viola, který pro nutné přepočty kurzu CZK–EUR přebírá aktuální měsíční kurz Evropské centrální banky.

2 Za využití Cobby-Douglasovy produkční funkce a statistického Hodrickova-Prescottova filtru s $\lambda = 1600$.

Obrázek 1 | Vývoj mezery výstupu a prostředků investičních a strukturálních fondů EU krytých Rozhodnutím či Smlouvou o poskytnutí dotace v ČR v letech 2004–2015



Zdroj: vlastní výpočty a úprava na základě dat z MMR ČR (2004–2010), MMR ČR (2008–2016), MMR ČR (2016a), ČSÚ (2016)

Při respektování proticyklického nastavení fiskální politiky by fiskální impulz evropských dotací měl být koncentrován do období záporné mezery výstupu, kdy je ekonomika v útlumu. Z grafu je ale zřejmé, že schválená výše prostředků investičních a strukturálních fondů EU je spíše nahodilá. Tento parametr dosahuje jedněch z nejvyšších a zároveň nejnižších hodnot v letech hospodářského růstu a stejně tak zaznamenáváme extrémní hodnoty schválených dotací z obou konců intervalu i v případě recesního pásma. Korelační koeficient pro těchto 45 pozorování činí 0,102 a v souladu s grafickým znázorněním z něj lze usuzovat na lineární nezávislost předmětných ukazatelů.³

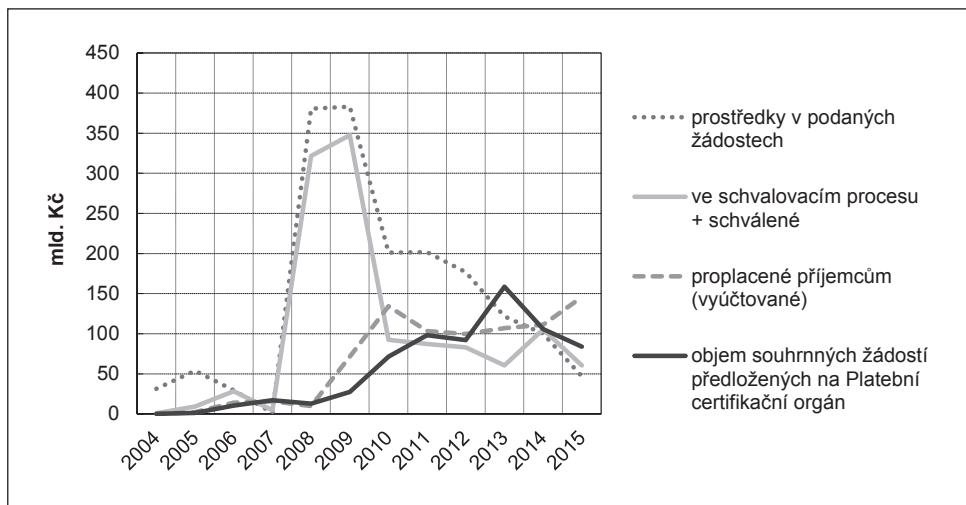
Z prvotní analýzy základních dat vyplývá evidentní nesystematičnost při využívání ESIF jakožto významné položky diskreční fiskální politiky, ať už pro- či proticyklické. Výdaje ve formě čerpání těchto zdrojů jsou z podstaty věci vždy diskrečním výdajem vlády, tj. nejsou cyklickou složkou rozpočtu a jeho výsledné bilance v celé své výši vstupují do výše strukturálního salda. U jiných typů diskrečních výdajů se vývoj jejich charakteru často významným způsobem váže právě na aktuální fázi hospodářského cyklu a fakticky definovaný směr fiskální politiky. V případě evropských zdrojů (a souvisejících

3 Na lineární závislost ukazatelů nepoukazuje ani výsledek testování mezery výstupu vypočítané z hrubého domácího produktu (opět ve stálých cenách dle statistického Hodrickova-Prescottova filtru s $\lambda = 1\,600$), výsledný korelační koeficient zde dosáhl hodnoty 0,065.

národních zdrojů určených na spolufinancování) je však primárním determinantem celkové nastavení evropské kohezní politiky, které je v porovnání s ostatními diskrečními výdaji ovlivňováno diametrálně odlišnými faktory.

To je ilustrováno i v obrázku 2, z kterého je možno dedukovat složitost celého procesu čerpání zdrojů z ESIF a jeho originální, na výkonnosti ekonomiky více méně nezávislý životní cyklus. U křivek znázorňujících výši prostředků v podaných žádostech o čerpání z ESIF a objem dotací krytých smlouvou či ve schvalovacím řízení jsou znatelné dva vrcholy. Od těch se následně tyto ukazatele snižují, což by mohlo být dáváno do přímé souvislosti s nižší kondicí ekonomiky v daných letech, tedy cílenou expanzivní, proticyklickou fiskální politikou. Tyto zlomové okamžiky jsou nicméně v reálu více určeny startem jednotlivých programových období, respektive v relaci k začátku programového období dochází z důvodu nutného časově náročného administrativního zpracování výzev a projektových žádostí k jejich posunu o jeden až dva roky.

Obrázek 2 | Vývoj ukazatelů charakterizujících vývoj čerpání prostředků investičních a strukturálních fondů EU v ČR v letech 2004–2015



Zdroj: vlastní výpočty a úprava na základě dat z MMR ČR (2004–2010), MMR ČR (2008–2016), MMR ČR (2016a)

Nové programové období 2014–2020 a rok 2015 jsou z tohoto pohledu dle grafu mimo zmiňovaný trend. To je dáno pomalým rozběhem čerpání nových operačních programů a zkreslenými údaji prostředků v podaných žádostech za rok 2015, kdy tato data za nové programové období nejsou v oficiálních materiálech MMR ČR vykazována. Hodnota schválených projektů v roce 2014 sice naznačuje pokračování výše uvedeného trendu (s dokonce rychlejším počátkem čerpání), při bližším pohledu na datové soubory se však naopak jedná o enormní dočerpávání finančních prostředků minulého programového období let 2007–2013.

Na základě komparace vývoje prvních dvou ukazatelů lze také identifikovat demonstrované potřeby trhu evropských strukturálních a investičních fondů v ČR v letech 2004–2015, tj. poptávkovou stranu a reálnou nabídku na trhu. Žadatelé o podporu svými požadavky téměř vždy převyšovali, a to relativně velmi výrazně, kapacitní možnosti trhu. Což může mít významné negativní konsekvence zejména právě v době záporné produkční mezery či pozvolného a křehkého nastartování ekonomiky.

