

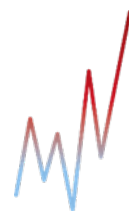


Jak zaplatit zelenou transformaci? Výhled budoucích finančních nástrojů EU

Filip Křenek, Tomáš Jungwirth Březovský

KLIMATICKÝ PAPER č. 32

Publikováno ve spolupráci s Institutem pro evropskou politiku EUROPEUM





Shrnutí

- Podoba příštího víceletého finančního rámce EU (MFF) na období 2028–2034 je tématem jedné z klíčových debat, před kterými stojí nové unijní instituce. Mezi hlavní otázky patří, kolik prostředků bude k dispozici pro financování zelené transformace unijních ekonomik. Sílí totiž přesvědčení, že k dosavadním klimatickým cílům a regulacím přijímaným na unijní úrovni chybí adekvátně nastavené pobídky a podpora.
- Pro zajištění aktuálně chybějících prostředků, především pro udržení konkurenceschopnosti unijního průmyslu, se nabízí několik východisek. Mezi nimi je další společné půjčování (tj. navázání na nástroj Next Generation EU), po kterém volá i Draghiho zpráva, ale k němuž podle všeho chybí politická vůle napříč členskými státy. Další možností je pokračující rozvolňování pravidel státní podpory, které ovšem v důsledku pomůže především státům s velkou fiskální kapacitou a pro Česko se může ukázat jako nevýhodné.
- Mobilizace adekvátních prostředků pro financování zelené transformace se nemůže podařit bez účasti soukromého sektoru, který je v EU odpovědný za přibližně čtyři pětiny všech investic. Pomoci udržet soukromé finance v Evropě by mohly kroky směrem k integraci kapitálových trhů, které navrhuje ve svých zprávách jak Mario Draghi, tak před ním Enrico Letta.
- Pomoci nasměrovat finance by v každém případě mohla reforma veřejných zakázek, kde jsou doposud na evropské úrovni zelená kritéria pouze dobrovolná. Veřejné zakázky přitom tvoří až 15 % evropského HDP a zhruba podobný podíl mají i na celkových emisích.
- Aktuálně se diskutuje také o zjednodušení roztržitosti rozdělování unijních prostředků skrze velké množství fondů a mechanismů, které by zčásti mohl vyřešit připravovaný Evropský fond pro konkurenceschopnost.
- V českém veřejném prostoru i politické diskuzi jsou přítomné hlasy volající po celkovém ustoupení od klimatických ambic EU. Tím spíše je důležité poukazovat také na výsledky studií zkoumajících škody způsobené změnou klimatu v případě nedostatečného či příliš pomalého snižování emisí skleníkových plynů, které v déleodobém horizontu násobně převyšují náklady transformace.
- Česko by si na začátku debaty o příštím MFF mělo stanovit vlastní priority, odrážející strukturu naší ekonomiky či schopnost financovat transformační projekty z jiných zdrojů. Principiální odmítání jakéhokoli navyšování unijního rozpočtu není ve stávající geopolitické a ekonomické situaci rozumným krokem.



OBSAH

ÚVOD	2
1 KOLIK STOJÍ TRANSFORMACE	3
2 DOSAVADNÍ FINANCOVÁNÍ ZELENÉ TRANSFORMACE Z NÁSTROJŮ EU	6
3 FINANCOVÁNÍ TRANSFORMACE EU V NÁSLEDUJÍCÍCH LETECH	8
3.1 Úvod do MFF.....	8
3.2 Zavedení nových „zelených zdrojů“	9
3.3 Společné půjčky EU nebo volnější fiskální pravidla?.....	10
3.4 Mobilizace soukromých financí skrze kapitálovou unii.....	12
3.5 Výdajová struktura evropského rozpočtu.....	13
3.6 Sjednocení výdajů v příštím MFF.....	14
3.7 Zelené cíle v rámci MFF.....	15
3.8 Clean Industrial Deal.....	16
ZÁVĚR.....	19



Úvod

Z prohlášení čelných evropských politických představitelů by se mohlo zdát, že dosavadní důraz na klimatickou politiku a dekarbonizaci bude v následujících letech nahrazen důrazem na průmysl a konkurenceschopnost. Jenže schopnost Evropy konkurovat na světovém poli zejména Spojeným státům a Číně bude nevyhnutelně spojena právě s čistým průmyslem a zelenými technologiemi. Energetická krize ukázala nutnost urychleného přechodu na levné a bezemisní zdroje energií. Výzkum, vývoj a výroba čistých technologií jsou jednoznačným ekonomickým tahounem 21. století.¹ A náklady klimatické změny postupně rostou, přičemž Evropa se otepluje rychleji než kterýkoliv jiný kontinent. Politiky konkurenceschopnosti, průmyslu a klimatu tak musí jít ruku v ruce jako jedny z hlavních evropských priorit.

Jedním z klíčových úkolů nové Evropské komise ve funkčním období 2024–2029 bude návrh a projednávání příštího víceletého finančního rámce (Multiannual Financial Framework, MFF), který udává strukturu příjmů a výdajů evropského rozpočtu. Aktuální sedmiletý rámec skončí v roce 2027, byť finance z některých programů bude možné dočerpávat i poté. Příprava toho nového, který bude platný od roku 2028, musí začít s dostatečným předstihem. Návrh komise pro příští MFF lze proto očekávat již v roce 2025. Vyjednávání o evropském rozpočtu je tradičně jedno z nejsložitějších. Ruská agrese na Ukrajině, energetická a klimatická krize a ekonomické zaostávání Evropy si však žádá razantní upuštění od přístupu „business as usual“.

MFF však není jediným nástrojem evropského financování. Přímo revolučním je v tomto ohledu program Next Generation EU (NGEU), historicky poprvé financovaný emisí společných evropských dluhopisů. Z tohoto balíku postcovidové podpory je od roku 2020 financován zejména Nástroj pro oživení a odolnost (RRF), který má posilovat odolnost ekonomik členských států skrze snižování energetické závislosti, zvyšování energetické účinnosti, rozvoj obnovitelných zdrojů a čisté mobility. Vedle toho klade důraz na digitalizaci, konektivitu a rozvoj dovedností a pracovní síly pro nová ekonomická odvětví. RRF však bude končit již v roce 2026 a jeho budoucnost je zatím nejasná. Investiční projekty strategického významu přitom potřebují zejména dlouhodobě stabilní finanční výhled.

Politiky koheze a zemědělství, které dohromady tvoří zhruba dvě třetiny současného MFF, je nutné reformovat s ohledem na rozšiřování EU. Fragmentovaný a komplexní systém mnoha programů a nástrojů by měl být zásadně zjednodušen. Lepší zacílení financí z evropského rozpočtu pak může zajistit podmíněnost čerpání splněním jasně daných kritérií. Z hlediska dohánění USA a Číny však Evropa musí zásadním způsobem zvýšit množství investic z veřejných i soukromých zdrojů. Česko by si mělo předem stanovit, jaké jsou v tomto kontextu jeho priority.

¹ International Energy Agency, „Clean energy is boosting economic growth“, 18. dubna 2024, <https://www.iea.org/commentaries/clean-energy-is-boosting-economic-growth>.



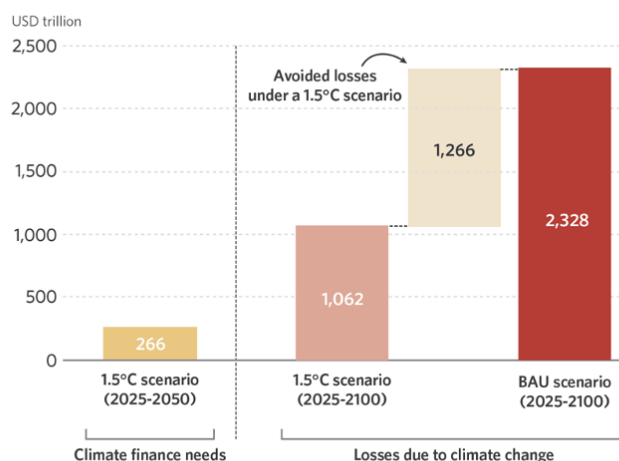
1 Kolik stojí transformace

Tradiční otázka za milion, která se vyskytuje napříč politickými a expertními diskuzemi, zní: a kolik to vlastně všechno bude stát? Odpovědi na ni se pak obvykle hledají v kalkulacích investičních potřeb pro dekarbonizaci jednotlivých sektorů ekonomiky v určitém čase. To je ovšem pouze jedna strana mince – tou druhou jsou budoucí škody způsobené dopady změny klimatu v různých scénářích. Jak se totiž ukazuje, hrozící škody mohou s pokračujícím časem aktuální investiční potřeby výrazně převyšovat.

Začneme-li globálním pohledem, můžeme vyjít z dat Climate Policy Initiative z roku 2023.² Zatímco potřebné klimatické finance pro udržení oteplení do 1,5 °C činí kolem 10 bilionů USD ročně do poloviny století, řešení následků škod způsobených dopady změny klimatu s výhledem do konce 21. století je odhadováno až na trojnásobek této částky v případě scénáře business as usual. Naopak, pokud by se podařilo udržet globální oteplení do 1,5 °C, byly by očekávané škody méně než poloviční.

