

ZÁKLADNÍ ZÁSADY SOUHRNNÉHO ROZPOČTU EVROPSKÉ UNIE

MIROSLAVA ZAJÍČKOVÁ

ÚVOD DO ROZPOČTU EVROPSKÉ UNIE

Pojem rozpočtu a jeho základní smysl lze nejstručněji vyjádřit jako finanční plán hospodaření státu. Rozpočet bývá ve většině případů spojován právě se základní funkcí státu, a to s funkcí fiskální. Je prostředkem, který státu umožňuje centralizaci peněžních prostředků a jejich následnou redistribuci za účelem uspokojování veřejných potřeb občanů a plnění úkolů státu. Nejen stát, ale i jednotlivé články jeho správní soustavy, (v jednotlivých státech odlišné), v České republice územní samosprávné celky (obce, kraje), spravují svůj vlastní rozpočet a hospodaří s ním dle svých konkrétních potřeb a úkolů. Není možno opomenout ani mimorozpočtové fondy¹ a rozpočty veřejnoprávních neziskových organizací,² které jsou rovněž součástí rozpočtové soustavy. Neziskové organizace veřejného sektoru jsou prostřednictvím systému finančních vztahů napojeny na rozpočet svého zřizovatele. Ve svém souhrnu vytváří výše zmíněné instituty finanční systém státu, nebo finanční systém územního samosprávného celku.

Evropská unie je specifická nadnárodní forma seskupení států, vyznačující se mnoha znaky, které ji individualizují a odlišují od ostatních obdobných státních sjednocení. Evropská unie byla donedávna založena na tzv. pilířové struktuře. Tři pilíře Evropské unie představovala jednak Evropská společenství, společná zahraniční a bezpečnostní politika členských států a dále policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Otázka právní subjektivity Evropské unie, jakožto subjektu mezinárodního práva vyvolávala četné spory a kolem této otázky panovala poměrně vysoká míra právní nejistoty. Jediným určitým a výslovně stanoveným faktem byla existence právní subjektivity Evropských společenství, která vyplývala přímo z textu zakládacích smluv.³ Dne 1. prosince roku 2009 po náročném ratifikačním procesu vstoupila v platnost tzv. Lisabonská smlouva (smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství)⁴ a novelizující ustanovení Smlouvy o Evropské unii

¹ K tomu blíže viz Marková, H., Boháč, R. Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 159 an.

² Příspěvkových organizací státu a územních samosprávných celků (krajů a obcí).

³ Analýza dopadů Lisabonské smlouvy, vypracoval odbor koncepční a institucionální Útvaru ministra pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR, s. 3, 13. Dostupný na <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analýza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>.

⁴ Úř. Věstník C 303, 14. 12. 2007.

a Smlouvy o fungování Evropské unie, která s sebou přinesla i jisté zásadní změny. Nejenže Evropská unie získala právní subjektivitu, ale byla výslovně označena jako nástupkyně Evropských společenství.⁵

Typickým znakem EU, jež ji charakterizuje, a který je určující pro celou její činnost, je supranacionalita. Tato supranacionalita se projevuje především v nadřazenosti Evropské unie členským státům, které se podpisem přístupové smlouvy k Evropské unii dobrovolně vzdávají části své národní suverenity a vkládají část této pravomoci do rukou Evropské unie a jejích orgánů. Podřizují se v mnoha ohledech Evropské unii, jakožto suverénovi, který tím získává nejen moc „zákonodárnou“, ve smyslu pravomoci vydávat primární a sekundární právní předpisy, s různou mírou závaznosti, podle jejich typu a povahy, nýbrž i moc výkonnou, soudní, sankční, ale pro naši problematiku nejdůležitější moc a tou je moc fiskální, tedy moc sestavit, spravovat a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Prostřednictvím existence vlastního rozpočtu, nezastupitelného institutu, je Evropská unie schopna plnit stanovené úkoly a zabezpečit chod svých orgánů. Každý členský stát se podpisem přístupové smlouvy zavazuje k plnění příspěvkové povinnosti, tedy k pravidelným a povinným odvodům finančních prostředků do rozpočtu EU. Evropská unie vynakládá finanční prostředky daňových poplatníků k finančnímu krytí aktivit, na nichž se všechny členské státy a jejich parlamenty dohodly v základních smlouvách. Nízké procento těchto prostředků – okolo 1 % národního bohatství Unie, jež odpovídá přibližně částce 235 eur na hlavu, přichází do ročního rozpočtu Evropské unie a je následně vynaloženo ku prospěchu jejích občanů a pro zabezpečení potřeb EU. Evropská unie se podílí příspěvkem z finančních prostředků svého rozpočtu také na financování světového ekonomického vývoje a humanitární pomoci zemím vně Evropské unie, postiženým přírodní katastrofou, nebo jinými krizovými situacemi.

Plán výdajů a rozpočtového hospodaření je výsledkem jednání mezi Parlamentem a Radou ministrů, na základě návrhu Komise. Rozpočet pokrývá plán výdajů, které bude třeba vynaložit v rozpočtových kapitolách všech institucí Evropské unie. Každý rok je nutno stanovit příjmy a výdaje na celý rok, vytvořit seznam všech aktivit, jež budou v dalším roce financovány a sestavit závěrečný účet. Plán výdajů obsahuje nejen osnovu, dle níž by mělo vynakládání rozpočtových prostředků z té které kapitoly probíhat, nýbrž i tzv. autorizační dokumenty pro každou činnost, jelikož předtím, než mohou být implementovány, vyžadují rozpočtové aktivity v mnoha případech vydání právního předpisu, tzv. autorizačního dokumentu, určitého právního základu, který je navržen Komisí a následně odsouhlasen zákonodárným orgánem – společně Radou ministrů a Parlamentem.

