

KAPITOLA 2

PRÁVNÍ A INSTITUCIONÁLNÍ RÁMEC

Efektivní řízení rozpočtu začíná jasným rozdělením odpovědností a povinností v rámci státu, mezi jednotlivými úrovněmi vlády a pečlivě vyváženým rozdělením moci mezi parlamentem a vykonavateli výkonné moci. Aby se tohoto dosáhlo, musí být patřičně konstruován právní rámec. Tato kapitola podává přehled o základních principech týkajících se rozdělení odpovědnosti v rámci moci výkonné, o roli moci zákonodárné, o vztazích mezi různými úrovněmi vlády a o základních ustanoveních, která musejí být obsažena v právním rámci.

A. Rozdělení odpovědnosti v rámci moci výkonné

1. *Pravomoci ministerstva financí*¹

Ministerstva financí jsou odpovědná za správu a řízení všech veřejných finančních prostředků. Aby ministerstvo mohlo být účinným strážcem kolektivní fiskální integrity státu, musí v dostatečné míře disponovat příslušnými právními a technickými nástroji a musí mít zaměstnance s požadovanými dovednostmi a vzděláním. V zemích OECD mají ministerstva financí obvykle rozsáhlé pravomoci. Také v některých rozvojových a středně rozvinutých zemích jsou ministerstva financí mocné instituce, které ale občas zneužívají svoje pravomoci nadměrným vměšováním se do řízení rozpočtu výdajových ministerstev. Naopak v tranzitivních ekonomikách ministerstva financí často dostatečná zmocnění k tomu, aby mohla účinně vykonávat své funkce týkající se přípravy politik, jejich sledování a prosazování, nemají.

Ministerstva financí mají vedoucí úlohu při udržování celkové fiskální disciplíny, při zajišťování souladu realizace výdajů se zákonem o rozpočtu a při účinné kontrole rozpočtových výdajů. Musejí také připravovat návrh rozpočtu a podrobně zkoumat všechny finanční požadavky, které jsou předkládány vládě. Tyto pravomoci jsou však vykládány různě. Například v systému centrálního plánování byl rozpočet připravovaný ministerstvem financí v zásadě mechanickým sestavením čísel pramenících z rozhodnutí, která byla již učiněna v plánovacích úřadech, výdajových ministerstvech a státních podnicích. Ve většině členských států Evropské unie má však ministerstvo financí velkou pravomoc jednat za vládu jako „cenzor“ všech finančních návrhů, takže MF hraje klíčovou roli v usměrňování celého rozpočtového procesu.

Ministerstvo financí musí být zmocněno sledovat a řídit provádění rozpočtu. Mělo by mít pravomoc regulovat účetní standardy, postupy při finanční kontrole a vnitřním auditu a s tím spojené otázky týkající se personálního vybavení a administrativních činností. Mělo by mít právo přístupu k jakýmkoliv informacím z dalších ministerstev a úřadů a z dalších úrovní vlády, které považuje za nezbytné pro analýzu a řízení (což je zvláště důležité ve federativních státech, jako jsou Rakousko a Německo). Box 2.1 pro ilustraci popisuje úlohu a odpovědnosti německého Spolkového ministerstva financí včetně úloh v oblasti rozpočtu.

Box 2.1 ORGANIZACE SPOLKOVÉHO MINISTERSTVA FINANCÍ V NĚMECKU

Spolkové ministerstvo financí může být považováno za jedno z „klasických“ ministerstev. V rozpočtové oblasti odpovídá ministr financí zejména za přípravu návrhu spolkového rozpočtu a za podávání zpráv o spolkových příjmech a výdajích, aktivech a dluzích. Po mnoho let se úkoly ministerstva financí rozšiřovaly daleko nad rámec pouhého zajišťování finančních prostředků. Zdaňování a fiskální politika byly stále více používány jako jeden z nástrojů k dosažení ekonomických a sociálních cílů a k usměrňování hospodářské činnosti. V tomto smyslu má rovněž zvláštní význam odpovědnost ministerstva za měnovou a úvěrovou politiku jak na národní, tak na mezinárodní úrovni.

Spolkové ministerstvo financí má ve vztahu k ostatním ministerstvům na spolkové úrovni zvláštní postavení. Například ministr financí není povinen akceptovat návrhy výdajů předkládané vrcholnými spolkovými orgány. Ministr je může po projednání s příslušnými subjekty měnit. Ministr je rovněž oprávněn rozporovat rozhodnutí přijímaná spolkovou vládou v otázkách s finančním dopadem. Hlas ministra financí může přehlasovat pouze spolkový kancléř společně s většinou spolkových ministrů.

Spolkové ministerstvo financí odpovídá rovněž za koordinaci fiskálních politik s ostatními úrovněmi vlády. Proto ministr financí předsedá Finanční plánovací radě, která formuluje doporučení pro koordinaci rozpočtů a finančních plánů spolkové vlády, zemí a obcí. Tak je zajištěno, že rozpočet a finanční plány veřejných orgánů jsou srovnatelné a používají standardní systém rozpočtové klasifikace.

Vzhledem k důležité koordinační úloze Spolkového ministerstva financí existuje v rámci ministerstva sekční ředitelství, které se zabývá finančními vztahy se zeměmi a s obcemi. Činnosti této sekce se dotýkají rozvržení úkolů a kompetencí mezi spolkovou vládou a zeměmi, včetně dělení daňových příjmů mezi spolkovou vládu, vlády zemí a obce.

V roce 1999 se ministerstvo skládalo z 11 ředitelství, 30 odborů a 192 oddělení a mělo zhruba 2 300 zaměstnanců. Zodpovídalo za tyto hlavní oblasti :

- I. Fiskální a hospodářská politika
- II. Spolkový rozpočet
- III. Celní služba
- IV. Majetkové a spotřební daně
- V. Finanční vztahy se zeměmi a obcemi
- VI. Řízení aktiv
- VII. Peníze a úvěr
- VIII. Privatizace a cenné papíry
- IX. Mezinárodní peněžní a měnová politika
- X. Evropské záležitosti

Spolkové ministerstvo financí rovněž odpovídá za dohled nad několika veřejnoprávními orgány a institucemi, jako je Penzijní ústav spolku a zemí, následnické organizace po *Treuhandanstalt* a Banka pro obnovu a rozvoj.

(pokračování)

Box 2.1 ORGANIZACE SPOLKOVÉHO MINISTERSTVA FINANCÍ V NĚMECKU*(pokračování)*

Podřízenými spolkovými orgány Spolkového ministerstva financí jsou:

Spolkové orgány

- Spolková správa dluhu
- Spolková správa lihového monopolu
- Spolkový finanční úřad (zahrnující Spolkový platební úřad a Výpočetní středisko daňové správy)
- Celní úřad pro trestné činy
- Spolkový úřad pro řešení otevřených majetkových otázek
- Spolkový úřad bankovního dohledu
- Spolkový úřad dohledu nad pojišťovnictvím
- Spolkový úřad dohledu nad obchodem s cennými papíry

Regionální orgány

- regionální finanční úřady

Místní orgány

- hlavní celní úřady se svými správními jednotkami
- Celní úřad pro vyšetřování
- spolkové majetkové úřady a spolkové lesní úřady

2. Vláda a koordinace politik

Úřad vlády představuje klíčové rozhodovací místo v samém centru vlády^{2, 1*}. Na doporučení ministra financí schvaluje hlavní ukazatele rozpočtu a fiskální cíle; stanovuje výdajové priority; rozhoduje o hlavních politických otázkách; řeší spory týkající se rozpočtu mezi ministrem financí a jeho ministerskými kolegy a schvaluje návrh rozpočtu k předložení parlamentu. Velká část moci vlády pramení ze skutečnosti, že vláda má výhradní právo předkládat parlamentu rozpočet. Tady jsou pravomoci parlamentu posíleny pravomocemi vlády. Vzhledem k tomu, že žádný z ministrů nemůže sám předstoupit před parlament a požadovat finanční zdroje, jsou všichni ministři nuceni předkládat své plány týkající se vynakládání peněz kolektivnímu úsudku svých kolegů. Z tohoto hlediska můžeme pohlížet na dynamickou roli kabinetu při přípravě rozpočtu jako na vyvažování zájmů ministrů coby kolektivního tělesa na straně jedné a zájmů ministrů jako jedinců na straně druhé. Principiálním zájmem vlády jako kolektivního tělesa je zachovat si důvěru parlamentu a zůstat u moci. Hlavními faktory jejího úspěchu nebo porážky je to, jak stanoví a vybírá daně a jak prostředky vynakládá. Na druhé straně je přirozené, že každý jednotlivý ministr dává ve svém rezortu přednost zvyšování výdajů, tedy postoj, který je v přímém rozporu s kolektivním zájmem vlády držet na uzdě daně a zadlužování a zároveň směřovat výdaje na politicky nejdůležitější priority.