Graf č. 1: Celkové potřeby klimatických financí ve srovnání s klimatickými ztrátami podle scénáře oteplení do 1,5 °C a business as usual (BAU)

Figure ES4: Cumulative climate finance needs vs. losses under 1.5°C and BAU scenarios



Source: Climate Policy Initiative

Zdroj: Climate Policy Initiative

Obdobně ETH Zurich v nedávné studii počítá ekonomický dopad klimatické změny do konce 21. století na 10 % světového HDP v případě oteplení o 3 °C, a „pouze“ 3 % v případě udržení oteplení do 1,5 °C.³

Jiná studie, publikovaná letos experty z Potsdam Institute v prestižním časopisu *Nature*, předvídá dokonce 19% snížení globálních příjmů už do poloviny 21. století v důsledku změny klimatu. Náklady na řešení následků změny klimatu pak podle těchto kalkulací v roce 2050 přesáhnou šestkrát investiční potřeby, které si žádá snížení emisí v souladu s cílem udržení oteplení do 2 °C (nikoli tedy 1,5 °C).⁴

² Climate Policy Initiative, „Green Climate Fund: Methodology“, 2023, <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2023/11/GLCF-2023-Methodology.pdf>.

³ ETH Zurich, „Costs of Climate Inaction“, 17. dubna 2024, <https://usys.ethz.ch/en/news-events/news/archive/2024/04/costs-of-climate-inaction.html>.

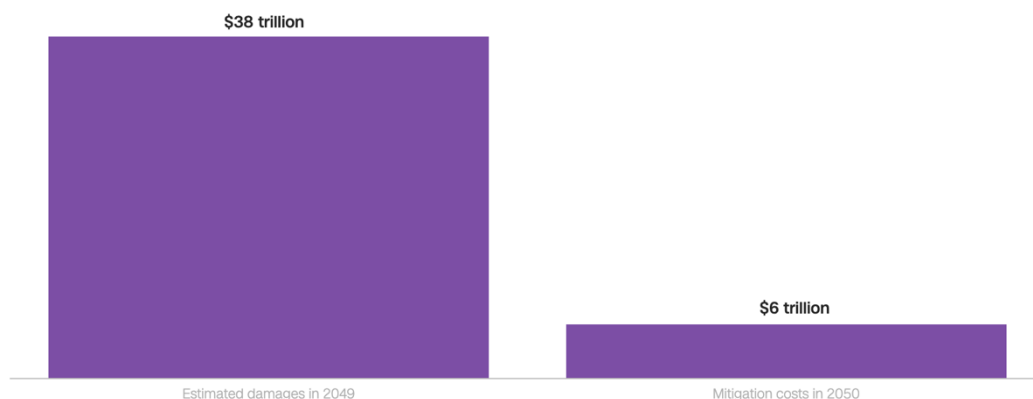
⁴ Samantha Delouya, „Climate Change Disasters: Economic Cost“, CNN, 17. dubna 2024, <https://edition.cnn.com/2024/04/17/business/climate-change-disasters-economic-cost/index.html>.



Ačkoli je zelená transformace velice nákladným projektem, je to také zcela racionální investice do předcházení budoucích rizik s mnohem většími dopady. Samozřejmě je zde přítomné obvyklé úskalí změny klimatu jakožto příkladu tragédie obecní pastviny – totiž že její řešení předpokládá odpovídající zapojení všech aktérů na všech úrovních.

Graf č. 2: Předpokládané globální náklady klimatických škod a očekávaných nákladů mitigace do poloviny století

Projected global costs of climate change damages committed until mid-century and the estimated mitigation costs in the same period



Notes: Model assumes a middle-of-the-road scenario of future income development. Figures are in 2005 international dollars.

Source: Nature

Graphic: Rachel Wilson and Renée Rigdon, CNN

Zdroj: Nature

Pokud se zaměříme na Evropskou unii, můžeme vyjít z dostupných podkladů Evropské komise. Podle jejího Strategic Foresight Reportu z roku 2023 by EU musela každý rok investovat o 620 miliard EUR navíc, aby dokázala splnit vytyčené cíle Zelené dohody pro Evropu a REPowerEU do roku 2030.⁵ Tato částka se blíží té, o níž hovoří Mario Draghi ve zprávě o budoucnosti evropské konkurenceschopnosti – zde volá po každoroční mobilizaci 750–800 miliard EUR navíc (to odpovídá přibližně 4,5 % HDP EU – několikanásobně více, než kolik představoval Marshallův plán po 2. světové válce).⁶ Pro srovnání jde o částku odpovídající velikosti Nástroje pro oživení a odolnost EU, který je ovšem čerpán v průběhu let 2021–2026.

Podle údajů Evropské centrální banky byly **kumulativní** finanční ztráty spojené se změnou klimatu mezi lety 1980 a 2022 přibližně 650 miliard EUR – tedy řádově méně, než aktuálně předpokládané investiční potřeby. Tyto ztráty ovšem mají rychle rostoucí tendenci spolu se zhoršujícím se průběhem změny klimatu.⁷ Například ceny potravin v EU se mohou do roku 2060 zvýšit až o 2 % pouze v důsledku dopadů vln veder.⁸ Studie CAN-Europe z roku 2024 předvídá škody způsobené změnou klimatu do roku 2100 v širokém rozmezí od 94 miliard EUR do

⁵ Agnieszka Widuto, „Energy transition in the EU“, Evropský parlament, 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754623/EPRS_BRI\(2023\)754623_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754623/EPRS_BRI(2023)754623_EN.pdf).

⁶ Evropská komise, „The Future of European Competitiveness: A Competitiveness Strategy for Europe“, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20ofuture%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20commpetitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf.

⁷ Piero Cipollone, „Europe’s tragedy of the horizon: the green transition and the role of the ECB“, proslov, Evropská centrální banka, 26. května 2024, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2024/html/ecb.sp240526~ef011def12.en.html>.

⁸ Friderike Kuik, Christiane Nickel, Miles Parker a Wolfgang Modery, „The price of inaction: what a hotter climate means for monetary policy“, ECB Blog, 18. prosince 2023, <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2023/html/ecb.blog231218~6291e67d1e.en.html>.



347 miliard EUR, v závislosti na scénáři oteplení. Tataž studie pak vypočítala celkové přímé i nepřímé benefity spojené s nízkouhlíkovou transformací EU do roku 2030 na 1 bilion EUR.⁹

V případě České republiky máme k dispozici údaje ze studie Boston Consulting Group a Aspen Institute. Ta v roce 2023 kalkulovala kumulativní náklady transformace na 3,2 bilionu Kč (1,5–3 % HDP ročně) do roku 2050 s tím, že tři čtvrtiny by měly tvořit investice ze soukromého sektoru.¹⁰ Varováním před zanedbáním klimatické akce by nám měly být nedávné povodně, které v Česku a okolních zemích způsobily škody ve výši několika miliard EUR (aktuální vládní odhad pro Česko je až 50 miliard Kč¹¹) – pravděpodobnost jejich výskytu byla podle atribuční studie přímo zvýšena kvůli lidmi způsobené změně klimatu.¹²

⁹ Olivier Vardakoulis, Giulia Nardi, „Paris Pact Payoff: Speeding up the green transition for socio-economic co-benefits“, CAN Europe, leden 2024, https://caneurope.org/content/uploads/2024/01/CAN-Europe-co-benefits-of-climate-action_REPORT.pdf.

¹⁰ Boston Consulting Group, „Česká cesta k uhlíkové neutralitě: Výzva nebo příležitost pro naši ekonomiku?“, 2023, <https://web-assets.bcg.com/92/a8/393d8c3448d7b7849ce772b4541f/ceska-cesta-k-uhlikove-neutralite.pdf>.

¹¹ „Celkové škody po povodních vláda odhaduje až na 50 miliard“, ČTK, 8. listopadu 2024, <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/celkove-skody-po-povodnich-vlada-odhaduje-az-na-50-miliard/2593212>.

¹² World Weather Attribution, „Climate change and high exposure increased costs and disruption to lives and livelihoods from flooding associated with exceptionally heavy rainfall in Central Europe“, 25. září 2024, <https://www.worldweatherattribution.org/climate-change-and-high-exposure-increased-costs-and-disruption-to-lives-and-livelihoods-from-flooding-associated-with-exceptionally-heavy-rainfall-in-central-europe/>.



2 Dosavadní financování zelené transformace z nástrojů EU

Když se hovoří a píše o financování zelené transformace v Česku, často se uvádí, že z nástrojů EU k nám do roku 2030 přiteče více než bilion Kč (tedy celkem asi čtvrtina jednoho státního rozpočtu). Vzhledem k tomu, že většina uváděných nástrojů EU bude mezi lety 2026 a 2030 ukončena, návazné financování je klíčovou otázkou pro pokračování transformace jednotlivých sektorů ekonomiky.

Z hlediska celkového objemu prostředků je v současnosti potenciálně nejvýznamnějším nástrojem pro financování dekarbonizace v Česku **Modernizační fond**. Jeho jádro tvoří výnosy z aukcí emisních povolenek v rámci systému EU pro obchodování s povolenkami (EU ETS), avšak větší část prostředků pochází z aukcí povolenek alokovaných pro české subjekty. Celkový objem prostředků ve fondu zůstává spekulativní, neboť je vázaný na vývoj ceny povolenky. Původně se počítalo se 150 miliardami Kč, po následném růstu ceny povolenky se tyto odhady až ztrojnásobily.¹³ Aktuálně po dalším propadu ceny povolenky lze konzervativně uvažovat o částce přesahující 350 miliard Kč.¹⁴ Z toho největší část směřuje na výstavbu obnovitelných zdrojů energie, modernizaci teplárenství a projekty ke zvyšování energetické účinnosti.¹⁵

Na výnosy z emisních povolenek je navázán také **Inovační fond**, v jehož rámci se o financování mohou ucházet subjekty z celé unijní sedmadvacítky. Úspěšné jsou však obvykle technologicky špičkové nebo jinak přelomové projekty a Česko (podobně jako další „nové“ členské státy) zaostává.¹⁶ K březnu 2024 získaly financování pouze tři projekty s českou účastí z celkových 106 podpořených – týkaly se výroby čistého vodíku, chladičů na baterie elektromobilů a hybridní sklářské pece.¹⁷

Výnosy z aukcí emisních povolenek jsou v Česku nezdědka počítány mezi unijní zdroje pro financování transformace. Tato zkratka však není příliš šťastná, neboť jde v pravém smyslu slova o příjmy českého státního rozpočtu. Pro nakládání s těmito prostředky ovšem platí určitá pravidla, počínaje požadavkem na 100 % vázanou alokaci na klimaticky příznivá opatření.¹⁸

Dalším významným unijním nástrojem je **Fond pro spravedlivou transformaci**, rozdělovaný skrze Operační program Spravedlivá transformace. V ČR je určený pro tři uhelné regiony v souvislosti s ukončením těžby: Karlovarský,

¹³ Více k Modernizačnímu fondu viz Ministerstvo životního prostředí, „Modernizační fond“, https://www.mzp.cz/cz/modernizacni_fond.