Vývoj dalších ukazatelů charakterizujících vývoj čerpání prostředků ESIF, výše proplacených a vyúčtovaných předmětných zdrojů příjemcům a objem souhrnných žádostí předložených Platebnímu a certifikačnímu orgánu, je oproti prvním dvěma parametrům výrazně odlišný. Naznačuje tak jednu ze stěžejních otázek pro řešené téma článku, a to identifikaci okamžiku vzniku fiskálního impulsu do ekonomiky. Je datován k momentu vyhlášení výzvy, schválení projektů, čerpání, či je určujícím až faktický příliv peněz do ekonomiky? Autorka došla k závěru, že zásadním je akt schválení projektu, jelikož v tomto okamžiku začínají firmy reálně zvyšovat své produkční kapacity a dochází již tedy ke změnám na trhu. S tímto předpokladem pracuje i v dalších částech textu, kdy zkoumá vliv kohezní politiky EU na hospodářský cyklus a fiskální politiku země.

V této souvislosti je vhodné upozornit, že fiskální impuls evropských dotací převyšuje ve skutečnosti jejich skutečný objem. To vyplývá z faktu, že celkově je vždy uzavřeno více smluv, než kolik činí vyměřená alokace, jedná se o tzv. přezávazkování operačních programů. V případě skutečného přečerpání prostředků ESIF jsou smluvně zajištěné prostředky nad rámec schválené alokace kryty z národních zdrojů a expanzivita fiskální politiky je posílena. Zajímavou situací je uplatnění plošné korekce dotace ze strany státu či EU (např. při vzniku nezpůsobilých výdajů či jiném porušení rozpočtových pravidel⁴), v důsledku kterých zaniká právo na čerpání určité části prostředků z ESIF. V tomto případě sice poklesne hodnota skutečně proplacených prostředků z EU, ale s ohledem na uzavřené smlouvy a proplacení těchto zdrojů je de facto jediným výsledným efektem opět nárůst podílu alokovaných národních zdrojů.⁵

3. Vliv kohezní politiky EU na hospodářský cyklus ČR

Při analýze procyklického efektu evropských dotací je stěžejní výběr relevantních dat. Statistiky využitě v předchozí kapitole jsou pro demonstraci vývoje čerpání prostředků ESIF v ČR vhodné a adekvátní, nicméně obsahují určité limity vyplývající zejména z principů a podstaty jejich sběru a zpracování. Vypovídající úroveň agregovaných údajů

4 Zákon č. 218/2000 Sb., zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

5 Unikátní (související problematikou) je uplatnění korekce vůči sektorovým investorům v dopravě (Ředitelství silnic a dálnic ČR, s. p. o., Správa železniční dopravní cesty, s. o., a Ředitelství vodních cest, o. s. s.). Tito investoři jsou státními institucemi bez dostatku vlastních zdrojů, proto je v jejich případě většinou výpadek evropských zdrojů (při prokázaném pochybení a následném odvodu peněz do rozpočtu zadavatele, Státního fondu dopravní infrastruktury) kryt zpětným převodem národních zdrojů do jejich rozpočtu z rozpočtu Ministerstva dopravy ČR. Přičemž tyto národní zdroje jsou často paradoxně získány snížením části dotace, kterou Ministerstvo dopravy poskytuje SFDI na krytí deficitu.

bytovně závisí na kvalitě dat poskytnutých příslušnými řídicími orgány jednotlivých operačních programů a příjemců podpory. Role Ministerstva pro místní rozvoj ČR spočívá pouze v zajišťování centrální metodické podpory a koordinace. Z tohoto důvodu dochází k řadě nepřesností ve vykazovaných datech, zejména z pohledu jejich meziměsíčního a mezičtvrtletního vývoje. Např. k vzniku duplicit v datech vkládaných do informačního systému ze strany ŘO či chybnému načtení projektů z nižších úrovní. Vypovídající schopnost oficiálních zpráv MMR ČR snižují také nezohledňování některých ukazatelů a různé změny metodik.⁶

Nejvyšší mírou závaznosti a oficiality ve věci kvantifikace objemu inkasovaných evropských prostředků disponuje ukazatel čisté pozice ČR vůči rozpočtu EU, přesněji některé jeho položky. Vývoj čisté finanční pozice za celé analyzované období let 2004–2015, dle Metodiky Ministerstva financí ČR, je znázorněn v tabulce 1. Výsledný rozdíl příjmů a odvodů zahrnuje pouze prostředky v aktuálním roce skutečně přijaté a odeslané, reflektuje tedy skutečnou národní pozici ve vztahu k unijnímu rozpočtu.

Tabulka 1 | Vývoj čisté pozice ČR vůči rozpočtu EU v letech 2004–2015 (v mld. Kč)

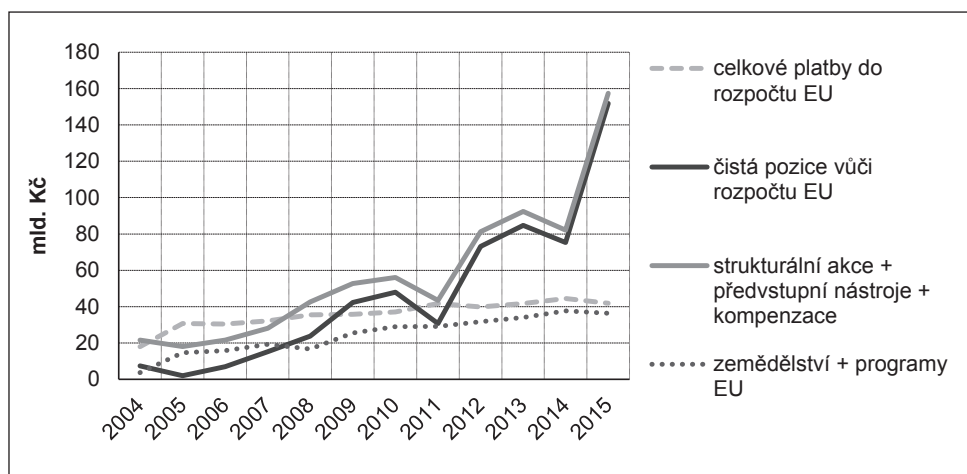
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Příjmy z rozpočtu EU												
Strukturální akce	6,2	6,8	13,3	27,6	41,9	51,9	55,5	43,5	81,3	92,5	82,1	157,4
Strukturální fondy	5,2	4,4	7,2	21,1	27,1	32,8	40,6	42,5	44,3	56,5	57,3	109,9
Kohezní fond	1,0	2,4	6,1	6,4	14,9	19,1	14,8	1,0	37,0	35,9	24,8	47,5
Zemědělství	2,8	12,7	14,3	17,6	14,6	23,2	26,4	26,5	29,7	31,2	32,3	31,0
Programy EU	0,9	1,9	1,5	1,6	2,1	2,3	2,6	2,6	2,0	2,7	5,3	5,3
Předvstupní nástroje	5,0	2,3	2,6	0,5	0,6	0,8	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kompensace	10,5	8,9	5,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Celkové příjmy z rozpočtu EU	25,3	32,7	37,3	47,3	59,2	78,1	85,0	72,5	113,0	126,4	119,8	193,7
Celkové platby do rozpočtu EU	18,0	30,7	30,4	32,1	35,4	35,8	37,1	41,7	39,8	41,7	44,5	41,9
Čistá pozice vůči rozpočtu EU	7,3	2,0	6,9	15,2	23,8	42,3	47,9	30,8	73,1	84,8	75,3	151,8

