

## KAPITOLA 3

# ROZPOČET EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ A DOPADY PŘISTOUPENÍ NOVÝCH ZEMÍ

Pro země střední a východní Evropy bude mít členství v Evropské unii<sup>1\*</sup> v oblasti realizace rozpočtové politiky a řízení veřejných financí mnoho důsledků – důsledků, na něž se vlády (na všech stupních) příslušných zemí musejí připravit. Tato kapitola pojednává o hlavních důsledcích budoucího vstupu do EU pro veřejné finance, tak jak tyto problémy vidíme dnes. Je ovšem zřejmé, že vzhledem k časovému odstupu, který odděluje dnešek od pravděpodobného okamžiku rozšíření EU, mohou některé politiky a přístupy popsané níže doznat řady změn.

### A. Rozpočet Evropských společenství

#### 1. *Struktura rozpočtu, pravidla a procedury*

##### a) *Základní východiska*

Vývoj rozpočtového systému Evropské unie je výsledkem dlouhého, komplikovaného a občas bouřlivého procesu; výsledkem je soubor pravidel a procedur, které se v mnoha ohledech liší od pravidel a procedur rozpočtových systémů jiných organizací, ať už národních, nebo mezinárodních.

Původ systému můžeme spatřovat v roce 1951 – v roce, kdy šestice zemí, které zahájily proces evropské integrace, tj. Německo, Francie, Itálie, Belgie, Nizozemí a Lucembursko, založila Evropské společenství uhlí a oceli (ECSC). Až do roku 1970 byl tento systém – který zůstal zachován i po přijetí Římské smlouvy, jež v roce 1958 vytvořila společný trh – financován příspěvky členských zemí vypočítanými na základě procentních podílů stanovených smlouvou. Podle něj například financovaly Francie, Německo a Itálie po 28 % rozpočtu. Fakticky je to způsob, kterým je financována většina mezinárodních organizací: zakládací smlouvy a dohody těchto organizací stanoví fixní příspěvkové stupnice pro výpočet ročních příspěvků, které musí každá členská země příslušné organizaci platit.

V roce 1970, kdy bylo přijato „rozhodnutí o vlastních zdrojích“, se rozpočtový systém Evropských společenství radikálně změnil, neboť toto rozhodnutí přidělilo Evropským společenstvím jejich vlastní zdroje a ukončilo tak jejich závislost na přímých příspěvcích členských států. Kromě přímých odvodů cel a zemědělských dávek disponoval evropský rozpočet od té doby i částí příjmů z DPH určenou na financování politik Evropských společenství.

Rozhodnutí o vlastních zdrojích sice na jedné straně představovalo rozhodný krok k rozpočtové autonomii Evropských společenství, na straně druhé však neodvrátilo rozpočtovou krizi, jež trvala od poloviny sedmdesátých let až téměř do konce let osmdesátých. Tato krize byla vyvolána spolupůsobením tří faktorů. Za prvé – výdaje rychle rostly v důsledku silného růstu zemědělského sektoru a rozvoje nových politik Evropských společenství. Zároveň ovšem tradiční vlastní zdroje klesaly a příjem z DPH byl ome-

zen nízkou úrovní ekonomické aktivity. Navíc některé členské země – zejména Velká Británie – napadaly způsob rozdělení rozpočtového břemene mezi členské země. Konečně sama Evropská společenství ještě musela hledat svoji vlastní vnitřní institucionální rovnováhu, zejména ve vztahu mezi úlohou Parlamentu, Rady a Komise v rozpočtovém procesu.

Toto obtížné období v rozpočtových dějinách Evropských společenství bylo ukončeno v roce 1988 přijetím – jako součásti dohody mezi jednotlivými institucemi<sup>1</sup> – víceletého finančního rámce a reformou systému vlastních zdrojů. Tyto změny napomohly k normalizaci rozpočtové pozice Evropských společenství v následujícím desetiletí a k účinnější kontrole výdajů.

Nový střednědobý finanční rámec (v terminologii Komise „finanční perspektiva“) na léta 2000–2006 byl schválen v roce 1999 a zahrnul mimo jiné i možný rozpočtový dopad budoucího rozšíření. Ten je uveden v tabulce 3.1. V systému vlastních zdrojů byly zavedeny některé změny zaměřené zejména na snížení nevyrovnanosti rozpočtových pozic některých členských států. Byla rovněž zahájena reforma systému finančního řízení s cílem posílit nákladovou efektivnost a účelnost komunitárních programů a zavést nové postupy v oblasti finanční kontroly a boje proti podvodům (viz níže).

#### *b) Principy*

Základní pravidla evropského rozpočtového systému jsou odvozena od kontinentálních rozpočtových systémů, a to zejména systému francouzského. Veškeré částky v rozpočtu Evropských společenství jsou denominovány v eurech (EUR). Vychází se z následujících principů:

- *Jednotnost.* Některé činnosti a finanční nástroje jsou rozpočtovány, financovány anebo spravovány, případně obojí, podle zvláštních pravidel, jako například:
  - Evropský fond regionálního rozvoje (ERDF),
  - provozní rozpočet Evropského společenství uhlí a oceli (ECSC),
  - zvláštní rozpočty autonomních evropských institucí a agentur,
  - operace výpůjček a půjček,
  - provozní náklady spojené se společnou zahraniční nebo bezpečnostní politikou a se spoluprací v oblasti justice a vnitra, pokud Rada ve výjimečném případě jednomyslně rozhodne o zvláštních pravidlech pro financování určitých opatření.
- *Jednolekost.* V souladu s klasickým principem rozpočtování jsou rozpočty ES – zahrnující jejich příjmy a výdaje – přijímány na období jednoho roku (1. leden – 31. prosinec). Strnulost tohoto pravidla byla ovšem zmírněna řadou zvláštních ustanovení:

V rozpočtu Evropských společenství jsou rozpočtové položky „rozděleny“ do dvou kategorií: za prvé, jsou schvalovány výdaje na bázi závazků (commitment appropriations), které pokrývají celkové náklady smluvních vztahů uzavřených v daném finančním roce a vztahujících se k akcím, jejichž realizace bude trvat déle než daný rok. Za druhé, jsou schvalovány výdaje na bázi plateb (payment appropriations), které pokrývají skutečné úhrady výdajů, jež vznikají z realizace závazků uzavřených kdykoliv během daného roku a předchozích let. V souladu s tím mohou být platby týkající se operace, pro kterou byl v jednom roce přijat závazek, uskutečňovány po dobu delší, než je tento jeden rok. Tento postup je užitečný z hlediska řízení, avšak rozlišování mezi závazkovými položkami a platebními položkami může působit problémy při kontrole rozpočtu.

Tabulka 3.1 FINANČNÍ VÝHLED NA OBDOBÍ 2000–2006

Mil. eur (ceny roku 2000)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1. Zemědělství</b>	<b>41 738</b>	<b>43 656</b>	<b>44 778</b>	<b>44 646</b>	<b>43 615</b>	<b>42 768</b>	<b>42 493</b>
Výdaje na zemědělství (mimo rozvoje venkova)	37 352	39 250	40 361	40 219	39 178	38 321	38 036
Rozvoj venkova a související opatření	4 386	4 406	4 417	4 427	4 437	4 447	4 457
<b>2. Strukturální operace</b>	<b>32 678</b>	<b>32 076</b>	<b>31 474</b>	<b>30 882</b>	<b>30 180</b>	<b>30 180</b>	<b>29 746</b>
Strukturální fondy	30 019	29 417	28 815	28 223	27 622	27 622	27 193
Kohezní fond	2 659	2 659	2 659	2 659	2 558	2 558	2 553
<b>3. Vnitřní politiky (1)</b>	<b>6 031</b>	<b>6 143</b>	<b>6 255</b>	<b>6 366</b>	<b>6 478</b>	<b>6 590</b>	<b>6 712</b>
<b>4. Vnější činnosti</b>	<b>4 627</b>	<b>4 638</b>	<b>4 648</b>	<b>4 658</b>	<b>4 668</b>	<b>4 678</b>	<b>4 688</b>
<b>5. Administrativa (2)</b>	<b>4 638</b>	<b>4 678</b>	<b>4 780</b>	<b>4 882</b>	<b>4 983</b>	<b>5 085</b>	<b>5 187</b>
<b>6. Rezervy</b>	<b>906</b>	<b>906</b>	<b>656</b>	<b>406</b>	<b>406</b>	<b>406</b>	<b>406</b>
Měnové rezervy	500	500	250				
Rezervy pro mimořádné případy	203	203	203	203	203	203	203
Rezervy na úvěrové záruky	203	203	203	203	203	203	203
<b>7. Předvstupní pomoc</b>	<b>3 174</b>	<b>3 174</b>	<b>3 174</b>	<b>3 174</b>	<b>3 174</b>	<b>3 174</b>	<b>3 174</b>
Zemědělství	529	529	529	529	529	529	529
Strukturální nástroje	1 058	1 058	1 058	1 058	1 058	1 058	1 058
Phare (pro kandidátské země)	1 587	1 587	1 587	1 587	1 587	1 587	1 587
<b>Výdajový strop, oprávnění k závazkům</b>	<b>93 792</b>	<b>95 271</b>	<b>95 765</b>	<b>95 014</b>	<b>93 504</b>	<b>92 881</b>	<b>92 406</b>
<b>Výdajový strop, oprávnění k platbám</b>	<b>91 322</b>	<b>92 860</b>	<b>96 037</b>	<b>96 714</b>	<b>93 684</b>	<b>91 898</b>	<b>91 347</b>
Výdajový strop, oprávnění k platbám jako % HNP	1,13 %	1,12 %	1,13 %	1,11 %	1,05 %	1,01 %	0,98 %
<b>Výdaje na rozšíření (max. limity plateb)</b>			<b>4 221</b>	<b>6 842</b>	<b>9 065</b>	<b>11 666</b>	<b>14 501</b>
Další výdaje			1 632	2 071	2 499	2 989	3 468
			2 589	4 771	6 566	8 677	11 033
<b>Celkový výdajový strop, oprávnění k platbám</b>	<b>91 312</b>	<b>92 860</b>	<b>100 258</b>	<b>103 556</b>	<b>102 749</b>	<b>103 564</b>	<b>105 848</b>
Celkový výdajový strop, oprávnění k platbám jako % HNP	1,13 %	1,12 %	1,18 %	1,19 %	1,16 %	1,14 %	1,13 %
Rezerva	0,14 %	0,15 %	0,09 %	0,08 %	0,11 %	0,13 %	0,14 %
<b>Výdajový strop pro vlastní zdroje v % HNP</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>	<b>1,27</b>

(1) Podle článku 2 Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 182/1999/ES a článku 2 Rozhodnutí Rady 1999/64 Euratom (OJ L 26, 1.2.1999, s. 1 a s. 34) se objem výdajů určených v období 2000–2006 na výzkum rovná 11 510 mil. eur (běžné ceny).

