

SHRNUTÍ – ČÁST I

A. KLÍČOVÉ BODY

1. Rozpočtové cíle a cíle řízení veřejných výdajů

Národní rozpočet je hlavním nástrojem prosazení hospodářských a sociálních priorit státu v rámci omezených zdrojů, které má vláda na veřejné výdaje k dispozici. Systémy řízení veřejných výdajů sledují tři cíle, a to fiskální disciplínu, efektivní alokaci zdrojů a dosahování provozní efektivnosti. Dalším klíčovým cílem je transparentnost. Úspěšná reforma systémů řízení veřejných výdajů, stejně jako reforma v dalších oblastech veřejné správy vyžadují účinnou komunikaci, spolupráci a koordinaci činností. Stěžejní význam má reformní odhodlání a schopnost provádět nezbytné změny uvnitř ministerstva financí, v rámci rozpočtu a na finančních odborech dalších ministerstev, kterých se reformní proces přímo týká.

2. Co rozpočet zahrnuje

a) Rozpočet a zmocnění udělená parlamentem

Vláda (*general government*) se skládá z centrální vlády a vlád nižších úrovní (zemské a místní). Veřejný sektor zahrnuje takto definovanou vládu a všechny ekonomické subjekty, které má vláda pod kontrolou (např. podniky ve státním vlastnictví). Každá entita vládního a veřejného sektoru by měla mít svůj rozpočet. V zájmu zabezpečení odpovědného skládání účtů a efektivní kontroly by však finanční výkazy a komentáře měly vycházet z konsolidovaných finančních operací vlády a vláda by měla mít (v dosažitelné míře) pod kontrolou finanční aktivity všech jednotek veřejného sektoru.

Zmocnění k provádění účelově vymezených výdajových operací obvykle uděluje parlament „přídělním“ rozpočtových prostředků (*appropriations*) na základě schválení výdajových ukazatelů. Většina zemí má peněžně koncipované rozpočtové systémy, v nichž jsou schválené příděly horním limitem opravňujícím k uskutečňování peněžních plateb. Pokladně definované systémy vyhovují potřebám řízení výdajů, správy rozpočtu i požadavkům makroekonomické regulace.

Většina výdajových ukazatelů je schvalována na roční bázi. V některých zemích parlament schvaluje řadu nárokových programů podle zvláštních zákonů (déletrvající nárokové či mandatorní výdaje). Definování ročních výdajových limitů na nárokové výdaje a dávky má však nespornou výhodu v tom, že nutí vládu přijmout strukturální opatření zaměřená na splnění schváleného rozpočtu. V reformních státech by měly být všechny výdaje schvalovány parlamentem; ten by měl schválit jejich horní hranici, a to v době, kdy se uzákoňuje roční rozpočet. Je obvyklé, že schválené výdaje představují roční peněžní limity. Kromě ročních přídělů by měl rozpočet zahrnovat také zmocnění k víceletým závazkům; ta jsou přínosem pro monitorování a kontrolu investičních projektů a dalších výdajů rozložených na víceleté období.

b) Úplnost rozpočtu

Pro účely řízení výdajů a pro efektivní alokaci zdrojů byl měl být rozpočet z hlediska zahrnutých položek komplexní. Měl by pokrývat všechny vládní příjmy a výdaje, bez ohledu na systém řízení jednotlivých programů a bez ohledu na to, jaké právní kroky je nutné pro získání zmocnění k výdajům vykonat. Obzvláště na výdajové straně by měl rozpočet zahrnovat:

- všechna zmocnění k výdajům,
- návrhy výdajů financovaných prostřednictvím půjček a grantů,
- operace zvláštních mimorozpočtových fondů nebo mimorozpočtových účtů,
- fiskální transfery nižším úrovním vlády, které jsou určeny na všeobecné i zvláštní účely,
- všechny investice, transfery a další operace mezi rozpočtem a podniky ve státním vlastnictvím,
- operace finančních a nefinančních aktiv a pasiv.