Zdroj: MF ČR (2016), vlastní úprava

6 Např. abstrahování od grantových individuálních projektů, které nepodléhají certifikaci, nezahrnutí prostředků OP Cíl3 přeshraniční spolupráce ČR – Polsko, nezahrnutí od února 2012 v rámci ukazatele prostředků krytých Rozhodnutím či Smlouvou nedokončených projektů a od roku 2014 již nepokračující evidování zaplacených záloh jako proplacených prostředků příjemcům.

Diskutabilní může být vyčíslená hodnota celkových plateb plynoucích z ČR, a tedy konečná bilance. Je to v důsledku nezahrnutí některých položek, které z určitého hlediska lze právoplatně považovat za náklady spojené s účastí členského státu v EU (přestože je tato množina plateb v porovnání s metodikou samotné EU, z logických důvodů, širší). Pro účely tohoto článku se však jedná o irelevantní problematiku. Stěžejní je analýza prostředků vázaných na strukturální akce (ESIF) a povahou totožných předvstupních nástrojů a kompenzací⁷. Ty jsou v čase proměnné, mají potenciál výrazného fiskálního impulsu a svými změnami tak definují míru pro- či proticykličnosti evropských dotací, resp. fiskální politiky. To je ilustrováno pomocí obrázku 3, kdy pozorujeme téměř totožný trend vývoje čisté finanční pozice a strukturálních a investičních prostředků, které jsou ve středu našeho zájmu. Trend je způsobený téměř konstantní výší národních odvodů i inkasovaných zdrojů na oblast zemědělství a programy EU⁸.

Obrázek 3 | Vývoj čisté pozice ČR vůči rozpočtu EU v letech 2004–2015



Zdroj: vlastní výpočty a úprava na základě dat z tabulky 1

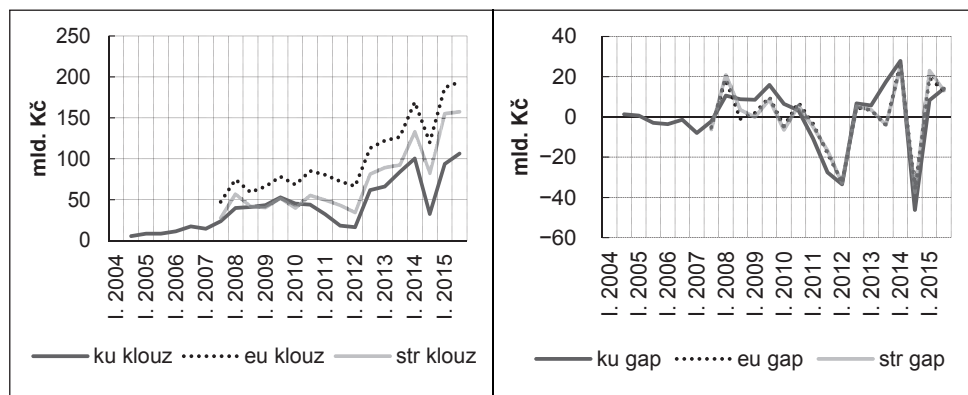
Ukazatel čisté finanční pozice je nicméně uváděn pouze v pololetní frekvenci s tím, že struktura jednotlivých položek není před a po roce 2009 totožná. Z tohoto důvodu bylo přistoupeno k využití dat kapitálového účtu platební bilance, jeho kreditní, aktivní strany. Dané umožňuje ekonometrické testování procykličnosti finančních prostředků z ESIF na dostatečném souboru dat.

7 Kompenzace, zahrnující též tzv. vyrovnávací platby, jsou adresovány novým členským zemím s cílem snížení jejich nákladů vyplývajících zejména z nově vzniklé povinnosti odvádění příspěvku do rozpočtu EU.

8 Programy přímo řízené Evropskou komisí, např. Horizont 2020, Nástroj pro propojení Evropy, Erasmus+ apod.

Na kapitálovém účtu jsou kromě příspěvků ze strukturálních a investičních fondů EU zachyceny také další kapitálové transfery a převody nevyrobených nefinančních aktiv mezi rezidenty a nerezidenty (ČNB, 2016a; IMF, 2009). Ze *Zpráv o vývoji platební bilance ČR* (ČNB, 2005–2011) však vyplývá, že převody patentů, autorských práv, emisních povolenek, pozemků pro zastupitelské úřady, majetku migrantů, odpouštění mezivládních dluhů apod. jsou v porovnání s kapitálovými příjmy z EU menšinovými položkami. Trend toků z ESIF tak lze při určité míře zjednodušení ztotožnit s vývojem celkové kreditní strany kapitálového účtu platební bilance. Silnou závislost jednotlivých ukazatelů (kapitálového účtu – celkových příjmů z rozpočtu EU dle čisté finanční pozice – příjmů ze strukturálních fondů EU dle čisté finanční pozice) ostatně zcela jednoznačně deklaruje obrázek 4, který porovnává vývoj klouzavých průměrů těchto ukazatelů i jejich odchylek od trendu. V případě pravého grafu činí korelační koeficient prvních dvou zmíněných veličin 0,90 a kapitálového účtu a příjmů ze strukturálních fondů 0,88. Závislost mezi oběma položkami čisté pozice ČR vůči rozpočtu EU je poté téměř úplná, v hodnotě korelačního koeficientu 0,99. Záměna metodologicky vhodnějších dat čisté finanční pozice za čtvrtletně dostupné údaje kapitálového účtu se tak na základě provedené analýzy jeví jako možná a nejsou identifikovány významné faktory snižující vypovídající schopnost alternativně konstruovaného regresního modelu.