(2) Výdaje na důchody zahrnuté v maximálních limitech se pro tento účel a sledované období stanovují jako čisté příspěvky zaměstnanců do penzijního systému, maximálně do 1 100 mil. eur v cenách roku 1999.

Zdroj: Evropská komise

Co se týká možnosti převádět rozpočtové položky do následujícího roku a dodatkového období, počítá rozpočet Evropských společenství s obdobnými úpravami jako většina národních rozpočtů; jejich smyslem je předejít případným administrativním diskontinuitám. Za určitých podmínek může být určitá část rozpočtových položek převedena do následujícího roku; nadto se finanční rok v praxi neuzavírá 31. prosince, ale prodlužuje se o dva až čtyři týdny v závislosti na typu položky.

Konečně – a to je nejdůležitější – skutečnost, že se víceleté plánovací cykly používají už od roku 1988, vede k vytváření rámce, v němž jsou jak celková úroveň rozpočtu, tak jeho rozdělení na hlavní kategorie výdajů předurčeny na pětileté období.

- *Univerzálnost.* Podle tohoto pravidla nesmějí být rozpočtové příjmy přiřazovány k jednotlivým kategoriím nebo položkám výdajů. Toto pravidlo platí ovšem pouze pro obecný rozpočet, neboť některé činnosti a finanční nástroje se vymykají i výše uvedenému pravidlu a mají vyčleněny své vlastní zdroje. Existuje i řada dalších menších výjimek včetně mechanismu tzv. „záporných“ výdajů (např. úhrad za zaplacené splatné garance a splátky).
- *Účelovost.* Každá položka musí být vyčleněna pro určitou funkci a účel. Teoreticky může rozpočet obsahovat pouze položky, jež se týkají programů již definovaných příslušným rozhodnutím Evropských společenství, které jim určilo odpovídající cíle a podmínky. Rozpočtová skladba dává možnost rozdělit položky podle jednotlivých institucí (Parlament, Rada, Komise atd.) a dále v rámci rozpočtu Komise mezi jednotlivé politiky Evropských společenství. Za určitých podmínek a při použití speciálního postupu mohou být výdaje mezi jednotlivými položkami převáděny. Rozpočet také obsahuje řadu „rezervních“ kapitol pro krytí neočekávaných výdajů.
- *Vyrovnanost.* Princip rozpočtové vyrovnanosti má od vzniku Evropských společenství zásadní důležitost. Členské státy i navzdory tlakům v opačném směru vždy odmítaly svolit k použití výpůjček. Systém financování ES je jasným výrazem přijetí uvedeného principu, neboť zahrnuje i vyrovnávací zdroj (dříve DPH, nyní příjem z HNP neboli tzv. „čtvrtý zdroj“), jehož výše sice není velká, ale z definice každoročně zajišťuje dostatek prostředků k vyrovnání rozpočtů.

Z principu přísně vyrovnaného rozpočtu neexistuje výjimka. Evropská komise si může vypůjčit pouze za účelem dalšího zapůjčení odpovídající částky. Možnosti výpůjček a půjček, které jsou v současné době platné, se týkají činností ECSC, jaderné bezpečnosti ve třetích zemích, střednědobé podpory platební bilance členských států a střednědobé makroekonomické pomoci třetím zemím. Evropská komise rovněž ručí za část půjček, které poskytuje Evropská investiční banka (EIB) ze svých vlastních zdrojů mimo teritorium EU. Pokud příjemce půjčky poskytnuté Evropskými společenstvími anebo půjčky, za kterou Evropská společenství převzala záruku, dlužnou částku neuhradí, jsou splátky věřitelům hrazeny ze společného rozpočtu. V roce 1994 byl založen Záruční fond pro půjčky poskytované třetím zemím. Tento fond, jehož příjmem jsou platby ze společného rozpočtu, funguje jako nárazník chránící společný rozpočet před dopadem nesplacených půjček. Pokud rezervy tohoto fondu nestačí k pokrytí neuhraněných částek, je rozdíl hrazen z obecného rozpočtu.

Veškeré částky v rozpočtu Evropských společenství jsou denominovány v eurech.

### c) Příjmy

Rozpočet Evropských společenství zahrnuje čtyři hlavní kategorie příjmů, zachycené v tabulce 3.2:

- *Cla.* Cla ukládaná na dovozy ze třetích zemí na vnějších hranicích Evropských společenství jsou vybírána příslušnými celními orgány jednotlivých členských států. Vybrané částky jsou však po odpočtu

10 %, která případnou na úhradu nákladů výběru, placeny přímo do rozpočtu Evropských společenství.

- *Zemědělské vyrovnávací dávky.* Na určité komodity, u nichž je cena na světovém trhu obecně pod úrovní evropských cen, ukládají pravidla společné zemědělské politiky v případě dovozu těchto komodit do Evropských společenství dávky. Poplatky jsou vybírány rovněž z výroby cukru.

Tyto první dvě kategorie zdrojů tvoří takzvané „tradiční“ vlastní zdroje a existují od počátku existence Evropských společenství (jsou přirozeným rysem kterékoliv celní unie). Pravidla určující základny pro výpočet a sazby těchto dávek a poplatků jsou určovány EU. Tyto příjmové platby jsou hrazeny přímo dovozci zboží a služeb, a ačkoliv jsou vybírány členskými státy, jsou z právního hlediska vlastnictvím EU od okamžiku, ve kterém vzniknou.

**Tabulka 3.2 PŘÍJMY ROZPOČTU EU V LETECH 1999 a 2000 (v mil. eur)**

druh příjmu	rozpočet 1999		předběžný návrh rozpočtu 2000	
	mil. eur	podíl v %	mil. eur	podíl v %
Zemědělské dávky a poplatky z cukru	1 921,0	2,2	2 038,4	2,3
Cla	11 893,9	13,9	11 070,0	12,4
DPH	30 374,2	35,5	32 554,6	36,4
Čtvrtý zdroj	39 260,0	45,9	43 049,8	48,2
Různé a přebytky minulého roku	2 108,6	2,5	674,1	0,8
<b>Celkem</b>	<b>85 557,7</b>	<b>100,0</b>	<b>89 387,0</b>	<b>100,0</b>

Zdroj: Evropská komise

Navzdory svému jménu mají „ostatní vlastní zdroje“ různé charakteristiky :

- *Zdroj z DPH* se skládá z plateb členských států, které se stanovují jako součin „jednotné sazby“ a vypočítané základny DPH. Vzhledem k národním výjimkám při vymezování základu DPH je pro potřeby tohoto výpočtu definovaná tzv. harmonizovaná základna DPH. Jednotná sazba se rovná tzv. „maximální sazbě“ snížené o korekční faktor, který zohledňuje dopad snížení platby, kterou odvádí Velká Británie. Maximální sazba je 1 % do roku 2001, 0,75 % v letech 2002 a 2003 a 0,50 % počínaje rokem 2004. Výše korekčního faktoru pro Velkou Británii je obvykle okolo 0,15 %; z toho pro uvedená tři období vyplývá jednotná sazba ve výši přibližně 0,85 %, 0,60 % a 0,35 %.
- *Zdroj z HNP*, který byl vytvořen v roce 1988 jako náhrada za snížení zdroje DPH, je určen k zajištění toho, aby příjmy a výdaje rozpočtu byly v rovnováze. Z definice se tato čtvrtá kategorie zdrojů rovná zbytkovým nákladům, jež nejsou pokryty ostatními třemi zdroji. Jeho výše je tudíž proměnlivá a závisí na rozdílu mezi projektovanými náklady a odhadovanými výnosy nebo jinými příjmy.

Konečně je třeba dodat, že vlastní zdroje EU podléhají celkovému stropu, který se mění. Od počátku roku 1999 omezuje strop celkové příspěvky členských států do rozpočtu EU na 1,27 % jejich celkového HNP. Částka odváděná každým členským státem je obvykle přímo úměrná jeho podílu na celkovém HNP Evropských společenství. Nicméně v roce 1984 dosáhla Velká Británie – po dlouhých diskuzích se svými partnery – trvalého snížení svého příspěvku; to po složitých propočtech vede k tomu, že tato země platí podstatně méně, než by byla částka vyplývající z použití obecných pravidel.

Při každém rozšíření Evropských společenství využívaly nové členské státy přechodná opatření, která jejich příspěvky do rozpočtu Evropských společenství omezovala. Důvodem pro tyto úpravy je skutečnost, že zatímco částka odpovídající plné výši vlastních zdrojů je splatná bezprostředně po vstupu, dosahují výdaje Evropských společenství ve prospěch jeho nových členů své „normální“ úrovně až po řadě let. To bylo novým členům při všech rozšířeních kromě posledního po přechodné období kompenzováno tím, že příslušné smlouvy o vstupu umožnily dočasné snížení jejich příspěvků takovým způsobem, že toto snížení postupně klesalo. Posledním vstupujícím zemím – Rakousku, Finsku a Švédsku – byly však místo snížení příspěvků poskytnuty postupně se zmenšující paušální platby (vyrovnávací částky) z rozpočtu EU.

#### d) Výdaje

Rozdělení výdajů rozpočtu EU na hlavní kategorie (neboli „subsekcce“) pro rok 2000 ukazuje tabulka 3.3. Dvěma hlavními kategoriemi výdajů Evropských společenství jsou zemědělství a tzv. „strukturální fondy“. Výdaje na zemědělství, ačkoliv po řadu let výrazně klesaly, tvoří stále přibližně 42 % rozpočtu Evropských společenství. Společná zemědělská politika byla původně úspěšná při podpoře rozvoje zemědělské produkce, růstu vývozních trhů, efektivního využití zemědělské půdy a soběstačnosti mnoha farmářů. Podpora umělé vysokých cen však vedla k prudkému nárůstu rozpočtových nákladů; ty se po více než 15 letech pokusů o reformy kombinovaných s tlaky vnějších konkurentů začaly teprve v posledních letech snižovat a opět vzrostou s dalším rozšířením EU (pokud nebudou pravidla podstatným způsobem změněna).