¹⁴ David Tramba, „Modernizační fond bude skromnější. Pokles cen povolenek z něj ubral 120 miliard korun“, Ekonomický deník, 10. října 2024, <https://ekonomickydenik.cz/modfond-bude-skromnejsi-varuje-mzp-pokles-cen-povolenek-z-nej-ubral-120-miliard-korun/>.

¹⁵ Podrobně v programovém dokumentu Modernizačního fondu: Státní fond životního prostředí, „Revize Obecného programového dokumentu pro implementaci Modernizačního fondu v České republice od roku 2024“, <https://www.sfzp.cz/dokumenty/detail/?id=2352>.

¹⁶ Srov. seznam podpořených projektů, Evropská komise, „Innovation Fund projects“, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-funding-climate-action/innovation-fund/innovation-fund-projects_en.

¹⁷ Vladimír Vojtěch, „Účast tuzemských subjektů ve vybraných ostatních programech Evropské unie – aktualizace březen 2024“, Horizont Evropa, 18. března 2024, <https://www.horizontevropa.cz/cs/aktuality/yiifnews/2397>.

¹⁸ Evropská agentura pro životní prostředí, „Use of auctioning revenues generated under the EU Emissions Trading System“, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/use-of-auctioning-revenues-generated>. Tento normativ je přitom předmětem politických rozporů, kdy Ministerstvo životního prostředí preferuje převod výnosů z aukcí povolenek nebo jejich ekvivalentu přímo do Státního fondu životního prostředí, zatímco Ministerstvo financí se nechce peněz vzdát a pouze žádá po jednotlivých rezortech, aby ukázaly na ty své výdaje, které lze považovat za „zelené“. Ostatně předpoklad výnosů na rok 2025 kolem 30 miliard Kč je podle posledních odhadů významně nadhodnocený, viz Jiří Nádoba, „Stanjura má v rozpočtu další díru, naplánoval až moc peněz z povolenek“, Seznam Zprávy, 3. října 2024, <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/ekonomika-finance-stanjura-ma-v-rozpocet-dalsi-diru-naplanoval-az-moc-penez-z-povolenek-261879>.



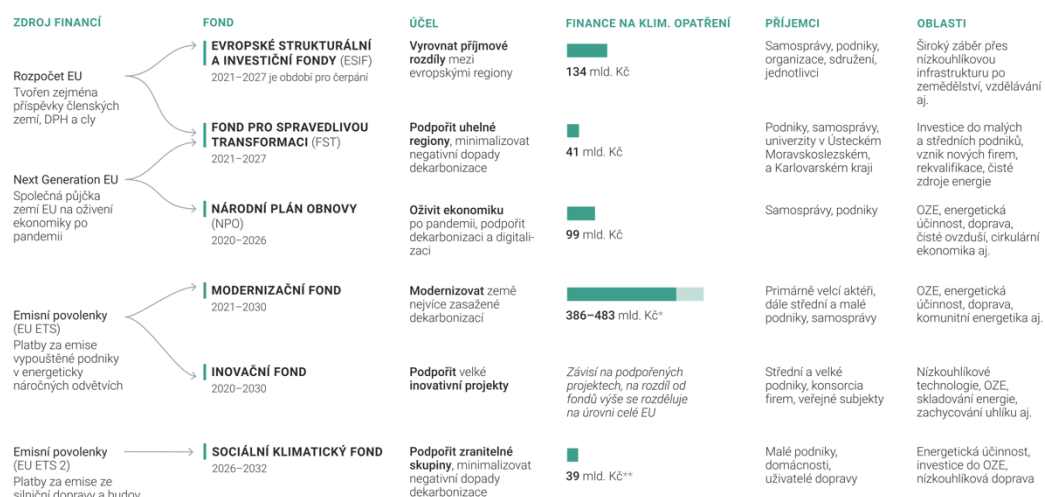
Moravskoslezský a Ústecký kraj. Jeho celková alokace tvoří necelých 43 miliard Kč, a to včetně prostředků na financování technické pomoci.¹⁹ Podkladovým dokumentem pro vyplacení těchto prostředků je Plán spravedlivé územní transformace, jehož přípravu koordinovalo Ministerstvo pro místní rozvoj.²⁰

Významným dodatečným nástrojem pro financování zelené transformace se v kontextu pandemie covidu-19 stal RRF – **Nástroj pro oživení a odolnost**. V jeho rámci sedmadvacet států EU vypracovalo tzv. Národní plány obnovy specifikující jednotlivé oblasti podpory. Každý z těchto plánů přitom musel splnit formální podmínku alespoň 37 % celkové alokace na klimaticky příznivá opatření (a zároveň 20 % alokace na podporu digitalizace).²¹ Jak však vyplynulo z nezávislého šetření Green Recovery Tracker v roce 2021, na němž se AMO přímo podílelo, při podrobnějším pohledu mohla být skutečná alokace z celkového balíku přesahujícího 700 miliard EUR určená na zelené komponenty v Česku mnohem nižší mezi 20 a 30 %.²²

Graf č. 3: Finance z fondů EU na klimatická opatření v ČR

FINANCE Z FONDŮ EU NA KLIMATICKÁ OPATŘENÍ V ČR

Na klimatická opatření obdrží ČR z fondů EU **bezprecedentní objem financí**. Uvedené prostředky odpovídají přibližně **900–1100 mld. Kč**.



Další prostředky na klimatická opatření má Česko k dispozici z výnosů prodeje emisních povolenek, které plynou do státního rozpočtu. MŽP odhaduje, že pro období 2021–2030 by mohlo jít o přibližně 193–316 mld. Kč (v závislosti na ceně povolenky).

* Výše financí závisí na budoucí ceně povolenek. Čím vyšší cena, tím větší výnosy z povolenek. Zobrazené rozpětí odpovídá cenám 80 až 100 eur za povolenku.

** Fond má primárně minimalizovat negativní dopady dekarbonizace; všechny finance tak nemusí jít přímo na klimatická opatření.

VERZE 2024-04-24 LICENCE CC BY 4.0

více info na faktaoklimatu.cz/fondy-eu

zdroj dat: DotaceEU, NPO, Evropská komise, MŽP, MPO

Zdroj: Fakta o klimatu

¹⁹ Státní fond životního prostředí, „Operační program Spravedlivá transformace“, <https://www.sfzp.cz/dotace-a-pujcky/operacni-program-spravedлива-transformace/>.

²⁰ Ministerstvo pro místní rozvoj, „Plán spravedlivé územní transformace“, https://mmr.gov.cz/getmedia/6c8f9abf-763d-469a-94ea-25fbo8cccd1/PSUT_fin.pdf.aspx?ext=.pdf.

²¹ Evropská komise, „Green transition“, https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/green.html.

²² Viz Green Recovery Tracker, „Country reports“, <https://green-recovery-tracker.webflow.io/country-reports-overview>. Zpráva pro Česko kalkuluje podíl zelených investic na 25 % z původní alokace plánu. E3G a Wuppertal Institut, Green Recovery Tracker Report: Czech Republic, 2. června 2021, https://cdn.prod.website-files.com/602e4a891047f739eaf5dfad/60b89704ac8ad223da3a18d7_Czech%20Republic_Green%20Recovery%20Tracker%20Report_June%202021.pdf.



3 Financování transformace EU v následujících letech

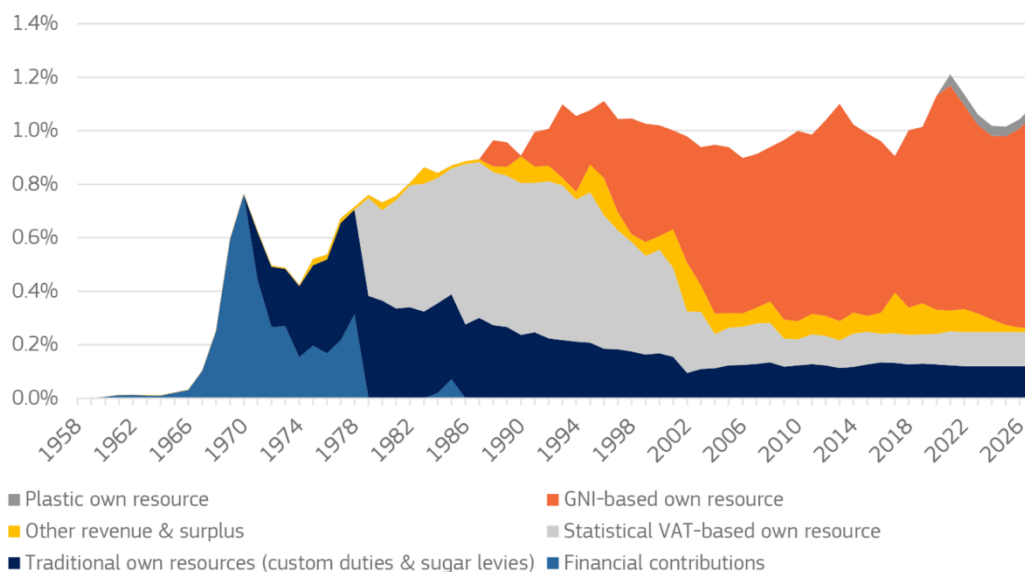
3.1 Úvod do MFF

Víceletý finanční rámec je klíčovým nástrojem evropského rozpočtu. Ve stávajícím období 2021–2027 v něm bylo k dispozici 1,074 bilionu EUR (v cenách z roku 2018, ve dnešních cenách 1,211 bilionu EUR), tedy 160–180 miliard EUR ročně, což představuje asi 1 % HDP EU.²³ Pro srovnání rozpočty členských států dohromady přesahují 50 %.²⁴

