

Řízení veřejných výdajů

Odborná příručka pro tranzitivní země

Redakční zpracování anglického originálu: Richard Allen a Daniel Tommasi

PROGRAM SIGMA

Program SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) je zaměřen na podporu zlepšování správy a řízení veřejného sektoru v zemích střední a východní Evropy. Je společnou iniciativou Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) a Evropské unie a je v podstatě financován z prostředků Evropské unie – z programu Phare. OECD je mezivládní organizace, která reprezentuje třicet vyspělých tržních ekonomik s demokratickými režimy. Její Centrum pro spolupráci s nečlenskými zeměmi (*Centre for Co-operation with Non-Members*) nabízí poradenství a technickou pomoc OECD v oblasti širokého spektra ekonomických otázek tranzitivním zemím střední a východní Evropy a státům na území bývalého Sovětského svazu. Program Phare poskytuje svým partnerským zemím ve střední a východní Evropě finanční podporu prostřednictvím grantů a bude v této činnosti pokračovat až do té doby, kdy budou tyto země připraveny převzít závazky vyplývající z členství v Evropské unii.

Programy Phare a SIGMA slouží stejným zemím: Albánii, Bosně a Hercegovině, Bulharsku, České republice, Estonsku, bývalé jugoslávské republice Makedonii, Maďarsku, Lotyšsku, Litvě, Polsku, Rumunsku, Slovensku a Slovinsku.

Program SIGMA, který vznikl v roce 1992, funguje v rámci odborného útvaru *OECD – Public Management Service*. Tento útvar poskytuje decizní sféře uvedených zemí informace a expertní analýzy v oblasti řízení veřejné správy. Podporuje také navazování kontaktů a výměnu zkušeností na úrovni vedoucích činitelů veřejného sektoru, zprostředkovává kontakty se zkušenými pracovníky veřejné správy vyspělých zemí, poskytuje komparativní informace a technické know-how.

Program SIGMA má tranzitivním zemím zejména:

- pomáhat při hledání možností, jak nejlépe postupovat při správě a řízení veřejných záležitostí s cílem zlepšovat administrativní efektivnost veřejné správy při současném uznávání a dodržování demokratických hodnot, etiky a respektování práva,
- pomáhat vytvářet vlastní kapacity na úrovni ústřední vlády, které by obstály v podmínkách internacionalizace a integrace s Evropskou unií,
- podporovat iniciativy Evropské unie a dalších sponzorů vedoucích k poskytnutí technické pomoci těmto zemím při reformách veřejné správy a přispívat ke koordinaci sponzorských činností.

Ve své činnosti se iniciativa prioritně zaměřuje na usnadňování spolupráce mezi vládami. V rámci této praxe je poskytována logistická podpora sledující v každé zemi střední a východní Evropy vytváření skupiny odborníků veřejné správy a rozvíjení jejich kontaktů s jejich protějšky v dalších demokratických zemích.

Program SIGMA je v současné době zaměřen na pět technických oblastí; jsou jimi: strategie rozvoje veřejné správy; rozhodování o politikách, koordinace a regulace; rozpočtování a alokace zdrojů; řízení veřejné služby; audit a finanční kontrola. Navíc v rámci OECD funguje Útvar informačních služeb, jenž rozšiřuje tištěné i on-line materiály zaměřené na problematiku řízení ve veřejném sektoru.

Další informace je možné získat na následujících kontaktních adresách: SIGMA Programme, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 19, France. Fax: (33.1) 45.24.13.00. E-mail: sigma.contact@oecd.org. Webová stránka: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

© OECD 2001

ISBN 92-64-17690-X

Povolení k reprodukci pro nekomerční účely nebo pro vyučování lze získat prostřednictvím Centre français d' exploitation du droit de copie (CCF), 20, rue des Grands-Augustins, 75006, Paris, France. Tel. (33.1) 44.07.47.70, fax (33.1) 46.34.67.19. To platí s výhradou USA. V USA lze získat povolení prostřednictvím Copyright Clearance Center, Customer Service, (508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, US, nebo CCC Online: <http://www.copyright.com>. Všechny další žádosti o povolení k reprodukci nebo překladu celé knihy nebo jejích částí lze vyřizovat prostřednictvím Rights Department, Public Affairs and Communications Directorate, OECD, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France. Fax: (33.1) 45.24.13.91. E-mail: rights@oecd.org.