**Tabulka 3.3 ROZPOČET EU NA ROK 2000: ROZDĚLENÍ VÝDAJŮ DO PODSKUPIN** (v mil. eur)  
(schválené výdaje na bázi závazků)

Subsekcce	Částka	%
1. Sekce záruk EAGGF	41 493,0	44,5
2. Strukturální operace, strukturální výdaje a výdaje na kohezi, finanční mechanismus, ostatní zemědělské a regionální operace, doprava a rybolov	32 811,5	35,2
3. Výuka, mládež, kultura, audiovizí, informace, sociální rozměr a zaměstnanost	841,6	0,9
4. Energetika, Euratom – jaderná bezpečnost a životní prostředí	211,2	0,2
5. Ochrana spotřebitele, vnitřní trh, průmysl a transevropské sítě a oblast svobody, bezpečnosti a spravedlnosti	1 210,7	1,3
6. Výzkum a technologický vývoj	3 630,0	3,9
7. Vnější akce	8 127,8	8,7
8. Společná zahraniční a bezpečnostní politika	47,0	0,1
9. Náhrady, záruky, rezervy	203,0	0,2
10. Administrativní výdaje (všech institucí)	4 703,7	5,0
<b>Celkem</b>	<b>93 280,4</b>	<b>100,0</b>

Zdroj: Evropská komise

Termín „strukturální fondy“ (anebo přísně vzato „strukturální operace“, neboť Kohezní fond není sám o sobě strukturální fond) se používá pro řadu různých dotací z rozpočtu Evropských společenství určených pro nejméně rozvinuté oblasti, utlumované průmyslové činnosti a tvorbu pracovních příležitostí. Existuje pět kategorií strukturálních operací :

- *Evropský fond pro regionální rozvoj – ERDF* (jeho rozpočtová položka činila v roce 2000 12 mld. eur) se používá zejména pro financování investic do infrastruktury.

- *Evropský sociální fond – ESF* (6,8 mld. eur) je určen pro přípravu k povolání a rekvalifikace ve výrazně se měnících oblastech.
- *Evropský zemědělský orientační a záruční fond (záruční sekce) – EAGGF-Guidance* (3,5 mld. eur) pomáhá financovat investice do zemědělské infrastruktury.
- *Finanční poradní nástroj pro rybolov – FIG* poskytuje financování pro investice do rybolovu.
- *Kohezní fond* (2,6 mld. eur) dotuje investice do dopravní infrastruktury ve čtyřech nejméně rozvinutých zemích EU.

Programy strukturálních fondů a rozdělování jejich finančních prostředků se zaměřují na řadu klíčových „cílů“:

- *cíl 1*: nejméně rozvinuté oblasti Evropských společenství (jejichž HDP na osobu je nižší než 75 % průměru Evropských společenství),
- *cíl 2*: oblasti se strukturálními problémy spojenými s hospodářským vývojem (např. upadající průmyslové oblasti a venkovské oblasti),
- *cíl 3*: kvalifikace a zaměstnanost.

Existují rovněž programy pro oblasti závislé na rybolovu nacházející se mimo cíl 1 a „Programy iniciativ Evropských společenství“ určené k řešení problémů společných pro celá Evropská společenství nebo k přeshraničním operacím.

V roce 1999 tvořily náklady na strukturální operace zhruba 40 % výdajů Evropských společenství. Jde o nejrychleji rostoucí kategorii výdajů.

Další výdaje se používají na celou řadu politik Evropských společenství včetně výzkumu, kultury a vzdělávání. Rozpočtované výdaje na předvstupní pomoc kandidátským zemím byly v roce 2000 přibližně 3,2 mld. EUR neboli 3,4 % z celkového rozpočtu.

Konečně je třeba zmínit administrativní náklady Evropských společenství, které tvoří zhruba 5 % z celkových výdajů a pokrývají zejména personální náklady všech institucí Evropských společenství (především Komise, která z nich spotřebuje 52 %).

#### e) Úloha Parlamentu, Rady a Komise

Základní principy a požadavky týkající se rozpočtového procesu, stejně jako jeho hlavní rysy jsou stanoveny smlouvami. Podrobnější pravidla pro realizaci tohoto procesu jsou definována finančními nařízeními a rozhodnutím o vlastních zdrojích. Navíc existuje několik dohod mezi institucemi EU, které spolu sdílejí zodpovědnost za rozpočet (Parlament, Rada a Komise); jejich cílem je zlepšit spolupráci mezi těmi-to třemi institucemi a řešit možné konflikty.

- *Komise*. Hlavními činiteli ovlivňujícími rozpočet jsou:
  - 20 komisařů,
  - Generální ředitelství pro rozpočet (DG Budget), dříve DG XIX, které má 335 pracovníků.

Zatímco Generální ředitelství pro rozpočet plní v rozpočtovém procesu zásadní roli koordinátora, každé z výdajových generálních ředitelství (zodpovědných za oblasti, jako je zemědělství, strukturální fondy, výzkum atd.) je zodpovědné za projektování a plánování svých vlastních výdajů.

Formálně jsou rozhodnutí Komise přijímána na schůzích Komise, kde každý z dvaceti komisařů – tedy členů – má jeden hlas. V praxi ovšem bývají rozhodnutí přijímána konsenzuálně, aniž by bylo nutné se uchýlovat k formálnímu hlasování.

- *Rada.* Rada, která se skládá ze zástupců členských států na úrovni ministrů, se ve své „rozpočtové“ sestavě schází na každém kroku ročního rozpočtového cyklu. Zpravidla se Rada pro rozpočet skládá z náměstků ministrů nebo státních tajemníků odpovědných za národní rozpočty. Okolnosti mohou však vyžadovat, aby se rozpočtovými záležitostmi zabýval ECOFIN (který tvoří ministři financí) anebo ve výjimečných případech Evropská rada (hlavy států nebo vlád). Například vysoce politicky citlivé záležitosti, jako jsou pravidla pro stanovení rozpočtových příspěvků členských států anebo „finanční perspektiva“, se obvykle řeší na této nejvyšší úrovni.

Rada, které pomáhá její sekretariát, projednává návrhy Komise. Rozhoduje kvalifikovanou většinou v souladu s obecnými pravidly vážení hlasů stanovenými Smlouvou.

Rada svěřuje přípravu svých rozhodnutí Komise stálých reprezentantů (COREPER, jež se skládá z velvyslanců členských států při EU), který zase deleguje hlavní rozhodnutí Rozpočtovému výboru, složenému z vyšších rozpočtových úředníků každého členského státu. Tyto výbory jednají podle obdobných procedurálních a hlasovacích pravidel jako Rada ministrů.

- *Parlament.* Vedle Rady představuje Parlament druhou větev sdílení toho, čemu se obvykle říká „rozpočtová pravomoc“.

Parlament, který má sídlo jak ve Štrasburku, tak v Bruselu, má mezi svými orgány Rozpočtový výbor, který shromažďuje jednotlivými zpravodaji připravované podklady a připravuje z nich stanoviska pro parlamentní diskuze o rozpočtu. Zatímco Rada rozhoduje o tzv. „povinných“ výdajích, Parlament řeší „nepovinné“ výdaje (pokud se týká definice těchto termínů a podrobností ohledně diskuze o návrhu rozpočtu a jeho přijetí, viz níže bod f).

Dohody mezi těmito institucemi se postupně pokoušely o zavedení postupů a ujednání, která by mohla zmenšit riziko konfliktu mezi oběma větvemi rozpočtové pravomoci ve věci povinných a nepovinných výdajů. Poslední meziinstitucionální dohoda z 6. května 1999 potvrzuje pro stanovení výše povinných výdajů princip smířčího jednání a rozšiřuje tuto proceduru, zavedenou v roce 1993, na všechny rozpočtové výdaje.

#### *f) Rozpočtový cyklus*

Rozpočtová procedura je popsána v článku 272 Smlouvy o ES, který stanoví následnost jednotlivých etap a časové limity, které musejí být respektovány dvěma složkami majícími rozpočtovou pravomoc: Radou a Parlamentem. Rozpočtový proces tak, jak je definován Smlouvou, probíhá od 1. září do 31. prosince roku předcházejícího příslušnému rozpočtovému roku.

V praxi je ovšem tento rozvrh, přijatý již v roce 1977, především založen na pragmatickém přístupu. Jednotlivé etapy procedury jsou v zásadě následující:



- Přijetí předběžného návrhu rozpočtu Komise a jeho předání rozpočtové autoritě nejpozději 15. června.

Poté, co proběhla vnitřní diskuze o politikách, jejímž účelem je stanovit pro nadcházející rok hlavní politické a rozpočtové priority, připravuje Komise svoje „prohlášení o odhadech“, a to tak, že shrne požadavky na rozpočet ze strany všech výdajových ředitelství a rozhodne mezi vzájemně protichůdnými požadavky. Bere rovněž v potaz závěry třístranného jednání mezi Parlamentem, Radou a Komisí o rozpočtových prioritách. Navíc Komise obdrží odhady od ostatních institucí a spojí je do předběžného návrhu rozpočtu, což je celkový odhad příjmů a výdajů pro následující rozpočtový rok. Tento předběžný návrh Komise obvykle schválí počátkem května a odešle rozpočtové autoritě ve všech jazycích Evropských společenství nejpozději 15. června.

Předběžný návrh rozpočtu může Komise později měnit pomocí doplňovacího návrhu a zahrnout tak do rozpočtu nové informace, které při zpracování předběžného návrhu k dispozici nebyly.

Zbývající část rozpočtové procedury se opírá především o rozdíl mezi povinnými výdaji a nepovinnými výdaji tak, jak to určuje rozdělení rozpočtové pravomoci mezi Parlament a Radu.

Poněkud mlhavá definice těchto dvou výdajových kategorií obsažená ve Smlouvě byla vyjasněna v roce 1982 společným prohlášením všech tří institucí. Prohlášení říká, že „povinné výdaje jsou takové výdaje, které jsou instituce s rozpočtovou pravomocí povinny zahrnout do rozpočtu, a tím Evropským společenstvím umožnit dostát jejich vnitřním i vnějším závazkům vyplývajícím ze Smlouvy a z právních aktů přijatých v souladu se Smlouvou“. Všechny ostatní výdaje jsou považovány za nepovinné. Nicméně problém klasifikace výdajů je stále čas od času zdrojem konfliktů mezi Parlamentem a Radou.

- Přijetí návrhu rozpočtu Radou.

