

# **Finanční perspektiva Evropské unie na léta 2007-2013 a Česká republika**

**Hynek Fajmon**

poslanec Evropského parlamentu a člen Rozpočtového výboru

## Obsah

1 Úvod .....	3
2 Jak se v EU rozdělují peníze? .....	3
Tabulka 1: Příjmy EU v roce 2004 (%) .....	4
Tabulka 2: Výdaje EU v roce 2004 (%).....	4
Tabulka 3: Výdaje a příjmy ČR v letech 2004-2006 (mil. €).....	5
3 Finanční perspektiva na léta 2007-2013.....	5
Tabulka 4: Předpokládané celkové výdaje EU v letech 2007-2013 (mil. €).....	7
Tabulka 5: Předpokládané výdaje EU v letech 2007-2013 (%) .....	7
Tabulka 6: Příjmy a výdaje EU v letech 2007-2013 při jednotlivých stropích (mil. €/rok) .....	8
4 Finanční perspektiva a ČR .....	8
Tabulka 7: Odvody a příjmy ČR při stropu rozpočtu EU ve výši 1% HND EU (mil. €).....	9
Tabulka 8: Odvody a příjmy ČR při stropu rozpočtu EU ve výši 1,1% HND EU (mil. €) .....	9
Tabulka 9: Odvody a příjmy ČR při stropu rozpočtu EU ve výši 1,15% HND EU (mil. €) .....	9
Tabulka 10: Odvody a příjmy ČR při stropu rozpočtu EU ve výši 1,24% HND EU (mil. €) .....	10
5 Namísto závěru .....	11
Použité zdroje.....	12

## 1 Úvod

Nástroj finanční perspektivy má v současnosti podobu právně nezávazného rámce pro stanovování stropů příjmů a výdajů Evropské unie (EU) pro jednotlivé rozpočtové roky. V rámci Evropských společenství (ES) byl zaveden na konci osmdesátých let minulého století z důvodu poměrně radikálních institucionálních změn a potažmo z důvodu nedostatku prostředků na financování velké části politik. První finanční perspektivou byl tzv. Delorsův balík I. na roky 1988-1992, následovaný Delorsovým balíkem II. na léta 1993-1999 a Agendou 2000 na roky 2000-2006. Každá z dosavadních finančních perspektiv byla garantována a prakticky realizována za pomoci tzv. meziinstitucionálních dohod (IIA) Komise, Rady a Evropského parlamentu (EP). První IIA byla podepsána v červenci 1988, druhá v říjnu 1993 a dosud poslední IIA v květnu 1999.

Finanční perspektiva ani IIA prozatím nemají oporu v primárním právu EU. Evropská ústava však v tomto ohledu přináší změnu a nástroj „víceletého finančního výhledu“ explicitně zmiňuje. Jinak řečeno, po případném přijetí evropské ústavy bude finanční perspektiva právně závazná, což oproti současnému stavu představuje relativně zásadní kvalitativní změnu. IIA si má přitom zachovat svou dosavadní nezávaznou povahu a má pouze napomáhat hladkému průběhu rozpočtových řízení v jednotlivých letech.

Následující text se věnuje právě připravované finanční perspektivě na léta 2007-2013 a jejím konsekvencím ve vztahu k České republice (ČR). Finanční perspektiva by měla být schválena zhruba do poloviny roku 2006, aby podle jejích parametrů mohl být připraven rozpočet na rok 2007. Nyní je rozhodování o tomto textu teprve v počátcích. Komise v této věci zveřejnila pouze dva dokumenty, EP na ně zatím pouze reagoval a zřídil dočasný ad hoc výbor a Rada dosud nedosáhla politické dohody.

## 2 Jak se v EU rozdělují peníze?

Připravovaná finanční perspektiva primárně stanovuje stropy výdajů EU pro jednotlivé rozpočtové roky. Vzhledem k tomu, že v EU platí zásada vyrovnaného rozpočtu, je možné tyto stropy vztáhnout i na příjmovou stránku jednotlivých rozpočtů EU. Současná i budoucí finanční perspektiva počítají se stropem ve výši 1-1,24% hrubého národního důchodu (HND) EU, který má v roce 2004 překonat hranici 8

bilionů €. Ve veřejných rozpočtech všech pětadvaceti členských států EU se přitom přerozděluje okolo 45% HND EU. Finanční perspektiva EU se tedy týká relativně malého objemu finančních prostředků, který však v absolutních číslech představuje přibližně 106 mld. € ročně.