Příjmy a výdaje Evropské unie jsou limitovány Smlouvou. Je zcela nepřípustné, aby Evropská unie sestavila rozpočet, který by byl koncipován jako nevyrovnaný, tedy který by ve svém hospodaření počítal s rozpočtovým schodkem.⁶ Všechny výdaje Evropské unie tedy musí být pokryty ze skutečných a reálných příjmů. Lisabonská smlouva deklaruje nejen zabezpečení finančních prostředků, nezbytných k dosažení stanovených cílů Unie, k plnění jejích úkolů a provádění politik, zachovává však rovněž i požadavek, aby rozpočet byl financován plně z vlastních zdrojů Evropské unie,

⁵ „Unie nahrazuje Evropské společenství a je jeho nástupkyní.“ Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, č. 6655/08 ze dne 15. dubna 2008, hlava I., Společná ustanovení, Článek I, s. 20.

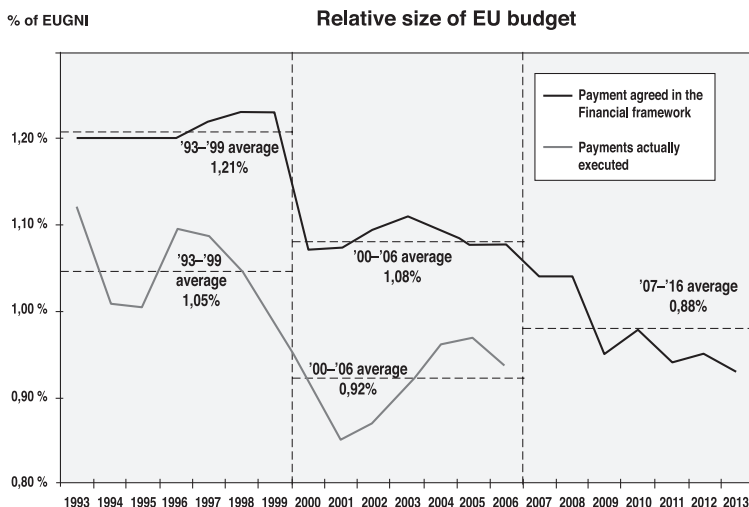
⁶ Blíže viz http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/index_en.htm.

bez zásahu do položky ostatních příjmů. Na otázku rozpočtového schodku je EU celkově velmi citlivá. Nejen na úrovni samotné EU jako takové, nýbrž i na úrovni členských států.⁷ Souhrnný rozpočet Evropské unie má 3 hlavní rozpočtové zdroje:⁸

- celní poplatky,
- podíl EU na harmonizovaném základu daně z přidané hodnoty vybrané v členských státech,
- příspěvek členských států určený dle výše jejich hrubého domácího produktu.

Systém vlastních zdrojů Evropské unie se po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost změnil pouze nepatrně. Novinky, které nová právní úprava přináší, nelze označit za nikterak zásadní, avšak nelze se o nich na tomto místě nezmínit. Co se týče schvalování systému vlastních zdrojů Radou, zůstal zachován požadavek jednomyslnosti a nutnost konzultace s Evropským parlamentem. Účinnosti však schválený materiál, pro nějž je nově požadována forma rozhodnutí, nabude až po absolvování schvalovací procedury v souladu s požadavky ústavněprávních předpisů toho kterého členského státu, která musí kladně proběhnout ve všech členských státech. Odklon od požadavku jednomyslnosti a zavedení kvalifikované většiny v Radě nutné ke schválení návrhu, přináší Lisabonská smlouva v otázce přijetí postupů, jimiž se rozpočtové příjmy v rámci systému vlastních zdrojů poskytují Komisi. Nově je stanoveno oprávnění Rady přijímat v oblasti systému vlastních zdrojů Unie prováděcí opatření.⁹

Bez zajímavosti jistě není následující graf, znázorňující historii, současnost a budoucí vývoj velikosti rozpočtu Evropské unie k hrubému národnímu produktu EU, a to od roku 1993 až do prognózy na následující léta až do roku 2013.¹⁰



⁷ Povolená míra rozpočtového schodku členských států je 3 % HDP.

⁸ Pro základní informaci viz http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/index_en.htm.

⁹ Analýza dopadů Lisabonské smlouvy, vypracoval odbor koncepční a institucionální Útvaru ministra pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR, s. 57, 58. Dostupná na <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analýza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>.

¹⁰ Zdroj: European NAvigator. Laurence Maufort. Translated by the Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe CVCE., s. 2. Dostupný na http://www.ena.lu/budgetary_principles-2-19694.

ROZPOČTOVÉ ZÁSADY¹¹

Rozpočtové právo Evropské unie je založeno a vychází ze svých základních principů, které vymezují rámec rozpočtového hospodaření. Tyto principy jsou všeobecně uznávanými pravidly, jež jsou užívány rovněž v rozpočtovém právu národních států. Principy rozpočtového práva jsou neoddělitelnou součástí Smlouvy o založení Evropských společenství, najdeme je však rovněž v hlavě II., v části Finanční ustanovení Konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, č. 6655/08 ze dne 15. dubna 2008, jakož i v Nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství. Toto nařízení navazuje na původní nařízení z roku 1977 o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, a jeho vydání si vyžádal časový vývoj a změna podmínek, k nimž v jeho průběhu v Evropském společenství došlo. Již v úvodních odstavcích nařízení č. 1605/2002 je deklarováno, že toto nařízení se vztahuje „na stanovení obecných zásad a základních pravidel, které platí pro celou rozpočtovou oblast, na kterou se vztahuje Smlouva“.¹² Úkolem tohoto nařízení je rozpočtové zásady znovu vymezit a potvrdit a redukovat výjimky z těchto pravidel pouze na nezbytné minimum a stanovit přísná pravidla, za nichž bude možno k výjimce přistoupit.