Tento finanční rámec stanovuje každých sedm let jak výdajový strop, tak příjmy evropského rozpočtu. Ty pocházejí především ze tří tzv. vlastních zdrojů: příspěvků založených na DPH, celních poplatků a příspěvků na bázi hrubého národního důchodu (HND). Příspěvky členských států na základě HND dnes tvoří asi 70 % příjmů rozpočtu.²⁵ Podíl z DPH pak tvoří dalších 10 % a od roku 2021 zavedla EU také daň za nerecyklované plasty, jejíž primárním cílem je omezit jejich spotřebu, a která zároveň tvoří 4 % příjmové stránky unijního rozpočtu.²⁶

Graf č. 4: Složení příjmové stránky EU rozpočtu v čase

EU budget revenue



Sources of financing of the EU budget, 1958-2018

Zdroj: Evropská komise, AMECO

²³ Evropská komise, „The 2021–2027 EU budget – What’s new?“, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en; 1. Eurostat, „Economy at regional Level“, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Economy_at_regional_level.

²⁴ Eurostat, „Government Finance Statistics“, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics.

²⁵ Evropská komise, „EU Budget Own Resources: National contributions“, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/national-contributions_en.

²⁶ Evropský parlament, „The Union’s Revenue“, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/27/the-union-s-revenue>.



Ve stávajícím rámci pro roky 2021–2027 by vlastní zdroje neměly přesáhnout 1,4 % HND EU (v minulém období to bylo 1,23 %), čímž je rovněž dán strop pro výdaje.²⁷ Na rozdíl od národních rozpočtů končících často schodkem a zatížených dluhem musí být evropský rozpočet dlouhodobě vyrovnaný. Ve snaze nastartovat evropskou ekonomiku po pandemii covidu-19 byl tento strop navýšen na 2 % HND v rámci programu Next Generation EU (NGEU), z něhož je financován Nástroj pro oživení a odolnost (RRF).²⁸ Tento dodatečný finanční polštář ve výši 750 miliard EUR (v cenách z roku 2018, dnes cca 807 miliard EUR)²⁹ byl historicky poprvé financován společnými evropskými dluhopisy, které by se měly začít splácet od roku 2028 zhruba ve výši 25 miliard EUR ročně.³⁰ Na pokrytí těchto nákladů by se měly podílet zejména nové zdroje rozpočtu. S tím, jak se bude dluh snižovat, bude postupně klesat i výše splátek.

3.2 Zavedení nových „zelených zdrojů“

Od června 2023 vstoupila v platnost revize systému obchodování s emisními povolenkami (Emissions Trading System, ETS) a nový mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM), který však bude nabíhat postupně. Teprve od roku 2028 by měl v první fázi zpoplatnit dovoz zahraničních materiálů s největší uhlíkovou stopou, jako jsou ocel, železo, hliník, elektřina, vodík, cement a hnojiva. Výhledově pak má být rozšířen i na další odvětví s velkou uhlíkovou stopou s cílem zajistit rovné podmínky pro evropské výrobce, což ale bude realisticky trvat nejméně do období 2030–2035. V současnosti například CBAM nepočítá s rozšířením na kompletní nebo zčásti dokončené výrobky.³¹

Dle dohody mezi Radou a Evropským parlamentem by příjmy z těchto zdrojů měly rovněž přispívat do evropského rozpočtu. Podle návrhu komise by tam mělo plynout 30 % z výnosů ETS a 75 % z výnosů CBAM.³² V případě CBAM by mělo jít o 1,5 miliardy EUR ročně od roku 2028, u ETS mělo jít od roku 2024 o příjem v hodnotě 7 miliard EUR, což by při stávající velikosti rozpočtu znamenalo zhruba 1 %, respektive 4 % rozpočtu. Po roce 2028 by tento příjem vzrostl až na 19 miliard EUR se zavedením ETS2, který zpoplatní emise z vytápění budov a silniční dopravy, tedy kolem 11 % rozpočtu při zachování stávající velikosti MFF.

Vedle splácení dluhu by nové zdroje měly být použity k financování Sociálního klimatického fondu (SKF). V dnešních cenách by mohly přinést až 50 miliard EUR ročně, což je dle odhadů téměř dvojnásobek nákladů na splácení dluhu z NGEU.³³

Součástí návrhu je i zavedení tzv. statistického zdroje, který odpovídá 0,5 % hrubého zisku firem. Nebude však aplikován jako daň, ale měl by být do rozpočtu odváděn členskými státy. Dle plánu komise mělo toto opatření přinášet okolo 16 miliard EUR již od roku 2024, Rada EU však balíček nových zdrojů, včetně úpravy ETS a CBAM, dosud neschválila. Pokud zatím neexistuje širší shoda na všech nových zdrojích, je klíčové přijmout alespoň nové „zelené zdroje“ z ETS a CBAM. Nestane-li

²⁷ Evropská komise, „EU Budget Revenue Ceilings“, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/revenue-ceilings_en.

²⁸ Ibid.

²⁹ Evropská komise, „Recovery Plan for Europe“, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en.

³⁰ Grégory Clayes, Conor McCaffrey, Lennard Welslau, „What Will It Cost the European Union to Pay Its Economic Recovery Debt“, Bruegel, 9. října 2023, <https://www.bruegel.org/analysis/what-will-it-cost-european-union-pay-its-economic-recovery-debt>.

³¹ Evropská komise, „Carbon Border Adjustment Mechanism: Questions and Answers“, 24. října 2024, <https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/013fa763-5dce-4726-a204-69fec04d5ce2>.

³² Evropská komise, „The next generation of EU own resources“, 20. června 2023, https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/Factsheet_NOR_20.06_11h45.pdf.

³³ Grégory Clayes, Conor McCaffrey, Lennard Welslau, „Rising Cost of European Union Borrowing and What to Do About It“, Bruegel, 31. března 2023, <https://www.bruegel.org/policy-brief/rising-cost-european-union-borrowing-and-what-do-about-it>.



se tak do roku 2028, hrozí, že chybějící peníze na splácení společných půjček budou muset poskytnout členské státy.

Tzv. statistický zdroj by měl fungovat jen dočasně a v budoucnu být nahrazen celoevropskou reformou korporátního zdanění BEFIT (Business in Europe: Framework for Income Taxation).³⁴ V souladu s globální dohodou OECD a G20 o minimální korporátní dani by měl vzniknout nový zdroj financí pro EU ze zdanění realokovaných zisků korporací, které jsou přesouvány s cílem daňové optimalizace. Reforma zdrojů EU, stejně jako opatření v oblasti daní, je ovšem mimořádně komplikovaná, jelikož vyžaduje jednomyslnost členských států.

Kromě těch, které jsou již na stole, zaznívá i řada dalších návrhů pro financování MFF: od dalšího zpoplatnění letecké a námořní dopravy³⁵ přes poplatky z kryptoměn s velkou klimatickou stopou³⁶ až po progresivní zdanění bohatství³⁷. Realističtěji se ovšem jeví zavedení zdrojů, které nevyžaduje vznik úplně nového systému pro výběr poplatků. Mezi ně lze zařadit například výše zmíněné zdroje z ETS a CBAM, na nichž navzdory zdlouhavému vyjednávání panuje alespoň elementární shoda. Při jednání o minulém MFF se spekulovalo o zavedení digitální daně pro největší firmy,³⁸ od čehož však státy EU upustily v souvislosti se zamýšleným zavedením minimální korporátní daně dle dohody OECD/G20. Úplná transpozice této celosvětové dohody do evropské legislativy ovšem čeká na projednání výše zmíněného balíčku BEFIT.

Podle interinstitucionální dohody z roku 2020 pak měla komise v roce 2024 předložit také návrh na daň z finančních transakcí.³⁹ První komise Ursuly von der Leyen však zatím návrh nepředstavila a není jasné, zda a kdy se tak případně stane během mandátu komise nové. Výhodou této daně by mohlo být omezení spekulativních transakcí a stabilizace finančního sektoru. I úplně minimální daň ve výši 0,1 % z obchodování s akciemi a obligacemi a 0,01 % z obchodování s deriváty by mohla přinést do evropského rozpočtu kolem 38 miliard EUR ročně.⁴⁰ Vzhledem ke snaze o větší integraci kapitálových trhů v EU však nemusí být ve stejnou chvíli žádoucí zatěžovat tento sektor novými daněmi či regulacemi. Po nástupu nové komise do funkce je ovšem na místě tuto otázku otevřít, jelikož tento příjem by mohl do budoucna ještě více růst.