Provozní efektivnost vyžaduje, aby se při vytváření pravidel pro řízení rozpočtu vzala v úvahu specifická některých výdajových programů. To znamená, že v případě (a pouze tehdy), kdy existuje silná vazba mezi příjmy určitého programu či aktivity (např. u kontroly znečištění vzduchu nebo u stavby silnice) a prospěchem z nich, může být zvážen mechanismus předurčených výdajových přidělů a uživatelských poplatků jako prostředek ke zlepšení provozního výsledku daného programu. Nicméně speciální uspořádání pro řízení některého programu by nemělo narušovat kontrolu výdajů a efektivnost při alokaci zdrojů. Ať už je systém řízení výdajového programu jakýkoli, je žádoucí, aby byla prosazena následující minimální pravidla:

- fondy, speciální účty, výdaje z vnějších zdrojů apod. by měly být podrobovány stejné kontrole jako další výdaje;
- fondy, zvláštní účty, nezávislé agentury apod. by měly přijmout stejný systém výdajové klasifikace jako další programy;
- transakce by měly být zaznamenávány systematicky a v rozpočtu uváděny v hrubém vyjádření (a to i tehdy, když jsou zmocnění k výdajům udělena parlamentem v netto položkách);

Stejné principy by měly být uplatněny na rozpočty vlád nižších úrovní.

c) Nad rámec pokladních výdajů

Všechny politické závazky a rozhodnutí, které mají okamžitý nebo budoucí fiskální dopad nebo generují fiskální rizika, by měly být zveřejňovány a podrobeny bedlivé kontrole spolu s informacemi týkajícími se přímých výdajů. Rozpočtové dokumenty by měly zahrnovat (tam, kde to je proveditelné) doplňující informace o potenciálních závazcích, vládních výpůjčkách a zárukách, fiskálních rizicích a kvazifiskálních výdajích a daňových výdajích.

Aby bylo možné kontrolovat zadluženost, měl by roční rozpočet pro daný rozpočtový rok schválit:

(1) horní limit vládních výpůjček a veřejného dluhu a (2) horní limit a/nebo seznam zamýšlených záruk, které chce vláda nově poskytnout.

3. *Odpovědnost a pravomoc ve fiskálním řízení*

Nezbytným předpokladem efektivního řízení rozpočtu je jasné rozdělení odpovědností a povinností uvnitř centrální vlády a mezi různými úrovněmi vlády. K tomu je také nezbytné pečlivě rozvrhnout rozdělení kompetencí mezi moc zákonodárnou a výkonnou. To předpokládá řádně stanovený právní rámec.

K tomu, aby ministerstvo financí mohlo být odpovědným strážcem celkové fiskální integrity vlády a mohlo vykonávat své funkce, musí být vybaveno dostatečnými pravomocemi, přiměřenými právními a technickými nástroji a dostatkem kvalifikovaných pracovníků. Klíčovým orgánem rozhodovací sféry je vládní kabinet. Udržení disciplíny v rozpočtovém systému spočívá z velké míry na těsné spolupráci a spojenectví mezi ministerstvem financí a předsedou vlády. Výdajová ministerstva jsou odpovědná za definování a uskutečňování vládních politik ve svých sektorech za předpokladu, že setrvají v prostoru definovaném vládními politikami a budou respektovat vládou stanovená rozpočtová omezení.

Zákonodárná moc by měla být vybavena přiměřenými prostředky k vyhodnocování vládních politik, ke kontrole rozpočtu a efektivnosti jeho plnění. Vláda musí parlamentu předkládat rozpočtovou dokumentaci v základním minimu, v němž by měla specifikovat cíle své fiskální politiky, makroekonomický rámec, navrhovaná rozpočtová opatření a hlavní identifikovatelná rizika. Bylo by prospěšné, aby byly vytvořeny zvláštní parlamentní komise, které by se zabývaly rozborem rozpočtové a fiskální politiky, studiem závěrečného účtu a analyzováním zpráv od externích auditorů.

Pravomoci zákonodárců by však měly být regulovány (například požadavkem kompenzovat případné zvýšení výdajů ekvivalentním snížením jiných výdajů), aby mohla být zabezpečena fiskální disciplína a omezen tlak na zvyšování výdajů, který vzniká při parlamentních rozpravách.

Bez ohledu na stupeň rozdělení pravomocí v zemi by měl být rámec, který řídí fiskální vztahy v rozpočtovém procesu mezi centrální vládou a vládami místními u otázek, jako je systém rozpočtování, pravomoci v oblastech daní a jejich sdílení a přidělování výdajů, průhledný. K zabezpečení fiskální disciplíny musí být vytvořen kontrolní mechanismus, který bude regulovat výpůjčky místních vlád.