V Radě proběhne první čtení předběžného návrhu rozpočtu a na jeho základě a po koordinačním jednání s delegací Parlamentu přijímá Rada nejpozději do 31. července návrh rozpočtu; ten odesílá do Parlamentu v první polovině září. Zatímco probíhá tento proces, je zahájena ad hoc koordinační procedura týkající se povinných výdajů, které mají být zahrnuty do rozpočtu; jejím vyústěním je koncem června třístranné jednání mezi příslušnými institucemi.

- První čtení v Parlamentu

Aby mohly instituce určit programy, na které se má koordinace soustředit tak, aby bylo dosaženo dohody o jednotlivých rozpočtových výdajích, proběhne před říjnovým parlamentním prvním čtením další třístranné jednání. Na tomto jednání si instituce rovněž vymění názory na stav realizace rozpočtu běžného roku s cílem projednat možný dodatečný a pozměňující rozpočet.

První čtení v Parlamentu probíhá na základě návrhu Rady. Pro změny nepovinných výdajů je třeba dosažení absolutní většiny hlasů všech členů Parlamentu. Navrhované změny povinných výdajů vyžadují absolutní většinu odevzdaných hlasů.

Pokud to považuje za potřebné, může Komise oběma větvím rozpočtové moci předložit do konce října ad hoc doplňovací návrh. Účelem doplňovacího návrhu je aktualizovat čísla, z nichž vycházejí v předběžném návrhu rozpočtu odhady zemědělských výdajů, anebo opravit na základě nejčerstvějších informací týkajících se dohod v oblasti rybolovu, které budou platit k 1. lednu příslušného finančního roku, rozdělení mezi rezervami a běžnými výdaji u položek vyplývajících z mezinárodních dohod v oblasti rybolovu.

- Druhé čtení v Radě

Poté, co v obou institucích s rozpočtovou pravomocí prošel rozpočet prvním čtením, pokračuje koordinační proces obou institucí. Cílem je zajistit dohodu o povinných i nepovinných výdajích a především projednat ad hoc doplňovací návrh. K tomuto účelu se další třístranné jednání obvykle koná hned po prvním čtení v Evropském parlamentu. Výsledky tohoto jednání jsou předmětem koordinačního jednání, které probíhá den před druhým čtením v Radě; to obvykle začíná třetí týden v listopadu. Návrh rozpočtu se mění podle parlamentních změn (nepovinné výdaje) anebo navrhovaných úprav (povinné výdaje). Obecně lze říct, že rozhodnutí Rady týkající se povinných výdajů a ta, která jsou přijata v rámci druhého čtení, určují konečné částky rozpočtu. Pokud není rozpočet následně Parlamentem odmítnut jako celek, má Rada ohledně této kategorie výdajů poslední slovo. Pozměněný návrh rozpočtu se vrací Parlamentu okolo 22. listopadu.

- Druhé čtení v Parlamentu a přijetí rozpočtu.

Vzhledem k tomu, že Rada má poslední slovo ohledně povinných výdajů, věnuje Parlament většinu své prosincové schůze zkoumání nepovinných výdajů, u nichž může návrhy Rady přijmout nebo odmítnout.

Pak Parlament přijímá rozpočet většinou svých členů a třemi pětinami odevzdaných hlasů. Předseda Parlamentu prohlásí rozpočet za přijatý a rozpočet pak může být realizován. V případě nevyhnutelných, výjimečných nebo nepředvídaných okolností může Komise v průběhu roku navrhnout změnu rozpočtu. To se realizuje předložením předběžného návrhu dodatečného rozpočtu nebo pozměňujícího rozpočtu nebo oběma způsoby. Procedurální pravidla pro dodatečné nebo pozměňující rozpočty jsou obdobná jako u obecného rozpočtu.

### g) Národní instituce a rozpočet Evropských společenství

Při vstupu do Evropské unie musejí členské státy podniknout řadu důležitých kroků k propojení své národní rozpočtové legislativy s postupy rozpočtového systému EU.

Tradiční vlastní zdroje nečiní zvláštní problémy. Jak bylo uvedeno výše, jsou tyto příjmy vybírány národními orgány, placeny přímo Komisi a nevyžadují žádné zvláštní účetní nebo rozpočtové postupy.

Zatímco pravidla Evropských společenství upravující výpočet zdrojů z DPH a HNP jsou velmi přesná, jsou administrativní postupy užívané členskými státy při převádění těchto příspěvků do rozpočtu Evropských společenství navzájem velice odlišné. Některé země zacházejí s příspěvkem jako s platbami realizovanými mimo rozpočtovou soustavu, zatímco jiné s nimi jednájí jako s rozpočtovými výdaji zahrnutými do svého národního rozpočtu a konečně další členské státy přijaly řešení nacházející se kdesi mezi těmi to popsanými variantami.

V některých oblastech výdajů (např. u strukturálních fondů) financuje evropský rozpočet opatření společně s národními rozpočty. To nastoluje zásadní otázku: měly by výdaje Evropských společenství nahrazovat národní výdaje, nebo by je měly doplňovat? Členské státy nabídly celou řadu pragmatických řešení v závislosti na jednotlivých oblastech. I když toto řešení ztěžuje možnost dospět k nějakému obecnému pravidlu, je možné se řídit následujícími principy:

Pokud se týká *zemědělských výdajů*, bylo dosud obecným pravidlem nahrazení národních výdajů výdaji Evropských společenství. Počínaje Římskou smlouvou (1957) byla v zásadě zemědělská politika záležitostí Evropských společenství s přiděleným velice rozsáhlým rozpočtem, který ponechává málo prostoru pro národní výdaje. Komise navíc svým detailním sledováním pravidel hospodářské soutěže usměrňuje

i oněch několik zbývajících programů národní pomoci farmářům. Vezmeme-li v úvahu dodatečné tlaky, kterým bude rozpočet EU vystaven po rozšíření, je možné, že některé oblasti zemědělských výdajů budou v budoucnu „renacionalizovány“.

V případě strukturálních fondů je princip obrácený: rozpočet Evropských společenství se používá k doplnění národních výdajů tak, aby byl zesílen jejich ekonomický a finanční dopad. Komise se proto snaží zajistit, aby výdaje z ERDF, ESF a EAGGF-Guidance doplňovaly národní financování a nebyly pro členské státy záminkou ke snížení jejich úsilí. Skutečnost, že při plánování výdajů z evropských strukturálních fondů se klade daleko větší důraz na doplňkovost jimi poskytovaných zdrojů, komplikuje na národní úrovni plánování národních výdajů, které mohou zahrnovat vedle výdajů ze státního rozpočtu i výdaje z nižších úrovní státu a v některých případech i výdaje soukromého sektoru.

Pokud jde o *ostatní politiky* (jako je výzkum a vzdělávání), je možné za obecné pravidlo považovat doplňkovost mezi národními výdaji, které stále výrazně převažují, a evropskými výdaji, které jsou skromnější. I když problém koordinace různých úrovní výdajů je zde méně rozsáhlý, měly by tyto výdaje být přesto podřízeny odpovídajícímu informačnímu systému a přiměřeným postupům týkajícím se jejich sledování.

Vytvoření úzkých administrativních vazeb mezi těmito dvěma úrovněmi rozpočtu – mezi národními rozpočty a rozpočtem Evropských společenství – je pro národní rozpočtové orgány životně důležité. Výdajová ministerstva obvykle zaujímají takový postoj, že pro členské země je důležité získat evropské peníze, na něž mají nárok, přičemž rozpočet EU chápou jako potenciální zdroj financování svých politik a v některých případech se pokoušejí získat z rozpočtu EU prostředky, které nebyla schopna získat od svých vlastních ministerstev financí.

Takové snahy však musejí být v souladu s obecnými zájmy každého členského státu. Zejména zde musí existovat soulad s obecnou rozpočtovou politikou členského státu, respektování národních politických priorit (zejména co se týká výběru mezi jednotlivými sektory) a konzistentní postoj státu vůči komunitárnímu financování.

Je proto důležité, aby ministerstvo financí každého členského státu a zvláště jeho odbor státního rozpočtu dohlíželo na koordinaci národních stanovisek ve věcech týkajících se evropského rozpočtu a detailně zkoumalo rozpočtové požadavky, které předkládají příslušná výdajová ministerstva vůči rozpočtu Evropských společenství. Každá národní „stálá mise“ v Bruselu by měla mít jednoho nebo více odborníků na rozpočet (často jsou úředníci „zapůjčeni“ ministerstvem financí) a jakákoliv komunikace nebo navrhované stanovisko ve věcech týkajících se evropského rozpočtu by měly být předloženy ministerstvu financí ke schválení. V rámci každého členského státu by tato stanoviska měla být přirozeně koordinována s ministerstvy, jichž se týkají, a s úřadem vlády.

V tomto ohledu vyžaduje soulad s evropskými rozpočtovými postupy od členských států vysokou úroveň znalostí a schopnosti reagovat, neboť členské státy musejí ve všech etapách cyklu analýzy a jednání o návrhu rozpočtu zaujímat stanovisko ke každé položce rozpočtu a ke všem navrhovaným změnám. Spojení mezi Bruselem a hlavním městem každého státu musí tudíž být velice pružné (a musí disponovat příslušnými technickými prostředky) tak, aby při jednáních rozpočtového výboru a poté Komise stálých zástupců (COREPER) a konečně v Radě pro rozpočet mohla být národní stanoviska jasně definována a jasně a účinně vyjádřena, a to v reálném čase.

#### *h) Budoucnost systému*

Rozpočtový systém EU potřebuje pravděpodobně reformu. Základní prvky byly vytvořeny před čtyřiceti lety v období rychlého růstu a pro společenství šesti členů nacházejících se na obdobné úrovni hos-

podářského rozvoje. V současné době mají Evropská společenství 15 členů a v nejbližších deseti letech se očekává jejich další rozšíření na 25 až 30 členských států, přičemž většina nových členů je na relativně nízké úrovni rozvoje. Toto rozšíření bude vyžadovat znovu se zamyslet nad politikami Evropských společenství v oblastech, jako je zemědělství a strukturální fondy. Navíc může rozpočtový systém vyžadovat úpravy s ohledem na faktory, jako jsou měnící se úlohy a odpovědnosti tří institucí s právem spolurozhodovat o rozpočtu, možná reforma pravidel hlasování v rámci Evropských společenství a potřeba posílit finanční řízení a postupy proti podvodům. Ačkoliv mnoho prvků současného systému zůstane pravděpodobně zachováno, je třeba upozornit na nutnost aktualizovat informace a rozborů obsažené v této kapitole knihy pečlivým a trvalým sledováním vývoje v Evropských společenstvích.