Poznámka: Názory vyjádřené v této publikaci se nemusejí shodovat s oficiálními stanovisky Evropské komise, členských zemí OECD či zemí střední a východní Evropy účastnících se programu SIGMA.

český překlad:

© Vydalo Ministerstvo financí ČR v roce 2002 pro nekomerční účely.

Přeložil kolektiv pracovníků Ministerstva financí ČR pod vedením Drahomíry Vaškové.

Jazyková úprava a technická redakce: Renata Nováková

Sazba: SV, s.r.o., Moskevská 72, Praha 10

Tisk: VIVAS Prepress, a.s., Sazečská 8, Praha 10

České vydání bylo umožněno díky daru od Institutional Development Fund ze skupiny Světové banky a díky OECD, která předala zdarma copyright.

PŘEDMLUVA

Předkládaná publikace významným způsobem vyplňuje mezeru v literatuře o řízení veřejných výdajů, a to jak hloubkou a šířkou záběru, tak i svou specifickou orientací na potřeby tranzitivních zemí, zvláště ve střední a východní Evropě. I po deseti letech ekonomické transformace zůstávají mnohé základní reformy v těchto zemích nedokončeny a řada již provedených reforem je přehodnocována. Překážky, kterým čelí tranzitivní země při snaze dosáhnout přijatelné úrovně v oblasti rozpočtování, účetnictví a auditu, dokonce rostou s tím, jak země OECD modernizují své vlastní systémy a využívají vzájemných zkušeností a dobré praxe a jak se rozvíjejí nové mezinárodní standardy. Doufáme, že se předkládaná kniha stane užitečným pomocníkem sloužícím jako základní odborná příručka pro decizní sféru a pro odborníky na rozpočtování. Stejně prospěšná by mohla být i jako součást odborných výukových programů nebo distančních vzdělávacích kurzů.

Publikace se zabývá všemi aspekty řízení veřejných výdajů, počínaje přípravou rozpočtu a konče jeho plněním, kontrolou a auditem. Snaží se být praktickým průvodcem při řešení běžných záležitostí a pomáhat zemím, které vytvářejí a zavádějí novou legislativu v oblasti řízení veřejných výdajů, zlepšovat transparentnost rozpočtových procesů a informací. Věříme, že nebude sloužit pouze pro bezprostřední potřebu cílené skupiny odborníků ve střední a východní Evropě, ale že si najde další čtenáře v rozvojových, tranzitivních i rozvinutých zemích ve všech částech světa. Dobrý rozpočtový systém kdekoliv na světě spočívá na stejných určitých klasických principech a administrativních postupech.

Východiska

V dubnu 1998 se představitelé programu SIGMA a Asijské rozvojové banky (ADB) dohodli na spolupráci při přípravě a publikaci manuálu o řízení veřejných výdajů. Tento materiál měl poukázat na specifické problémy rozvojových a tranzitivních zemí. Kniha byla připravována ve dvou verzích: první byla určena zemím jihovýchodní Asie a druhá zemím střední a východní Evropy, zvláště těm, které se účastnily programu SIGMA.

Obě verze obsahují v podstatě shodné materiály, protože pojednávají o hlavních zásadách rozpočtového systému. Přesto mezi nimi existují velké rozdíly, které vyplývají z výrazných odlišností mezi Asií a regionem střední a východní Evropy. V institucionálním pozadí zemí střední a východní Evropy můžeme identifikovat instituce sovětské provenience překryté kulturou, která byla v mnoha případech převzata ze systémů veřejné správy a rozpočtování západní Evropy, zejména Francie, Německa, Rakouska a u pobaltských států ze Skandinávie.

