

SHRNUTÍ

Národní rozpočet je nejdůležitější z jednotlivých nástrojů hospodářské politiky, protože umožňuje realizaci hospodářských a sociálních priorit země při využívání vzácných zdrojů, které má vláda na veřejné výdaje k dispozici. Právě při rozpočtovém procesu jsou konfrontovány vzájemně si konkurující politické cíle a dochází k jejich sladování a konkretizaci.

Předkládaná publikace poskytuje obsažnou a hloubkovou analýzu všech aspektů řízení veřejných výdajů – od přípravy rozpočtu až po jeho plnění, kontrolu a audit. Měla by se stát praktickou příručkou, která dává odpovědi na běžné problémy, s nimiž se země při navrhování a zavádění nových zákonů a postupů v této oblasti setkávají. Jejím záměrem je také zlepšit transparentnost rozpočtových procedur a informací. Klade si za cíl uspokojit i všeobecný zájem, ale především je zaměřena na potřeby tranzitivních zemí, zvláště z regionu střední a východní Evropy, které chtějí vstoupit do Evropské unie. Tyto země, stejně jako mnohé jiné jinde na světě, modernizují své rozpočtové systémy a postupy a přibližují je mezinárodním standardům.

Příručka je rozdělena do čtyř částí; každá z nich je zakončena shrnutím, jež obsahuje klíčové pojmy a náměty pro reformu.

Vstupní kapitola se jmenuje *Úvod*. Shrnuje tři základní cíle systémů řízení veřejných výdajů: fiskální udržitelnost, účelnou a efektivní alokaci zdrojů a provozní efektivnost. Dalším zásadním cílem je transparentnost; na jeho význam nedávno poukázal Mezinárodní měnový fond vydáním *Kodexu dobré praxe fiskální transparentnosti*. V této kapitole se rovněž zdůrazňuje, do jaké míry stále působí dědictví bývalých komunistických režimů v zemích střední a východní Evropy; projevuje se jako omezující bariéra při reformování postupů řízení veřejných výdajů a odráží se v silnější institucionální úloze ministerstev financí. Dále je nastavena výchozí „laťka“ kritériím, podle nichž země mohou zjistit, jak jejich systémy řízení veřejných výdajů odpovídají mezinárodním standardům, včetně (tam, kde je to potřeba) specifických požadavků na členství v EU.

Úvodní kapitolu uzavírá sekce popisující metody, jejichž použití by tranzitivní země mohly zvažovat pro efektivní zvládnutí procesu změn. Efektivní komunikace, spolupráce a koordinace činností – to jsou nezbytné základy pro úspěšnou reformu systémů řízení veřejných výdajů, stejně jako pro další oblasti veřejné správy. Zásadní význam má i skutečnost, že ministerstva a další odpovědné orgány nesmějí slevit ze svého reformního odhodlání, i když budou reformními změnami samy zasaženy.

Část I se zabývá rozpočtem a jeho institucionálním kontextem.

Kapitola 1 vyhodnocuje základní pojetí a definice z oblasti rozpočtu, jeho potřebu co nejširšího záběru, aby bylo možné splnit tři základní cíle, a speciální instituty, jako jsou mimorozpočtové fondy a výdaje mimo rozpočet. Kapitola také analyzuje další formy vládních aktivit s fiskálním dopadem, jako jsou kvazifiskální činnosti, vládní závazky a podmíněné závazky, záruky na půjčky a daňové výdaje.

Kapitola 2 poukazuje na význam, který má pro rozpočet existence zdravé legislativní základny, a vyzdvihuje úlohu ústavy a zákona o rozpočtových pravidlech. Ty by měly zabezpečovat rovnoměrné rozdělení odpovědností mezi hlavní účastníky rozpočtového procesu – exekutivu a parlament – a v rámci exekutivy mezi vládu, ministerstvo financí a další ministerstva a ostatní segmenty veřejných rozpočtů. Tato kapitola uvádí hlavní články, které by měly existovat v zákonu o rozpočtových pravidlech. Zamýšlí se také nad rozdělením fiskální odpovědnosti mezi ústřední vládu a její nižší úrovně (regionální, místní) – tedy otázkami „fiskálního federalizmu“.