Nařízení požaduje, aby jak při sestavování, tak i při plnění rozpočtu, byly dodržovány čtyři rozpočtové zásady, které nařízení označuje jako zásadní:

1. Zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu
2. Zásada obecnosti
3. Zásada specifikace
4. Zásada ročního rozpočtování

A dále rovněž následující zásady rozpočtového práva:

5. Zásada vyrovnanosti rozpočtu
6. Zásada zúčtovací jednotky
7. Zásada řádného finančního řízení
8. Zásada průhlednosti

I. ZÁSADA JEDNOTNOSTI A SPRÁVNOSTI ROZPOČTU

Význam této zásady spočívá v požadavku, aby všechny příjmy a výdaje Evropské unie pro každý rozpočtový rok byly obsaženy v jediném dokumentu – souhrnném rozpočtu Evropské unie. Tento princip a jeho aplikace zaručuje možnost efektivní kontroly užití zdrojů EU dle stanovených podmínek a celkového nakládání s rozpočtovými prostředky. Přestože Smlouva o založení Evropských společenství z 25. března 1957 formulovala rozpočet ve svém článku 171, neexistoval souhrnný

¹¹ K tomu blíže viz Marková, H., Boháč, R. Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 70 an.

¹² Nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, bod 2. Dostupný na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:01:04:32002R1605:CS:PDF>.

rozpočet vždy v podobě tak, jak ho známe dnes. Na počátku evropské integrace, v prvních letech existence Společenství, existovalo paralelně vedle sebe několik různých rozpočtů:

1. Všeobecný rozpočet Evropských Společenství,
2. Provozní, výzkumný a investiční rozpočet Evropského sdružení pro Atomovou energii,
3. Správní a provozní rozpočet Evropského společenství uhlí a oceli.

Toto dělení vyplývalo z faktu, že na počátku existovala tři výše uvedená společenství. Na počátku vzniku Společenství totiž jako jednu z hlavních otázek bylo nutno řešit otázku získání vlastních příjmů Společenství. K tomu, aby toho Společenství mohlo dosáhnout, bylo zapotřebí zesílit pravomoc jeho orgánů, především Parlamentu, který by mohl kontrolovat hospodaření s vlastním rozpočtem. Nejvýznamnější krok směrem k souhrnnému rozpočtu představovala smlouva z roku 1965, která konstituovala jednotnou Radu a jednotnou Komisi Evropských Společenství, a dále smlouva, která doplnila ustanovení dříve platných smluv týkajících se rozpočtu a umožnila snížit počet dříve sestavovaných rozpočtů nejprve na tři, poté na dva. Roku 1966 byl mezi Francií a ostatními členskými státy uzavřen tzv. Lucemburský kompromis a následně roku 1967 byly sloučeny řídící orgány všech tří společenství ESUO, EHS a Euratomu. Důležitým předělem byla rovněž v letech 1970 až 1975 uskutečněná rozpočtová reforma, kdy rozhodovací pravomoc týkající se rozpočtu ES byla svěřena Parlamentu. Celý systém byl tedy napříště založen na postavení Komise, jako navrhovatele a předkladatele rozpočtu a postavení Parlamentu, který návrhy Komise posuzuje a přijímá, nebo odmítá. Jádrem této reformy v oblasti příjmů rozpočtu ES bylo nahrazení dosavadních příspěvků vlastními příjmy Společenství.

23. června 2002, záhy po vypršení Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli, provozní rozpočet Evropského společenství uhlí a oceli zanikl a některé přidružené operace se staly součástí tzv. zbytkového rozpočtu, z něhož posléze vznikl Souhrnný rozpočet Evropských společenství. V praxi došlo však také k případům, kdy zásada jednotnosti byla překračována tím, že některé z finančních operací Společenství nebyly obsaženy v souhrnném rozpočtu, probíhaly zcela odděleně od tohoto systému.¹³ To se týká rovněž některých provozních nákladů vzniklých v souvislosti se společnou zahraniční a bezpečnostní politikou a také policejní a justiční spolupráci v oblasti trestních věcí. Mimo systém rozpočtu je postaveno financování Evropského rozvojového fondu¹⁴, dále finanční aktivity Evropské investiční banky, která je nadána právní subjektivitou a finanční nezávislostí. Mimoto některé z evropských decentralizovaných entit, především různé druhy Evropských agentur, mají svůj vlastní rozpočet.

¹³ Článek 5 odst. 1.: „S výhradou článku 74 nesmí být žádný příjem ani výdaj uskutečněn, pokud není zaznamenán v rozpočtové položce“. Článek 74: „Příjmy z pokut, penále a sankcí a úroků se nezaznamenávají jako příjmy rozpočtu s konečnou platností, dokud mohou být rozhodnutí, která je ukládají, zrušena Soudním dvorem. První pododstavec se nepoužije na rozhodnutí o schválení účetní závěrky nebo o finančních opravách.“ Nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, hlava II, kap. 1–8, s. 81–86. Dostupný na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:01:04:32002R1605:CS:PDF>.

¹⁴ Finanční nástroj pro spolupráci Společenství se státy s oblastí Ariky, Karibiku a Pacifiků.