Obrázek 4 | Vývoj ukazatelů demonstrujících finanční toky z EU do ČR v letech 2004–2015



Poznámka: ku klouz – klouzavý průměr příjmů kapitálového účtu platební bilance; eu klouz – klouzavý průměr celkových příjmů z rozpočtu EU dle čisté finanční pozice; str klouz – klouzavý průměr příjmů ze strukturálních fondů EU dle čisté finanční pozice; ku gap – odchylka příjmů kapitálového účtu platební bilance od trendu; eu gap – odchylka celkových příjmů z rozpočtu EU dle čisté finanční pozice od trendu; str gap – odchylka příjmů ze strukturálních fondů EU dle čisté finanční pozice od trendu

Zdroj: vlastní výpočty a úprava na základě dat z ČNB (2016b), MF ČR (2016)

Vstupní proměnné regresní analýzy jsou statisticky popsány v tabulce 2. Vysvětlovanou proměnnou je procentuální odchylka kreditní strany kapitálového účtu platební bilance (přilivu zdrojů z ESIF). Vysvětlující proměnnou je mezera výstupu vypočítaná z hrubé přidané hodnoty ve stálých cenách. Oba datové sety byly cyklicky očištěny dle

statistického Hodrickova-Prescottova filtru s $\lambda = 1\,600$ a vztaženy k trendové hodnotě. Data mají dle Jarqueova-Berova testu normální rozdělení a jsou stacionární, jednotkový kořen byl odstraněn detrendováním. Statistický soubor je vztažen k období od počátku roku 2004 do konce roku 2015, přičemž údaje jsou čtvrtletní. Data jsou čerpána z Českého statistického úřadu a České národní banky. Pro výpočty byl využit ekonometrický software E-Views 9.

Tabulka 2 | Popisné statistiky vstupních dat regresního modelu

Proměnná	Kód proměnné	Minimum	Maximum	Průměr	Směrodatná odchylka	J-B	ADF
Odchylka příjmů kapitálového účtu platební bilance od trendu	KU_GAP	-67,5978	82,3855	0,0845	37,2989	1,2024	-3,04972**
Mezera výstupu	OG_HPH	-3,0842	4,7217	0,1085	2,1862	3,3237	-2,89140*

Poznámka: J-B je Jarqueův-Berův test normálního rozdělení pravděpodobnosti s nulovou hypotézou o normálním rozdělení řady. ADF je rozšířený Dickeyův-Fullerův test jednotkového kořene s nulovou hypotézou o přítomnosti jednotkového kořene. *, **, *** znamenají zamítnutí nulové hypotézy na 10%, 5% a 1% hladině významnosti.

Zdroj: vlastní výpočty a úprava na základě dat z ČSÚ (2016), ČNB (2016b)

V rámci regresní rovnice⁹:

$$KU_GAP = -2,06 + 8,37 OG_HPH(-8) + AR(1) + \varepsilon \quad (1)$$

(7,35) (2,67)*** (0,17)***

byla vysvětlující proměnná, mezera produktu, zpožděna o osm čtvrtletí. Důvodem je jeden ze závěrů druhé kapitoly článku datující fiskální impuls zdrojů z ESIF do ekonomiky již k momentu schválení projektů financovaných z těchto zdrojů, který s ohledem na aplikaci pravidla čerpání „n + 2 / n + 3“ výdaje na tyto projekty předložené k proplacení z evropského rozpočtu (tj. výdaje certifikované Platebním certifikačním orgánem a na akruálním principu promítající se do kapitálového účtu platební bilance) průměrně o uvedený počet let předchází. Pro odstranění autokorelace byl do rovnice vložen též autoregresní člen. Regresní koeficient je statisticky významný a lze z něj usuzovat na přímou závislost ukazatelů.

K odstranění heteroskedasticity byl vložen model pro zpožděný čtverec reziduí a zpožděnou volatilitu, tzv. GARCH model:

9 Počet pozorování = 39; upravený koeficient determinace $Adj. R^2 = 0,50$; F -statistika pro H_0 : $R^2 = 0$ zamítnuta na 1% hladině významnosti; hodnota Durbinova $H = 0,16$ neproказuje přítomnost autokorelace reziduí. Hodnoty v závorkách pod regresními koeficienty představují směrodatnou chybu odhadu. *, **, *** znamenají zamítnutí nulové hypotézy (regresní koeficient = 0) na 10%, 5% a 1% hladině významnosti.

$$\sigma^2 = 9,54 + 1,04 \text{ GARCH}(-1). \quad (2)$$

(21,76) (0,07)***.

Dle výstupu modelu se při zvýšení mezery výstupu o jeden procentní bod navýší kapitálové příjmy evidované na kapitálovém účtu platební bilance o 8,4 mld. Kč. Nulová hypotéza o regresním koeficientu rovným nule, tedy o acykličnosti zdrojů z ESIF, byla zamítnuta na 1% hladině významnosti. Tyto výsledky lze interpretovat jako potvrzení hypotézy o procyklickém charakteru zdrojů z ESIF.

Inverzní vztah obou ukazatelů, tedy mezery produktu jako vysvětlované proměnné a odchylky příjmů kapitálového účtu platební bilance od trendové úrovně jako vysvětlující proměnné, modelem prokázán nebyl. Testován byl také vztah mezi přílivem kapitálových zahraničních zdrojů a odchylkou reálného měnového kurzu od rovnovážné úrovně¹⁰, ani v tomto případě však nelze závislost definovat jako silnou a statisticky významnou. Česká republika je malou otevřenou ekonomikou s plovoucím kurzem, reagující za normálních okolností na příliv kapitálu a aprecií měny, nicméně v listopadu roku 2013 ČNB v rámci režimu tzv. řízeného plovoucího kurzu přistoupila k devizovým intervencím, nástroji působícímu proti přirozeně posilujícímu kurzu koruny. Důsledkem realizace této měnové politiky je přitom zesílení procyklického působení strukturální pomoci EU, jelikož je eliminován vliv zhodnocení měny na zdražení vývozu a zlevnění dovozu, které prostřednictvím snížení číselného exportu výši domácího produktu do určité míry zpětně negativně ovlivňují.

4. Vývoj struktury a efektivity vládních výdajů na trhu veřejných zakázek a další aspekty kohezní politiky EU ve vztahu k fiskální politice ČR

Veřejné zakázky představují jednu z hlavních forem realizace vládních výdajů (G) a tedy součást nástrojového aparátu fiskální politiky¹¹. Konkrétně se jimi realizuje cca 62 % výdajů vlády na běžné a kapitálové statky a služby, veřejnými zakázkami zadanými a ohlášenými ve Věstníku veřejných zakázek potom 35,5 %¹². Současně je daným způsobem alokován majoritní podíl evropských investičních prostředků. V roce 2015 dosahovala hodnota veřejných zakázek financovaných z evropských zdrojů, dle údajů z MMR ČR (2017) navýšených o 18% efektivní sazbu DPH, cca 2/3 výše inkasovaných příjmů na strukturální akce vykazovaných v rámci čisté pozice ČR vůči rozpočtu EU. Jedná se přitom opět o zakázky, jejichž zadání je evidováno v Informačním systému veřejných zakázek (dále též IS VZ).