4. *Právní rámec a rozpočtová pravidla*

Právní rámec pro veřejné rozpočtování má několik úrovní. Patří do něj jmenovitě: ústava, zákon o rozpočtových pravidlech, další statutární zákony (jako – v závislosti podle země – zákony týkající se účetnictví, státní pokladny, řízení veřejného dluhu, místních financí atd.) a finanční pravidla a předpisy. Rozpočtová pravidla poskytují právní základnu pro všechny klíčové úlohy a vztahy mezi různými aktéry rozpočtového řízení a zakotvují hlavní principy řízení rozpočtu a auditu.

Součástí právního rámce by měly být, kromě dalšího, následující principy a pravidla:

- princip jednotnosti a univerzálnosti rozpočtu. Princip jednotnosti vyžaduje, aby byly příjmy a výdaje prezentovány v jednom dokumentu, zatímco princip univerzálnosti vychází z toho, že by v tomto dokumentu měly být uvedeny všechny příjmy a výdaje;
- analytické vymezení rozpočtového schodku a přebytku, které především vylučuje výpůjčky a použití bankovních úvěrů z příjmové strany rozpočtu a stejně tak vylučuje splátky jistiny ze strany výdajové;
- principy regulující rozdělení pravomocí mezi moc výkonnou a zákonodárnou, včetně určení hranic pravomocí parlamentu při úpravách zákona o ročním rozpočtu a včetně specifických požadavků na prezentaci rozpočtových dokumentů;

- pravidla pro prezentaci zákona o ročním rozpočtu zákonodárcům a pro schvalování ročního rozpočtu ve formě zákona (příp. ještě dalšího zákona o výdajích – *appropriation act*). Postupy pro předkládání a schvalování dodatečných výdajových zmocnění během roku, pokud taková potřeba nastane;
- pravidla pro rozpočtové provizorium, pokud není včas před zahájením běžného fiskálního roku schválen rozpočet (např. každoměsíční uvolňování jedné dvanáctiny výdajů schválených v předchozím roce);
- harmonogram předkládání finančních zpráv a výkazů o plnění rozpočtu parlamentu během roku a režim předkládání závěrečného účtu;
- zmocnění ministerstva financí k finančnímu řízení včetně vyjasnění: (1) odpovědnosti za dohled nad přípravou rozpočtu, (2) odpovědnosti za řízení výdajů, včetně odpovědnosti za překročení stropu schváleného schodku, (3) přístupu ke všem bankovním účtům vlády a (4) zmocnění k přijímání výpůjček a vydávání záruk za úvěry;
- pravidla, která omezují vznik mimorozpočtových fondů na zvláštní případy schválené zvláštním statutem;
- pravidla, která se týkají zmocnění k nakládání s vládními účty, na které jsou vkládány veřejné prostředky a z nichž jsou placeny veřejné výdaje pouze za předpokladu schválení parlamentem;
- pravidla pro auditování vládních účtů;
- právní základna pro kontrolu řízení a vnitřní audit;
- pravidla sankcí v případě porušení rozpočtové legislativy a zavedení povinnosti úředníků veřejného sektoru hlásit případné podezření z kriminálního chování;
- pravidla pro kontrolu výpůjček vlád nižších úrovní, která by znamenala, že si tyto vládní úrovně mohou vypůjčovat pouze od centrální vlády nebo jen po předchozím souhlasu ministerstva financí.

Právní rámec musí také vytvořit právní základnu pro řízení a kontrolu finančních toků do rozpočtu EU a z něj a pro fungování Národního fondu, který je zaveden pro řízení technické pomoci poskytované z předvstupních fondů EU.

5. Příprava na členství v EU

Snaha o přistoupení k Evropské unii a zvláště účast v procedurách fiskálního dohledu a procedurách rozpočtové disciplíny nacházejí svůj odraz v zesílení potřeby zmíněných zemí posílit a modernizovat řízení veřejných financí.

Komise navrhla, aby kandidátské země v období mezi roky 2000 a 2002 procházely každoročně tzv. předvstupní fiskální procedurou, která je založena na předvstupních hospodářských programech (PEP). Ty by měly být každoročně aktualizovány. Postup přípravy a předkládání těchto programů, který nahrazuje dříve existující společná hodnocení priorit hospodářské politiky kandidátských zemí a Komise (*Joint Assessments*), je považován za mechanismus pomáhající kandidátským zemím s přípravou jejich členství v HMU a později s přijetím jednotné měny.