## 2. Správa a řízení prostředků Evropských společenství

### a) Správa

#### 1. Organizace Komise

Správa prostředků Evropských společenství se týká útvarů v rámci Komise a v rámci každého z členských států.

Z právního hlediska je Komise tím, kdo nese zodpovědnost za realizaci rozpočtu Evropských společenství. V praxi má však tato formální moc určité meze :

- Komisi při uvolňování prostředků pomáhá velké množství „výborů“. Existuje zhruba 250 technických výborů, jež pokrývají širokou škálu oblastí a zahrnují představitele členských států a v některých případech společenských a profesních zájmových skupin. Tyto výbory, které byly vytvořeny při vzniku různých politik Evropských společenství, mají různou míru pravomocí a politického vlivu. Teoreticky je jejich úloha pouze poradní, avšak v některých případech mají jejich diskuze významný vliv na správní rozhodnutí komise. Složitá a obtížná diskuze mezi Komisí, Parlamentem a členskými státy byly pro tyto výbory po řadu let každodenní skutečností. Jejich úloha byla do určité míry vyjasněna v roce 1988 ve smlouvě o tzv. „jednotném postupu“.
- Komise se při řízení finančních toků – a to jak příjmů, tak výdajů – a při činnostech spojených s finanční kontrolou a auditem výrazně spoléhá na administrativní útvary členských států. Vzhledem ke svému nedostatku administrativních zkušeností a zdrojů nutných pro účinné řízení finančních prostředků deleguje Komise z velké části tento úkol na správní orgány členských států.

Realizace rozpočtu se řídí pravidlem – tradičním v mnoha zemích evropského kontinentu –, že výdaje Evropských společenství by měly mít čtyři zřetelné fáze :

- Závazek je právní akt, kterým Evropská společenství přijímají finanční povinnost vůči třetí straně, což může být určitá jednotka ve veřejném sektoru nebo soukromý podnik.
- Ověření dává schvalujícímu úředníkovi možnost prověřit žadatelův nárok na výplatu a ověřit pravost a přesnou výši požadavku. To se odehrává poté, co smluvní strana splnila svůj závazek a vyhověla tak pravidlu „poskytnuté služby“.
- Schválení je akt, kterým schvalující úředník dává zúčtovacímu úředníkovi příkaz, aby po ověření a potvrzení platbu provedl.

Tyto první tři fáze probíhají pod zodpovědností schvalujícího úředníka.

- Platba je čtvrtá a konečná fáze realizace výdaje. Platby provádí zúčtovací úředník podle dostupnosti zdrojů.

Dva hlavní aktéři tohoto procesu jsou schvalující úředník a zúčtovací úředník.

- Schvalující úředník má pravomoc disponovat jak výdaji, tak příjmy. Je to on, kdo rozhoduje o uvolnění výdajů, posuzuje nároky na příjmy a vydává platební příkazy a příkazy k výběru prostředků. Konkrétně jsou schvalujícími úředníky komisaři, generální ředitel pro rozpočet, ostatní generální ředitelé a řada vyšších úředníků Komise osobně jmenovaných v každém generálním ředitelství.
- Zúčtovací úředník je zodpovědný za výběr příjmů a provedení plateb. Zúčtovací úředník Komise je jedním z vyšších úředníků generálního ředitelství pro rozpočet a pracuje se štábem několika asistentů.

## 2. Řízení příjmů a výdajů

a) *Příjmy.* V této oblasti je vlastní úloha Komise omezená, neboť pouze prověřuje a sleduje objem příjmů, který jí jsou jednotlivé členské státy povinny odvádět. Jak bylo řečeno výše, jsou vlastní zdroje Evropské unie vybírány příslušnými orgány státní správy členských států, neboť Komise nemá žádné vlastní daňové ani celní orgány.

Správa příjmů má tři administrativní stupně :

- Nejprve je stanovena výše příjmů. Výše tradičních vlastních zdrojů je určena na základě částek, jež jsou národními celními orgány skutečně vybrány. Výše zdrojů z DPH a HNP je stanovena propočtem pomocí metod stanovených evropskými nařízeními. Těmito postupy jsou ve skutečnosti statistické výpočty založené na makroekonomických údajích.
- Jakmile je stanovena výše nároku, je příslušná částka „zanesena do knih“ na účet otevřený Komisí u každé ze státních pokladen nebo u jiného orgánu určeného členským státem.
- Po zanesení do knih u státní pokladny jsou zdroje Komisi k dispozici pro využití podle potřeby.

Na tento postup řízení vlastních zdrojů dohlíží Poradní výbor pro vlastní zdroje, složený ze zástupců členských států a zástupce komise, který mu předsedá. Výbor řeší technické problémy týkající se určení výše vlastních zdrojů a jejich převodu a může plnit pozitivní roli při odvracení možných politických střetů, které by jinak přerostly na vyšší úroveň.

b) *Výdaje.* Administrativní úprava se liší mezi jednotlivými zeměmi a mezi různými kategoriemi výdajů.

Prostředky pro zemědělství (EAGGF), které stále tvoří téměř polovinu výdajů Evropských společenství, podléhají zvláštní proceduře. Nařízení Evropských společenství požadují na každém členském státu, aby pro převod prostředků Evropských společenství konečným uživatelům vytvořil jednu nebo více platebních agentur. Statut platební agentury je přiznáván agenturám nebo zařízením, jež prokazují své schopnosti v oblasti řízení, účetnictví a finanční kontroly. Požadovaná kritéria jsou formulována v nařízení Evropských společenství z roku 1995. Navíc musejí členské státy rovněž určit „ověřovací“ orgán (veřejný nebo soukromý) pro kontrolu ročních účtů každé z platebních agentur.

Technicky probíhá komunitární financování tak, že Komise refunduje prostředky, jež nejdříve musejí být členskými státy zálohovány. Noví členové proto musejí být připraveni poskytnout počáteční provozní kapitál nutný pro nastartování systému. Komise prostředky refunduje teprve po ukončení procedury známé jako „vyrovnání účtů“. Každý rok po ověření a kontrole reviduje Komise roční účty každé platební agentury a refunduje pouze částky, jež odpovídají výdajům řádně vynaloženým jejím jménem národními správními orgány. Zemědělské výdaje, které nejsou v přísném souladu s předpisy Komise, refundovány nejsou.

Národní správní orgány, a zejména ministerstvo financí musejí proto zajistit, aby platební agentury do písmena přesně uplatňovaly pravidla Evropských společenství: každá odchylka může mít za následek značnou pokutu. Jako motivaci pro vyšší obezřetnost v této oblasti se některé země rozhodly, že budou tyto pokuty účtovat rozpočtovým kapitolám těch ministerstev, která jsou v daném případě považována za odpovědná.

Výdaje z programů strukturálních fondů jsou přidělovány na víceletém základě a vyžadují spolufinancování ze státního rozpočtu a místních rozpočtů členských států. Kromě otázek řízení a kontroly plateb to znamená, že členské státy musejí na národní i místní úrovni vytvořit systém stanovování priorit, přípravy nezbytných plánů a technických analýz projektů. Národní správní orgány by měly být do tohoto procesu zapojovány už od úvodních fází, tj. od formulace požadavku na pomoc. Zkušenost ukazuje, že v tomto okamžiku je nezbytná úzká koordinace tak, aby byly vybrány skutečně potřebné projekty a aby bylo zajištěno, že všechny zúčastněné strany budou schopné poskytnout své finanční příspěvky včas. V některých členských státech je tato koordinace zajišťována jak meziministerskými skupinami, tak zvláštními správními orgány, které mají postavení ministerstev.

c) *Kontrola*. Kontrola řízení prostředků Komise – a to jak příjmů, tak výdajů – má tři kategorie účastníků a procesů :

- *Generální ředitelství pro finanční kontrolu (dříve DG Audit)*, které vykonává funkci celkové vnitřní finanční kontroly ve vztahu ke všem rozpočtům, za něž nese Komise zodpovědnost. Kromě toho vykonává funkci vnitřní kontroly jednotlivých generálních ředitelství zodpovědných za specifické oblasti rozpočtových výdajů.

Generální ředitelství pro finanční kontrolu je finančním revizorem Komise. Podepisuje všechny návrhy, které mu předkládají schvalovací úředníci, a tak vykonává předběžnou kontrolu všech výdajových a příjmových operací. To mu dává možnost ověřovat, zda příslušné položky jsou k dispozici, zda operace jsou z právního hlediska platné a zda postupy finančního řízení byly správně provedeny. V případě sporu může schvalovací úředník zamítnout rozhodnutí finančního revizora a v takovém případě je okamžitě informován Účetní dvůr. Kromě toho se finanční revizor vyjadřuje k účetním systémům, které Komise používá: hlásí všechny problémy v řízení, které zjistí, a pokud je to potřebné, může provádět kontroly na místě.

Generální ředitelství pro finanční kontrolu také provádí pravidelné prověrky systémů vnitřní kontroly generálních ředitelství Komise.

- *Evropský účetní dvůr* se sídlem v Lucemburku vykonává ve vztahu k rozpočtům evropských institucí funkci vnější kontroly. Dvůr nemá jurisdikční pravomoc, a tudíž nemůže v případě špatného používání prostředků Evropských společenství ukládat sankce ani peněžní pokuty.

Evropský účetní dvůr vykonává následnou kontrolu všech rozpočtových a finančních operací ve vztahu jak k příjmům, tak k výdajům a má široká oprávnění zkoumat dokumenty a provádět kontroly na

místě. Jeho analýzy a doporučení bývají shrnuty ve výroční zprávě, která je vždy k 15. červenci každého roku předkládána všem institucím Evropských společenství a publikována k 15. listopadu spolu s reakcemi členských států a Komise. Každý rok je tento dvůr vyzván k ověření správnosti účtů Komise předkládaných Parlamentu.

Dvůr vykonává dva hlavní typy funkcí :

- zjišťování, zda byly operace spojené s řízením prováděny správně z hlediska formálních rozpočtových a účetních postupů,
- hodnocení kvality systémů finančního řízení Evropských společenství z hlediska hospodárnosti, účelnosti a nákladové efektivity.

Dvůr se zpravidla soustřeďuje spíše na analýzu a vyhodnocení rozhodovacích procesů a vnitřních kontrolních systémů než na samotné operace. Udržuje úzké kontakty s nejvyššími kontrolními úřady všech členských států.