Analýzou trhu veřejných zakázek je možné identifikovat některé trendy obecně uplatňované fiskální politiky a zároveň vymezit do značné míry protichůdně nastavené využívání zdrojů z investičních a strukturálních fondů EU. Vývoj absolutních veličin znázorněných na obrázcích 5 a 6 je nutné interpretovat s vědomím významného vlivu

10 Reálný kurz CZK / EUR deflovaný deflátorem HDP a vztažený k trendu, přirozenému kurzu.

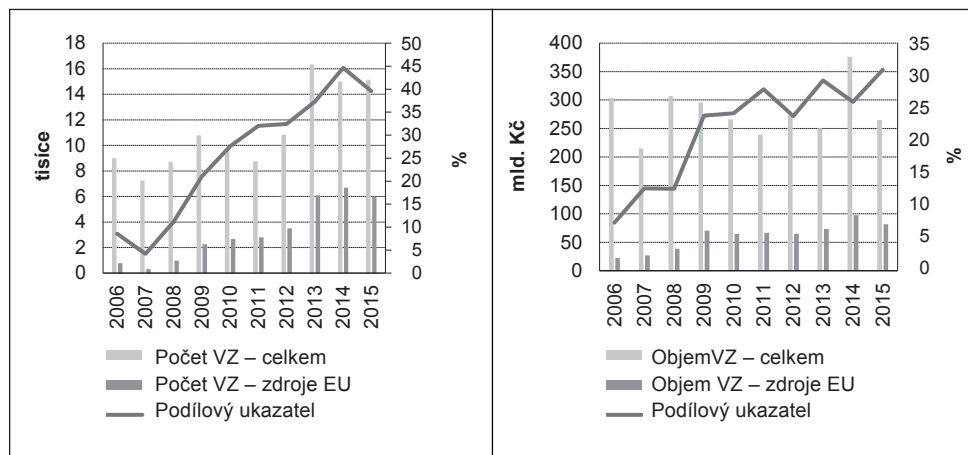
11 Vycházíme z klasické výdajové metody výpočtu HDP, který se rovná součtu výdajů jednotlivých sektorů na nákup finálních výrobků a služeb (HDP = C + I + G + NX, tj. součet výdajů domácností na spotřebu a soukromé hrubé investice, výdaje státu na nákup statků a služeb a čistý export, tzn. export minus import).

12 Údaje za rok 2015, vlastní výpočty na základě dat z ČSÚ (2017) a MMR ČR (2016b).

právního rámce na konkrétní podobu jednotlivých křivek, kdy například změnami limitů pro zakázky malého rozsahu dochází k rozšíření (v případě jejich snížení), či naopak zúžení (v případě jejich zvýšení) okruhu veřejných zakázek spadajících pod režim zákona. Tímto způsobem byl podpořen růst ukazatelů počtu i objemu v letech 2012 a 2013 a jejich pokles, resp. snížení, potenciální rychlosti růstu od roku 2014¹³.

Komparace vývoje celkových zadaných veřejných zakázek a dílčí skupiny zakázek financovaných ze zdrojů EU však těmito exogenními vlivy více méně dotčena není. Zatímco projekty financované z národních a soukromých zdrojů v čase velmi citlivě reagovaly na řadu faktorů (působení legislativních změn, hospodářského cyklu, nastavení restriktivní či expanzivní fiskální politiky), což se promítlo do relativně dynamického vývoje jednotlivých ukazatelů definujících celkový trh, projekty kryté evropskými finančními prostředky jsou charakterizovány téměř konstantním a lineárním růstem jejich počtu i hodnoty. A to v absolutním vyjádření i ve vztahu k agregátní veličině, přičemž trend i odchylky od něj jsou způsobeny primárně fázemi programových období a přechody mezi nimi a výše uváděnými fluktuacemi zbývajících částí předmětného trhu. Lze dovodit, že ačkoliv veřejné zakázky financované z evropských zdrojů, potažmo celkové zdroje z ESIF představují jednu ze součástí veřejných výdajů a instrumentů fiskální politiky, jsou v rozporu s teoretickým předpokladem obdobného charakteru a účelu využívané diametrálně odlišně. Dopad na ekonomiku země je důsledkem toho také jiný.

Obrázek 5 | Vývoj počtu a finančního objemu (bez DPH) zadaných veřejných zakázek evidovaných v IS VZ v ČR v letech 2006–2015 v rozlišení dle zdroje financování

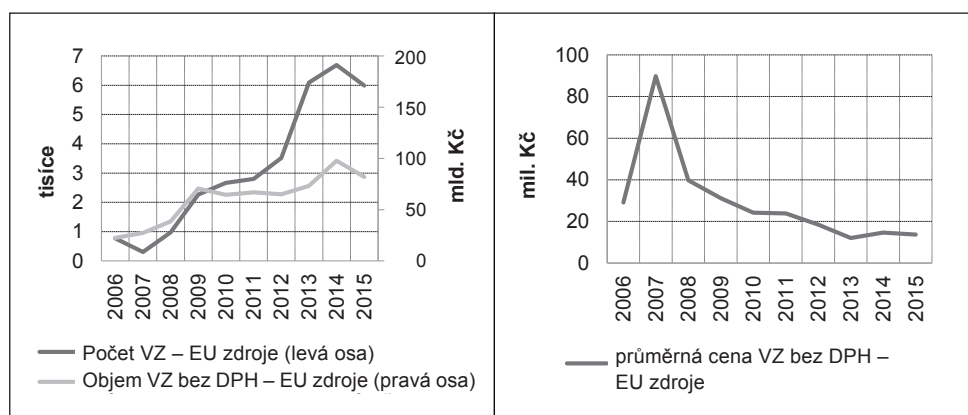


Zdroj: MMR ČR (2007), MMR ČR (2017), vlastní úprava

13 Novelou zákona o veřejných zakázkách č. 55/2012 Sb. byly s účinností k 1. dubnu 2012 poníženy limity veřejných zakázek malého rozsahu na 1 mil. Kč pro dodávky a služby a na 3 mil. Kč pro stavební práce. Zákonem č. 341/2013 Sb. byly poté tyto limity k 1. lednu 2014 opětovně navýšeny na hodnoty platné k 31. březnu 2012, tedy na 2 mil. Kč pro dodávky a služby a na 6 mil. Kč na stavební práce (ČR, 2006).