V roce 2004 EU získala a rozdělila necelých 100 miliard €. Percentuelní vyjádření příjmů a výdajů EU v roce 2004 přinášejí následující tabulky.

Tabulka 1: Příjmy EU v roce 2004 (%)

tzv. tradiční vlastní zdroje (cla a zemědělské dávky)	11,4
dávky z daně z přidané hodnoty (DPH)	14,4
tzv. dodatekový zdroj	73,4
různé	0,8

Zdroj: Rozpočet ES pro rozpočtový rok 2004

Tabulka 2: Výdaje EU v roce 2004 (%)

zemědělství	45,8
strukturální operace	30,9
vnitřní politiky	7,5
vnější vztahy	5
správa	6,1
rezervy	0,5
předvstupní pomoc	2,9
vyrovnávací platby	1,4

Zdroj: Rozpočet ES pro rozpočtový rok 2004

Finanční vztah deseti nových členských zemí EU na období od 1. května 2004 do 31. prosince 2006 byl stanoven v přístupové smlouvě a potažmo inkorporován do stávající finanční perspektivy. Předpokládané české výdaje do rozpočtu EU a příjmy z něj sumarizuje následující tabulka.

Tabulka 3: Výdaje a příjmy ČR v letech 2004-2006 (mil. €)

ROK	VÝDAJE	PŘÍJMY
2004	935	1202
2005	963	1255
2006	988	1294

Zdroj: [www.evropska-unie.cz](http://www.evropska-unie.cz)

K uvedeným údajům je potřeba dodat, že výdaje i příjmy ČR v jednotlivých letech jsou pouze předpokládány, nikoli garantovány. Velká část prostředků má být věnována na strukturální operace a jejich administrace závisí na kvalitě projektů připravených českou stranou. Rovněž je třeba podotknout, že až do roku 2013 platí v zemědělské oblasti diskriminační podmínky pro všech deset nových členských států. Jejich tzv. přímé platby tvořily v roce 2004 pouze 25% plateb bývalé patnáctky a 100% dosáhnou po postupném navyšování právě až v roce 2013.

### **3 Finanční perspektiva na léta 2007-2013**

Návrh nové finanční perspektivy, který předložila Komise, počítá se stropem příjmů a výdajů v maximální výši 1,24% HND EU. Proti tomu se postavilo šest bohatých států EU, tzv. gang šesti (Velká Británie, Německo, Francie, Švédsko, Nizozemí a Rakousko). Předsedové vlád těchto států v otevřeném dopise z prosince 2003 požadují stanovení rozpočtového stropu ve výši maximálně 1% HND EU. Argumentuje přitom tím, že rozšíření EU v roce 2004 mělo za následek též nárůst celkového objemu HND EU v absolutním čísle. Pokud by se HND EU vyvíjel takovým způsobem, jak to předpokládá nová finanční perspektiva (od roku 2007 meziroční nárůst HND v průměru o 2,4 %), narostl by při zachování stropů stanovených pro jednotlivé roky (v rámci maximálního prahu 1,24 % HND EU) celkový objem rozpočtu EU-25 v roce 2013 vůči současnosti (tedy vůči objemu rozpočtu EU-25 pro rok 2004) až o 25 %. Těmito zemím se přitom jedná především o snížení jejich podílu na celkovém objemu příjmů EU, protože právě ony jsou největšími čistými plátcí rozpočtu EU.