Zásadní důležitost má „oběh“ informací v rámci vlády. Vzhledem k tomu, že informace jsou často považovány za druh zboží, s kterým se obchoduje, informace „neobíhají“ samy o sobě. Nutné jsou formální a velmi striktní mechanismy, jako je systematické připomínkování jinými ministerstvy, jasná pra-

vidla pro oběh návrhů usnesení před jednáním vlády³, směrnice pro zdůvodňování usnesení, příslušné odměny nebo sankce atd. Musí však být uplatňována určitá zdrženlivost tak, aby komunikace zůstávala věcná a aby se předešlo opačnému problému, problému informačního přetížení, které brání skutečné komunikaci téměř stejně jako nedostatek informací. Výbory, které projednávají tzv. horizontální problémy^{2*}, v zásadě usnadňují oběh informací; těmto systémům však nesmí být dovoleno rozřezávat odpovědnost výdajových ministerstev v jejich vlastních oblastech působnosti.

Formální procedurální pravidla a jasné kanály komunikace a řešení sporů jsou důležité pro to, aby se předcházelo nedorozuměním, a to zejména v zemích, v nichž existují silné sítě osobních vztahů. Centrální vláda musí být místem, kde jsou přijímána klíčová politická rozhodnutí; iniciativy ministerstev by měly být předkládány do centra vládní moci; iniciativy ovlivňující veřejné finance ministerstvu financí; přitom rozhodnutí musejí být systematicky dokumentována a formálně sdělována⁴.

K zajištění celkové disciplíny rozpočtového systému je důležitá úzká spolupráce a spojení mezi ministrem financí a předsedou vlády. V některých zemích je úloha předsedy vlády v rozpočtovém procesu výslovně definována v rozpočtových pravidlech, ve většině případů má však tato klíčová osa a tento zvláštní vztah formu neustálých konzultací a dosahování pevných dohod o hlavních problémech mezi těmito dvěma osobami.

Centrum vládní moci by mělo koordinovat proces formulování politik. Mělo by být schopno formulovat politické priority, připravovat jednání vlády, koordinovat meziministerské výbory, působit jako arbitr a koordinovat přípravu strategických plánů rezortních ministerstev. Centrum vládní moci musí být schopné strategicky plánovat; to může zajišťovat malá skupina poradců v pravidelném styku s příslušnými výkonnými ministerstvy. V některých zemích existuje duální proces přijímání rozhodnutí, neboť rozhodování vlády koordinuje jak úřad prezidenta, tak úřad předsedy vlády. V těchto případech je nutné jasné rozdělení působnosti mezi těmito dvěma úřady.

Meziministerské výbory jsou nezbytné pro řešení horizontálních otázek (např. zaměstnanosti, životního prostředí atd.), pro koordinaci v oblastech spadajících do působnosti několika ministerstev anebo pro řešení zvláštních problémů (např. regionálních otázek). Vytváření pracovních skupin může být pružným způsobem řešení některých zvláštních otázek za předpokladu, že je od počátku stanoveno, kdy a za jakých podmínek ukončí svoji činnost, aby se tak předešlo tomu, že by tyto útvary přežívaly dlouho poté, co pominula potřeba, která vedla k jejich ustavení.

Pro efektivní koordinaci politik je důležitá kultura soudržnosti státní správy. Pružný systém, ve kterém jsou úředníci – pokud je to možné – motivováni k přesunům mezi ministerstvy a mezi profesními obory, jako je ekonomika, technické otázky a státní správa, obvykle přispívá k lepší koordinaci politik než systém, ve kterém státní úředníci stráví většinu své pracovní dráhy na stejném ministerstvu. Nicméně pokud popsáný pružný systém vede k nadměrné fluktuaci pracovníků, může být efektivní koordinace ohrožena. S tímto druhým problémem se setkávají některé tranzitivní země.

3. Rezortní ministerstva

Řízení a kontrola rozpočtu nejsou přirozeně výlučnou odpovědností ministerstva financí. Rezortní ministerstva jsou zodpovědná za přípravu, řízení a kontrolu svých vlastních rozpočtů. Jsou zodpovědná za tvorbu a provádění vládních politik ve svém rezortu. Proto by měla být rovněž zodpovědná za vytváření rezortních politik a jejich rozpočtové krytí, ovšem v rámci celkového rámce politik, závazných postupů a procedur stanovených vládou. Navíc právě rezortní ministerstva (a ne ministerstvo financí) mají technickou kapacitu a informace potřebné pro provádění efektivních přesunů mezi existujícími programy a pro vyhodnocování nových politik a programů.

Rezortní ministerstva by měla být odpovědná za vytváření politik v oblastech své působnosti. Tento samozřejmý princip je nutné zdůraznit, neboť je občas porušován – ať už nadměrnými intervencemi z centra v otázkách rezortních politik, nebo ministerstvem financí v otázkách rezortního rozpočtu, nebo ministerstvem hospodářství při výběru rezortních projektů pro zahrnutí do programu veřejných investic a také tím, že se samotné rezortní ministerstvo vyhýbá zodpovědnosti se zdůvodněním založeným na čemkoliv výše uvedeném.

Efektivita činnosti rezortního ministra při koordinaci sektorových politik může být bržděna také vnitřními organizačními problémy v rámci tohoto rezortního ministerstva. Tak například v zemích, v nichž došlo k výrazným omezením rozpočtu ministerstva na provozní a kapitálové výdaje, mohou mít nezávislý fond, který má výhodu přímo určených příjmů, anebo státní podnik v daném sektoru větší faktickou moc než příslušný ministr.

Rezortní ministerstva jsou zodpovědná za provozní efektivitu veřejné správy a musejí podnikat kroky k jejímu zvýšení. Napjaté provozní rozpočty jsou normou téměř v každé zemi. Proto jsou rezortní ministerstva s konečnou platností zodpovědná za zvyšování produktivity veřejné správy ve svém rezortu, za snižování nákladů na nákup zboží a služeb a za zjišťování oblastí, ve kterých mohou být dosaženy úspory bez snížení kvality poskytovaných služeb.

Neexistuje návod na optimální organizační strukturu exekutivy. Obecným požadavkem je, aby organizační uspořádání zajišťovalo soudržnost a úzkou spolupráci jednotlivých účastníků. Austrálie měla úspěch se zavedením superministerstev („ministerstev s široce vymezeným portfoliem odpovědností“), kterým byla svěřena zodpovědnost za definování priorit v jim svěřené široké oblasti. Toto organizační uspořádání usnadnilo úpravy ve skladbě výdajových programů. Svedení doplňujících se programů pod společnou gesci zvýrazňuje nezbytnost vyvažování a výběru politik a dává prostor pro financování nových priorit prostřednictvím ušetřených prostředků při dodržení celkových limitů výdajů. Na druhé straně Kanada, která v osmdesátých letech zavedla systém řízení politik a výdajů (*Public and Expenditure Management System* – PEMS) – zahrnující seskupení výdajových programů federálních ministerstev do devíti až deseti „balíků“ a zřízení čtyř programových výborů – uspokojujících výsledků nedosáhla (Sims, 1996). V některých zemích by „superministerstvo“ mohlo být prostým součtem „podřízených ministerstev“. To ovšem vede k tomu, že se formulace politik stává složitější, protože do systému exekutivy musí být vložena další úroveň rozhodování.

B. Úloha moci zákonodárné

1. Potřeba vyvažování moci

Efektivní řízení rozpočtu začíná pečlivě vyváženým rozdělením kompetencí mezi parlamentem a exekutivou státu. Soupeření o pravomoci týkající se rozpočtu je obvyklé, ale napětí mezi těmito dvěma větvemi státu, tedy mocí zákonodárnou a výkonnou, je přijímáno jako jeden z životně důležitých kontrolních a vyvažujících mechanismů demokracie. Pokud je dobře napsána ústava a zákon o rozpočtových pravidlech, posilují pravomoci každé z těchto větví zároveň i větev druhou. Je konsenzuálním znakem demokracie, že zvolený parlament „drží peněženku“, tj. musí schválit všechny výdaje, všechny výpůjčky a všechny příjmy, které mají být vybrány z moci státu. Zdánlivě paradoxně je pak moc parlamentu posílena tím, že silné pravomoci jsou svěřeny exekutivní moci a ministerstvu financí. Parlament jedná tím, že volá exekutivu k odpovědnosti. Avšak pokud vláda sama nemá nezbytné nástroje anebo postrádá pravomoci k tomu, aby řídila využívání veřejných prostředků, ztrácí parlamentní kontrola exekutivy faktický smysl. Z toho plyne uvedený paradox.

2. Předkládání rozpočtu do parlamentu

Schválení rozpočtu by nemělo být formálním cvičením prováděným pouze proto, aby bylo učiněno zadost ústavě. Zákonnodárná moc je, obecně řečeno, tím pravým místem, kde by se měla projevit všeobecná finanční odpovědnost. Krátce řečeno, její úlohou by mělo být schvalování budoucích akcí spíše než posvícení již fakticky učiněných rozhodnutí. Rozpočet by tudíž měl být předkládán zákonodárné moci včas, to znamená dva až čtyři měsíce před začátkem rozpočtového roku, aby bylo možné ukončit rozpravu o rozpočtu před začátkem rozpočtového roku.