- *Kontrolní útvary a instituce členských zemí* jsou přizváány ke spolupráci v různých kontrolních operacích a postupech ohledně využití prostředků, které členské státy spravují z pověření Komise. Tyto činnosti pokrývají zhruba 80 % prostředků rozpočtu Evropských společenství.

Zapojení členských států do uvedených kontrol se liší podle konkrétní kategorie výdajů.

Zemědělské výdaje (EAGGF) jsou v členských státech řízeny agenturami certifikovanými Komisí, která tak zajišťuje a pravidelně kontroluje, že tyto agentury disponují efektivními kontrolními útvary a postupy. Účinnost takových kontrol je jedním z hlavních kritérií, kterými se Komise řídí při „vyrovnání účtů“, o němž byla řeč výše.

Co se týká strukturálních fondů spolufinancovaných Evropskými společenstvími, členskými státy a místními orgány, je každý členský stát vázán řadou závazků, které určují povahu kontrolního režimu:

- Musí určit příslušné orgány, které budou kontrolovat oprávněnost žádostí o platby (často jde o ministerstva zodpovědná za řízení prostředků nebo programů, kterých se to týká).
- Musí poskytnout Komisi popis systémů řízení a kontroly, které používá.
- Musí zpřístupnit Komisi veškeré kontrolní zprávy a kontrolní dokumenty týkající se řízení fondů.

Ředitelství Komise mohou provádět kontroly na místě nebo o to mohou požádat své národní protějšky.

V rámci Komise byla svěřena zodpovědnost za koordinaci prací v oblasti finanční kontroly Generálnímu ředitelství pro finanční kontrolu. V této souvislosti uvedené generální ředitelství podepsalo s řadou členských států dohody týkající se harmonizace metod, koordinace programů a výměny údajů. Dvakrát do roka se konají koordinační porady.

Obdobné postupy byly vytvořeny ve vztahu ke kontrole vlastních zdrojů.

V posledních letech vzrostly v Evropských společenstvích a v Komisi obavy pramenící z problémů, jež se týkají boje s podvody v oblasti zemědělských výdajů a dalších programů Evropských společenství.

V roce 1987 byl založen UCLAF – Poradní výbor pro koordinaci akcí prevence podvodů. Usiluje se rovněž o posílení spolupráce mezi Komisí a členskými státy v oblasti boje proti podvodům. V roce 1999, po finančních skandálech v Komisi a po demisi samotné Komise, byl UCLAF nahrazen OLAF – Evropským úřadem pro boj proti podvodům s posílenými pravomocemi a prostředky. Rovněž byl posílen mechanismus finančního řízení v rámci Komise.

## **B. Národní rozpočtové politiky v členských státech Evropské unie**

Mechanismy spoluúčasti v rozpočtu Evropských společenství jsou pro veřejné finance té které země nejbezprostřednějším a nejviditelnějším důsledkem členství v EU. Nabízí se však i širší otázka, a to otázka dopadů evropské integrace na celé spektrum hospodářských a finančních politik členských států, zejména na vzhledem k Maastrichtské smlouvě a k přijetí jednotné měny.

Počátky tohoto fenoménu spadají do období mnoha let před přijetím rozhodnutí o vytvoření Hospodářské a měnové unie (HMU) s jednotnou měnou; například důležité změny na příjmové stránce rozpočtů členských států vyvolalo založení Společného trhu (1958) a jeho posílení vytvořením Jednotného trhu (1993).

Zavádění harmonizovaného systému DPH, započaté v sedmdesátých letech a následované v osmdesátých letech úsilím o sblížení spotřebních daní, mělo výrazné rozpočtové důsledky. Země, ve kterých nepřímé daně měly na rozpočtu nadprůměrný podíl, ztratily snížením sazeb příjmy, zatímco země, ve kterých bylo nepřímé zdanění původně mírnější, musely sazby zvednout, čímž došlo ke zvýšení jejich rozpočtových příjmů. Sblížení daňových struktur a sazeb proběhlo rovněž v oblasti zdaňování úspor a (předešlím) zdaňování právnických osob, částečně v důsledku vlivu otevřených kapitálových trhů a přeshraniční soutěže v rámci jednotného trhu a mezi EU a světovými trhy.

Tento trend ke konvergenci evropských daňových sazeb a daňových struktur je předmětem zvláštního zájmu ekonomů a daňových expertů. Zajímá rovněž rozpočtové orgány, a to do té míry, do jaké má vliv na obecnou úroveň příjmů a na vyrovnanost rozpočtu. Členství v Evropské unii ve skutečnosti snižuje volnost rozhodování členských států ohledně změn sazeb a struktur daní; ty již nemohou být používány s tou mírou volnosti v rozhodování, jako tomu bylo dříve.

Tyto tendence ke sblížení jsou posíleny ustanoveními týkajícími se jednotné měny. Hospodářská a měnová unie má rozpočtové dopady, které mají formalizovanější a z hlediska národních politik i náročnější dopad než představují důsledky jednotného trhu. Tyto dopady jsou jak přímé (ustanovení prameníci z Maastrichtské smlouvy), tak nepřímé (důsledky pro způsob řízení národních rozpočtů).

### ***1. Maastrichtská smlouva a Pakt stability a růstu***

Tvůrci evropské politiky považovali přijetí jednotné měny za dovršení jednotného trhu – což jasně ilustrovaly měnové turbulence v letech 1992–93 bezprostředně po podpisu Maastrichtské smlouvy.

Jednotná měna může být zavedena teprve tehdy, až budou makroekonomické podmínky všech zúčastněných zemí stabilní. V souladu s tím stanoví Maastrichtská smlouva pět kritérií, z nichž dvě se vztahují bezprostředně k veřejným financím:

- *Veřejný dluh*: Úhrnné vládní zadlužení nesmí přesáhnout 60 %.
- *Rozpočtové deficit*: Rozpočtový deficit nesmí v daném roce překročit 3 % HDP.



Navíc podle principu „žádné záchranné akce“ nesmí žádný členský stát ani sama EU přebírat závazky země, která je ve finančních potížích. Uplatňování těchto kritérií bylo později formalizováno v sekundární legislativě.

#### a) Kritéria: způsoby výpočtu a výklad

Ekonomická zdůvodnění stanovení uvedených kritérií 3 %, resp. 60 % byla široce napadána. Je zřejmé, že vývoj těchto signálních ukazatelů je ovlivňován hospodářským vývojem a především pohyby v úrokových mírách a trendy hospodářského růstu a inflace. Technicky jsou hlavní problémy následující:

- Ukazatelé 3 % a 60 % se vztahují ke konsolidovaným rozpočtům všech národních a místních orgánů a systémů povinné sociální péče; nejsou zahrnovány veřejné podniky zabývající se podnikatelskými činnostmi. Konsolidace vyžaduje odstranění těch operací uvnitř vládního sektoru, které se týkají závazků a pohledávek a příjmů a výdajů, aby tak nedocházelo k jejich dvojnásobnému započtení. To znamená, že by měly být identifikovány přinejmenším nejvýznamnější vnitřní operace mezi orgány a organizacemi vládního sektoru, a to pokud možno již v okamžiku, kdy vzniknou.
- Údaje za dluh jsou založeny na konceptu hrubého vládního dluhu, který zahrnuje pouze finanční závazky a nezahrnuje aktiva včetně hotovostí a jejich ekvivalentů. Mimo jiné tak nejsou zohledněny ani finanční pohledávky za podniky, cizími zeměmi nebo mezinárodními institucemi. Logicky by neměla být brána v úvahu ani hmotná aktiva.
- V úvahu nejsou brány ani čistě finanční transakce: kupříkladu příjmy pocházející z prodeje finančních aktiv nemají žádný vliv na výši rozpočtového deficitu, i když mohou přispět ke snížení břemene dluhu. Případy změny formy aktiv, například když příjmy z privatizace jsou předem určeny na financování veřejných investic, jsou z hlediska zařazení obtížnější, ale obecně řečeno tato operace zvyšuje výdajovou stranu rozpočtu, aniž by ovlivnila stranu příjmovou.

Z hlediska maastrichtských kritérií si zvýšenou pozornost zasluhují i další netypické operace. Příkladem může být převod penzijního fondu, veřejného podniku, na stát. Půjde o příjem, kdy stát zároveň přebírá budoucí závazek vůči pracovníkům při jejich odchodu do důchodu? Mohou být za rozpočtový příjem považovány neočekávané kapitálové zisky z likvidních aktiv?

Statističtí experti členských států, kteří se setkávají ve Statistickém úřadu Evropských společenství (EUROSTAT), takové obtížné případy často zkoumají a vyvinuli „precedenční právo“, které se používá při hodnocení jednotlivých případů. Aby se předešlo jakýmkoliv chybám v této oblasti, přijaly rozpočtové orgány některých členských států zúčastněných v HMU pravidlo, že každá výdajová nebo příjmová operace, jejíž zařazení v rámci Evropského standardu (ESA95) je nejasné, by měla být nejdříve posouzena příslušnými statistickými experty. V nejsložitějších případech mohou národní experti konzultovat EUROSTAT a vyžádat si jeho názor.

Četné diskuze se rovněž zaměřují na charakter kritérií; ten je považován za příliš mechanický. V praxi ale tato kritéria musejí být interpretována v hospodářskopolitickém kontextu; z tohoto hlediska se dá do budoucna očekávat, že schopnost země přistoupit k HMU bude posuzována ve vztahu k vývoji jejích fiskálních výsledků v průběhu více let.

#### b) Sankce

K tomu, aby vyhověl kritériím pro vstup do HMU, musí členský stát udržovat dlouhodobě zdravou fiskální pozici. Zatímco hospodářské a politické výhody vyplývající z přistoupení do třetí fáze HMU –

nezvratné zafixování kurzů k 1. lednu 1999 – byly pro členské státy mohutným stimulem k realizaci restriktivních fiskálních politik, existovala v určitých kruzích obava, že jakmile bude překonán kritický bod vstupu, dojde ke zmírnění tohoto úsilí a nastane návrat k volnější rozpočtové politice, což ohrozí stabilitu společné měny. Bylo proto nezbytné najít mechanismus pro trvalé udržení zdravé rozpočtové politiky; to byla ústřední myšlenka Paktu stability a růstu (který se zaměřuje více na deficity než na dluh).