Z hlediska příjmů rozpočtu EU Komise prozatím s žádnými konkrétními změnami nepočítá, byť navrhuje (1) zavedení určité formy „evropské daně“ pro snížení podílu tzv. dodatkového zdroje na příjmech EU a (2) zrušení kompenzací pro

Velkou Británii a jejich nahrazení nějakou podobou všeobecného korekčního mechanismu pro všechny země, které do rozpočtu EU standardně přispívají více, než z něj nakonec získají. Oba návrhy jsou však v současné době zatím ve fázi úvah a nebyly navrženy jejich konkrétní parametry. Lze pouze velmi obecně konstatovat, že hlavní nevýhodou úvah o navyšování celkového objemu příjmových i výdajových zdrojů rozpočtů EU v rámci finanční perspektivy je z hlediska ČR to, že byla de facto „trestána“ za svůj hospodářský růst. Vezmeme-li v úvahu, že tzv. dodatečný zdroj z HDP jednotlivých členských států tvoří v současnosti téměř 74 % příjmové složky rozpočtu EU a snižování jeho podílu spojuje Komise pouze s možností zavedení evropské daně fyzických a/nebo právnických osob (v podobě daně z příjmů právnických osob či daně z energií – energy tax), znamenaly by obě varianty pro ČR spíše ztrátu. V obou případech by totiž země více přispívala do evropského rozpočtu, pokud by zažívala hospodářský růst. Komise sice uvažuje o nějakém druhu všeobecného kompenzačního mechanismu. Jeho stanovování by však bylo spíše výsledkem politického jednání, nežli skutečného zvažování potřeb české ekonomiky (podobně jako tomu bylo v Kodani v roce 2002). Stejně tak nelze zapomenout, že by již zahrnoval všechny členské státy, takže podíl ČR na profitu z něj by byl úměrně tomu umenšen. Tyto návrhy však prozatím existují pouze ve formě hypotetických úvah.

Na straně výdajů má Komise pro změnu zcela jasno. Mezi její priority patří (1) udržitelný růst a rozvoj, (2) konzervace a řízení přírodních zdrojů, (3) občanství, svoboda, bezpečnost a právo a (4) EU jako globální aktér. Stejně jsou nazvány i nové nadpisy jednotlivých rozpočtových kapitol, pátý pak tvoří výdaje EU na správu. Z hlediska současného stavu jde pouze o dílčí změnu, byť nové nadpisy se oproti aktuální finanční perspektivě radikálně liší a znesnadňují tak komparaci s nadpisy stávajícími. Namísto snahy o novou definici nadpisů ve prospěch zpřehlednění (jak tvrdí Komise), tak jde v některých položkách zřejmě spíše o zamlžení konkrétní alokace.

Po důkladnějším prozkoumání je totiž patrné, že

- velká část nadpisu udržitelný růst a rozvoj (resp. podnadpis 1b; podpora koheze za účelem růstu a zaměstnanosti) je fakticky současným nadpisem 2 (strukturální operace);

- v rámci navrhovaného nadpisu 2 (konzervace a řízení přírodních zdrojů) tvoří největší část prostředky určené na garanční část podpory zemědělství (tedy oblast současného nadpisu 1);
- navrhovaný podnadpis 1a (podpora volné soutěže za účelem růstu a zaměstnanosti) a nadpis 3 (občanství, svoboda, bezpečnost a právo) tvoří dohromady současný nadpis 3 (vnitřní politiky); v nadpisu 3 má navzdory nízkému nastavení počáteční alokace zdrojů do roku 2013 dojít k více než zdvojnásobení určených prostředků
- navrhovaný nadpis 4 (EU jako globální aktér) odpovídá současnému nadpisu 4 (vnější vztahy).

V důsledku pak k žádnému zásadnímu posunu v prioritách, které Komise představila, nedochází, což dokazují i níže uvedené tabulky. K nim je přitom třeba podotknout, že relativně nízké výdaje na správu jsou způsobeny tím, že výdaje Komise, které jsou v této oblasti tradičně největší, jsou nově „rozpuštěny“ v meritorních nadpisech 1-4.