V souvislosti s nedávným přijetím Lisabonské smlouvy a jejími důsledky, nelze opomenout rovněž její vztah k zásadě jednotnosti. Jelikož je tato poměrně kontroverzní smlouva nová a pro následující léta nejaktuálnějším dokumentem, je nutno její ustanovení zvláště zdůraznit. Zásada jednotnosti je v Konsolidovaném znění SEU a SFEU vyjádřena následovně: „Pro každý rozpočtový rok musí být veškeré příjmy a výdaje Unie předběžně vyčísleny a zahrnuty do rozpočtu.“¹⁵ Zde je velmi důležité si povšimnout významné změny, kterou Lisabonská smlouva přináší. Pokud provedeme komparaci s výše uvedenými ustanoveními dříve platných verzí SES, zaznamenáme významný vliv LS v oblasti terminologie, kdy výraz „Společenství“, byl nahrazen pojmem „Unie“.

II. ZÁSADA OBECNOSTI ROZPOČTU

Zásada obecnosti vyjadřuje požadavek, aby celkové výdaje rozpočtu byly kryty rozpočtovými příjmy, neboli aby příjmy EU soustředěné pro rozpočtové účely tvořily fond, jehož finanční prostředky budou následně užity pro financování všech rozpočtových výdajů, a to bezvýjimečně. Princip obecnosti vyjadřuje významná rozpočtová pravidla. Základem této zásady je tzv. pravidlo neurčenosti, blíže tedy skutečnost, že rozpočtové příjmy nesmí být předem určeny na určité rozpočtové výdaje. Jinými slovy se jedná o zásadu neúčelnosti příjmů a účelovosti výdajů, známou z rozpočtového práva národních států. Lze tedy tuto zásadu rozvést tak, že nesmí existovat jakýkoliv způsob nastavení příjmů a výdajů oproti sobě navzájem. Jak příjmy, tak i výdaje se musí ve své celkové výši stát součástí rozpočtu, aniž by byly předtím jakkoliv započteny proti sobě navzájem. Toto je vyjádření jedné z dílčích rozpočtových zásad, a to zásady hrubého rozpočtu.¹⁶

Velmi zajímavý je z tohoto hlediska rovněž čl. 17 Nařízení Rady 1605/2002: „Celkové příjmy pokrývají celkové položky plateb, s výhradou článku 18. S výhradou článku 20 se všechny příjmy a výdaje vykazují v plné výši bez jakýchkoli vzájemných zápočtů.“ Toto nařízení tedy jednak přímo potvrzuje výše uvedenou zásadu a současně stanoví významné výjimky, k nimž dochází právě v případech popsanych ve dvou výše uvedených ustanoveních. Ustanovení čl. 18 obsahuje taxativní výčet účelově vázaných příjmů, sloužících pro účely financování zvláštních výdajů. Nařízení dále stanoví povinnost založit pro výše uvedené položky jednotlivé rozpočtové kapitoly dle jejich dělení a v případě, že to jejich povaha umožňuje i uvedení konkrétní výše částek určených pro tu kterou rozpočtovou kapitolu. Ustanovení článku 20 Nařízení hovoří o možných případech připustnosti zápočtů. Podstatu této výjimky nejlépe charakterizuje jeho odstavec 1: „Prováděcí pravidla mohou stanovit případy, kdy mohou být určité příjmy odečteny od faktur nebo žádostí o platbu, které jsou poté vyplaceny v čisté částce.“

Tzv. pravidlo neurčenosti příjmů najdeme rovněž v rozhodnutí Rady o založení vlastních zdrojů Evropských Společenství. I přesto jsou však povoleny určité výjimky.

¹⁵ Článek 310 (bývalý článek 268) Pro každý rozpočtový rok musí být veškeré příjmy a výdaje Unie předběžně vyčísleny a zahrnuty do rozpočtu. Roční rozpočet Unie stanoví Evropský parlament a Rada v souladu s článkem 314. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, č. 6655/08 ze dne 15. dubna 2008, hlava II., Finanční ustanovení, bod 1, s. 237

¹⁶ Blíže viz European NAvigator. Laurence Maufort. Translated by the Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe CVCE, s. 3. Dostupný na http://www.ena.lu/budgetary_principles-2-19694.

Mezi všemi můžeme zmínit finanční příspěvky členských států určené jako zdroj peněžních prostředků pro chod konkrétních vědeckých výzkumných programů, nebo již výše zmíněné zvláštní výdaje dle čl. 18, kterými se rozumí kupříkladu finanční příspěvky států ucházejících se o členství v EU, jež jsou určeny opět na určité programy fungující v rámci EU. Zásada hrubého rozpočtu, související s výše uvedeným čl. 20 nebo nařízením č. 1605/2002 rovněž zná jisté výjimky, které jsou však spíše technické povahy a upravují méně složité případy.

III. ZÁSADA SPECIFIKACE

Rozpočtové prostředky mohou být vyčleněny pouze pro určitý předem stanovený účel. Toto pravidlo slouží k tomu, aby se předešlo vzniku možných nesrovnalostí kolem čerpání a užití rozpočtových prostředků. Pro správné fungování jakékoliv instituce je nutno dbát na rozpočtovou kázeň a pořádek, při nakládání s finančními prostředky organizace světového významu, kterou Evropská unie, jako konstituující se protipól gigantů USA, Ruska a Číny, bezesporu je, je nutno požadavek transparentnosti veřejných financí obzvláště zdůraznit. Je tedy důležité eliminovat jakékoliv formy neprůhlednosti a nejasností, a to jak v okamžiku, kdy je užití rozpočtových prostředků schváleno, nýbrž i následně v průběhu jejich samotného užití a čerpání.