3.3 Společné půjčky EU, nebo volnější fiskální pravidla?

Vzhledem k odhadům investiční mezery v řádu 5 % HDP EU, tedy kolem 750–800 miliard EUR ročně, ovšem výše zmíněné zdroje nebudou zdaleka stačit pro pokrytí potřebných investic do bezpečnosti a čistých technologií. Pokud má EU nadále zůstat konkurenceschopná, pak je dle Draghiho a Lettovy zprávy nutné mobilizovat především soukromý kapitál. K tomu by ovšem bylo zapotřebí i zapojení veřejných

³⁴ Philipp Heimberger, Margit Schratzenstaller, „Shaping the EU's Financial Architecture for the Future“, Heinrich Böll Foundation, 2024, <https://www.boell.de/sites/default/files/2024-07/e-paper-shaping-the-eus-financial-architecture-for-the-future-endf.pdf>.

³⁵ Margrit Schratzenstaller, „New EU 'own resources' needed for new challenges“, Social Europe, 24. dubna 2024, <https://www.socialeurope.eu/new-eu-own-resources-needed-for-new-challenges>.

³⁶ Shafik Hebous, Nate Vernon-Lin, „Cryptocarbon: How Much Is the Corrective Tax?“, IMF, 15. září 2023, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/09/15/Cryptocarbon-How-Much-Is-the-Corrective-Tax-539214>.

³⁷ Alexander Krenek, Margrit Schratzenstaller, „A Harmonized Net Wealth Tax in the European Union“, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 242, č. 5–6 (2022): 629–668. <https://doi.org/10.1515/jbnst-2021-0045>.

³⁸ Evropská komise, „Spravedlivá a konkurenceschopná digitální ekonomika – digitální poplatek: Základní informace o iniciativě“, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12836-Spravedlivá-a-konkurenceschopná-digitalní-ekonomika-digitalní-poplatek_cs.

³⁹ EUR-Lex, „Institutional agreement of 16 December 2020“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LL.2020.433.01.0028.01.ENG>.

⁴⁰ Atanas Pekanov, Margit Schratzenstaller, „A Global Financial Transaction Tax: Theory, Practice and Potential Revenues“, WIFO, č. 58 (2019), https://www.wifo.ac.at/wp-content/uploads/upload-8838/wp_2019_582.pdf.



zdrojů zhruba v rozsahu pětiny potřebných financí, tedy kolem 1 % unijního HDP.⁴¹ Otázkou je, zda EU a členské státy dokáží této ambici dostat, a pokud ano, jakým způsobem.

Na jedné straně stojí možnost financování přímo členskými státy, která by však vyžadovala větší rozpočtovou flexibilitu. Rozvolnění tzv. fiskálního paktu EU však nemusí vést k většímu množství potřebných investic. Bez dalších opatření hrozí, že by členské státy sklouzávaly k financování běžných spotřebních výdajů. V případě konsolidace rozpočtů jsou totiž investiční projekty zpravidla první oblastí, kde se škrtá. Pro zelené investiční projekty by tedy bylo nutné udělat výjimku v duchu tzv. zeleno-zlatého pravidla (tedy že zelené investiční projekty jsou z hlediska dodržování fiskálních pravidel vyloučeny z výpočtu příslušných ukazatelů), což by mělo zajistit jejich kontinuitu.⁴² Takové řešení ovšem lpí na důsledném dodržování jednotné definice „zelených investičních projektů“, aby se předešlo greenwashingu. Zadlužení zemí by navíc rostlo bez ohledu na to, kam jsou zelené projekty účetně zařazeny.

Toto řešení by navíc vyžadovalo také větší flexibilitu pro podporu firem z veřejných rozpočtů (tzv. state aid). Rozvolněná pravidla, zejména tzv. dočasný krizový a transformační rámec, přitom již měla v posledních letech za následek raketový nárůst veřejné podpory z rozpočtů členských zemí. Oproti 150 miliardám EUR v roce 2019 vzrostla podpora na 350 miliard EUR v roce 2022 a 228 miliard EUR v roce 2023.⁴³ Mezi jednotlivými členskými státy je však obrovský rozptyl – v roce 2022 mezi 0,9–4,6 % HDP, o rok později pak mezi 0,3–2,1 % HDP. Na přelomu let 2021–2022 byl tento rozdíl nejevidentnější, když byly Německo a Francie dohromady zodpovědné za téměř 77 % veřejné podpory v celé EU, přestože jejich podíl na evropském HDP tvoří „jen“ 41 %.⁴⁴ Další zmírňování dříve striktních pravidel veřejné podpory proto kritizují nejen fiskálně konzervativnější členské státy EU, ale také země střední a východní Evropy, které nedisponují tak velkými rozpočty, aby mohly konkurovat těm největším.⁴⁵ Rada z těchto zemí, včetně Česka, má přitom relativně malé veřejné zadlužení a větší investiční výdaje by si naopak mohla dovolit.⁴⁶

Druhou alternativou je financování na evropské úrovni z nového klimatického fondu, který může buď redistribuovat příspěvky členských států, nebo získávat peníze prodejem dluhopisů na finančních trzích.⁴⁷ Pokud by šlo jen o přímou redistribuci (každý stát dostane tolik, kolik zaplatí), takové řešení by stále naráželo na velikost jednotlivých státních rozpočtů. Naopak čím větší redistribuce mezi státy, tím složitější bude takové řešení prosadit. V obou případech se ale zelené investice mohou vyhnout fiskálním pravidlům proti dalšímu zadlužování.

⁴¹ Evropská komise, „The future of European competitiveness: A competitiveness strategy for Europe“, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en; Enrico Letta, „Much more than a market – Speed, Security, Solidarity“, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

⁴² Zsolt Darvas, Guntram B. Wolff, „A Green Fiscal Pact: Climate Investment in Times of Budget Consolidation“, Bruegel, 9. září 2021, <https://www.bruegel.org/policy-brief/green-fiscal-pact-climate-investment-times-budget-consolidation>.

⁴³ Evropská komise, „State aid Scoreboard 2023“, 9. dubna 2024, https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/ob2037c5-c43f-4917-b654-f48f74444015_en.

⁴⁴ Polish Economic Institute, „A threefold increase in the role of state aid to companies threatens the cohesion of the single market“, 26. ledna 2024, <https://pie.net.pl/en/a-threefold-increase-in-the-role-of-state-aid-to-companies-threatens-the-cohesion-of-the-single-market/>.

⁴⁵ Gabriela Baczyńska, „Eleven EU countries urge ‘great caution’ in loosening state aid rules“, Reuters, 14. února 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/eleven-eu-countries-urge-great-caution-loosening-state-aid-rules-2023-02-14/>.

⁴⁶ Eurostat, „Government finance statistics“, 22. října 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics.

⁴⁷ Zsolt Darvas, „European Climate Fund or Green Golden Rule: Not as Different as They Seem“, Bruegel, 3. února 2022, <https://www.bruegel.org/blog-post/european-climate-fund-or-green-golden-rule-not-different-they-seem>.



Tento klimatický fond by ovšem musel být mnohem větší než dosavadní NextGenerationEU (NGEU) a musel by mít životnost v řádu několika desetiletí.⁴⁸ Dle neoficiálních zpráv by se mohl příští víceletý finanční rámec pohybovat mezi 2–2,5 % HDP,⁴⁹ což odpovídá odhadům potřebných investic z veřejných zdrojů, ač by se musely více zapojit také členské státy. Ze stávajících a nových zdrojů však takový nárůst nebude možné pokrýt. Pokud tedy výrazně nevzrostou příspěvky členských států, jedinou alternativou je právě společný dluh.

Zkušenost s emisí společných evropských dluhopisů přitom ukázala, že tento koncept je funkční a je možné jej dále škálovat. Zatímco zadlužení členských států vytváří tlak na vyšší úroky národních dluhopisů, společné evropské dluhopisy si i díky rozložení rizika napříč Evropou drží vysoký rating,⁵⁰ a EU je tak schopná půjčovat si na finančních trzích levněji než řada členských států. Fiskálně konzervativní země v čele s Německem však další společné zadlužování odmítají⁵¹ s poukazem na potřebu lépe zacílit stávající finance evropského rozpočtu. Evropské dluhopisy ovšem hrají klíčovou roli i pro mobilizaci soukromého kapitálu.

3.4 Mobilizace soukromých financí skrze kapitálovou unii

Dle Draghiho zprávy je zhruba 80 % investic v Evropě financováno ze soukromých zdrojů. I v případě chybějících investic ve výši 750–800 miliard EUR by tak soukromý kapitál měl hrát významnou roli. Evropské domácnosti přitom mají úspory v dostatečné výši, například v roce 2022 to bylo 1,39 bilionu EUR oproti Spojeným státům s 840 miliardami EUR.⁵² Peníze se ovšem nedaří v Evropě udržet a přibližně 300 miliard EUR každoročně odtéká právě na americké akciové a finanční trhy, které dokáží nabídnout vyšší výnosy.⁵³ Evropané zároveň nejsou ochotni tolik riskovat, až třetinu úspor drží v hotovosti nebo na běžných účtech proti pouhým 14 % ve Spojených státech. I přes nižší míru úspor jsou tak americké domácnosti ve výsledku bohatší než ty evropské.

Jednou z příčin nižších výnosů a odlivu peněz je fragmentovaný a nedostatečně rozvinutý finanční trh v EU. Až 75 % potřeb firem dokáže v USA naplnit burza, v Evropě naopak 70 % prostředků zajišťují banky, kvůli čemuž na evropských burzách figuruje mnohem méně veřejně obchodovaných firem.⁵⁴ Motivaci investovat v EU by měla zlepšit tzv. evropská unie kapitálových trhů. Návrhu, který se v posledních deseti letech příliš nedařilo prosazovat, se nyní znovu dostalo pozornosti.