Hlavní ustanovení jsou následující :

- V případě, že členský stát má nadměrný deficit a že nesplnil doporučení Rady, musí země uložit na účtech EU částku odpovídající 0,2 % jejího HDP plus částku odpovídající jedné desetíně deficitu převyšujícího povolená 3 %. Celkově nesmí být uložena částka vyšší než 0,5 % HDP.
- Pokud není situace napravena do dvou let, mění se úložka na nevratnou pokutu, jejíž výtěžek je přerozdělen mezi ostatní členské země EU.
- Použití tohoto mechanismu, který je v zásadě automatický, zohledňuje i hospodářské souvislosti. V případě hospodářské recese je přísnost opatření zmírněna následujícím způsobem: Pokud se HDP sníží o 0,75 %, neuplatňují se už sankce automaticky; místo toho závisejí na rozhodnutí Rady, která posoudí okolnosti a určí, zda jsou sankce odůvodněné; pokud recese povede ke snížení HDP o 2 % a více, budou veškeré finanční sankce obvykle prominuty.

Diskuze o Paktu stability a růstu zdůraznily skutečnost, že kritérium rozpočtového deficitu ve výši 3 % není průměrnou úrovní, která by měla být dosahována po řadu let, ale horním limitem, který by neměl být překročen. Z hlediska cyklického charakteru hospodářského vývoje a rozlišení strukturální a cyklické složky deficitu toto pravidlo v praxi znamená, že v rámci celého hospodářského cyklu by měl být rozpočet vyrovnaný, anebo dokonce – musí-li země splácet vysoký dluh – lehce přebytkový.

Tento výše popsaný mechanismus je nyní zapracován do práva Evropských společenství. Důraz je však kladen spíše na předcházení nadměrným deficitům než na jejich sankcionování; zvýšená pozornost byla tudíž věnována právě preventivním opatřením.

### *c) Preventivní procedury*

V souladu s tímto záměrem přijala EU monitorovací proceduru určenou k předcházení „úletům“ tak, aby se pak v praxi nemuselo přistupovat ke shora popsaným finančním sankcím. Proto se v rámci procedury koordinace hospodářských politik členskými státy ukládá, aby předkládaly programy stability nebo konvergenční programy; ty jsou pak každoročně aktualizovány.

Tyto programy obsahují následující informace (viz kapitola 5, pojednávající o vztahu mezi těmito programy a vládním střednědobým fiskálním rámcem):

- střednědobé cíle zaměřené na vyrovnané veřejné finance a předpokládaný vývoj dluhu ve vztahu k HDP,
- projekce těchto agregátů na období tří let,
- výchozí makroekonomické předpoklady,
- analýzu citlivosti rozpočtových ukazatelů na změny makroekonomických předpokladů,
- popis opatření v rozpočtové politice a dalších politikách, které jsou nezbytná k dosažení projektované vyrovnanosti.

V souladu s nařízením EU musí Rada předložené programy vyhodnotit. Tato hodnocení Rady jsou zveřejňována. Příslušná legislativní ustanovení byla poprvé použita v roce 1999.<sup>2</sup>

*d) Procedura fiskálního dohledu pro kandidátské země: programy PEP*

Komise navrhla, aby pro kandidátské země byla zavedena nová každoroční tzv. předvstupní fiskální procedura založená na „předvstupních hospodářských programech“ – PEP. Tato procedura nahradí dosavadní společné hodnocení priorit hospodářské politiky kandidátských zemí a Komise. Jde o sladění způsobu veřejného informování o vývoji veřejných financí, vč. standardů vykazování a kontroly, zejména fiskálních pozic, s procedurami EU. Po vstupu do EU tato procedura vyústí do konvergenčních programů a programů stability, kterými se řídí členské země EU a které jsou popsány výše v odstavcích a) až c). Komise tedy považuje tuto novou proceduru za mechanismus, který kandidátským zemím pomůže v jejich přípravě na členství v HMU a později v přijetí společné měny.

Nová procedura bude neformální a bude zahrnovat řadu kroků. Za prvé, kandidátské země budou oznamovat Komisi své fiskální deficity a vládní dluh v souladu s metodologií ESA.<sup>3</sup> Za druhé, země připraví předvstupní hospodářské programy. Za třetí, Komise a EUROSTAT vydají své stanovisko k úrovni (a) notifikace deficitu a dluhu a (b) programu PEP z hlediska kodaňských kritérií, včetně makroekonomické stability a fiskální pozice. Za čtvrté, proběhnou mnohostranná jednání mezi kandidátskými zeměmi, členskými zeměmi a aparátem Komise zaměřená na výměnu názorů na PEP. Následně předloží komisař pro ekonomické a finanční záležitosti oficiální vyhodnocení ministrům financí příslušných zemí. Komise doporučila, aby tato procedura fiskálního dozoru byla zahájena v červenci 2000 a ukončena do března 2002.

Komise navrhla, aby předvstupní hospodářské programy připravované kandidátskými zeměmi obsahovaly následující hlavní části :

- přehled současného hospodářského vývoje;
- vzájemně provázaný a konzistentní makroekonomický rámec, který identifikuje hlavní cíle a úkoly makroekonomických politik;
- pokud jde o veřejné finance, mají tyto programy obsahovat vládní záměry v oblasti fiskální stabilizace a analýzu udržitelnosti fiskální politiky, střednědobý fiskální rámec, záměry v oblasti řízení dluhu, financování deficitu a řízení fiskálních rizik;
- cíle strukturálních reforem zaměřené na soukromý (podnikový) sektor, finanční sektor, trh práce, administrativní reformy, zemědělství atd.

## **2. Důsledky pro řízení veřejných financí**

Členství v Evropské unii a zvláště účast v procedurách fiskálního dohledu a procedurách rozpočtové disciplíny spojených se společnou měnou posílí nezbytnost modernizovat řízení veřejných financí na národní úrovni. Řada otázek spojených s výše popsanými mechanismy, ale i problémů popsaných dále vyžaduje, aby jim rozpočtoví úředníci věnovali zvláštní pozornost. Mělo by však být zdůrazněno, že Evropská komise ponechává členským státům volnost, aby řídily veřejné finance podle vlastního rozhodnutí; to je bezesporu oblast, ve které panuje „subsidiarita“ (Larsson a Allen, 1998; SIGMA, 1997 b).

*a) Řízení dluhu*

Prvním bezprostředním rozpočtovým důsledkem jednotné měny je změna ve způsobu financování vládních deficitů, protože zákaz přímého monetárního financování národní centrální bankou je jedním ze základních pravidel Maastrichtské smlouvy a z toho logicky vyplývá i požadavek nezávislosti národní centrální banky.

Tento zdánlivě jednoduchý princip má mnoho konkrétních důsledků a nastoluje řadu otázek týkajících se řízení (1) systému státní pokladny a (2) platebních služeb:

*aa) Systém státní pokladny*

- Za podmínek, o kterých musí být rozhodnuto v době, kdy země přistupuje ke společné měně, musejí být legislativně odstraněny možnosti debetního financování a veškeré možnosti poskytování úvěrů vládě národní centrální bankou.
- Možná bude nezbytné vyvinout jiné metody financování tak, aby se pokryly zejména krátkodobé potřeby.
- Snadná dostupnost financování centrální bankou občas demotivovala státní pokladnu v oblasti vypracování efektivních procedur a nástrojů pro zpracování prognózování potřeby financování. V úzké spolupráci s útvary zodpovídajícími za výdaje a příjmy je třeba vyvinout složitější a spolehlivější systémy předpovídání hotovostních toků (*cash flow*). V tomto ohledu jsou nutné i spolehlivé systémy účetnictví.

*ab) Platební služby*

- Nezávislost centrální banky nebrání státní pokladně v tom, aby nadále používala jejích služeb, včetně zajišťování platebních operací, které – s ohledem na územní rozsah pokladního systému – umožní státní pokladně zajišťovat prostřednictvím jediného účtu vnitřní likviditu.
- Centrální banka je rovněž hospodářskou jednotkou, která spravuje veřejné zdroje a obhospodařuje aktiva a pasiva. Vlastníkem je stát, a to sám anebo spolu s dalšími veřejnými orgány. Banka ovlivňuje, jak jsou její aktiva a pasiva spravována, a také výsledné zisky nebo ztráty.

*b) Komplexní kontrola agregovaných veřejných financí*

Stupeň decentralizace veřejných financí v dané zemi závisí na jejích kulturních tradicích a správním systému. Vedle centrálního státního rozpočtu obvykle existují místní rozpočty, v mnoha případech na řadě různých úrovní (regiony, obce, okresy atd.). V některých členských státech jsou rozpočty sociálního zabezpečení nezávislé. Rozsah kontroly nebo vlivu státu ve vztahu k těmto článkům, stejně jako jejich možnosti vytvářet dluhy se mezi jednotlivými zeměmi velmi liší; tyto otázky nejsou předmětem komunitární legislativy.

Požadavky Maastrichtské smlouvy však nepřímou nutí vlády k tomu, aby posílily svoji kontrolu nad rozpočty těchto autonomních subjektů, neboť kritéria 3 % a 60 % se nevztahují pouze ke státnímu rozpočtu nebo místním rozpočtům, ale k agregátu všech rozpočtů. V důsledku toho vlády členských států nesou odpovědnost za celkový finanční vývoj všech vládních subjektů, které spadají pod definici maastrichtských kritérií, a to bez ohledu na to, jaké jsou mezi nimi právní nebo institucionální vztahy.

Tato „vynucená solidarita“ má několik důsledků:

- Ústřední vláda musí nejprve získat možnost detailně sledovat rozpočtovou situaci jiných orgánů státu a veřejných subjektů. Musí být vyvinut odpovídající statistický a účetní systém včetně rozpočtové skladby, která je harmonizována pro různé typy rozpočtů. Techniky konsolidace musejí být schopny vyloučit dvojí zápočet (vzájemné pohledávky a dluhy).
- Ústřední vláda musí být schopna dohlížet na úroveň deficitu a dluhu autonomních subjektů. V praxi přichází v úvahu několik typů řešení, které mohou být dále kombinovány:
  - kontrola z hlediska vzniku nevyrovnanosti příjmů a výdajů – na základě toho může dojít k přehodnocení způsobu, jakým jsou rozděleny náklady a zdroje mezi jednotlivé subjekty;
  - omezení možností si vypůjčovat: může dojít buď přímo k zákazu, nebo ke stanovení maximálních limitů, či vyhrazení dluhového financování pro určité účely;
  - záruka finanční pomoci ze strany ústřední vlády: i když toto řešení je technicky možné, fakticky znamená přesunutí nevyrovnanosti autonomních rozpočtů na státní rozpočet. Není-li používáno společně s ostatními typy uplatňování vlivu (viz výše), je to poněkud riskantní.
- V případě, že by se celé státní nebo veřejné finance odchýlily od maastrichtských kritérií, mělo by být zvaženo, jak by měly být rozděleny dopady nápravných opatření přijatých v důsledku rozhodnutí Evropských společenství. Jeden možný přístup – přijatý v Německu – spočívá ve zformulování pravidel o rozdělení pokut stanovených na základě Paktu stability a růstu mezi vládou na centrální a místní úrovni.