Pro účely výkladu této zásady je možno si představit rozpočet ve dvou rovinách, a to v rovině horizontální a v rovině vertikální.¹⁷ Každou z těchto rovin můžeme dále členit na dílčí části. Rovina horizontální člení všeobecné návrhy příjmů a výdajů do úseků podle jednotlivých institucí zřízených Smlouvou o založení ES. Pro oblast vertikální, svislé roviny dělení, je rozhodujícím kritériem hledisko účelnosti přidělení rozpočtových prostředků, a to především do jednotlivých částí, nadpisů, kapitol, článků, bodů, či odstavců. Jelikož v době, kdy probíhá příprava rozpočtu není vždy možno přesně odhadnout objem potřebných finančních prostředků, je nutno přistoupit k tvorbě rezerv. Finanční nařízení zahrnuje tři typy rozpočtových rezerv:¹⁸

- účelové bilanční rezervy,
- záporné rezervy,¹⁹
- rezervy pro nouzovou pomoc třetím zemím, a rezervy vztahující se k půjčkám Společenství a záruky třetím zemím.²⁰

¹⁷ In: European Navigator. Laurence Maufort. Translated by the Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe CVCE, s. 5. Dostupný na http://www.ena.lu/budgetary_principles-2-19694.

¹⁸ Tamtéž.

¹⁹ **Článek 44** Oddíl rozpočtu Komise může obsahovat „zápornou rezervu“, jejíž maximální výše činí 200 milionů eur. Tato rezerva, která bude zapsána ve zvláštní hlavě, může obsahovat jak položky závazků, tak položky plateb. Tato rezerva musí být vytvořena před koncem rozpočtového roku prostřednictvím převodu postupem podle článků 22, 23 a 25. Nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, hlava II, kap. 1–8, s. 81–86. Dostupný na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:01:04:32002R1605:CS:PDF>.

²⁰ **Článek 45** 1. Oddíl rozpočtu Komise obsahuje tyto dvě rezervy: a) rezervu na pomoc při mimořádných událostech pro třetí země; b) rezervu na úvěry a záruky za úvěry Společenství poskytnuté třetím zemím. 2. Podmínky zapsání, použití a financování rezerv uvedených v odst. 1 písm. a) a b) stanoví nařízení Rady o rozpočtové kázní a nařízení Rady, kterým se provádí rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Společenství. (Tamtéž.)

Princip specifikace se zde projevuje právě ve faktu, že finanční prostředky z rezerv mohou být použity pouze na výše uvedené účely.

IV. ZÁSADA ROČNÍHO ROZPOČTOVÁNÍ

Příjmy rozpočtu Evropské unie, stejně jako jeho výdaje, jsou rozpočtovány vždy na období jednoho kalendářního roku. To znamená, že každý rok je zpracováván nový plán hospodaření s rozpočtovými prostředky. Rozpočet je vždy schválen pouze na jeden rozpočtový rok, který začíná vždy 1. ledna a končí 31. prosince. V této souvislosti je však důležité poukázat na skutečnost, že většina z rozpočtových operací, které se v průběhu roku uskuteční, jakož i celá rozpočtová koncepce, je ve skutečnosti výsledkem střetu koncepce dlouhodobého plánování Evropské unie, v časovém horizontu několika let, která je obsahem mnohých plánů, programů, výzkumů a metodik, s aktuální situací a výhledem pro rok, na který je rozpočet EU připravován. Musí se tedy i přes požadavky koncepce dlouhodobého plánování vždy přizpůsobit soudobé politice a potřebě evropských států a institucí.

Článek 7 finančního nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství²¹ rozděluje položky rozpočtových kapitol následovně:

1. tzv. časově nerozlišené položky,
2. tzv. časově rozlišené položky:
 - a) položky závazků,²²
 - b) položky plateb.²³

Časově nerozlišené položky se vyznačují tím, že položky závazků a plateb jsou zde shodné. Položka závazky je vyčleněna pro tvorbu rezerv za účelem úhrady následných výdajů. Položka platby zahrnuje průběh skutečných finančních toků, k nimž v rozpočtovém roce dochází. Konkrétně se jedná o výdaje na chod a fungování institucí a administrativy, platby členským zemím, výdaje Zemědělského a garančního fondu, ručení za půjčky, výdaje vyplývající ze samotné podstaty existence a fungování Evropské unie a jejího charakteru nadnárodního společenství sdružujícího většinu Evropských států. Výdaj, který je schválen, je i proveden v časovém rámci jednoho fiskálního roku. Neexistuje zde zpoždování plateb, tedy časové intervaly mezi přijatým splatným závazkem a jeho úhradou.

Časově rozlišené položky jsou oproti výše uvedenému, závazky a platby vyčleněné pro položky, u nichž dochází k nevyhnutelnému zpoždování při provádění operací, které jsou prováděny v časových intervalech. Platby mají rozsah jak strukturální, tak externí a zahrnují i vnitřní politiku.

²¹ Článek 7 1. Rozpočet obsahuje časově rozlišené položky, které sestávají z položek závazků a z položek plateb, a časově nerozlišené položky. (Tamtéž.)

²² Článek 7 2. S výhradou čl. 77 odst. 2 a čl. 166 odst. 2 kryjí položky závazků v průběhu běžného rozpočtového roku celkové náklady právních závazků. (Tamtéž.)

²³ Článek 7 3. Položky plateb kryjí výdaje ke splnění právních závazků zapsaných v běžném rozpočtovém roce nebo v předchozích rozpočtových letech. (Tamtéž.)