Rozpočet bývá někdy předkládán zákonodárné moci až po začátku rozpočtového roku v důsledku výjimečné okolnosti, jako je změna ve složení vlády, hospodářské nebo finanční krize, přírodní katastrofy nebo jednání s mezinárodními finančními institucemi. V některých zemích je ovšem zpoždění institucionalizováno. Například v Číně se Národní všelidové shromáždění neschází ke schválení rozpočtu dříve než po zahájení rozpočtového roku⁵. V důsledku toho se žádá i o schválení položek rozpočtu, který je už realizován.

Protože ke zpoždění při schvalování rozpočtu může dojít, měl by zákon o rozpočtových pravidlech obsahovat ustanovení zmocňující exekutivu k tomu, aby za určitých okolností mohla provádět výdaje i před schválením rozpočtu. Tato ustanovení by měla být spíše než na dosud neschváleném rozpočtu založena na rozpočtu roku předchozího.

3. Schválení rozpočtu

Základním problémem je, do jaké míry je parlament oprávněn rozpočet měnit. Členové zákonodárského orgánu mají ohledně přidělování prostředků různé preference a jsou pod mnoha tlaky ze strany svých voličů. Souhrn těchto různých preferencí a s nimi spojených požadavků může vyvolat systematickou tendenci ke zvyšování výdajů v průběhu diskuzí o rozpočtu (jev známý pod názvem „log-rolling“ – „valení klády“). V odpovědi na tento problém přijaly mnohé země procedurální pravidla, která regulují a omezují parlamentní diskuzi o rozpočtu. Tato pravidla zahrnují (1) pořadí hlasování o rozpočtu a (2) oprávnění zákonodárců ke změnám návrhu rozpočtu.

K tomu, aby byla dodržena fiskální disciplína ex ante, je v některých zemích rozpočet schvalován parlamentem ve dvou fázích. Nejprve je schválen celkový výdajový strop a až ve druhé fázi jsou schvalovány jednotlivé položky a rozdělení zdrojů mezi ministerstva. Tato procedura je určena k ochraně celkového limitu výdajů a souhrnných fiskálních cílů. Někteří komentátoři namítají, že skutečný dopad této procedury není jasný, neboť zákonodárci mohou předvídat obecný dopad rozpočtu na své preferované programy už před první etapou a odpovídajícím způsobem rozhodnout o celkovém výdajovém stropu⁶. Nicméně předností společného posuzování celkových výdajů a příjmů je to, že zákonodárcům umožňuje, aby explicitně diskutovali o makroekonomických a fiskálních politikách, a mělo by tedy být kandidátskými zeměmi EU hodnoceno kladně.

Švédsko šlo dokonce ještě dále a zavedlo proces schvalování rozpočtu, který je dvoufázový a směřuje shora dolů (viz box 2.2). Rámec pro přípravu rozpočtu vytvářejí fiskální cíle schválené parlamentem v dubnu.

Pro většinu tranzitivních zemí by mělo být prioritní posílení procesu přípravy rozpočtu tak, jak o tom hovoří kapitola 5. Nicméně by stálo za to zvážit i dvoufázový přístup ke schvalování rozpočtu anebo alespoň v první fázi informovat parlament o rozhodnutích přijatých vládou.

Box 2.2 PROCES SCHVALOVÁNÍ ROZPOČTU VE ŠVÉDSKU

Klíčovou reformou provedenou ve Švédsku v roce 1994 bylo zavedení takového postupu pro projednávání a schvalování vládního návrhu rozpočtu, který lze označit „shora dolů“. Ještě před předložením rozpočtu schvaluje parlament každým rokem v dubnu výši *celkových vládních výdajů* (a celkových vládních příjmů) zákonem o fiskální politice. Vládní návrh rozpočtu musí tomuto limitu odpovídat, pokud vláda nezávisle nenavrhne limit vyšší. Parlamentní rozprava o vlastním návrhu rozpočtu se pak člení na dvě oddělené fáze. Parlament schvaluje výši *výdajů pro každou z 27 výdajových oblastí* a teprve poté schvaluje výši *jednotlivých položek* v každé z těchto oblastí.

Časový rámec pro parlamentní projednávání vládního návrhu rozpočtu je následující:

15. duben	Vláda předkládá parlamentu návrh zákona o fiskální politice.
počátek června	Parlament schvaluje zákon o fiskální politice.
20. září	Vláda předkládá parlamentu návrh zákona o rozpočtu. Výdaje jsou rozděleny do 27 výdajových oblastí, které se dále dělí na 500 jednotlivých položek.
konec listopadu	Parlament schvaluje jedním hlasováním celkové výdaje pro každou z 27 výdajových oblastí.
konec prosince	Parlament schvaluje jednotlivé položky v rámci každé z 27 výdajových oblastí zvláštním hlasováním pro každou výdajovou oblast.
1. ledna	Začátek fiskálního roku.

Zdroj: OECD (1998a)

Oprávnění parlamentu měnit návrh rozpočtu se v jednotlivých zemích liší. Tyto rozdíly lze roztřídit takto⁷:

- *Neomezená pravomoc* představuje možnost zákonodárné moci měnit jak výdaje, tak příjmy bez souhlasu moci výkonné, a to oběma směry. Tento model přijaly některé prezidentské systémy. Například Kongres Spojených států má ohledně takovýchto změn velice široké pravomoci. Často zcela odmítne návrh rozpočtu předložený prezidentem a využije svou rozsáhlou výzkumnou základnu a sestaví rozpočet zcela odlišný. Tyto rozsáhlé pravomoci svěřené moci zákonodárné jsou však zčásti vyváženy prezidentským vetem.
- *Omezená pravomoc* představuje možnost měnit rozpočet ve stanoveném rámci, který je často definován jako maximální možné navýšení výdajů a maximální možné snížení příjmů. Rozsah těchto omezených pravomocí se v jednotlivých zemích liší⁸. V řadě zemí, jež se přidržují britské tradice, je parlament nucen schválit rozpočet beze změn, neboť jinak nutí vládu podat demisi. Ve Francii nesmí parlament navrhnout změny, které by zvýšily výdaje. Naproti tomu v Německu jsou takové změny dovoleny, ale pouze se souhlasem exekutivy.
- *Rozpočtová pravomoc s nulovým dopadem* představuje možnost zvyšovat nebo snižovat výdaje nebo příjmy tehdy, pokud existuje kompenzační opatření, jehož pomocí je zachována rovnováha rozpočtu.

Hranice pro pravomoc zákonodárců měnit rozpočet jsou potřebné zvláště tehdy, pokud parlamentní rozpravy vedou systematicky ke zvyšování výdajů, jako tomu bylo v poslední době v řadě tranzitivních zemí. Obecněji lze konstatovat, že parlament, který v rozpočtu dělá mnoho změn, podkopává svoji vlastní možnost kritizovat později vládu v případě, že tyto změny vedou k oslabení fiskální disciplíny. Bylo by proto rozumné, kdyby si parlamenty zemí střední a východní Evropy vytvořily svůj právní rámec, jenž by zajišťoval zdravou rovnováhu mezi pravomocemi moci zákonodárné a výkonné. Měly by také vypracovat přísné a efektivní procedury pro zkoumání výdajů a další opatření, jež by směřovaly k vedení vlády k veřejné odpovědnosti. V této roli může parlamentu poskytnout cennou pomoc příslušný nejvyšší kontrolní úřad (viz kapitola 14).

Právní rámec by měl rovněž zajišťovat, aby legislativní akty, jež zvyšují výdaje, vstupovaly v účinnost teprve až po schválení těchto výdajů v rámci rozpočtu nebo doplňujících předpisů. V některých členských zemích OECD se zvažují další dva legislativní přístupy – a to institut schvalovaných výdajů trvalého nebo stálého charakteru a dále velice detailní zákony vztahující se k jednotlivým programům. U druhého z těchto přístupů – reagujícího na pokusy některých parlamentů rozšířit svůj vliv až na průběžné řízení programů – bylo zjištěno, že vytváří právě ty strnulosti a neefektivní výdaje, které se všechny vlády pokoušejí odstranit (O'Toole, 1997).

4. Úloha parlamentních výborů

Silné a schopné parlamentní výbory umožňují zákonodárné moci, aby rozvíjela svou odbornou zdatnost a hrála významnější úlohu při rozhodování o rozpočtu. Jednotlivé výbory se obecně řečeno zabývají různými aspekty řízení veřejných výdajů. Například rozpočtový a finanční výbor zkoumá příjmy a výdaje a v mnoha zemích hraje důležitou koordinační úlohu při přípravě každoročního zákona o rozpočtu; výbor pro veřejné účty zajišťuje parlamentní dohled a zprostředkovává styk s nejvyšším kontrolním úřadem; rezortní nebo stálé výbory se zabývají rezortními politikami a mohou zkoumat rozpočty sektorů. Činnost těchto výborů by měla být efektivně koordinována. V zemích, v nichž hraje zákonodárná moc při změnách rozpočtu významnou úlohu, jsou změny obvykle připravovány rezortními výbory a koordinovány rozpočtovým a finančním výborem, nikoli navrhovány v plénu jednotlivými členy parlamentu.