Letta řadí kapitálové trhy mezi vhodné kandidáty pro hlubší integraci, Draghi to považuje za nutnou podmínku pro mobilizaci investic. Kapitálová unie by ovšem vyžadovala sjednocení bankrotové legislativy, jednotný dozor nad finančním trhem a také určitou míru harmonizace daní, pro kterou je však nutné jednomyslné

⁴⁸ Guntram B. Wolff, Zsolt Darvas, „How to reconcile increased green public investment needs with fiscal consolidation“, VoxEU CEPR, 7. března 2022, <https://cepr.org/voxeu/columns/how-reconcile-increased-green-public-investment-needs-fiscal-consolidation>.

⁴⁹ Ondřej Houska, „Evropa chystá velké změny podle Draghiho, které mají ‚nakopnout‘ byznys. Bude Česko proti všemu?“, Hospodářské noviny, 2. října 2024, <https://archiv.hn.cz/c1-67404340-evropa-chysta-velke-zmeny-podle-draghiho-ktere-maji-bdquo-nakopnout-ldquo-byznys-bude-cesko-proti-vsemu>.

⁵⁰ Fitch Ratings, „Fitch Affirms European Union and Euratom at ‚AAA‘; Outlook Stable“, 12. února 2024, <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-european-union-euratom-at-aaa-outlook-stable-12-02-2024>.

⁵¹ Giovanna Faggionato, Hans von der Burchard, „Germany’s Lindner Rejects Draghi’s Common Borrowing Proposal“, Politico, 9. září 2024, <https://www.politico.eu/article/germanys-lindner-rejects-draghis-common-borrowing-proposal/>.

⁵² Evropská komise, „The future of European competitiveness: A competitiveness strategy for Europe“, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en.

⁵³ Enrico Letta, „Much more than a market – Speed, Security, Solidarity“.

⁵⁴ Vanguard, „Why the Euro Area Is Proving Less Resilient than the US“, <https://www.vanguard.com/content/dam/vanguard/docs/insights/investment-strategy/euro-area-less-resilient-us.pdf>.



rozhodnutí členských zemí. Draghi doporučuje také vznik nového evropského právního rámce pro firmy operující ve více zemích EU.⁵⁵

Posílit finanční sektor by měl i vznik celoevropského důchodového fondu po vzoru investičních fondů v USA a dalších zemí. Většina členských států EU ovšem stále využívá především tzv. průběžný důchodový systém, kde sociální odvody pracujících jsou přímo využity pro výplaty důchodů, namísto systému, kde si zaměstnanec odkládá peníze do fondu, kde se úročí a ve stáří jsou mu pak vyplacené.

Evropské dluhopisy rovněž hrají důležitou roli pro vytvoření kapitálové unie. Fungující kapitálový trh vyžaduje bezrizikové a likvidní aktivum, které je možné v případě potřeby prodat. Již dnes řada investorů evropské dluhopisy za bezpečný referenční produkt považuje a počet investorů do nich roste.⁵⁶ Z hlediska objemu a výše úroků však nemohou konkurovat například německým státním dluhopisům.⁵⁷ Se zvětšením objemu obchodovaných dluhopisů by se měl tento úrokový diferenciál snižovat, EU by však musela mít dostatek vlastních zdrojů rozpočtu, které nejsou závislé na příspěvcích členských států.

Místo společného dluhu může být pro řadu členských států schůdnější řešení s větším zapojením bankovních institucí, jako je Evropská investiční banka (EIB).⁵⁸ Při důsledném započtení evropských finančních institucí však „společný“ dluh vzroste v každém případě.⁵⁹ Otázkou tedy jen je, které z evropských zemí z toho budou těžit a které nikoliv.

3.5 Výdajová struktura evropského rozpočtu

Víceletý finanční rámec slouží jako hlavní nástroj pro rozdělování evropského rozpočtu. Jsou v něm definovány prioritní výdajové oblasti, které se skládají z jednotlivých fondů a programů EU. Zhruba třetina rozpočtu nyní směřuje do každé ze dvou největších položek, jimiž jsou kohezní politika a společná zemědělská politika. Zemědělská politika byla historicky nejvýznamnější až do začátku 90. let, kdy narostla na významu kohezní politika v souvislosti s přípravou na rozšíření EU o nové členské země, včetně Česka. V posledních třech finančních rámcích se podíl těchto dvou položek postupně snižuje a s tím roste důraz na nové prioritní oblasti, jako jsou věda, výzkum, vzdělávání, podpora inovací, ale také třeba migrace, ochrana vnějších hranic a bezpečnost. Zásadní položku v rozpočtu tvoří také rozvojová pomoc mimo Evropu, v sousedních a nově přístupujících zemích.

⁵⁵ Evropská komise, „The future of European competitiveness: A competitiveness strategy for Europe“, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en;

Enrico Letta, „Much more than a market – Speed, Security, Solidarity“.

⁵⁶ Burhan Khadbai, „EU bonds: a spread product or benchmark for Europe?“, OMFIF, 9. března 2024, <https://www.omfif.org/2024/05/eu-bonds-a-spread-product-or-benchmark-for-europe/>.

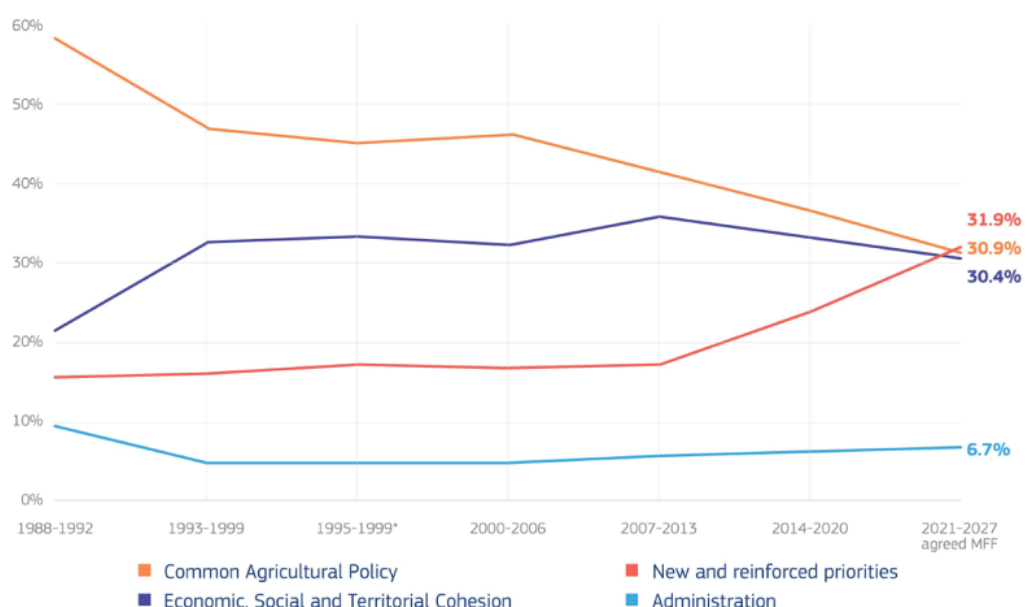
⁵⁷ Grégory Claeys, Conor McCaffrey, Lennard Welslau, „The rising cost of European Union borrowing and what to do about it“, Bruegel, 31. května 2023, <https://www.bruegel.org/policy-brief/rising-cost-european-union-borrowing-and-what-do-about-it>.

⁵⁸ Susi Dennison, Mats Engström, „Eco-nomics: A green industrial policy for the next European Commission“, ECFR, 9. července 2024, <https://ecfr.eu/publication/eco-nomics-a-green-industrial-policy-for-the-next-european-commission/>.

⁵⁹ Goldman Sachs, „Can EU bonds rival the German bund?“, 24. června 2023, <https://www.goldmansachs.com/insights/articles/can-eu-bonds-rival-the-german-bund>.



Graf č. 5: Výdaje rozpočtu EU – podíl hlavních oblastí politiky na víceletém finančním rámci:



Zdroj: Evropská komise

Lze předpokládat, že tento trend bude pokračovat i v příštím finančním období 2028–2034. Členské státy si ovšem bedlivě hlídají své národní obálky, tedy „předrozdělené“ finance, zejména v oblastech zemědělství a koheze. U těchto položek zároveň převládá princip tzv. sdíleného managementu, kdy peníze z rozpočtu tečou do jednotlivých zemí, které s nimi pak dále nakládají. Tímto způsobem je rozdělováno zhruba 70 % rozpočtu, jen asi 20 % rozděluje přímo Evropská komise prostřednictvím centralizovaných programů.⁶⁰ Mezi největší z nich patří Horizont Evropa s 93,5 miliardy EUR a Inovační fond s cca 40 miliardami EUR (v závislosti na ceně povolenek ETS).

V poslední třetině rozpočtu figurují např. Erasmus plus s 26,2 miliardy EUR (který je ovšem z 80 % rovněž řízen sdíleně), Evropský obranný fond s 8 miliardami EUR, Digitální Evropa se 7,9 miliardy EUR, program LIFE s 5,4 miliardy EUR, EU4Health s 5,3 miliardy EUR a Kreativní Evropa s 2,4 miliardy EUR.

Tento výčet programů není kompletní, je z něj však patrné, že EU nemůže s rozpočtem o velikosti 1 % HDP členských států naplňovat cíle ve všech vytyčených oblastech. Jedním z očekávaných kroků pro příští víceletý finanční rámec je proto jeho výrazné zjednodušení.

3.6 Sjedenocení výdajů v příštím MFF

Roztržitost, složitost a rigidita evropského rozpočtu je jedním z prvků, které Draghi kritizuje ve své zprávě. Kromě výše uvedených programů existuje celá řada dalších – dohromady téměř 50 na úrovni EU. Spolu s národními a regionálními programy, které ovšem patří zejména do rozpočtových kapitol zemědělství a koheze, jich lze napočítat více než 530, což chce komise od příštího období zásadně změnit.⁶¹

Národní obálky by měly zůstat zachovány, ale peníze by byly přiděleny na základě velikosti států. Jejich výplata by ovšem byla podmíněna plněním konkrétních cílů, jako tomu je u stávajícího fondu Nástroje pro oživení a odolnost (RRF). Právě

⁶⁰ Evropská komise, „Funding by management mode“, https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_en.