V oblasti ročního rozpočtu přinesla jistou úpravu Lisabonská smlouva, která zrušila dělení výdajů na „povinné a nepovinné“. Tato změna vedla k rozšíření působnosti Evropského Parlamentu, který byl dosud při schvalování rozpočtu nadán rozhodovací pravomocí pouze ve vztahu k výdajům nepovinným. Za velmi zásadní vliv Lisabonské smlouvy lze považovat nový způsob rozpočtové procedury, která bude zjednodušena a redukována na pouhé jedno čtení v Radě a Evropském Parlamentu, po němž bude následovat jednání tzv. dohodovacího výboru, jehož cílem bude ve lhůtě 21 dnů dojednat podobu rozpočtu tak, aby byla přijatelná zástupci Evropského parlamentu i Rady. Tento dokument nabude formu návrhu rozpočtu EU, který musí být oběma částmi rozpočtového orgánu odsouhlasen a schválen.²⁴ Další vliv má Lisabonská smlouva na problematiku rozpočtového provizoria. Zavádí novou pravomoc Rady umožnit v případě rozpočtového provizoria na návrh Komise překročení 1/12 výdajů, což může být dále upraveno ze strany Evropského parlamentu, který je však oprávněn provést zásah pouze směrem ke snížení částky navržené Komisí.

V. ZÁSADA VYROVNANOSTI ROZPOČTU

Je třeba důsledně dbát na to, aby rozpočet Evropské unie byl vyrovnaný, tedy aby mezi jeho příjmovou a výdajovou stránkou panovala shoda a nedocházelo k vytváření rozpočtového schodku. Podstata této základní rozpočtové zásady spočívá v požadavku, aby rozpočet Evropské unie byl nastaven způsobem, kdy výdaje nepřevyšují příjmy, tak, aby výdaje byly s příjmy minimálně shodné. V případě, kdy příjmy výdaje převyšují, byť by je převyšovaly i výrazně, což je však velmi málo pravděpodobné, nenastává žádná komplikace. Pokud však výdaje není možné pokrýt z příjmů, které jsou k dispozici, může nastat složitá situace. Celková výše výdajů Evropské unie je limitována mezi vlastních zdrojů. Na rozdíl od rozpočtového práva národních států vykazuje rozpočtové právo Evropské unie jistá specifika, která se mimo jiné projevují i v zásadě vyrovnanosti rozpočtu. V případě, že by došlo k situaci, kdy by Evropská unie nedisponovala dostatečným množstvím finančních prostředků, nemusí přistupovat k řešení této situace formou úvěrů a půjček a aby byla schopna pokrýt své výdaje řešit nedostatek financí cestou zadlužení, které by mohlo mít mnoho negativních důsledků. V tomto ohledu je velmi důležité znění článku 14²⁵ nařízení Rady č. 1605/2002, které jasně stanoví dvě základní důležitá pravidla. Prvním z nich je již výše zmiňovaný požadavek na vyrovnanost příjmových a výdajových položek rozpočtu EU, a druhým, a poměrně zásadním, je pravidlo, které explicitně zakazuje určitým subjektům²⁶ EU upisovat půjčky. Těmito subjekty jsou subjekty zřízené Evropskou

²⁴ Viz Analýza dopadů Lisabonské smlouvy, vypracoval odbor koncepční a institucionální Útvaru ministra pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR, s. 58. Dostupná na <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analýza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>.

²⁵ Článek 14 1. Příjmy a položky plateb rozpočtu musí být vyrovnané. 2. Aniž je dotčen čl. 46 odst. 1 bod 4, Evropské společenství, Evropské společenství pro atomovou energii a subjekty zřízené Společenstvím uvedené v článku 185 nesmějí upisovat půjčky. Nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství. Dostupný na <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:01:04:32002R1605:CS:PDF>.

²⁶ Článek 185 1. Komise přijme rámcové finanční nařízení pro subjekty zřízené Společenstvím, které mají právní subjektivitu a skutečně dostávají subvence z rozpočtu. Finanční předpisy těchto subjektů se mohou odchýlit od rámcového nařízení pouze tehdy, pokud je to nezbytné pro zvláštní potřeby jejich činnosti,

unií, které jsou nadány právní subjektivitou a jsou faktickými příjemci subvencí z rozpočtu EU. Existence tohoto zákazu je důsledkem oprávněných obav členských států, aby nedošlo k roztočení spirály zadlužení Evropské unie a schodek nezatěžoval svou existenci členské státy EU. Problematiku vyrovnanosti rozpočtu EU upravuje rovněž článek 310 (bývalý článek 268) konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie. V průběhu rozpočtového hospodaření mohou zpravidla nastat dvě situace. První z nich, kladná, je případ rozpočtového přebytku, kdy výdaje rozpočtu, odhadované na rozpočtový rok, jsou nižší než příjmy. Příčinou této situace může být kupříkladu velmi dobrá hospodářská situace, správné nastavení právních norem, ekonomika v cyklické fázi oživení, či hospodářského růstu. Tento přebytek je přímým důsledkem principu vyrovnanosti a je tedy rozdílem mezi příjmy a výdaji. Finanční prostředky tvořící přebytek nemohou být umístěny do rezervy, a proto musí být součástí rozpočtové kalkulace pro následující rozpočtový rok, prostřednictvím tzv. opravného rozpočtu. Pokud je bilance kladná (přebytek), je zapsán na straně příjmů.

Naopak tam, kde je záporná, (schodek), je vedeno na straně výdajů, i když tento spíše hypotetický případ nastává na rozdíl od rozpočtového hospodaření členských států, na úrovni rozpočtu Evropské unie pouze výjimečně. Podle právní úpravy před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost je zůstatek rozpočtového hospodaření v případě přebytku pro každý rozpočtový rok veden jako příjem rozpočtu následujícího rozpočtového roku. Pokud nastane situace rozpočtového schodku, je tato částka vedena jako položka plateb. Již v průběhu rozpočtového procesu jsou v závislosti na aktuální situaci buď položky příjmů, nebo plateb zapisovány do rozpočtu. K tomuto zápisu dochází prostřednictvím návrhu na změnu předloženého rozpočtu orgánem oprávněným k předložení návrhu na změnu předběžného návrhu rozpočtu na základě nových údajů, které nebyly známy v době jeho sestavení, kterým je Komise, jež tak může učinit buď z vlastního podnětu, nebo na žádost ostatních orgánů. Tento návrh může předložit Radě, která jej dále postoupí Evropskému parlamentu, a to nejpozději 15 dní před prvním čtením.