Kapitola 3 probírá hlavní charakteristiky rozpočtu ES, hlavní složky výdajů a příjmů, úlohu Evropské komise, Rady ministrů a Evropského parlamentu a procedury, které se používají při přípravě ročního rozpočtu a ve fázi jeho plnění. Tato kapitola se také zabývá hodnocením vlivu rozpočtu EU na národní rozpočty a na fiskální politiku členských států EU a kandidátských zemí. Pakt stability a růstu a přístup kandidátských zemí k předvstupním fondům nastolují těmto zemím požadavky na zpřísnění rozpočtové disciplíny, uvedení národních účtů a statistik veřejných financí do souladu s evropskými standardy, na vytváření víceletých rozpočtů a na zavedení přísných postupů při monitorování, kontrole a vykazování.

Část II pojednává o otázkách spojených s alokací zdrojů, s formulací politiky a s programováním rozpočtu.

Kapitola 4 popisuje prezentaci informací o rozpočtových výdajích a význam efektivních a moderních systémů rozpočtové klasifikace podle funkcí (COFOG) a ekonomických druhů (GFS) a podle administrativních jednotek. Tato kapitola také reviduje silné stránky a omezení technických postupů měření výkonnosti a programového rozpočtování.

Kapitola 5 zdůrazňuje hlavní kroky a postupy uplatňované při přípravě rozpočtu. Začíná s makroekonomickým a fiskálním rámcem, který stanoví vláda, včetně klíčových fiskálních cílů a cílů pro střední období. Tato kapitola se zamýšlí nad odlišnými přístupy při sestavování rozpočtu, např. postupem shora dolů, nebo opačným směrem – zdola nahoru –, hodnotí důležitou úlohu ministerstva financí při definování hlavních rozpočtových předpokladů a parametrů pomocí směrnic a oběžníků. Dále se zabývá rozpočtovým harmonogramem, negociačním procesem a rozdělením odpovědností při přípravě ročního rozpočtu.

Kapitola 6 vysvětluje střednědobý rozpočtový rámec a hlavní problémy vznikající v této oblasti – stanovení politické základny, plánování nových opatření a programů a spojování ročního a víceletého roz-

počtování. Pojednává také o vztahu mezi kapitálovým investičním programováním a střednědobým rozpočtovým rámcem, o úloze programu veřejných investic a o potřebě integrovaného přístupu mezi rozpočtováním běžných a kapitálových výdajů.

Část III pokrývá plnění rozpočtu a jeho řízení, včetně vnitřní kontroly (řízení) a vnitřního auditu.

Kapitola 7 popisuje z širšího pohledu cíle plnění rozpočtu a hlavní otázky, které z něho vyplývají. Ty zahrnují jasné pracovní definice fáze závazku a ověřování, provozní pravidla pro uvolnění financí, kontrolu shody s právním řádem a specifickou problematiku, která se týká několikaletých závazků. Kapitola také zahrnuje rozpočtová pravidla řízení přidělů (např. převody mezi rozpočtovými položkami), otázky přečerpání a nedočerpání výdajů a monitorování plnění rozpočtu.

Kapitola 8 hodnotí tři významné oblasti plnění rozpočtu: řízení splatných pohledávek a nedoplatků, rozpočtování a kontrolu osobních výdajů a řízení procesu veřejných zakázek. Všechny tyto oblasti jsou možným zdrojem zneužití a špatné správy veřejných fondů; vyžaduje se v nich tudíž silné centrální řízení. V EU se od členských států vyžaduje, aby svou národní legislativu a postupy sladily se Směrnicí o veřejných zakázkách Evropské komise a s širšími závazky vyplývajících ze Smlouvy o Evropské unii. Tato kapitola také rozebírá výhody a nevýhody postupu „contracting-out“, při němž se odpovědnost za poskytnutí veřejných služeb přesouvá smluvně na dodavatele zboží a služeb ze soukromého sektoru.

Kapitola 9 se zabývá řízením hotovostí a funkcí státní pokladny. Základním cílem je centralizovat hotovostní salda v rámci jednotného účtu Státní pokladny, a tak minimalizovat náklady a zvýšit efektivnost plateb a výběru příjmů. Je nezbytné uplatňovat efektivní finanční plánování a prognózovací postupy. Tato kapitola také naznačuje další okruhy problémů spojené s řízením veřejného dluhu a vládních aktiv.