Doba vyhrazená pro proces schvalování rozpočtu v parlamentu a v jeho rámci pro jednání výborů musí být dostatečná na to, aby bylo možné zajistit řádné posouzení rozpočtu. V německém Spolkovém sněmu může například rozprava o rozpočtu trvat až čtyři měsíce.

Pro řádné posouzení rozpočtu by měly mít zákonodárná moc a její výbory možnost nechat rozpočet přezkoumat nezávislými experty. Výbory by rovněž měly mít přístup ke všem informacím z ministerstva financí a rezortních ministerstev, které jsou pro posouzení rozpočtu podstatné. V Německu je rozpočtový výbor s jednotlivými ministerstvy fakticky v trvalém styku prostřednictvím pravidelných setkání a zpráv o výdajích, jež jednotlivá ministerstva podávají. Takovéto časté konzultace mezi exekutivou a parlamentními výbory o rozpočtových politikách a jejich realizaci, které probíhají mimo stresující prostředí charakteristické pro diskuze a debaty související s přípravou každoročního rozpočtu, jsou velmi pozitivní. Poskytují exekutivě efektivní mechanismus pro široké konzultace týkající se přiměřenosti jednotlivých politik a posilují schopnosti zákonodárné moci zkoumat rozpočet a fiskální politiku vlády.

5. Schvalování závěrečných účtů

V každé demokratické zemi se kruh rozpočtových pravomocí parlamentu uzavírá schválením závěrečného účtu a zprávou nejvyššího kontrolního úřadu, který v řadě případů formálně stvrzuje státní závěrečný účet. Důležitým rysem nejvyššího kontrolního úřadu je, že je zodpovědný pouze parlamentu, je

nezávislý na vládě nebo jiných politických útvech a má vysokou profesionální úroveň. Role vnějšího auditu a nejvyššího kontrolního úřadu je diskutována v kapitole 14.

C. Rozdělení kompetencí mezi jednotlivými úrovněmi vlád

Tato kniha je soustředěna na výdaje na úrovni centrální státní správy. Je však třeba vzít v úvahu i některé klíčové problémy týkající se fiskálních vztahů mezi centrální vládou a nižšími úrovněmi vlády. Jak je uvedeno v kapitole 1, každá jednotka vlády (centrální vláda, země, obec atd.) by měla mít svůj vlastní rozpočet schvalovaný v souladu s ustanoveními danými ústavou nebo zákonem. Mezi centrálním rozpočtem a rozpočty nižších úrovní vlády však existují silné vazby. Navíc politiky orgánů nižších úrovní vlády (dále místních vlád) mají v oblasti výdajové, daňové a dluhové významné dopady na celkový fiskální a hospodářský výkon země. Podoba a realizace těchto politik se proto přímo týkají ústřední vlády, a zejména ministerstva financí.

1. „Fiskální federalismus“ – klíčové otázky

Míra pravomocí a rozsah odpovědností svěřených místním orgánům, stanovení výdajů místních orgánů a jejich možnosti vypůjčovat si a úpravy týkající se vybírání příjmů anebo sdílení příjmů by měly být „ušity na míru“ poměrům v dané zemi; závisejí také na mnoha faktorech politického charakteru.

Z hlediska efektivnosti říká Oatesův „teorém decentralizace“, že „každá veřejná služba by měla být poskytována útvarem řídicím nejmenší možné geografické území, na němž mohou být náklady a přínosy poskytování služby internalizovány“ (viz Shah, 1994). V souladu s tímto principem by měly zdaňovat, vydávat peníze a vykonávat regulační funkce nižší úrovně vlády, pokud neexistují přesvědčivé důvody k tomu, aby tyto funkce byly svěřeny úrovní vyšší. Obdobně je organizována Evropská unie: ta přijala obecný princip „subsidiarity“ k definování oblastí, ve kterých mohou členské státy jednat nezávisle, tj. ve kterých neplatí *acquis communautaire*.

Decentralizace je velice složitá problematika, a to jak v obecné rovině, tak ve vztahu k řízení veřejných výdajů. Je obecně žádoucí jak z hlediska efektivnosti, tak z hlediska místní odpovědnosti. Tato kritéria musejí být porovnávána s jinými kritérii, jako jsou prostorové externality, úspory plynoucí z rozsahu činností, obecná fiskální efektivita (např. velkorysejší veřejné služby poskytované v jedné oblasti budou lidi motivovat k tomu, aby se tam přestěhovali, a to dokonce i tehdy, když v této oblasti nejsou pracovní příležitosti), spravedlnost mezi regiony a přerozdělovací zodpovědnost státu. Při rozdělování výdajů mezi jednotlivé úrovně vlády musí být vzata v úvahu administrativní kapacita místních orgánů a dále s decentralizací spojené náklady na administrativu a dodržování předepsaných postupů. Nemohou být ignorovány ani politické otázky a v řadě zemí ani etnické nebo národnostní problémy.

Uvedenými otázkami se zabývá literatura věnující se fiskálnímu federalismu; poskytuje jak hypotetické, tak i skutečné příklady rozdělení výdajových zodpovědností⁹. Uvádí rovněž různé a do určité míry vzájemně si protirečící názory na žádoucí stupeň decentralizace. Obecně se připouští potřeba určitého posílení fiskální decentralizace. Mnozí komentátoři však podtrhují riziko ztráty kontroly nad výdaji, nárůstu korupce a neefektivností ve využívání zdrojů, které mohou z uspěchané anebo přehnané decentralizace vyplynout, a to dokonce i v případech, kdy je tato decentralizace z jiných hledisek odůvodněná (viz Prudhomme, 1994).

Úpravy týkající se daní a příjmů by měly být v souladu s rozdělováním výdajů a měly by brát v úvahu otázky efektivnosti při správě daní. Tyto úpravy mohou zahrnovat: (1) přidělování určitých daní místním orgánům, (2) sdílení daní, (3) rozdělení výnosu jedné nebo více daní mezi místní orgány, (4) nepod-

míněné dotace nebo transfery z centrální úrovně, (5) podmíněné dotace nebo transfery poskytované za určitých podmínek nebo při dodržení určitých standardů v poskytování služeb a (6) účelové dotace na vymezené účely nebo projekty.

2. Obecné principy

Ať je stupeň decentralizace vhodný pro danou zemi jakýkoliv, obecný rámec, jenž určuje vztahy mezi ústředními a místními orgány a úpravy týkající se rozpočtových vztahů, by měl být jasný a zajišťovat efektivní fungování těchto orgánů. Vztahy mezi různými úrovněmi vlády by měl řídit právní rámec. Není však možné připravit pro každou situaci psaný zákon nebo smlouvu. Pro zajištění hladkých fiskálních vztahů mezi jednotlivými orgány jsou proto důležité mechanismy řešení sporů. Ty mohou působit prostřednictvím specializovaných institucí. V Německu přispívá ke koordinaci politik mezi jednotlivými orgány druhá komora parlamentu a zástupci jednotlivých zemí. V mnoha státech jsou obvyklé specializované odvětvové koordinační rady.

Co se týká transparentnosti a efektivnosti řízení,

- každá úroveň vlády by měla mít jasně vymezené odpovědnosti, a to bez ohledu na to, jaké odpovědnosti má exekutiva jako celek. Obecně by nemělo docházet k překrývání odpovědností; obzvláště problematické jsou dlouhé „souběžné seznamy“ sdílených odpovědností;
- úpravy týkající se fiskálních vztahů a sdílení příjmů mezi centrálními a místními orgány by měly být stabilní a předvídatelné. Mohou být čas od času měněny, ale nemělo by docházet ke každoročnímu novému dohadování;
- místní orgány potřebují mít k dispozici spolehlivý odhad disponibilních příjmů ještě před zahájením přípravy svých rozpočtů. V některých tranzitivních zemích musejí místní orgány se sestavením svého vlastního rozpočtu čekat na dokončení návrhu rozpočtu ústřední vlády. Tento nedostatek předvídatelnosti je překážkou jak efektivnosti, tak finančního řízení na místní úrovni. Bez znalosti o úrovni zdrojů, které jim mají být převedeny, nemohou místní orgány přizpůsobit své výdaje očekávaným fiskálním omezením. Predikce příjmů by tedy měly být předávány místním orgánům hned, jakmile jsou vypracovány, a odhady dotací místním rozpočtům musejí být připraveny v prvních fázích rozpočtového procesu;
- nezbytné jsou pobídky pro zvýšení efektivnosti poskytování služeb na místní úrovni. Pokud místní orgány dosáhnou úspor ve veřejných výdajích nebo zlepší vlastní výběr daní, centrální vláda jim často sníží své dotace. To může na místní úrovni vytvořit zvrácené stimuly. Zváženo by mělo být řešení, kdy by místním orgánům byl poskytován podíl na všech úsporách, kterých docílí zvýšením efektivnosti;
- mohlo by být žádoucí dohodnout víceleté „smlouvy“ mezi centrálními a místními orgány, které by se týkaly jak rozdělování výdajů, tak uspořádání příjmů (sdílení daní, dotace atd.). Tyto dohody by mohly, pokud by to bylo namístě, zahrnovat minimální standardy pro služby poskytované místními orgány. Měly by transparentním způsobem definovat vztahy a stanovit postupy týkající se dohledu a kontroly;
- obecný zákon by měl pro místní orgány stanovit standardní účetní a rozpočtová pravidla.