Přestože počet i objem veřejných zakázek krytých zdroji z EU mají rostoucí trend, tempa růstu totožná nejsou. Tento jev je demonstrován obrázkem 6, ze kterého zřetelně vyplývá extrémní meziroční nárůst průměrné ceny zakázky v roce 2007 o cca 208 % a její následný pokles pokračující až do roku 2015 na výsledných pouhých 15,2 % maximální hodnoty, resp. 46,9 % výchozí hodnoty v roce 2006. Dané je způsobeno snahou dočerpát disponibilní finanční prostředky „starého“ programového období, kdy k závěru cyklu čerpání alokovaného finančního rámce pro léta 2007–2013 dochází k tlaku na přerozdělení zbývajících zdrojů alokace. Tento tlak ústí do zadávání většího množství zakázek, o malé hodnotě, přičemž se často jedná o náhradní projekty nepřipravených nebo neproplacených akcí.

Obrázek 6 | Vývoj počtu a hodnoty zadáných veřejných zakázek evidovaných v IS VZ v ČR v letech 2006–2015 a financovaných ze zdrojů EU



Zdroj: MMR ČR (2007), MMR ČR (2017), vlastní úprava

S ohledem na potřebu urychleného a z pohledu zadavatele i uchazeče procesně jednoduchého a co nejméně nákladného zadání je také v tomto období znatelná sílící preference zadávání formou jednacího řízení bez uveřejnění. Dle dat z MMR ČR (2017) v roce 2015, tedy v posledním roce možnosti dočerpát disponibilní prostředky z končícího programového období (zde ve smyslu zadání veřejné zakázky), bylo jednací řízení bez uveřejnění jediným druhem zadávacího řízení, který v objemovém vyjádření meziročně vzrostl. Jeho využívání je však naopak žádoucí omezovat, a to pouze na adekvátní případy, jelikož je spojeno s nemalými korupčními riziky způsobujícími řadu negativních jevů. Jmenovitě vysoutěžení neefektivní ceny, deformaci konkurenčního prostředí, plýtvání veřejnými prostředky až v konečném důsledku snižování domácího produktu.

Významný vliv evropských dotací na výkon ekonomiky, přesahující ve skutečnosti jejich vykazovanou hodnotu, dále vyplývá z existence vytěšňovacího efektu. V důsledku nutné spoluúčasti národních zdrojů na financování předmětných projektů dochází k vázání těchto prostředků a souvztažné redukci disponibilního národního rozpočtu pro

ostatní účely. Tento jev je zesílen přezávazkováním operačních programů a uplatněním plošných korekcí dotací, jejichž dopady na navýšení nároků na národní zdroje byly diskutovány v kapitole 2. Administrace a podmínky čerpání prostředků z ESIF jsou přitom velice omezujícími faktory, snižujícími v porovnání s čistě národním financováním efektivitu vynaložených zdrojů (analogie teorie vládních selhání).

Využívání finančních toků z unijního rozpočtu mění také výslednou strukturu výdajů domácností i vládního sektoru, jelikož v důsledku nutnosti splnění všech věcných i formálních požadavků Evropské komise dochází nezdědky k financování původně nepreferovaných výdajů. Některými podmínkami navíc není ohroženo pouze čerpání konkrétního programu, ale jejich splněním je podmiňováno čerpání celé schválené alokace programového období.¹⁴ V této souvislosti je v současnosti velmi diskutovanou problematikou zkomplikování procesu výstavby prioritní dopravní infrastruktury, kdy je nutné, s ohledem na transpozici evropské legislativy upravující hodnocení vlivu na životní prostředí (tzv. proces EIA), u většiny staveb se stanoviskem získaným dle původního příslušného zákona z roku 1992 tento proces opakovat.¹⁵ Daný postup je časově i finančně velmi náročný a opětovně zvyšuje nákladové položky čerpání evropských prostředků. Způsobuje i aktuální výpadek připravených akcí, který může vyústit například v realokaci jednotlivých operačních programů.¹⁶ Těmito opatřeními však dochází k omezení primárního záměru programu pro resort dopravy, tj. k ponížení podílu realizovaných projektů infrastrukturního charakteru.

Nad rámec uvedeného lze doplnit, že data MMR (2017) k zadaným veřejným zakázkám v rozlišení druhu zakázky prokázala významné rozkolísání cyklu u zakázek na stavební práce. V důsledku bubliny na daném dílčím trhu, resp. jeho nadprůměrné expanze v roce 2008, registrujeme následný hluboký propad a až v letech 2014 a 2015 velice mírné (zejména v porovnání s předkrizovým rokem) oživení. V roce 2007, tj. v roce téměř nezatelně ovlivněným čerpáním z ESIF, činil podíl objemu veřejných zakázek na stavební práce na celkových zadaných zakázkách 46,3 %. V inkriminovaném roce 2008 již rekordních 58,6 %. V roce 2014 nominálně objem zakázek ve stavebnictví rostl, přesto jeho relativní podíl klesl na své minimum ve výši 34,1 %. V roce 2015 došlo k jeho opětovnému růstu, nicméně stále nebylo dosaženo hodnoty roku 2007. Vliv programových období je evidentní, současně ale nelze tento efekt automaticky přisuzovat pouze působení kohezní politiky EU. Důležitými determinanty jsou i prostá připravenost, popř. nepřipra

14 Tzv. předběžné podmínky, dělí se na tematické (platné pro konkrétní program) a obecné, jsou definovány v EU (2013).

15 Viz zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (ČR, 2001).

16 Jako konkrétní příklad snahy „utrátit“ zdroje v jiném (Evropskou komisí uznaném) projektu jmenujme přesun finančních prostředků Fondu soudržnosti ve výši 2 mld. Kč v roce 2016. Tehdy bylo Vládou ČR (2016) ve prospěch Operačního programu Životní prostředí 2014–2020 schváleno ponížení alokace Operačního programu Doprava 2014–2020. Dalším příkladem je vyhrazení značné části finančního rámce na program Pořízení a modernizace železničních kolejových vozidel, schválené Vládou ČR (2015).

venost staveb, problémy s výkupy pozemků, výše uvedené komplikace s procesem EIA a obecně nastavení právního rámce. Což je ale do určité míry opět z jistého pohledu možné ztotožnit s dopady praktické realizace strukturální pomoci EU.

Závěr

Kohezní politika EU realizovaná v České republice ve sledovaném období se vyznačovala procyklickým charakterem. Z výsledků regresní analýzy lze usuzovat na přímou lineární závislost mezi výkonností fází ekonomiky, vyjádřenou mezerou výstupu, a odchylkou příjmů kapitálového účtu platební bilance od rovnovážné úrovně, jež demonstruje příliv prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů. Dle výstupů modelu se předmětné kapitálové příjmy navýší při 1% zvýšení mezery výstupu o 8,4 mld. Kč.