Navíc se většina zemí ve střední a východní Evropě uchází o členství v Evropské unii a je pravděpodobné, že se v roce 2002, 2003 či později stanou jejími členy. Ministerstva financí, vládní kontrolní úřady, nejvyšší auditorské instituce, úřady národní statistiky a další rozpočtové/finanční instituce se v těchto zemích již intenzivně zapojily do procesu přizpůsobování systémů a procedur požadavkům členství v EU a tam, kde je to třeba, přejímají evropskou legislativu a *acquis communautaire*. Zároveň se zabývají přizpůsobováním rozpočtových procesů, finanční kontroly a auditu a upravují je v souladu se západními normami. Zvláště důležitými „modely“ jsou v tomto ohledu postupy a procedury uplatňované v členských státech EU.

Asijská rozvojová banka a OECD, jakožto držitel copyrightu pro publikace programu SIGMA, podepsaly dohodu, která oběma organizacím umožňuje vzájemně si při přípravě obou verzí upravovat materiály a využívat je. Příprava asijské verze začala v létě 1998 a kniha vyšla v dubnu 1999 pod názvem *Managing Government Expenditure* (Schiavo-Campo a Tommasi, 1999). Informačními zdroji se staly SIGMA a útvar OECD – Public Management Service (PUMA). Jejich představitelé se také účastnili technického workshopu, který byl v listopadu 1998 zorganizován k revizi rukopisu.

S úpravami publikace Asijské rozvojové banky – *Managing Government Expenditure* – na evropské poměry začali odborníci programu SIGMA v létě 1999. Do funkce hlavního redaktora a autora byl – pro zajištění kontinuity – přijat spoluautor původní publikace Daniel Tommasi. Příručka byla rozšířena o zcela nový materiál (např. v oblasti rozpočtu EU a procedur pro řízení a kontrolu předvstupních fondů EU), v určitých partiích byl existující text rozšířen (např. u finanční kontroly a auditu) a byly přepsány případové studie a příklady tak, aby odpovídaly evropským parametrům. Nově byla také rozvržena struktura knihy, přidány některé přílohy, jiné odstraněny, dokončen byl výkladový slovníček pojmů a vložen rejstřík.

Průvodce publikací

V poradenských firmách a ve sponzorských organizacích (mnohonárodních i dvoustranných) na celém světě působí mnoho poradců, kteří spíše obhajují přístup založený na přijímání „dobré praxe“. Doporučují jejich začleňování do praxe zemí, které se zabývají zaváděním nových přístupů do rozpočtování nebo do veřejné správy. Takový postup se však v praxi málokdy osvědčí. To vyplývá z řady příčin, především však ze souběžné existence „formálních“ a „neformálních“ pravidel, která ovlivňují chování úředníků veřejné správy, a z vlivu širších ekonomických a kulturních faktorů, které coby další neformální pravidla jednání úředníků předurčují.

V mnoha rozvojových a tranzitivních zemích (a také v řadě zemí vyspělého světa) taková neformální pravidla převažují. V důsledku toho doznávají systémy veřejné správy změn jen pozvolna. Proto také není například příliš přínosné zavádět mnoho nových pravidel a předpisů, pokud úředníci nejsou ochotni je přebírat. Obdobně obtížné je měnit vnitřně řízený systém na systém řízený z vnějšku, či naopak. Přesto za vhodných okolností a ve vhodném prostředí, se správnými hráči a se správně nastavenými vnitřními a vnějšími stimuly může ke změnám docházet. Změna musí „padnout“ na úrodnou půdu ekonomického a kulturního chování a neformálních pravidel. Takový je – v širším pojetí – přístup k reformě veřejné administrativy, kterou SIGMA prosazuje od počátku svého působení.