Co se týká kontroly výdajů a strategické alokace zdrojů,

- fiskální cíle by měly být stanoveny ve vztahu ke všem výdajům vládního sektoru (viz kapitola 5);

- rozdělování příjmů by mělo probíhat plně v souladu s rozdělováním výdajů. Místním orgánům by měly být přiděleny dostatečné zdroje tak, aby mohly plnit své povinnosti. Jsou-li na místní orgány převáděny nové povinnosti nebo kompetence, měly by jim být poskytnuty dodatečné finanční prostředky. Naopak jsou-li místní orgány některých povinností nebo kompetencí zbaveny, měly by jim být transfery odpovídajícím způsobem kráceny;
- přenášení fiskálního deficitu na nižší úroveň vlády by nemělo být dovoleno (vyhnout se tomuto problému by mělo pomoci definování fiskálních cílů pro celý vládní sektor). Při vyrovnávání svého rozpočtu by se centrální vláda měla vyhnout přesouvání svých finančních problémů na místní orgány realizovanému pomocí škrtů v příslušných transferech nebo pomocí nekompenzovaného zvýšení rozpočtovaných výdajů. Pokud by tak naopak učinila, vedlo by to buď k tomu, že by se nezměnily celkové požadavky na výpůjčky vládního sektoru, anebo k tomu, že by došlo k vytváření nedoplatků;
- pro kontrolu zadlužování místních orgánů je nutný zvláštní mechanismus (viz část 3 níže);
- pro případy, kdy místní orgány přecherpají rozpočet nebo nahromadí nedoplatky, by měl zákon stanovovat sankce nebo mimořádná opatření. Místní orgány by například mohly být přinuceny škrtat výdaje nebo zvýšit daně anebo by místní rozpočty mohly být na omezenou dobu až do stabilizace situace předány do správy vlády centrální;
- zásadní důležitost má zdravý systém výkaznictví a účetnictví. Finanční operace místních rozpočtů by měly být konsolidovány s operacemi centrální vlády. Systém provádění rozpočtu, interní (manažerské) kontroly a interního auditu platný pro místní orgány by měl být obdobný systému vlády centrální. V ideálním případě by měl být regulován ministerstvem financí;
- pro účely analýzy politik (stejně jako stanovení cílů na úrovni celého vládního sektoru) je nezbytné konsolidovat výdaje různých úrovní vlády. V mnoha zemích by bylo velmi obtížné zjistit, kolik se vynakládá na klíčové funkce, jako je například vzdělání a zdravotnictví, pouze na základě účtů centrální vlády. K tomuto účelu by měly místní orgány a centrální vláda mít společnou funkční a ekonomickou klasifikaci výdajů založenou na mezinárodních standardech (viz kapitola 4).

3. *Kontrola zadlužování místních orgánů*¹⁰

Jak je rozebráno v kapitole 5, fiskální cíle, jako jsou například celkový veřejný přebytek nebo deficit a požadavky na čisté veřejné zadlužení, by měly být stanoveny pro celý vládní sektor. Centrální vláda může řídit svůj deficit při přípravě rozpočtu a pak přímo pomocí procedur, které jsou stanoveny pro kontrolu plnění rozpočtu. Vzhledem k tomu, že místní orgány mají své vlastní rozpočty, potřebuje obvykle centrální vláda pro kontrolu každého deficitu, který vyvolají místní orgány, zvláštní nástroj. Podle stupně decentralizace spočívají tyto nástroje v dotačních mechanismech, fiskálních cílech stanovených zákonem a přímé kontrole zadlužování. Účinnějším nástrojem je kontrola zadlužování; zajišťuje, aby čisté zadlužování, a tudíž i deficit pokladních operací, byly v souladu s fiskálními cíli.

Mnoho členských zemí EU přijalo „zlaté pravidlo“, které omezuje zadlužování místních orgánů pouze na zadlužování z titulu investic (např. Německo). Nadto některé členské země EU kromě „zlatého pravidla“ vytvořily i další kontroly zadlužování (např. Velká Británie). Některé země dovolují krátkodobé zadlužení z důvodu zajištění likvidity, ale obecně stanoví, že tento dluh musí být splacen do konce každého fiskálního roku.

V tranzitivních zemích stupeň rozvoje finančních trhů a slabost systému veřejné informovanosti centrální vládě nedovolují, aby se při kontrole dluhových politik místních orgánů spoléhala pouze na discip-

linující roli trhů. Zlaté pravidlo je pro místní rozpočty obecně žádoucí, avšak k tomu, aby bylo zajištěno dodržování fiskálních cílů, mohou být potřebné i dodatečné kontroly nebo dodatečná pravidla.

Přímé kontroly vypůjčování si mohou mít různé formy – například roční stropy zadlužení, předběžné schvalování jednotlivých výpůjček anebo centralizace veškerých dluhových operací místních rozpočtů prostřednictvím ministerstva financí nebo centrální banky anebo obou těchto orgánů. Při vytváření procedur kontroly zadlužování místních orgánů je třeba vzít v úvahu dvě okolnosti. Za prvé, cíl posílení decentralizace a odstraňování byrokratických procedur hovoří pro vytvoření systému, který by – alespoň pro tuzemské výpůjčky – spočíval spíše na obecných pravidlech platících pro místní orgány než na předběžné kontrole jednotlivých operací orgánem ústředním. Za druhé, pravidla by měla být vytvořena takovým způsobem, aby se předešlo vytváření cest pro jejich obcházení, jako je například chybná klasifikace výdajů anebo vytváření ad hoc fondů pro výpůjčky¹¹. Mohou být například založena na poměru současné a předpokládané úrovně dluhu ve vztahu k příjmům. Některé země stanoví detailní kritéria, jejichž splnění je podmínkou toho, aby si místní orgány směly vypůjčit¹². Tato kritéria jsou založena na rozumnosti politik a na administrativních procedurách a na povaze projektů, které mohou být prostřednictvím výpůjček financovány.

Ve vztahu k externímu zadlužování je centrální koordinace zahraniční dluhové politiky nutná. V úvahu musí být brán jeho vliv na platební bilanci. Vstupy na zahraniční kapitálové trhy a jednání s mezinárodními finančními institucemi musejí být koordinovány. Navíc i zahraniční věřitelé, půjčují-li místním orgánům, vyžadují obvykle explicitní nebo implicitní garanci centrální vlády. Proto by – jako minimální požadavek – výpůjčky místních orgánů v zahraničí měly být v souladu s podmínkami stanovenými centrální vládou.

D. Právní rámec

1. Složky právního rámce

Právní rámec pro rozpočtový proces týkající se veřejných rozpočtů je vytvářen několika úrovněmi: ústavou, rozpočtovými pravidly jednotlivých úrovní vlád a s nimi spojenými zákony (např. o účetnictví, o řízení veřejného dluhu, o řízení státní pokladny, o finanční kontrole, o vnějším auditu a o financování místních orgánů), ročním zákonem o rozpočtu a dodatečnými rozpočty a dále finančními vyhláškami a pokyny.

Ústava v zásadě pojednává o nejobecnějších principech veřejných financí. Zahrnuje například: (1) požadavek, aby všechny veřejné prostředky prošly veřejnými rozpočty a nemohly být použity bez svolení zákonodárné moci, (2) finanční vztahy mezi centrální a místní úrovní vlády a (3) rozdělení pravomocí v rozpočtovém procesu mezi mocí zákonodárnou a výkonnou. Pokud tyto principy nejsou vyjasněny ústavou, měl by je řešit zákon o rozpočtových pravidlech.

Zákon o rozpočtových pravidlech¹³ poskytuje nezbytný právní základ pro všechny klíčové úlohy a vztahy popsané v této kapitole a dále závazné principy pro řízení rozpočtu a pro jeho audit. V některých zemích (např. v USA) jsou tyto fiskální postupy namísto jedním zákonem o rozpočtových pravidlech řízeny zákony několika, které se týkají jednotlivých zvláštních oblastí. Velká Británie a několik dalších zemí s právním systémem založeným na britské tradici *common law* mají řadu finančních předpisů a účetních směrnic, ale nemají zákon o rozpočtových pravidlech. Silně se spoléhají na zavedenou úřední praxi a parlamentní procedury coby základ rozpočtového procesu. Naproti tomu země, které vycházejí z římského práva, jako např. Francie, Německo a Itálie, široce kodifikovaly své právní rámce a svá rozpočtová pravidla. Tranzitivní země se na svou předchozí úřední a právní praxi spoléhat nemohou a musejí pro fiskální postupy zavést závazná pravidla. Měly by proto zvolit druhý z uvedených postupů a vymezit své fiskální postupy zákonem o rozpočtových pravidlech, který by vyhovoval nejvyšším současným standardům.