⁶¹ Gregorio Sorgi, „European Commission maps out ‘power grab’ over €1.2T money pot“, Politico, 5. října 2024, <https://www.politico.eu/article/european-commission-budget-economic-reforms-conditions-power-grab/>.



tento nástroj prostřednictvím tzv. Národních plánů obnovy podmiňuje poskytnutí finančních zdrojů ze společných půjček realizací nezbytných reforem a investic. Namísto stávající struktury programů by evropské finance byly poskytovány na základě národních „investičních“ plánů. Výsledkem by měla být i zásadní úspora, z níž by měl být financován i nový Evropský fond konkurenceschopnosti.

Takto rozsáhlá reforma rozpočtu by zásadním způsobem změnila dynamiku mezi členskými státy a Evropskou komisí, která by tím získala mnohem silnější nástroj pro ovlivňování investic v jednotlivých státech. Členskými státy, které dnes výrazně těží ze zemědělských a kohezních fondů, se však tento návrh s největší pravděpodobností nebude příliš líbit. Největším recipientem kohezních fondů je Polsko s 392 miliardami EUR v tomto víceletém období, z jednotné zemědělské politiky to pak je Francie s 382 miliardami EUR.⁶² Česko a všechny tzv. nové členské země, které vstoupily od roku 2004, ale také Řecko, Španělsko a Portugalsko, se řadí mezi čisté příjemce peněz z evropského rozpočtu, zejména skrze kohezní a regionální fondy. Většina z nich tak může být pro zachování stávajícího systému. Reformu v tomto duchu naopak podporují fiskálně „šetrné“ severské země, Nizozemsko a Německo, které jsou ve vztahu k evropskému rozpočtu čistými plátcí.

Zásadní reformu kohezní a zemědělské politiky se nedaří prosadit už několik desetiletí. Klíč k této debatě může paradoxně ležet mimo EU. V souvislosti s plánovaným rozšiřováním Unie o Ukrajinu, Moldavsko a země západního Balkánu je totiž rozpočet v dnešní podobě neudržitelný. Všechny země by se po přijetí staly příjemci kohezních fondů, Ukrajina navíc významným příjemcem zemědělských fondů. A potřebné finance na obnovu Ukrajiny se vedle toho odhadují na dalších 383 miliard EUR během následujících deseti let.⁶³ Byť tato celá částka nemusí plynout přímo z evropského rozpočtu, nový MFF musí s těmito novými výdaji dopředu počítat. Odložení diskuze o reformě MFF by navíc zpochybnilo závazek přijmout v dohledné době tyto nové země mezi plnohodnotné členy EU.

3.7 Zelené cíle v rámci MFF

Ochrana klimatu nemá v MFF vyhrazen jeden konkrétní fond či program. Místo toho by k ní měly přispívat všechny rozpočtové kapitoly, jenže finance mohou být využity na opatření, která jsou pouze „natřená na zeleno“. V předchozím MFF v letech 2014–2020 mělo jít na ochranu klimatu 20 % rozpočtu, dle auditu Evropského účetního dvora (ECA) to však bylo jen 13 %.⁶⁴ Stejně tak hrozí, že budou „nadreportovaná“ i čísla ve stávajícím období, kdy je cíl na klimatická opatření stanoven na 30 % rozpočtu. I přesto je důležité v tomto trendu pokračovat i v následujícím období, kdy by tento cíl mohl být nejméně 40 %, s dodatečnými cíli na dekarbonizaci těžkého průmyslu až 50 % celkových výdajů MFF,⁶⁵ nebo ještě více.⁶⁶

Dle auditu ECA vykázala Komise na klimatická opatření o 72 miliard EUR více, než to bylo ve skutečnosti, z toho 60 miliard EUR mělo jít na ochranu klimatu v zemědělství. I přesto, že polovina financí na ochranu klimatu směřovala právě do

⁶² Francesco Bortoletto, „New EU budget, how von der Leyen wants to revolutionise it and who opposes“, eunews, 8. října 2024, <https://www.eunews.it/en/2024/10/08/new-eu-budget-how-von-der-leyen-wants-to-revolutionise-it-and-who-opposes/>.

⁶³ Johannes Lindner, Thu Nguyen, Romy Hansum, „What does it cost? Financial implications of the next enlargement“, Hertie School Jacques Delors Centre, <https://www.delorscentre.eu/en/publications/financial-implications-of-the-next-enlargement>.

⁶⁴ European court of auditors, „Climate spending in the 2014-2020 EU budget: Not as high as reported“, 2022, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_09/SR_Climate-mainstreaming_EN.pdf.

⁶⁵ Transport and Environment, „Towards a €1 trillion package for Europe: Proposals for a Climate and Social Investment Plan“, 2024, https://www.transportenvironment.org/uploads/files/TE_-Investment-Plan_April-2024.pdf.

⁶⁶ EUI, „A clean industrial deal delivering decarbonization and competitiveness“, Florence School of Transnational Governance 28, 2024, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/77335/STG_PA_2024_28.pdf.



zemědělství, nedošlo k žádné změně v množství emisí produkovaných v tomto odvětví. Reforma jednotné zemědělské a kohezní politiky by proto dle některých návrhů měla například zrušit přímé platby za hektar půdy a prostředky využít k financování udržitelných regionů jak po stránce ekologické a klimatické, tak společenské.⁶⁷

Nástroj pro oživení a odolnost má v sobě navíc zabudován tzv. princip do-no-significant-harm (DNSH),⁶⁸ tedy „výrazně nepoškozovat“ naplňování environmentálních cílů. Širší uplatnění tohoto principu (nebo dokonce plošné) by mohlo přispět k „ozelenění“ celého evropského rozpočtu, ale jen v případě, že bude řádně aplikován a důsledně vymáhán. I u fondu RRF, z něhož mělo být na klimatická opatření vyhrazeno 37 %, totiž docházelo k nadsazování klimatických opatření (viz Kapitola 2).

Větší kondicionalitu zelených opatření v příštím rozpočtu by tedy musel doprovázet také průběžný monitoring. Ten by mohl být realizovaný především skrze proces tzv. evropského semestru, kdy Evropská komise dává členským státům doporučení na provedení konkrétních reforem,⁶⁹ které by mohly být vázány na výplatu z evropského rozpočtu. Pokud budou klimatická opatření financovaná z evropských dluhopisů, je klíčové dodržování pravidel zelené taxonomie, což se rovněž dle ECA v současném období nedělo ve všech případech.⁷⁰

Má-li být příští evropský rozpočet lépe zacílen na ochranu klimatu, je zapotřebí zásadní zjednodušení jeho výdajové struktury, snížení výdajů na kohezi a zemědělství, kde se nedaří naplňovat klimatické cíle, a důslednější dodržování pravidel kondicionality. Úspory z takto reformovaného rozpočtu pak mohou směřovat na potřebné zelené investice.

3.8 Clean Industrial Deal

Předsedkyně Evropské komise Ursula von der Leyenová si jako politickou prioritu stanovila přijetí tzv. Čisté průmyslové dohody během prvních 100 dní mandátu nové komise.⁷¹ Součástí tohoto návrhu by měl být i Evropský fond konkurenceschopnosti,⁷² který v mnoha ohledech může navázat na stávající nástroje. Spekuluje se například o sjednocení existujících fondů na podporu výzkumu, strategických investic, obrany a inovací.⁷³ Tyto fondy však nyní mají i při započtení příjmů z NGEU dohromady kapacitu jen kolem 150 miliard EUR, tedy výrazně méně, než na kolik se odhadují potřebné investiční výdaje.

⁶⁷ Philipp Heimerger, Margit Schratzenstaller, „Shaping the EU's Financial Architecture for the Future: Impetus for the EU reform debate“.

⁶⁸ Evropská komise, „Knowledge for policy: Do No Significant Harm“, 30. srpna 2021, https://knowledge4policy.ec.europa.eu/glossary-item/do-no-significant-harm_en.

⁶⁹ Margit Schratzenstaller, „Elements of a European Green Fiscal Policy“, *Intereconomics* 58, č. 6 (2023), 300–304, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2023/number/6/article/elements-of-a-european-green-fiscal-policy.html>.

⁷⁰ European court of auditors, „NGEU debt management at the Commission: An encouraging start, but further alignment with best practice needed“, 2023, https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-16/SR-2023-16_EN.pdf.

⁷¹ Ursula von der Leyen, „Europe's choice: Political guidelines for the next European Commission 2024–2029“, 18. července 2024, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.

⁷² Ursula von der Leyen, „Mission Letter: Stéphane Séjourné“, 17. září 2024, https://commission.europa.eu/document/download/6ef52679-19b9-4a8d-b7b2-cb99eb384eca_en?filename=Mission%20letter%20-%20S%C3%89JOURN%C3%89.pdf.

⁷³ Nils Redeker (@niredeker), „We've got some early leaks on the European Commission's thinking for the new 'Competitiveness Fund' in the next EU budget. ...“, X, 7. října 2024, <https://x.com/niredeker/status/1843274978374107413>.



Pro srovnání, klimatické organizace volají po fondu ve výši 1 bilionu EUR⁷⁴ pro období 2025–2034. Z něj by byly financovány jak Inovační fond v hodnotě 300 miliard EUR a program InvestEU pod hlavičkou EIB v hodnotě 100 miliard EUR, tak výdaje na spravedlivou transformaci. Ty zahrnují zejména nástroj RRF s 300 miliardami EUR pokračující i po roce 2026 a další nástroje v celkové hodnotě 320 miliard EUR, včetně Sociálního klimatického fondu, Fondu spravedlivé transformace a Evropského sociálního fondu.