Předkládaná kniha je – jako celek – určena především technickým a odborným pracovníkům, kteří působí například v odborech rozpočtu ministerstev financí, ostatních ministerstev, v rozpočtových výborech parlamentů a nejvyšších kontrolních úřadů či ve vládní kontrole, nebo pracují pro Evropskou komisi. Není nutné publikaci studovat celou; může se používat, kdykoli nastane specifická potřeba a je nutné zhodnotit fungování určité části rozpočtového „stroje“, např. střednědobý rozpočtový rámec, systém státní pokladny, účetní systém, vnitřní kontrolní systém, systém řízení atd.

Čtenáři, kteří si přejí získat rychlý přehled o hlavních tématech, si mohou přečíst Shrnutí, Úvod, souhrnné zakončení každé ze čtyřech částí knihy, dotazník v Příloze I či slovníček pojmů. Pak, pokud se rozhodnou pokračovat, mohou knihu studovat podrobně, kapitolu po kapitole. Takovými čtenáři mohou být vyšší úředníci z kanceláře premiéra, univerzitní profesori nebo novináři zajímající se o všeobecné nebo konkrétní problémy fiskální politiky, rozpočtových otázek nebo evropskou integraci.

Poděkování

Rád bych ocenil přínos všech, kteří se podíleli na vzniku publikace Asijské rozvojové banky *Managing Government Expenditure*, a vyslovil uznání jejímu autorovi Salvatoru Schiaco-Campovi, Danielu Tommasimu a celé řadě dalších odborníků z Mezinárodního měnového fondu, OECD, UNDP (Rozvojového programu OSN), Světové banky a dalších organizací, za jejich příspěvky.

Pokud se týká této knihy, chtěl bych vyjádřit zvláštní poděkování řediteli programu SIGMA Bobu Bonwittovi za podporu, inspiraci a pomoc v mnoha ohledech, stejně jako spoluautorovi a autorovi několika kapitol, Danielovi Tommasimu. Zvláštní dík patří i autorům nových a hluboce přepracovaných kapitol (zvláště kapitoly 3, 10 a 14 a Přílohy I, II a III) Benoitovi Chevauchezovi, Alanu Pratleyovi, Harrymu Havensovi, Bettině Rafaelsenové, Larrymu O'Toolovi a svým kolegům z programu SIGMA, zvláště Brianu Finnovi, Kjellu Larssonovi, Stephenu MacLeodovi, Johannesovi Stenbeak-Madsenovi a Nicku Treanovi.

K dalším expertům a kolegům, kteří se podstatným způsobem zasloužili o kvalitu knihy, patří Jean-Pierre Baché, David Darby, Rolf Eidem, Jan Kinšt, Alain Morisset, Michael Spackman, Harry Wilkinson a Eduardo Zapico-Goñi. Knize prospěla i vzájemná výměna názorů mezi pracovníky programu SIGMA a našimi kolegy a partnery z rozpočtových útvarů, kontrolních úřadů a vrchních auditorských institucí zemí, s nimiž jsme měli to štěstí spolupracovat. K dalším se řadí experti Evropské komise, Mezinárodního měnového fondu, OECD, amerického ministerstva financí, Světové banky a dalších organizací zabývajících se podobnými činnostmi. Na projektu se však podílelo příliš mnoho osob, než aby bylo možné je vyjmenovat všechny.

V neposlední řadě jsem zavázán Belindě Hopkinsonové za zdárné dokončení závěrečných editorských prací, Halimě Benlatrècheové za zpracování bibliografie, Gillesovi Plantemu za konzultace při sestavování indexu, Catherine Candeové a Véronique Chamartové z ředitelství OECD – Public Affairs and Communications Directorate – za podporu, společnosti Vif-Argent za grafické a technické ztvárnění a své asistentce Michelle Gillespieové za administrativní podporu a písemné zpracování projektu.

Bez těchto talentovaných a práci oddaných lidí, stejně jako bez dalších, jejichž jméno se nikde neobjevilo, by nikdy publikace nemohla vzniknout.

Hlavní odpovědnost za publikaci nese generální tajemník OECD.

Richard Allen
SIGMA, Paris