Tranzitivní země mohou zákon o rozpočtových pravidlech s úspěchem použít k řešení některých slabých míst v řízení a kontrole rozpočtu. Například ve vztahu k centrální vládě by tento zákon měl řešit následující otázky: (1) rozsah zvláštních pravomocí a oprávnění svěřených ministerstvu financí, které často nebývají dostatečně vymezeny, (2) vymezení úlohy moci zákonodárné a moci výkonné a (3) úpravy týkající se provádění ročních zákonů o rozpočtu.

Ve vztahu k místním orgánům je vhodné dát přednost takové úpravě otázek místních rozpočtů ohledně rozdělení pravomocí týkajících se daní a výdajů, která by byla stanovena ve zvláštním zákoně. Ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech se mohou soustředit na kontrolu výpůjček a na požadavky týkající se výkaznictví. V některých zemích bývalého Sovětského svazu zahrnuje zákon o rozpočtových pravidlech podrobná ustanovení týkající se přípravy rozpočtů oblastí a okresů a jejich konsolidace do státního rozpočtu. V praxi jsou však tyto úrovně vlády spíše dekoncentrované útvary než místní samosprávné jednotky.

V závislosti na právních tradicích uvádějí některé země méně podrobností v zákoně o rozpočtových pravidlech a více v prováděcích předpisech a úředních postupech, v jiných zemích je tomu naopak. Obecně je vhodnější omezit zákon o rozpočtových pravidlech na klíčová dlouhodobě důležitá ustanovení a další pravidla definovat v prováděcích předpisech a metodických předpisech, které mohou být při změně okolností snáze upraveny. Základní ustanovení, která musí rozpočtová legislativa obsahovat, jsou rozebrána níže. Obecně však jejich pokrytí zákonem o rozpočtových pravidlech na straně jedné a prováděcími předpisy na straně druhé a míra podrobností zahrnutých do zákona o rozpočtových pravidlech musejí být definovány v souladu s obvyklou národní praxí.

2. Základní ustanovení rozpočtové legislativy¹⁴

Schéma 2.1 shrnuje hlavní prvky zákona o rozpočtových pravidlech. Ty mohou být rozděleny do tří hlavních oblastí: obecné principy, otázky týkající se přípravy rozpočtu a otázky týkající se plnění rozpočtu a auditu. Aby bylo zajištěno obecné pochopení rozpočtových principů, měl by zákon o rozpočtových pravidlech obsahovat oddíl, v němž by byly definovány použité termíny a pojmy.

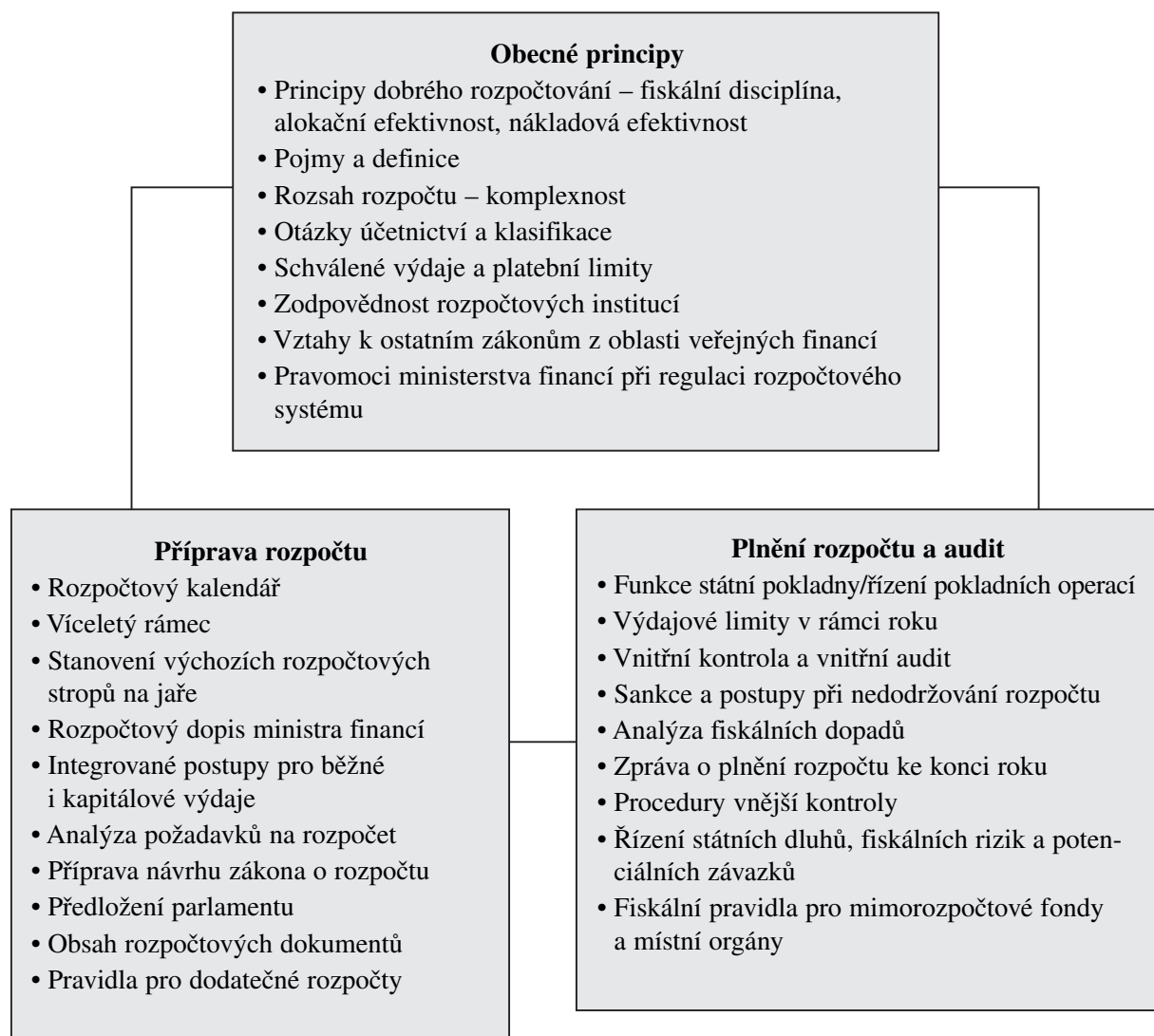
a) Základní principy

Zákonem o rozpočtových pravidlech by měly být jasně deklarovány principy jednotnosti a univerzality. Princip jednotnosti vyžaduje, aby příjmy i výdaje byly předkládány v jednom dokumentu, princip univerzality pak vyžaduje, aby byly v tomto dokumentu předkládány všechny příjmy a výdaje. Oba tyto principy mají pro strategické využívání zdrojů a fiskální disciplínu zásadní význam.

Zákon o rozpočtových pravidlech by měl rovněž:

- vymezit účty státu, na něž musejí být ukládány všechny veřejné prostředky, a účty, z nichž lze hradit – se souhlasem parlamentu – výdaje. Všechny příjmy státu by měly být poukazovány buď na jediný účet, anebo na účty pod jednotnou gescí (ministerstvo financí/státní pokladna). Správa některých účtů nebo podúčtů může být tímto gestorem svěřena výdajovým ministerstvům, ovšem za přísných podmínek specifikovaných finančními předpisy. Pravidelně musejí být sestavovány konsolidované finanční výkazy;
- omezit vytváření zvláštních nebo mimorozpočtových fondů pouze na výjimečné případy *povolené zvláštním statutem* a stanovit, že výdaje a příjmy těchto fondů jsou zahrnovány do rozpočtu a předkládány v souladu se standardní klasifikací společně s příslušnými finančními výkazy.