Na základě rozhodnutí o systému vlastních zdrojů a jeho prováděcího nařízení Rady, byly provedeny odhady těchto položek. Základní funkcí tzv. opravného rozpočtu je zachycení a promítnutí rozdílů mezi skutečným rozpočtem každého rozpočtového roku a odhady tohoto rozpočtu. Tento rozdíl byl vypočten po vyúčtování všech účetních operací za rozpočtový rok. Předběžný návrh opravného rozpočtu je předkládán Komisi ve lhůtě 15 dnů po předložení prozatímních účtů. Existence přebytku rozpočtu Evropské unie je poměrně obvyklou situací. Z tohoto důvodu byl zaveden tzv. mechanismus záporné rezervy. I přesto, že fungování takového mechanismu je v zásadě porušením principu rovnováhy, je nespornou skutečností, že sehrává důležitou roli, neboť nepřímo přispívá k udržení vyrovnaného rozpočtu.

Skládá se z financování nových výdajů úsporami za předpokladu, že budou provedeny v průběhu rozpočtového roku. Tato rezerva, zastoupená zápornou částkou v roz-

a s předchozím souhlasem Komise. 2. Evropský parlament uděluje subjektům uvedeným v odstavci 1 na doporučení Rady absolutorium za plnění rozpočtu. 3. Interní auditor Komise vykonává vůči subjektům uvedeným v odstavci 1 stejné pravomoci jako vůči útvarům Komise. 4. Subjekty uvedené v odstavci 1 používají účetní pravidla uvedená v článku 133, aby jejich účty mohly být konsolidovány s účty Komise. (Tamtéž.)

počtu, by měla být vyplněna v průběhu roku převody z rozpočtových položek, kde se objevil přebytek. V důsledku Lisabonské smlouvy se však staly nepoužitelnými dosavadní ustanovení týkající se procesu schvalování převodu prostředků mezi rozpočtovými položkami. Do doby, než bude provedena aktualizace předmětných ustanovení, se tato problematika bude řídit přechodnými opatřeními, vzešlými z dohody mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí.²⁷

VI. ZÁSADA ZÚČTOVACÍ JEDNOTKY

Tato zásada stanoví požadavek, aby souhrnný rozpočet byl vyjádřen v zúčtovacích jednotkách.²⁸ Již od svého vzniku, tedy od 1952, byl rozpočet jednoho ze tří tehdejších Společenství, a to rozpočet ESÚO vyjádřen v zúčtovacích jednotkách, odlišných od měn členských států.²⁹ Zúčtovací jednotkou plateb v Evropské unii byla tehdy jedna z nejstabilnějších měn světa, americký dolar. Stejný požadavek jako ESÚO byl stanoven také ve smlouvách zakládajících EHS a ESAE. Mezi lety 1958 a 1960 byl zúčtovací jednotkou rozpočtů tehdejšího EHS a ESAE belgický frank. Rozpočet ESÚO by však od roku 1958 vypracováván odlišným způsobem. Zúčtovací jednotka byla definována tzv. fixní hmotností zlata, nebo tzv. zlatou paritou. Tento způsob zúčtování je nazýván Brettonwoodský systém, jelikož vzešel z dohod uzavřených ve městě Bretton Woods.³⁰ Roku 1961 byl tento systém zlaté parity zúčtovací jednotky rozšířen i na EHS a ESAE. Ke změně tohoto systému dochází až roku 1978, kdy ve snaze zajistit vyšší míru stability finančního prostředí Společenství byla zlatá parita zúčtovací jednotky nahrazena košem vybraných měn evropských států. Byla vytvořena evropská zúčtovací jednotka (EUA). Základem této zúčtovací jednotky byl vážený průměr hodnot měn členských států.³¹ V březnu roku 1979 zpětně k 1. lednu 1979 došlo ke vzniku Evropského měnového systému (European Monetary System), jehož cílem byla především stabilizace měnových kurzů, podpora konvergence členských států, podpora měnové integrace směrem k hospodářské a měnové unii. K základním znakům tohoto systému patřila Evropská měnová jednotka ECU (European Currency Unit)³², která byla vytvořená uměle jako koš měn členských států. Váhy jednotlivých měn zahrnutých v měnovém koši reflektovaly ekonomickou sílu jednotlivých členských států. Složení měn v koši ECU bylo pravidelně v pětiletých intervalech revidováno. Od roku 1981 se stala ECU zúčtovací jednotkou pro rozpočet Společenství.³³

²⁷ Analýza dopadů Lisabonské smlouvy, vypracoval odbor koncepční a institucionální Útvaru ministra pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR, s. 59. Dostupná na <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analýza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>.

²⁸ Čl. 277 Smlouvy o ES, článek 181 Smlouvy o ESÚO a článku 16 nařízení Rady č. 1605/2002.

²⁹ Článek 2 rozhodnutí ESÚO č. 3–52 ze dne 23. prosince 1952.