Přestože výdaje alokované prostřednictvím strukturální pomoci Unie představují jeden z nástrojů národní fiskální politiky, jejich využívání v rámci výdajového mixu vlády je řízeno odlišnými principy. Procyklický efekt lze z určitých hledisek hodnotit negativně, přičemž významné rozkolísání cyklu je patrné zejména u oboru stavebnictví. Zásadnějším poznatkem je nicméně identifikace determinantů daného jevu. Těmi jsou primárně časové vymezení programových období a schopnost přípravy projektů a jejich realizace v kontextu národního i unijního právního rámce. V tomto smyslu je evidováno nadprůměrné čerpání evropských prostředků na začátku a konci centrálně stanoveného programového období. Míru pro či proticykličnosti je tak nutno považovat fakticky za efekt výlučně nahodilý.

Rámcové podmínky financování z ESIF a reálný průběh cyklu čerpání jsou u států v pozici čistých příjemců obdobné. Lze proto hovořit o do značné míry unifikovaném dílčím segmentu evropské fiskální politiky. V důsledku rozdílnosti jednotlivých států i jejich kondice, a tedy i dopadů takto aplikované politiky, je na místě diskuze o rizicích zavádění této formy společné fiskální politiky, a to v analogii teorie optimální měnové oblasti v případě jednotné evropské politiky měnové. Pojem politika z perspektivy fiskálního aspektu je přitom zavádějící, jelikož tato „koordinovaná“ činnost je činěna bez vazby na hospodářský cyklus a výkonnost členských zemí. Prvek záměrné politiky je tak v tomto případě omezený a jako příhodnější se jeví označení „řízená nekoordinovanost“ unijní fiskální politiky.

Dotace plynoucí z rozpočtu EU není vhodné hodnotit pouze izolovaně, jejich vliv je zesílen nutnou spoluúčastí národních zdrojů a jejich potenciální zvýšenou potřebou v situaci přezávazkování operačního programu či vzniku nezpůsobitelných výdajů. Registrujeme vytěšňovací efekt dvojího typu, v objemu a struktuře výdajů.

Vliv realizace strukturální pomoci EU na hospodářský cyklus a fiskální politiku ČR je nutné hodnotit také z pohledu efektivity těchto výdajů. V návaznosti na identifikovaný tlak na preferenci prostého a maximálního vyčerpání dosažitelných finančních prostředků bylo zjištěno, že dochází k financování i neprioritních projektů, které jsou upřednostněny z pouhého titulu připravenosti a nekonfliktnosti při administrativním zpracování podpory. V tomto kontextu dospíváme k závěru, že v některých situacích je korektnější používat místo termínu „čerpání“ termínu „utrácení“. Tento jev, společně s vázáním národních

zdrojů, vysokými administrativními náklady řízení čerpání prostředků z ESIF, preferováním méně transparentních forem výběrového řízení v závěru programového období vlivem nutnosti rychlého zadání zakázky apod. snižuje efektivnost, účelnost a hospodárnost využívání disponibilních zdrojů.

V souladu se závěry teoretických východisek nelze na základě pouhé míry pro- či proticykličnosti souhrnně hodnotit míru naplnění cílů kohezní politiky EU ani její celkový vliv na ekonomickou výkonnost země, potažmo EU. V případě výraznějších rozdílů v ekonomické výkonnosti evropských regionů, kdy jsou současně disponibilní zdroje méně rozvinutých států omezené, může být cílů strukturální pomoci dosaženo i bez ohledu na její cyklický charakter. S ohledem na potenciální rozsah dopadu realizace dané politiky na hospodářský cyklus a celkovou fiskální politiku je však vhodné v kontextu výše uvedených závěrů apelovat na přijetí takových opatření, která by zajistila vyrovnanější průběh čerpání i vyšší efektivnost realizovaných výdajů. To by některá výše vymezená negativa zčásti unifikované předmětné politiky redukovalo. Na úrovni EU se může jednat zejména o zjednodušení podmínek pro čerpání schválené alokace včetně snížení administrativní zátěže. Rovnoměrnějšího čerpání by mohlo být dosaženo také svěřením více kompetencí přímo do rukou samotných států v roli příjemců. Tím by se umožnilo lépe a rychleji reagovat na aktuální změny na trhu a potřeby jednotlivých ekonomik. Na straně členských států jsou poté klíčovými faktory eliminace chyb v přípravě i realizaci projektů a zajištění funkčního legislativního a institucionálního rámce.

Pro zajištění realizace dlouhodobých prioritních záměrů, například v oblasti výstavby klíčové dopravní infrastruktury, v dané chvíli z více důvodů nefinancovatelných za spoluúčasti ESIF ani z národních zdrojů, se jako možné řešení nabízí namísto realokace disponibilních prostředků na alternativní účely jejich „uspořnění“ a až pozdější využití na preferované projekty. Realizace je možná například zřízením zvláštního účtu, na způsob účtů malé a velké privatizace, jehož výdaje by byly zákonem účelově vázány. Tuto variantu nelze na základě výstupů provedených analýz považovat z pohledu míry aplikace principů 3E v porovnání se sledovanou aktuální praxí čerpání z ESIF za méně vyhovující, a to ani při zohlednění ztráty podílu evropských zdrojů. Daná problematika, společně s podrobnější analýzou efektivity výdajů v rámci čerpaných prostředků, je vhodnou materií pro další rozpracování. Přínosné by bylo rozlišení investičního a neinvestičního nákupu statků a služeb veřejným sektorem, vyznačující se jinou výší multiplikátoru, a tedy i vlivem na hospodářský cyklus.