Schéma 2.1 HLAVNÍ PRVKY ZÁKONA O ROZPOČTOVÝCH PRAVIDLECH



b) Rozpočtová klasifikace a definice rozpočtového schodku/přebytku

Zákon o rozpočtových pravidlech by měl stanovit, že klasifikace příjmů, výdajů a financujících transakcí a způsob účetnictví jsou stanoveny předpisy, které jsou v gesci ministra financí (viz také odstavec k). V zájmu upevnění své role z hlediska makroekonomických politik by měl rozpočet poskytovat jasný obraz fiskální situace založený na jasných analytických definicích. K tomuto účelu by zákon o rozpočtových pravidlech měl obsahovat:

- definice hlavních položek příjmů a výdajů, které mají být zahrnuty do odhadů (například daňové příjmy musejí být odděleny od nedaňových příjmů a splácení jistiny dluhu od splácení úroků);
- definice schodku/přebytku. V zemích usilujících o vstup do Evropské unie by měl být deficit definován nejlépe podle standardů EU (ESA95). Skutečnost, že půjčky poskytnuté vládou jsou při rozpočtu schodku „pod čarou“, neznamená, že by neměly být rozpočtovány;

- ustanovení příkazující, že limit schodku musí být výslovně uveden v ročním zákoně o státním rozpočtu (nebo v zákoně o dotacích).

c) Pravomoci ministerstva financí v oblasti řízení rozpočtu

Jak bylo řečeno výše, musí mít ministerstvo financí dostatečné pravomoci a dostatečně kvalifikované zaměstnance k tomu, aby mohlo vykonávat své funkce. Finanční legislativa by tedy měla stanovit, že ministr financí odpovídá za:

- dohled nad přípravou ročního rozpočtu, nad všemi bankovními účty státu, nad příjmy a výdaji fondů, nad všemi pohledávkami a závazky na centrální úrovni a že podepisuje veškeré půjčky a výpůjčky státu,
- zabezpečení toho, že výdaje a navrhované financování jsou usměrňovány v rámci limitů stanovených ročním zákonem o rozpočtu,
- přezkoumání všech návrhů na výdaje nebo financování a za formulaci doporučení v daných věcech před schvalováním v zákonodárných orgánech,
- vázání výdajů (se souhlasem vlády), pokud objem vybraných příjmů nepostačuje ke krytí výdajů,
- vyžadování informací a výkazů týkajících se všech operací s veřejnými prostředky (dokonce i tehdy, jsou-li vytvořeny mimo rámec rozpočtu).

d) Výdajové položky rozpočtu

Zákon o rozpočtových pravidlech a další finanční předpisy musejí určit způsob schvalování využití veřejných prostředků. Měly by obsahovat ustanovení týkající se následujících oblastí:

- stupně volnosti výkonné moci při přesouvání prostředků mezi rozpočtovými tituly nebo pravidla pro přesuny mezi rozpočtovými položkami. Jak bylo zmíněno výše, hranice mezi sférami odpovědnosti moci výkonné a moci zákonodárné je definována buď zákonem o dotacích odděleným od rozpočtu, anebo pravidly určujícími stupeň volnosti výkonné moci v měnění rozpočtu přesouváním prostředků mezi kapitolami, případně oběma způsoby. Zákon o rozpočtových pravidlech může poskytnout výkonné moci určitý stupeň flexibility pro provádění transferů mezi položkami nebo kapitolami, ale tato flexibilita by měla být řádně vymezena tak, aby se ve fázi realizace rozpočtu předešlo změnám cílů jednotlivých politik, které jsou jasně stanoveny schváleným rozpočtem. Úroveň flexibility by ve značné míře měla záviset na stupni agregace položek;
- schválené výdaje jsou výdajovými limity na bázi plateb pro účely stanovené v ročním zákoně o rozpočtu. Mohou však existovat zvláštní ustanovení ke krytí určitých povinných výdajů, jako je obsluha dluhu, nebo pro vlastnické fondy spojené s prodejem zboží a služeb;
- časový limit, ve kterém mohou jednotlivé orgány peníze utratit; ten by měl obecně končit na konci rozpočtového roku. V zemích s dobrou fiskální disciplínou lze uvažovat o převodu investičních výdajů a případně malé části běžných výdajů do následujícího období. To je ku prospěchu efektivní alokace zdrojů. V těchto případech ovšem musí finanční předpis upřesnit pravidla, která k převodu zmocňují; tento předpis by měl být předkládán k předběžnému schválení ministerstvu financí (viz kapitola 7);

- rezervy na nepředvídané výdaje zahrnuté do rozpočtu, které mohou pokrývat naléhavé výdaje, nepředvídané výdaje anebo zvýšení nároků. Měly by být používány při dodržení přísných podmínek a jejich použití by mělo být v plném rozsahu oznamováno parlamentu. Jejich výše by měla být omezena na malý podíl celkových výdajů. Měly by být vynakládány (anebo příslušné prostředky převáděny do jiné položky) v gesci ministerstva financí;
- zvláštní ustanovení pro rozpočtování a kontrolu utajovaných činností státu;
- zvláštní ustanovení pro zajištění pokračování normálních činností státu, pokud nebyl roční zákon o rozpočtu schválen parlamentem před začátkem rozpočtového roku (stanovena může být např. jedna dvanáctina rozpočtových výdajů loňského roku na měsíc);
- ustanovení pro řízení závazků směřujících do budoucnosti pomocí „oprávnění k přijetí závazků směřujících do budoucnosti“, pokud jsou taková oprávnění zahrnuta do rozpočtu.

e) Příjmy

Právo státu vybírat příjmy (daně, pokuty, různé poplatky) by mělo být dáno zákonem. V řadě zemí jsou tato práva stanovena ročním zákonem o rozpočtu. Zákon o rozpočtových pravidlech by měl obsahovat ustanovení, že závazek vůči státu nebude prominut bez výslovného nebo delegovaného svolení ministra financí. Ministr financí by měl o těchto daňových výdajích podávat zprávu parlamentu a tyto výdaje by měly být podrobeny auditu.

f) Předkládání rozpočtu parlamentu a postup při jeho schvalování

Zákon o rozpočtových pravidlech a další finanční předpisy by měly stanovit:

- lhůtu, ve které musí výkonná moc předložit návrh rozpočtu parlamentu;
- lhůtu, ve které musí parlament rozpočet schválit;
- základní požadavky týkající se formy a obsahu rozpočtu;
- požadavky na stanovení fiskálních cílů (např. procento deficitu a dluhu) pro rozpočtový rok;
- požadavky na předložení střednědobé makroekonomické strategie vlády a cílů její hospodářské politiky současně s rozpočtem. Tyto dokumenty potvrzují politické závazky vlády, ale nemají závazný charakter zákona. Vzhledem k obtížnosti navržení realistického a udržitelného cíle bude stanovení střednědobých limitů deficitu rozpočtu zákonem ve většině zemí obtížné (viz Allan, 1994);
- ustanovení upravující parlamentní rozpravy a pravomoci parlamentu rozpočet měnit;
- ustanovení určující, že rozhodnutí zákonodárského orgánu nebo exekutivní rozhodnutí, která zvyšují výdaje, nabývají účinnosti pouze tehdy, jsou-li tyto výdaje zahrnuty do schváleného rozpočtu nebo jeho doprovodných dokumentů;
- ustanovení týkající se předkládání dodatečných rozpočtů. Jak je diskutováno v kapitole 6, měl by být počet změn v rozpočtu v průběhu fiskálního roku velice omezený. Pokud je za výjimečných okolností vláda nucena provést změnu rozpočtu, měl by být tento revidovaný rozpočet v určené lhůtě předložen ke schválení parlamentu.

g) Příprava rozpočtu

Jak bylo řečeno výše, ministerstvo financí by mělo mít pravomoci ke koordinaci přípravy rozpočtu. Formulace požadavků na rozpočet ze strany výdajových orgánů by měla být založena na seznamech priorit vládních politik a cílů fiskální politiky a na podrobných východiscích a pokynech vydávaných ministerstvem financí vždy na jaře coby „rozpočtový dopis“. Zákon o rozpočtových pravidlech by měl zavázat rezortní ministerstva k tomu, aby směrnice a pokyny, které jsou formulovány ministerstvem financí v tomto rozpočtovém dopise, dodržovaly. Ministerstvo financí by mělo mít pravomoci ke stanovení směrnic pro vyhodnocování investičních programů v rámci celkových rozpočtových priorit. Dotace poskytované ze státního rozpočtu veřejným podnikům by měly být předmětem zvláštních směrnic. Finanční předpisy by rovněž měly obsahovat termíny pro předkládání rozpočtu parlamentu (viz odstavec f výše).

h) Realizace rozpočtu

Ve vztahu k plnění rozpočtu by zákon o rozpočtových pravidlech měl obsahovat následující ustanovení (z nichž některá dají ministru – nebo ministerstvu – financí zmocnění vydávat podrobnější předpisy k otázkám, jež se týkají finančního řízení veřejných prostředků):

- ustanovení, že ministerstvo nemůže provést výdaj bez oprávnění vydaného ministrem financí (např. rozvržení výdajových položek, plánů plnění rozpočtu, platebního oprávnění atd.),
- požadavky na plnění rozpočtu a stanovení výdajových limitů na bázi plateb v rámci roku,
- ustanovení zmocňující ministerstvo financí k vydání předpisů, jež se týkají převodů mezi rozpočtovými tituly v rámci téže položky nebo kapitoly, a pravomoci rezortních ministerstev na jedné straně a ministerstva financí na straně druhé k povolování těchto převodů,
- ustanovení ukládající ministru financí povinnost informovat prostřednictvím vlády parlament o jakýchkoliv větších změnách, které byly provedeny v rozpočtu, a rovněž povinnost informovat takto parlament, pokud je jasné, že za realizovaných politik a hospodářských podmínek je pravděpodobné, že stanovený deficit bude překročen,
- ustanovení ukládající, aby zprávy o sledování výdajů, příjmů a dluhu státního rozpočtu a místních rozpočtů byly vydávány měsíčně a připravovány podle směrnic vydaných ministerstvem financí,
- ustanovení, které ministru financí ukládá předkládat parlamentu pololetní zprávu o plnění rozpočtu,
- postupy při vázání výdajů (viz odstavec c) výše),
- ustanovení definující zodpovědnost státní pokladny za finanční realizaci rozpočtu,
- ustanovení definující odpovědnosti vnitřní kontroly, zejména v oblasti zajištění dodržování oprávnění, jež se týkají rozpočtu a předpisů o veřejných zakázkách a dále předcházení zneužívání prostředků a špatného hospodaření s aktivy,
- ustanovení o vnitřní kontrole.