Tabulka 4: Předpokládané celkové výdaje EU v letech 2007-2013 (mil. €)

Nadpis 1: Udržitelný růst a rozvoj	478
Podnadpis 1a: Podpora volné soutěže za účelem růstu a zaměstnanosti	133
Podnadpis 1b: Podpora koheze za účelem růstu a zaměstnanosti	345
Nadpis 2: Konzervace a řízení přírodních zdrojů (včetně zemědělství, rybolovu a životního prostředí)	417
Výdaje na podporu trhu a přímé platby v zemědělství	301
Nadpis 3: Občanství, svoboda, bezpečnost a právo	19
Nadpis 4: EU jako globální aktér	96
Nadpis 5: Správa	15
Celkem	1 025

Zdroj: Commission of the European Communities 2004

Tabulka 5: Přepokládané výdaje EU v letech 2007-2013 (%)

zemědělství	40,7
strukturální operace	33,7

ostatní politiky	24,1
správa	1,5

Zdroj: Commission of the European Communities 2004

Jak už bylo zmíněno, strop příjmů a výdajů EU se má v každém rozpočtovém roce pohybovat mezi 1% HND EU, jak to navrhuje tzv. gang šesti, a 1,24% HND EU, jak předpokládá Komise. Kromě těchto stropů se diskutuje i o 1,1% HND EU a 1,15% HND EU (k této variantě se ve svém stanovisku k navrhované finanční perspektivě přiklání česká vláda). Průměrné sumy, které mají být v EU při jednotlivých stropech v letech 2007-2013 přerozdělovány, shrnuje následující tabulka.

Tabulka 6: Příjmy a výdaje EU v letech 2007-2013 při jednotlivých stropech (mil. €/rok)

1% HND EU	116446
1,1% HND EU	128091
1,15% HND EU	133913
1,24% HND EU	144394

Zdroj: vlastní výpočty

Rozdíl mezi nejnižším a nejvyšším stropem činí v průměru 28 mld. € ročně, což představuje zhruba 196 mld. € za celých sedm let, na které je finanční perspektiva plánována.

## 4 Finanční perspektiva a ČR

Předpokládaný finanční vztah ČR a EU v letech 2007-2013 při jednotlivých stropech sumarizují následující čtyři tabulky. Výpočty jsou založeny na předpokladu, že český HND meziročně poroste přibližně o 3%, odvod ČR do EU bude činit zhruba 0,8% všech příjmů EU a příjem ČR bude i nadále zachován v dosavadní výši asi 1,1% všech výdajů EU.

Tabulka 7: Odvody a příjmy ČR při stropu rozpočtu EU ve výši 1% HND EU (mil. €)

ROK	ODVOD ČR	PŘÍJEM ČR	SALDO
2007	867	1192	325
2008	887	1221	334
2009	912	1254	342
2010	933	1283	350
2011	954	1312	358
2012	971	1335	364
2013	995	1369	374
průměr	931	1281	350

Zdroj: vlastní výpočty

Tabulka 8: Odvody a příjmy ČR při stropu rozpočtu EU ve výši 1,1% HND EU (mil. €)

ROK	ODVOD ČR	PŘÍJEM ČR	SALDO
2007	953	1311	358
2008	977	1343	366
2009	1003	1380	377
2010	1027	1412	385
2011	1050	1443	393
2012	1068	1469	401
2013	1095	1506	411
průměr	1025	1409	384

Zdroj: vlastní výpočty

Tabulka 9: Odvody a příjmy ČR při stropu rozpočtu EU ve výši 1,15% HND EU (mil. €)

ROK	ODVOD ČR	PŘÍJEM ČR	SALDO
2007	997	1371	374
2008	1021	1404	383

2009	1049	1442	393
2010	1073	1476	403
2011	1097	1509	412
2012	1117	1536	419
2013	1145	1574	429
průměr	1071	1473	402

Zdroj: vlastní výpočty

Tabulka 10: Odvody a příjmy ČR při stropu rozpočtu EU ve výši 1,24% HND EU (mil. €)

ROK	ODVOD ČR	PŘÍJEM ČR	SALDO
2007	1075	1478	403
2008	1101	1514	413
2009	1131	1555	424
2010	1157	1591	434
2011	1183	1627	444
2012	1204	1656	452
2013	1234	1697	463
průměr	1155	1588	433