Při přípravě na přistoupení by měly kandidátské země ve sféře veřejných financí věnovat zvláštní pozornost následujícím oblastem:

- Vzhledem k tomu, že Maastrichtská smlouva nepovoluje přímé měnové financování centrální bankou (v rámci nezávislosti centrální banky), musí vláda nést přímou odpovědnost za řízení dluhu a řízení hotovosti státní pokladny. Tyto funkce by za normálních okolností mělo vykonávat ministerstvo financí.
- Podle široké definice veřejných financí použité v Paktu stability a růstu musejí mít členské státy pod přísnou kontrolou nejen výdajové a výpůjční aktivity centrálních vlád, ale také fondy sociálního zabezpečení, další mimorozpočtové fondy, výdaje jdoucí mimo rozpočet (*off-budget expenditures*) a financování jednotek nižších vládních úrovní. V mnoha zemích to vyžaduje nově vymezit rozsah a záběr rozpočtů národní a nižší úrovně, aby se zabezpečila jejich komplexnost.
- Členské státy musejí každý rok předkládat Radě konvergenční/stabilizační programy (obdoba předvstupních hospodářských programů). Požadované informace vycházejí v souladu s pravidly ES ze standardů ESA95 platných pro národní účty a statistiky veřejných financí. Od zemí se také požaduje, aby vypracovaly své střednědobé hospodářské a fiskální projekce.
- Podobně je pro otevření přístupu k předvstupním fondům žádoucí, aby kandidátské země vytvořily víceletý rámec předkládání projektů a programů pro financování a aby posílily své informační systémy a postupy pro monitorování, kontrolu a hlášení výdajů v souladu s relevantními směrnici EU. Země také musejí rozvinout techniky měření efektivnosti výdajových programů (jejich účelnosti a hospodárného vynakládání prostředků) a projektů financovaných ze zdrojů EU.

B. SMĚRY REFORM

Prioritou se musí stát položení základů pro vytvoření zdravého systému rozpočtování a pro formulace dobrých hospodářských politik při respektování specifických požadavků EU, včetně:

- komplexního záběru rozpočtu;
- procedur hodnocení, zveřejňování a revizí. Tyto postupy by neměly zahrnovat jen rozhodování spojená s rozpočtovými výdaji, ale všechna politická rozhodnutí, která mají bezprostřední nebo budoucí fiskální dopad, jako jsou podmíněné závazky, půjčky, daňové výdaje a kvazifiskální výdaje;
- prezentace rozpočtu zákonodárné složce včas, aby ho mohla řádně zkontrolovat a dokončit parlamentní diskuzi o rozpočtu před začátkem rozpočtového roku. Agregátní příjmy, výdaje a fiskální cíle by měly být hodnoceny zároveň;
- přiměřeného právního rámce a zvláště zákona o rozpočtových pravidlech, který zastřešuje rozpočtovou proceduru a jasně definuje odpovědnosti za fiskální řízení, jak to zde bylo rozebráno výše;

Tyto činnosti by měly být vykonány společně s prioritními činnostmi a měly by směřovat ke zlepšení přípravy rozpočtu a jeho plnění, stejně jako ke zlepšení účetních postupů (viz část II a IV). Jsou předpokladem pro další zlepšování rozpočtového systému.

Navíc by k základním činnostem vztahujícím se k přípravě ročního rozpočtu měly být rozvinuty metody, které by umožnily lepší hodnocení vládních střednědobých a podmíněných závazků, výpůjček a záruk

a kvazifiskálních transakcí a fiskálních rizik. To se týká možného zlepšení účetních standardů, řízení víceletých závazků a postupů pro předvídání dopadu vládních politik během středního období.

Jakmile bude vymezeno rozdělení odpovědností v rozpočtovém procesu a jakmile bude jasně stanovena úloha ministerstva financí, je možné začít s dalším zdokonalováním zaměřeným na zvýšení odpovědností výdajových ministerstev a na rozvíjení kapacit zákonodárců pro kontrolu rozpočtu. Pro některé výdajové programy v určitých oblastech může být zvažováno flexibilní řídicí uspořádání (např. delegování managementu určitým agenturám, které poskytují veřejné služby). Tyto systémy by však neměly znamenat menší komplexnost rozpočtu nebo narušovat legislativní odpovědnost a agregátní kontrolu výdajů.

Otázky vztahující se k rozdělení odpovědnosti za řízení výdajů mezi různé úrovně vlády by měly být řešeny transparentním způsobem bezprostředně poté, co budou vytvořeny základní principy pro fiskální vztahy uvnitř celé vlády.