Celkově lze říci, že pravidla upravující vztahy mezi ústřední vládou a decentralizovanými orgány z hlediska rozpočtové disciplíny by měla být stejně přísná jako pravidla stanovená Maastrichtskou smlouvou pro vztahy mezi EU a jednotlivými členskými státy.

### *c) Vyšší pozornost věnovaná výsledkům rozpočtových politik*

Ve většině západních demokracií se hlavní pozornost politiků a veřejnosti v rozpočtových otázkách soustřeďuje na přípravu a schvalování rozpočtu – což jsou v zásadě akce směřující do budoucnosti. Skutečný výsledek hospodaření rozpočtu za finanční rok, který bývá znám až po uplynutí určité doby, obvykle přitahuje pouze málo pozornosti. Za těchto okolností má práce rozpočtových útvarů tendenci soustřeďovat se na přípravu rozpočtu a ponechávat sledování jeho realizace účetním expertům a úředníkům státní pokladny.

Na rozdíl od toho budou pravidla rozpočtové disciplíny vytvořená HMU nutit rozpočtové útvary k tomu, aby značnou část své práce soustřeďovaly na realizaci rozpočtu, neboť maastrichtská kritéria se netýkají pouze prognóz, ale i skutečných výsledků rozpočtu a podílů dluhu.

Tento posun má několik hlavních praktických důsledků :

- Trvalá pozornost musí být věnována kvalitě účetních výkazů. Informace o realizaci rozpočtu jak ve vztahu k příjmům, tak ve vztahu k výdajům musejí být spolehlivé, a to pro státní rozpočet, stejně jako pro ostatní veřejné rozpočty. Kromě toho musejí být tyto údaje k dispozici brzy po uzavření účtů za daný rok, aby země mohla dostát komunitární proceduře dohledu.

- Starost o výsledek rozpočtu by neměla být omezena na akce po ukončení finančního roku. Cíl dodržení rozpočtu musí být hlavním zájmem v průběhu celého roku. Průběžné zprávy o plnění – ačkoliv méně rozsáhlé než ke konci roku – musejí podávat dostatečné informace, zejména pak zajistit, aby příslušné orgány byly v případě vzniku jakýchkoliv rizik zhoršení příjmové nebo výdajové stránky rozpočtu včas varovány.
- V návaznosti na to by měly být k dispozici nástroje pro kontrolu a regulování výdajů, a dokonce i příjmů v průběhu roku tak, aby předpokládaný deficit byl držen přísně pod kontrolou a aby bylo možné se vyrovnat s neočekávaným vývojem vyplývajícím ze změn v ekonomických prognózách anebo z nových politických rozhodnutí.

#### *d) Víceleté rozpočtové projekce*

Nutnost nesoustředit se striktně pouze na roční rámec se stala zřejmou brzy po dokončení Maastrichtské smlouvy, a zvláště pak při přípravě Paktu stability. Větší pozornost věnovaná cyklickému vývoji hospodářství vedla k tomu, že tvůrci politik v jednotlivých zemích začali – spíše než na poslední vývoj a potřeby – klást větší důraz na trendy rozpočtového hospodaření, a tak i na zajištění určité kontinuity jednotlivých politik; všechny tyto faktory mluví pro víceletý přístup k rozpočtování. Jak bylo vysvětleno výše, byl tento přístup vtělen do procedur dohledu, které jsou jádrem Paktu stability.

Tato procedura dohledu byla poprvé použita ve vztahu k roku 1999, a tak je stále ještě příliš brzy na závěry, zda zmíněné požadavky byly, nebo nebyly v praxi dodržovány. Řada členských států už má zavedeny různé formy víceletého plánování – s různou mírou podrobnosti, závaznosti a širě záběru. Pro ostatní země, věrnější principu jednoletého rozpočtu, budou tato pravidla znamenat určité změny:

- změny nástrojů pro přípravu střednědobých ekonomických prognóz. Jednoduché metody, které se stále široce využívají, budou muset být zlepšeny. Zejména je třeba zlepšit citlivost prognóz na změny v proměnných, neboť na tom bude záviset vnější kredibilita vlád v oblasti koordinace hospodářské politiky;
- změny řízení mechanismů tvorby daňových příjmů (včetně závislosti daňových výnosů na změnách v příjmech, výdajích a dalších aspektech hospodářských činností);
- sofistikovanější prognózy veřejných výdajů. Vzhledem k tomu, že pravidla Paktu stability nevyžadují velkou podrobnost, mohou víceleté projekce pokrývat pouze široké kategorie výdajů s rozlišením mezi mandatorními a diskrečními výdaji, mezi provozními výdaji, investicemi a sociálními transfery atd.;
- kromě těchto technických aspektů vznikají při víceletém rozpočtování i problémy spíše administrativního, a dokonce politického charakteru: například sdílení kompetencí a informací mezi ministerstvem financí a výdajovými ministerstvy; právní a politické dopady projekcí; soulad s přípravou ročního rozpočtu atd.

#### *e) Důraz na úsporu prostředků*

Maastrichtskému systému dominuje důraz na finanční udržitelnost; zároveň s tím se však, jak je uvedeno výše, kvůli sbližování daňových sazeb u daní právnických osob (a dalších daní) jako důsledku soužití v rámci jednotného trhu omezují možnosti členských států získat dodatečné příjmy. Proto je důležitým úkolem rozpočtování vytvářet prostor pro rozpočtové úspory. A proto je nezbytné v rámci potřeby

rozpočtové disciplíny přehodnotit procedury, které byly vypracovány pro prostředí rostoucích rozpočtových příjmů, jež bylo charakteristické pro prvních třicet let Evropských společností. To znamená, že:

- znalost přirozené dynamiky růstu výdajů spolu se spolehlivými prognózami daňových příjmů umožní již na počátku rozpočtového cyklu lépe zhodnotit manévrovací prostor pro zvyšování i redukcí výdajů;
- rozpočtování zdola nahoru – samo o sobě charakteristické pro období růstu – bude muset být doplněno opačnými postupy shora dolů: jednání mezi orgány odpovědnými za rozpočet a výdajovými orgány musejí být omezena cílovými trendy nebo stropy;
- pečlivě by se měla upravit návaznost mezi ročním rozpočtováním a pravidelným přehodnocováním vládních politik. Rozpočtový proces je často využíván k dosažení úspor, což je velice účinný postup. Má ovšem i své slabiny: je sice rychlý, ale formální, občas může i bránit vzniku kvalifikovanějších a realističtějších mechanismů vyhledávání úsporných opatření. Na druhé straně dovolují opakovaná přehodnocování politik, jež jsou prováděna mimo rámec ročního rozpočtu, důkladnější a občas i konsenzuálnější posouzení nutných reforem, i když často nemusejí poskytnout účinné nástroje.

#### *f) Zlepšování nákladové efektivity a účelnosti veřejných výdajů*

Procedury rozpočtové disciplíny nutné pro zajištění uspokojivého dodržování maastrichtských kritérií mohou díky významu dosahování úspor představovat zároveň určité nebezpečí, že v důsledku přílišného soustředění se na finanční výsledky budou zanedbány otázky správné alokace zdrojů a požadavky na kvalitu řízení. Omezenost veřejných zdrojů však musí vést k úsilí o zlepšení způsobu, kterým jsou tyto zdroje – včetně prostředků z rozpočtu EU – rozmístovány a spravovány, a k efektivnějším systémům sběru a následně využití rozpočtových informací.

Techniky týkající se těchto otázek i otázek zmiňovaných dříve v této kapitole jsou popsány v následujících kapitolách této knihy.

## POZNÁMKY

1. Jde o dohodu mezi třemi „orgány odpovědnými za rozpočet“ Evropských společenství: Parlamentem, Radou a Komisí.
2. Viz Komise Evropských společenství (1999).
3. V zájmu pomoci kandidátským zemím při přípravě těchto informací připravilo Generální ředitelství pro ekonomické a finanční otázky a EUROSTAT řadu užitečných technických dokumentů. Viz např. „Rámec pro hlášení vládních deficitů a úrovně dluhu“, připravený Generálním ředitelstvím pro ekonomické a finanční otázky v březnu 2000 a „ESA95 – manuál vládního deficitu a dluhu“, první vydání, vydané statistickým úřadem EUROSTAT v lednu 2000. Tento druhý dokument ilustruje přístup „precedenčních příkladů“, který EUROSTAT používá pro řešení obtížných technických otázek vztahujících se k výkladu ESA95.

### POZNÁMKA ČESKÉ REDAKCE

- 1.\* *Evropská unie* = politická formace zastřešující integraci 15 (doposud) zemí ve třech rozdílně integrovaných oblastech, tzv. pilířích EU:

1. *Evropská společenství* (v množném čísle, zkr. ES) = původní *Evropské hospodářské společenství* (zkr. EHS) [dnes nazývané *Evropské společenství* (v jednotném čísle; zkr. také – bohužel – ES)] + *Evropské společenství uhlí a oceli* (tzv. Montánní unie) + *Evropské společenství pro atomovou energii* (Euratom),

2. společná zahraniční politika (zahraničí a obrana),

3. společná vnitřní politika (soudnictví a bezpečnost).

Pouze *Evropská společenství* mají mezinárodněprávní subjektivitu, a tudíž i orgány produkující svébytné právo. Proto nelze hovořit o „právu EU“, ale pouze o „právu ES“. Například i asociační dohoda ČR je uzavřena s Evropskými společenstvími a všemi členskými státy, neboť Evropská unie je prozatím politickou, a nikoli právní veličinou a není k takovým úkonům způsobilá. (Výklad volně podle (Šmejkal, V.: Český podnik na cestě do EU – integrační minimum pro podnikatele a manažery. Praha, Hospodářská komora ČR, 1999.))

Autoři předkládané odborné příručky však rozlišení na základě tohoto vymezení vždy striktně nedodrží.