Zdroj: vlastní výpočty

Z uvedených tabulek plyne, že pro ČR by bylo zdánlivě nejvýhodnější podporovat nejvyšší strop ve výši 1,24 HND EU tak, aby si i v období do roku 2013 zajistila co nejlepší pozici a zůstala tzv. čistým příjemcem. Situace je ovšem složitější. Pokud pomineme fakt, že vyšší strop fakticky znamená větší míru přerozdělování a posílení Komise, která rozpočet EU provádí, pak je potřeba vzít v úvahu i to, že příjmy ČR nejsou (a nemohou být) stejně jako v letech 2004-2006 garantovány. Dále je třeba mít na paměti, že Komise v návrhu finanční perspektivy na roky 2007-2013 nebere v úvahu finanční dopady dalšího rozšíření EU. S rozšířením o Rumunsko, Bulharsko a Chorvatsko se přitom už víceméně počítá, v úvahách jsou také země jako Turecko, Albánie, Bosna a Hercegovina, Srbsko a Makedonie.

Ať už bude počet nově přijatých zemí jakýkoli a ať už budou podmínky jejich vstupu podobné rozšíření v roce 2004, nebo ne, je jasné, že EU se rozroste o výrazně chudší ekonomiky, než mají země současné pětadvacítky. To pak mj. povede k tomu, že relativní bohatství ČR vzroste, čímž se sníží možnost čerpat finanční prostředky ze strukturálních fondů a Kohezního fondu. Vzhledem k tomu, že reforma zemědělské politiky také počítá se snižováním tzv. přímých plateb a tržních opatření od roku 2007 (byť přímé platby ČR a dalších nových členských zemí se mají až do roku 2013 procentuálně navyšovat), lze předpokládat, že ČR se bezprostředně po dalším rozšíření EU stane tzv. čistým plátcem.

## 5 Namísto závěru

Zájmy ČR ve finanční perspektivě EU na roky 2007-2013 je proto možno shrnout následovně. ČR musí usilovat o

1. maximalizaci výtěžku ze svého finančního vztahu s EU;
2. odstranění diskriminačních podmínek při čerpání tzv. přímých plateb v rámci společné zemědělské politiky, které jsou zafixovány až do roku 2013;
3. udržení systému vyrovnaného rozpočtu EU a
4. vyčerpání maxima prostředků ze strukturálních fondů a Kohezního fondu.

Pro to, aby byly uvedené zájmy a cíle ČR naplněny, se zdá optimální podporovat pro období let 2007-2013 strop příjmů a výdajů rozpočtu EU ve výši okolo 1,1% HND EU. Pro další období by se pak měl strop s ohledem na přesun ČR do kategorie tzv. čistých plátců snižovat až k hranici 1% HND EU, tj. na úroveň, kterou už nyní navrhuje tzv. gang šesti. V současné době je tedy pro ČR jako tzv. čistého příjemce (navíc s diskriminačním nastavením přímých zemědělských plateb) návrh skupiny šesti států nevýhodný a tudíž nepřijatelný. V dlouhodobé perspektivě by však bylo neudržitelné též podporovat nastavení rozpočtového stropu v současné výši (1,24 % HND EU) a tím pádem velký relativní nárůst objemu výdajové (ale i příjmové!) stránky s ohledem na pravděpodobný posun ČR do pozice čistého plátce v souvislosti s dalším rozšiřováním EU.

## Použité zdroje

Commission of the European Communities 2004: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Building Our Common Future – Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013*, COM (2004) 101 final.

Commission of the European Communities 2004: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Financial Perspectives 2007-2013*, COM (2004) 487 final.

European Commission 2004. *Preliminary Draft General Budget of the European Communities for the Financial Year 2005*. COM (2004) 350.

Fiala, P. – Pitrová, M. (2003): *Evropská unie*, Centrum pro studium demokracie a kultury, Brno.

Financial Perspective 2007-2013 (<http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-130497-16&type=LinksDossier>).

Financial Perspectives System (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l34012.htm>).

Towards a New Financial Framework 2007-2013 (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l34004.htm>).

Zastoupení Evropské komise v České republice ([www.evropska-unie.cz](http://www.evropska-unie.cz)).