³⁰ V roce 1944 byl na zasedání v americkém Bretton Woods vytvořen nový měnový systém, jehož základem byl americký dolar. Každý dolar byl podložen zlatem a ostatní měny měly vůči němu téměř fixní kurz. Světová ekonomika tím získala stabilitu a dolar pozici neomezeného vládce světových financí. Dolar se stal hlavní měnou pro mezinárodní obchod, ukládání úspor a devizových rezerv světových centrálních bank. To vydrželo téměř 30 let, než se v roce 1971 Bretton-Woodský měnový systém rozpadl. Viz <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/stepan-pirko.php?itemid=6083>.

³¹ Viz čl. 10 finančního nařízení ze dne 21. prosince 1977.

³² Srov. na http://www.zavedenieura.cz/cps/rde/xchg/euro/xsl/euro_evrop_men_sys.html.

³³ Viz čl. 10 finančního nařízení ze dne 21. prosince 1977, ve znění finančního nařízení ze dne 16. prosince 1980.

ECU měla dvě linie. V linii oficiální byla zúčtovací jednotkou, neoficiálně plnila funkci rezervní, byla měnou užívanou centrálními bankami k intervencím na devizových trzích. Významným předělem v měnové oblasti Společenství byl rok 1999, kdy se k zavedení hospodářské a měnové unie přidává vytvoření jednotné měny Euro, která se současně stává i zúčtovací jednotkou souhrnného rozpočtu Společenství, a to pro sestavování a plnění rozpočtu a pro předkládání účtů.³⁴

VII. ZÁSADA ŘÁDNÉHO FINANČNÍHO ŘÍZENÍ

Princip řádného finančního řízení velmi úzce souvisí s principem hospodárnosti, účinnosti a efektivity. Hospodárné využívání zdrojů reprezentuje snahu, aby prostředky použité orgánem při provádění jeho činností byly k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství, přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu. Princip účinnosti je vyjádřením optimálního vztahu mezi prostředky, které byly vynaloženy a dosaženým výsledkem. Zásada efektivity se týká dosažení stanovených cílů a zamýšlených výsledků. Základem pro efektivní nakládání se zdroji je s co nejnižšími náklady dosáhnout co nejvyššího přínosu a nejlepšího výsledku. Aplikace principu řádného finančního řízení vychází ze způsobu určení konkrétního, měřitelného, dosažitelného, odpovídajícího a časově vymezeného cíle, vytyčeného pro všechny oblasti aktivity. Dosahování cílů není tedy nahodilou činností, ale předem připravenou, promyšlenou a plánovanou aktivitou, s přesným stanovením postupů. Průběh tohoto procesu a postupu k cíli je sledován a analyzován za užití mnoha indikátorů, které řídí postup směrem od zdrojů finančních prostředků, k výsledku dosaženém jejich užitím. Příslušné útvary zpravující výdaje předávají informace rozpočtovému orgánu, a to každoročně a nejpozději s dokumenty přiloženými k předběžnému návrhu rozpočtu. Pro zjednodušení a zdokonalení rozhodování provádějí příslušné orgány dle pokynů Komise u všech programů a činností spojených se značnými výdaji hodnocení ex ante a ex post. Výsledky těchto hodnocení jsou předány útvarům příslušným pro výdaje, a dále útvarům legislativním a rozpočtovým útvarům, připravujícím návrh rozpočtu. Takovým hodnocením, jakož i finančním výkazem musí být doložen každý návrh předložený legislativnímu útvaru, z jehož obsahu vyplývá vysoká pravděpodobnost, že ve svém důsledku by mohl mít vliv na rozpočet EU, včetně případných změn počtu pracovních míst.

VIII. ZÁSADA PRŮHLEDNOSTI

Rozpočet je sestavován, plněn a účty jsou předkládány v souladu se zásadou průhlednosti. Je nutno trvat na jejím striktním dodržování ve všech fázích, kterými rozpočet prochází, tedy již od samotné přípravy návrhu rozpočtu, přes jeho provádění, až po závěrečné shrnutí rozpočtových výdajů. Rozpočet a opravné rozpočty schválené s konečnou platností jsou z podnětu předsedy Evropského parlamentu zveřejněny do dvou měsíců ode dne prohlášení o jeho schválení s konečnou platností v Úředním věstníku Evropské unie. Zde se zveřejňují rovněž konsolidované finanční výkazy, jakož i zprávy jednotlivých orgánů o finančním řízení. Lisabonská smlouva klade

³⁴ Článek 16 nařízení Rady č. 1605/2002.

vysoký důraz na plnění rozpočtu, deklaruje spoluodpovědnost členských zemí a orgánů EU za jeho plnění. Finanční nařízení stanoví bližší podmínky a požadavky členských států na provedení kontroly a auditu. Zajímavým nově zavedeným prvkem je povinnost Komise předložit Evropskému Parlamentu a Radě rovněž finanční rozvahu aktiv a pasiv EU a hodnotící zprávu o financích EU.³⁵

BUDGETARY PRINCIPLES OF THE GENERAL BUDGET OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The existence of own budget is a necessary condition to the European Union was able to perform the specific tasks and ensure the functioning of its institutions. Unlike the budgets of the Member States, however shows some specific features, resulting from the nature of the European Union as an international group of states, characterized by specific features that modify the budgetary principles compared budgetary principles applied to Member States' budgets. The budget law of the European Union is based on their basic general principles, which provide a Financial management framework. These principles are generally accepted rules for the preparation, development and management of the general budget of the European Union.

Key words: budgetary principles, European Union, budget, treaty, Commission, chapter of a budget, revenue, expenditures, own sources, member states

³⁵ Analýza dopadů Lisabonské smlouvy, vypracoval odbor koncepční a institucionální Útvaru ministra pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR, s. 59. Dostupná na <http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analiza-dopadu-Lisabonske-smlouvy.pdf>.