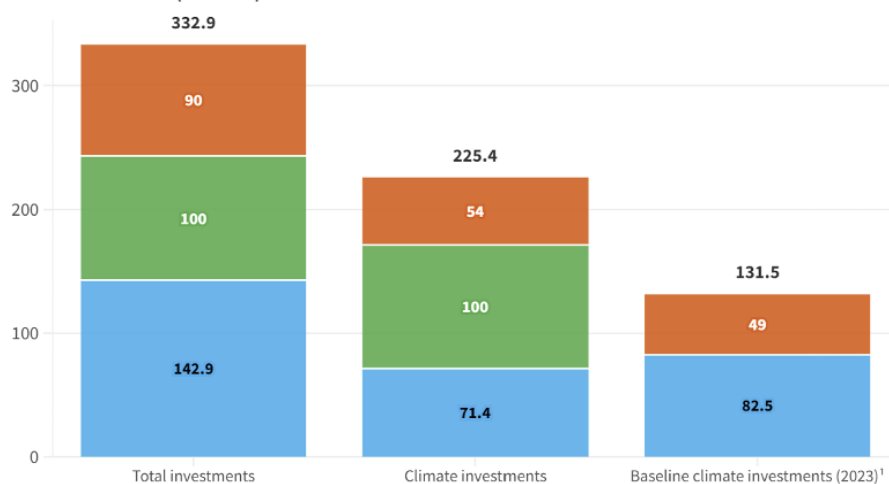
Graf č. 6: Předpokládané investice na klimatická opatření v EU v letech 2025–2034

Projected investments for 2025-2034

The EU's annual climate investment capacity amounts to 2.1% of the EU GDP.

■ EU Budget ■ Climate & Social Investment Plan ■ EIB Group

Annual investments (€ billion)



Source: T&E calculations, 2024

¹ The €82.5bn comprise total climate investments in 2023 under both the MFF & RRF, according to EC estimations.

TRANSPORT & ENVIRONMENT

Zdroj: Transport & Environment

Výhodou zelených investic je fakt, že se jedná o výdaje s velkou přidanou hodnotou. Zatímco jiné položky v evropském rozpočtu mají nižší přidanou hodnotu, právě výdaje na výzkum, komercializaci a škálování nových čistých technologií mohou oslovit i rozpočtově konzervativnější členské státy.

Klimatická opatření a zelené investice ovšem budou muset soupeřit v unijním rozpočtu také s novými prioritami, jako je podpora evropského obranného průmyslu.⁷⁵ Obranný průmysl v Evropě je dnes silně fragmentován, a lze proto očekávat větší snahu o integrovanější přístup EU (např. v roce 2021 šlo jen 18 % výdajů na společné nákupy vojenského materiálu).⁷⁶ Obranné výdaje ovšem budou i v budoucnu hrazeny zejména z rozpočtů jednotlivých členských států. Evropský rozpočet ve své stávající velikosti nemůže mít ambici tuto roli suplovat. Podobně jako u zelených investic však může sloužit k posilování přeshraniční dimenze investičních projektů, do nichž je zapojeno více evropských subjektů. U nich také existuje silný

⁷⁴ Transport and Environment, „Towards a €1 trillion package for Europe: Proposals for a Climate and Social Investment Plan“, 2024, https://www.transportenvironment.org/uploads/files/TE_-_Investment-Plan_April-2024.pdf.

⁷⁵ Gregorio Sorigi, Barbara Moens, „Will the EU get a war budget?“, Politico, 29. dubna 2024, <https://www.politico.eu/article/eu-war-budget-economy-tax-ukraine-defense-election-multiannual-financial-framework/>.

⁷⁶ European Defence Agency, „Defence data 2020-2021: Key findings and analysis“, 2022, <https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/eda---defence-data-2021---web---final.pdf>.



potenciál pro kofinancování na národní úrovni, díky čemuž mohou být priority EU ještě lépe sladěny s výdaji členských států.

Nový Evropský fond pro konkurenceschopnost, jehož vytvořením již Ursula von der Leyen pověřila členy a členky nové komise,⁷⁷ může nahradit či pohltit řadu z výše zmíněných fondů a programů. Podle dostupných informací by mohlo jít až o deset existujících programů, včetně Horizontu Evropa, Inovačního fondu nebo InvestEU.⁷⁸ Pod tento jednotný fond by tak přešla i podpora čistých technologií či dekarbonizace průmyslu. Podobně jako v RRF nebo horizontálně napříč víceletým finančním rámcem by navíc určité procento prostředků mělo směřovat k plnění klimatických cílů. Fond konkurenceschopnosti by měl také fungovat po boku tzv. Významných projektů společného evropského zájmu (IPCEI), které jsou financované členskými státy.⁷⁹ K ochraně klimatu může pomoci také reforma veřejných zakázek, kde jsou doposud na evropské úrovni zelená kritéria pouze dobrovolná. Veřejné zakázky přitom tvoří až 15 % evropského HDP a zhruba podobný podíl mají i na celkových emisích.⁸⁰ Zavádění podobných opatření tak může vedle výdajů z evropského rozpočtu mobilizovat i zelené investice jednotlivých členských států.

⁷⁷ European Commission, Mission Letter: Stéphane Séjourné, Executive Vice-President-designate for Prosperity and Industrial Strategy, 17. září 2024.

https://commission.europa.eu/document/download/6ef52679-19b9-4a8d-b7b2-cb99eb384eca_en?filename=Mission%20letter%20-%20SÉJOURNÉ.pdf

⁷⁸ Science Business, „Commission prepares to bundle all research and innovation money into competitiveness fund“, 10. října 2024. <https://sciencebusiness.net/fp10/commission-prepares-bundle-all-research-and-innovation-money-competitiveness-fund>

⁷⁹ Reuters, „EU executive to propose competitiveness fund for strategic technologies“, 18. července 2024. <https://www.reuters.com/world/europe/eu-executive-propose-competitiveness-fund-strategic-technologies-2024-07-18/>.

⁸⁰ Stockholm Environment Institute, „Green Public Procurement: a key to decarbonizing construction and road transport in the EU“, 2023, <https://www.sei.org/wp-content/uploads/2023/02/green-public-procurement-eu.pdf>.



Závěr

Budoucí podoba Víceletého finančního rámce EU bude odrážet míru schopnosti a připravenosti Unie čelit klíčovým geopolitickým výzvám. Ukazuje se přitom, že zelená transformace evropského průmyslu si žádá větší finanční podporu, než která byla dosud k dispozici. Pro splnění vlastních klimatických cílů, zachování životní úrovně obyvatel a zároveň konkurenceschopnosti svých firem potřebuje Evropská unie podniknout kroky k navýšení společného unijního rozpočtu, jak uvádí i nedávná Draghiho zpráva. Společné evropské výdaje by pak měly být využity jak ke snížení nežádoucích dopadů na evropské občany, tak k posílení hodnotových řetězců v oblasti čistých technologií, od výzkumu, vývoje a inovací přes výrobu až k nakládání s výrobky na konci životnosti. Zároveň je nezbytné investovat do dekarbonizace existujících energeticky a emisně náročných průmyslových odvětví. K tomu může pomoci kombinace evropských a národních zdrojů.

Kromě toho je předmětem diskuze také integrace kapitálových trhů, která by pomohla mobilizovat úspory domácností pro zelené investice v Unii. Ty dnes z velké části „leží ladem“ na běžných účtech či v hotovosti nebo rovnou odtékají mimo EU. Sjednocení a zjednodušení systému rozdělování unijních prostředků do menšího počtu fondů a nástrojů by mělo rovněž usnadnit financování významných investic důležitých z hlediska naplňování klimatických cílů. Platí zároveň, že jakýkoli unijní rozpočet nemůže nahradit aktivity jednotlivých členských států. Pro českou vládu to například znamená možnost reformovat systém veřejných zakázek tak, aby byla při jejich zadávání významně posílena zelená kritéria.



Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničně politický think-tank není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskusi.



+420 224 813 460



www.amo.cz



info@amo.cz



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



www.facebook.com/AMO.cz



www.twitter.com/amo_cz



www.linkedin.com/company/amocz



www.youtube.com/AMOCz

Filip Křenek

Filip Křenek působí v Green Europe týmu Institutu EUROPEUM od května 2024 jako analytik v oblastech evropské ekonomiky, hospodářské soutěže, konkurenceschopnosti a klimatu. Věnuje se také ekonomické bezpečnosti EU v oblasti dodavatelských řetězců, zdrojů kritických surovin či prověřování zahraničních investic. Zkušenosti v oblasti evropských záležitostí získal během svého působení v Bruselu, kde pracoval od roku 2018 v Evropské komisi na Generálních ředitelstvích pro hospodářskou soutěž, mezinárodní obchod a regionální rozvoj.



fkrenek@europeum.org

Tomáš Jungwirth Březovský

Tomáš Jungwirth Březovský je vedoucím Klimatýmu AMO, který v roce 2019 založil. Zabývá se nejrůznějšími výzvami spojenými se změnou klimatu, nízkouhlíkovou transformací a úsilím o udržitelné fungování společnosti a ekonomiky. V minulosti pracoval jako policy officer v síti nevládních organizací, jako politický analytik, manažer volebních kampaní nebo učitel na gymnáziu. Během českého předsednictví v Radě EU spolupracoval jako národní expert s Ministerstvem životního prostředí. Je řadovým členem Pirátské strany, členem vědecké rady ministra životního prostředí a členem dozorčí rady společnosti ČEZ ESCO.



tomas.jungwirth@amo.cz

Peer review: Vendula Kazlauskas