Kapitola 10 se týká zavádění efektivní vnitřní kontroly (řízení) a postupů vnitřního auditu. Ty jsou podstatné pro minimalizaci rizik špatného řízení nebo zneužití veřejných fondů, zpronevěry, chybné nebo nedostatečné účetní evidence. Existují dva hlavní „modely“ vnitřní kontroly (řízení); jeden je charakterizován centralizovaným přístupem (např. kontroly prováděné úředníky zmocněnými ministerstvem financí) a druhý decentralizovaným přístupem. 10. kapitola také zahrnuje sekci týkající se finančního řízení fondů EU v kandidátských zemích, které probíhá prostřednictvím systému tzv. Národních fondů. V takových případech jsou aplikovány specifické předpisy Evropské komise.

Část IV pojednává o záležitostech týkajících se účtování, finančního vykazování, informačních systémů, auditu, výkonového měření výkonu a hodnocení.

Kapitola 11 popisuje účetní systémy, které jsou základem dobrého systému rozpočtování. Rozebírá výhody a nevýhody pokladního a akruálního účetnictví a variant těchto dvou systémů. Kniha dospívá k obecnému doporučení, aby se tranzitivní země zaměřily na dosažení efektivního systému pokladního účtování

a teprve poté aby přistoupily k aktuálnímu účetnictví. Jedenáctá kapitola také diskutuje speciální témata, která se týkají aktuálního účetnictví, generačního účetnictví, měření nákladů a poplatků z kapitálu.

Kapitola 12 se zamýšlí nad otázkami spojenými s přípravou zpráv týkajících se plnění rozpočtu a rozsahu a záběru finančního výkaznictví v rámci vládního sektoru, včetně vykazování projektů a programů financovaných z vnějších zdrojů, jakožto předvstupní technické pomoci EU. Je nezbytné, aby byla prováděna řádná vnější kontrola těchto zpráv prostřednictvím parlamentu a na základě vnějšího auditu.

Kapitola 13 popisuje architekturu integrovaných informačních systémů pro finanční řízení veřejného sektoru vlády. Ty zahrnují systémy týkající se přípravy rozpočtu a jeho plnění, řízení dluhu, plánování hotovostí, implementace plateb, výběru příjmů a účtování a vykazování.

Kapitola 14 se zabývá funkcí vnějšího auditu. Jsou zde rozvedeny různé typy auditu (ex ante, ex post, kontrola shody s předpisy, atestace, výkonový audit) a jsou definovány předpoklady pro efektivní audit (nezávislost, záběr auditu, profesionální kvalifikace). Tato kapitola také hodnotí vykazování výsledků vnějšího auditu a omezení v procesu provádění auditu.

Kapitola 15 popisuje měření výkonu a proces hodnocení programů. Měření výkonu vyžaduje pečlivý systém a pečlivou implementaci. Je to činnost náročná na zdroje, ale pokud není vykonávána precizně, náklady mohou převážit nad přínosy. Také použití různých technik pro hodnocení programů může být užitečné, ale pro jejich aplikaci platí to samé, zvláště v tranzitivních zemích.

Kniha obsahuje také čtyři přílohy:

- *Příloha I* předkládá dotazník určený pro země, které reformují řízení veřejných výdajů. Má jim pomoci zhodnotit silné a slabé stránky jejich systémů – v takových oblastech jako příprava rozpočtu, řízení hotovostí nebo vnitřní audit – a pomoci i při měření pokroku v těchto systémech v čase. Umožní také porovnat výkonnost země s výkonností zemí ostatních.
- *Příloha II* zahrnuje seznam hlavních oblastí, které jsou podstatné pro zavedení efektivního systému řízení fondů EU prostřednictvím tzv. Národního fondu.
- *Příloha III* obsahuje seznam hlavních předpisů Evropské komise týkajících se rozpočtu, finanční kontroly a auditu.
- *Příloha IV* obsahuje Kodex dobré praxe fiskální transparentnosti vydaný MMF.

Příručku uzavírá seznam zkratk, výkladový slovník pojmů, bibliografie, krátký přehled vybraných internetových stránek a rejstřík.