Literatura

- Bachtler, J., McMaster, I. (2008). EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(2), 398–427, <https://doi.org/10.1068/c0662>
- Baldwin, R. E. et al. (1997). The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe. *Economic Policy*, 12(24), 125–176, <https://doi.org/10.1111/1468-0327.00018>

- Baun, M., Marek, D. (2006). Regional Policy and Decentralisation in the Czech Republic. *Regional and Federal Studies*, 16(4), 409–428, <https://doi.org/10.1080/13597560600989011>
- Beugelsdijk, M., Eijffinger, S. (2005). The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 in 1995–2001. *Journal of Common Market Studies*, 43(1), 35–49, <https://doi.org/10.1111/j.0021-9886.2005.00545.x>
- Boldea, B. I. (2012). Analysis of the Absorption Capacity of Structural Funds in Romania. *Anale: Seria Științe Economice*, 18(2), 577–583.
- Boldrin et al. (2001). Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies. *Economic Policy*, 16(32), 205+207–253, <https://doi.org/10.1111/1468-0327.00074>
- ČR (2001). Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. Sbírka zákonů ČR.
- ČR (2006). Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Sbírka zákonů ČR.
- ČNB (2005–2011). *Zprávy o vývoji platební bilance ČR za léta 2004 až 2010*. Česká národní banka. [Cit. 2016-12-09] Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/statistika/platebni_bilance_stat/publikace_pb/zpravy_vyvoj_pb/index.html?cnb_css=true
- ČNB (2016a). *Metodický list – Platební bilance*. Česká národní banka, Databáze časových řad [online]. [Cit. 2016-10-29] Dostupné z: https://www.cnb.cz/docs/ARADY/MET_LIST/bpm6_bop_cs.pdf
- ČNB (2016b). *Položky Běžného účtu a kapitálový účet v mil. CZK*. Česká národní banka, Databáze časových řad ARAD [online]. [Cit. 2016-05-20] Dostupné z: <http://www.cnb.cz/docs/ARADY/HTML/index.htm>
- ČSÚ (2016). *Čtvrtletní sektorové účty – časové řady*. Český statistický úřad, Databáze národních účtů [online]. [Cit. 2016-04-10] Dostupné z: http://apl.czso.cz/pll/rocnkavyber.kvart_qsa?mylang=CZ&oblast=@RU
- ČSÚ (2017). *Hrubý domácí produkt ČR výdajovou metodou*. Český statistický úřad, Veřejná databáze [online]. [Cit. 2017-01-21] Dostupné z: https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&pvo=NUC02-S1az3&z=T&f=TABULKA&skupId=486&katalog=30832&pvo=NUC02-S1az3&str=v64&c=v3~8__RP2015#w=
- Dall'erba, S., Guillaín, R., Le Gallo, J. (2009). Impact of Structural Funds on Regional Growth: How to Reconsider a 9-year-old Black Box. *Région et Développement*, 30, 77–99.
- Ederveen, S. et al. (2003). *Funds and Games: The economics of European Cohesion Policy*. European Network of Economic Policy Research Institutes. Occasional Paper No. 3. ISBN 92-9079-389-9.
- Ederveen, S., de Groot, H. L. F., Nahuis, R. (2006). Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy. *Kyklos: International Review for Social Sciences*, 59(1), 17–42, <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.2006.00318.x>
- EU (2013). Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

- EU (2016). *Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie*. Úřední věstník Evropské unie, Informace a oznámení, 2016/C 202/01, svazek 59. ISSN 1977-0863.
- Krugman, P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99(3), 483–499, <https://doi.org/10.1086/261763>
- Le Gallo, J., Dall'erba, S., Guillaín, R. (2011). The Local versus Global Dilemma of the Effects of Structural Funds. *Growth and Change*, 42(4), 466–490, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2257.2011.00564.x>
- IMF (2009). *Balance of Payments and International Investment Position Manual*. 6th Ed. (BPM6). Washington, D.C.: International Monetary Fund Multimedia Services Division. ISBN 978-1-58906-812-4. [Cit. 2016-12-08]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2007/pdf/bpm6.pdf>
- Lajh, D. (2005). Europeizace a regionalizace: vnitrostátní změny a vládní struktury ve Slovinsku. *Mezinárodní vztahy*, 2, 57–75.
- MF ČR (2016). *Vývoj čisté pozice ČR vůči rozpočtu EU od roku 2004 do 31. prosince 2015*. Ministerstvo financí ČR. [Cit. 2016-05-20] Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/hospodareni-eu/pozice-cr-vuci-rozpocetu-eu/2015/cista-pozice-cr-ve-vztahu-k-rozpocetu-eu-23963>
- MMR ČR (2004–2010). *Průběh čerpání strukturálních fondů 2004–2006*. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [Cit. 2016-05-20] Dostupné z: <http://www.dotaceeu.cz/cs/Fondy-EU/Programy-2004-2006/Ramec-podpory-Spolecenstvi-2004-2006/Rizeni-a-monitoring/Monitorovani/Prubeh-cerpani-strukturalnich-fondu-prosinec>
- MMR ČR (2007). *Statistiky k veřejným zakázkám za rok 2006*. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [Cit. 2016-12-14]. Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/cs/Spoluprace-a-vymena-informaci/Vyrocní-zpravy-a-souhrnne-udaje-o-verejnych-zakazk/Statisticke-udaje-o-verejnych-zakazkach>
- MMR ČR (2008–2016). *Čtvrtletní / Měsíční monitorovací o průběhu čerpání strukturálních fondů, Fondu soudržnosti v programovém období 2007–2013*. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [Cit. 2016-05-20] Dostupné z: <http://www.dotaceeu.cz/cs/Informace-o-cerpani/monitorovaci-zprava>
- MMR ČR (2016a). *Čtvrtletní zpráva o implementaci ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020*. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [Cit. 2016-05-20] Dostupné z: <http://www.dotaceeu.cz/cs/Informace-o-cerpani/monitorovaci-zprava>
- MMR ČR (2016b). *Výroční zpráva o stavu veřejných zakázek v České republice za rok 2015*. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [Cit. 2016-06-26] Dostupné z: <http://www.portal-vz.cz/getmedia/07d1ec0c-cf7b-4895-8762-4b283d04b4c4/Vyrocní-zprava-o-stavu-VZ-v-CR-za-rok-2015.pdf>
- MMR ČR (2017). *Informační systém o veřejných zakázkách*. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. [Cit. 2017-01-21] Dostupné z: <https://www.isvz.cz/ReportingSuite/Explorer/>
- Smail, R. (2010). The Response of Cohesion Policy to the Economic Crisis. *EIPASCOPE*, 2, 27–34.
- Smith et al. (1996). *The European Union and Central and Eastern Europe: Pre-Accession Strategies*. Sussex European Institute. Working Paper No. 15.
- Tăulescu, A., Pătruți, A. (2014). Structural Funds and Economic Crises: Romania's Absorption Paradox. *Procedia Economics and Finance*, 16, 64–72, [https://doi.org/10.1016/s2212-5671\(14\)00775-8](https://doi.org/10.1016/s2212-5671(14)00775-8)

- Vláda ČR (2015). Usnesení vlády České republiky ze dne 9. listopadu 2015 č. 923, o schválení dokumentace programu ev. č. 127 65 Pořízení a modernizace železničních kolejových vozidel.
- Vláda ČR (2016). Usnesení vlády ČR ze dne 20. července 2016 č. 650, o realokaci finančních prostředků mezi programy 2014–2020 v roce 2016.
- Zeman, K. (2015). *Analýza privatizačního procesu v České republice*. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-2939-1.