i) Vládní výpůjčky a poskytování záruk

V oblasti vládních výpůjček a poskytování záruk by zákon o rozpočtových pravidlech měl obsahovat následující ustanovení:

- Pouze ministr financí má oprávnění si vypůjčovat a poskytovat záruky. Ostatní ministři nejsou oprávněni jednat o výpůjčkách, pokud k tomu nemají od ministra financí mandát.
- Výpůjčky mohou být sjednávány pouze na částky nepřesahující rámec finančních limitů stanovených ročním zákonem o rozpočtu.
- Vláda může prostřednictvím ministra financí poskytovat záruky za dluh soukromých nebo veřejných společností, a to za určitých podmínek, jako jsou např.: (1) záruky nebo roční strop pro záruky musejí být schváleny parlamentem; (2) všechny záruky jsou předkládány parlamentu a zveřejňovány v úředním věstníku; (3) možné závazky splatné v daném finančním roce jsou vykazovány jako příloha k ročním odhadům a do odhadů je zahrnována rezervní položka k pokrytí možných ztrát a (4) ministerstvo financí vede registr všech potenciálních závazků státu.
- Stát neručí za dluh svých autonomních jednotek s výjimkou výpůjček, za něž poskytl záruku, nebo částek, které je povinen vyplácet ze zákona.
- Přísná pravidla pro kontrolu výpůjček na místní úrovni.

j) Bankovní a finanční aktiva

Ministr financí by měl být odpovědný za zakládání a rušení všech bankovních účtů ústřední vlády a dále buď přímo za provádění operací na těchto účtech, anebo za dohled nad těmito operacemi.

k) Finanční zprávy a audit finančních operací

Ministr financí by měl připravovat příslušné zprávy a předkládat finanční dokumenty orgánu vnějšího auditu, obvykle nejvyššímu kontrolnímu úřadu. Do zákona o rozpočtových pravidlech by měla být zahrnuta následující ustanovení:

- Ministerstvo financí je povinno připravit konsolidovaný výkaz o finanční pozici státu a výkazy za každý z centrálních státních finančních fondů za daný finanční rok. Připravované výkazy by měly obsahovat minimálně: (1) finanční pozici na začátku a na konci roku, (2) příjmy a výdaje (ve srovnání s rozpočtovanými), (3) výpůjčky v daném roce a celkové výpůjčky k danému datu, (4) potenciální závazky podle stavu ke konci roku, (5) mimořádná opatření, ke kterým se v průběhu roku přistoupilo, a (6) srovnatelná výsledná čísla za předchozí finanční rok.
- Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý na výkonné moci a zodpovědný za audit veškerých veřejných prostředků, aktiv, účtů a dalších finančních záznamů.
- Státní pokladna je povinna předkládat dva měsíce po ukončení rozpočtového roku Nejvyššímu kontrolnímu úřadu závěrečný účet.
- Nejvyšší kontrolní úřad je povinen vydat v určené době kontrolní zprávu o státních finančních výkazech.

- Ministr financí musí předložit parlamentu roční finanční zprávu společně s kontrolní zprávou.
- Způsob účetnictví je předepsán předpisy v gesci ministra financí. Nejvyšší kontrolní úřad by v dohodě s ministerstvem financí měl stanovit oficiální účetní postupy pro přípravu státních finančních výkazů.
- Ministerstvo financí stanoví pro ministerstva a organizace závislé na státním rozpočtu požadavky týkající se ročních finančních výkazů a operativních hlášení.

l) Odpovědnost a sankce

Do zákona o rozpočtových pravidlech by měl být zahrnut obecný oddíl týkající se odpovědnosti a sankcí, jenž by vyžadoval dodržování ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech a ročních zákonů o rozpočtu. Tento oddíl by měl jasně definovat příslušnou zodpovědnost rezortních ministerstev a ministerstva financí při zajišťování dodržování zákona.

Předpisy by měly uložit státním úředníkům povinnost hlásit podezření z nezákonného jednání a stanovit odstupňovaný soubor administrativních postihů za narušení rozpočtové legislativy. Aby byl systém sankcí prakticky využitelný, musí odpovídat míře zneužití. V některých tranzitivních zemích pokrývá systém sankcí pouze „trestné činnosti“, a je tudíž těžko použitelný v případech méně vážných přečinů.

m) Místní úrovně vlády

Podrobná ustanovení týkající se rozpočtového procesu a postupů finančního řízení na jednotlivých místních úrovních vlády a na druhé straně často složité fiskální vztahy mezi ústřední úrovní a úrovněmi místními je třeba popsat ve zvláštních právních aktech. Přesto však zákon o rozpočtových pravidlech by měl obsahovat ustanovení o:

- základních principech finančního řízení, vnitřní a vnější kontroly a o úpravě sdílení příjmů, pokud existuje,
- omezení výpůjček,
- metodikách a klasifikaci rozpočtového účetnictví tak, aby byly provázané a společné pro všechny úrovně vlády.

n) Definice jednotek státu

Rozpočtová legislativa by měla definovat rozdíl mezi orgány, které vykonávají funkce na centrální úrovni vlády (organizace centrální vlády), a těmi, které působí nezávisle (organizace veřejného sektoru). Měla by definovat různé třídy rozpočtových institucí, organizací a podniků, pravomoci k jejich zřizování a rušení a pravidla pro finanční řízení a kontrolu subjektů v rámci každé z těchto tříd.

o) Problematika rozpočtu EU

V kandidátských zemích je nezbytné vytvořit právní základnu pro řízení a kontrolu finančních toků mezi rozpočtem země a rozpočtem EU, pro fungování Národního fondu^{3*} a pro rozdělení pravomocí, jež vyplývají z Memoranda o porozumění mezi příslušnými zeměmi a Evropskou komisí. Právní rámec by měl stanovit, že veškeré výdaje z Národního fondu jsou zahrnuty do rozpočtu v souladu se standardní kla-

sifikací a jsou předmětem stejného zkoumání a kontroly jako jiné výdaje. Ve všech členských zemích EU jsou rozpočtové toky ve vztahu k EU tímto způsobem plně integrovány do národního rozpočtu.

POZNÁMKY

1. Převzato z větší části od O'Toole (1997). Výraz „ministerstvo financí“, jak je používán v této kapitole, se rovněž může vztahovat k pravomocím a kompetencím ministerstva financí v rámci exekutivní části státu a ve vztahu k parlamentu. Tyto pravomoci jsou vyjádřeny jak ve formálních pravidlech a postupech, tak v neformálních normách chování a kulturních tradicích, které se mohou mezi jednotlivými zeměmi výrazně lišit. Některé tradice a právní systémy přiznávají veškeré pravomoci osobně ministru financí; v jiných zemích vykonává určité pravomoci a kompetence samo ministerstvo svým jménem.
2. V jednotlivých zemích zahrnuje „centrum vládní moci“ i úřad prezidenta a úřad vlády nebo úřad premiéra.
3. V této knize je pojem „kabinet ministrů“ používán k označení skupiny ministrů, které předsedá premiér a která se pravidelně schází k projednávání politiky vlády. Synonymy jsou „kabinet“, „rada ministrů“ a „vláda“.
4. Například ve Francii plní tuto úlohu Generální sekretariát vlády, ve Velké Británii Úřad vlády.
5. Ahmad, Kennedy a Klering (1995)
6. Viz diskuzi v Alesinovi a Perottim (1996).
7. třídění Krafchika a Wehnera (1998)
8. Viz von Hagen a Harden (1996), von Hagen (1992), Milesi-Ferretti (1996).
9. Viz např. Shah (1994) a Ter-Minassian (1997).
10. Viz Ter-Minassian (1997).
11. V Číně místní orgány ze zákona nesmějí hospodařit s deficitem nebo si půjčovat od místních poboček Čínské lidové banky. Místní orgány si však půjčují nepřímou, a to především tak, že zakládají finanční společnosti, které si půjčují na financování výdajů místních orgánů. Viz Ahmad v Ter-Minassian (1997).
12. Například Korea; viz Chu a Norregaard v Ter-Minassian (1997).
13. V některých zemích (např. ve Francii) mají zákony typu zákona o rozpočtových pravidlech zvláštní ústavní status, jinde je jejich status obdobný jako u ostatních zákonů.
14. Viz Allan (1994).

POZNÁMKY ČESKÉ REDAKCE

- 1.* „Centrum vlády“ může být českém kontextu pojmově ne zcela jasný výraz. V každém státu je konkrétní význam specifický, protože závisí na uspořádání té které země. Např. v Rakousku to je kancléřství, jinde úřad vlády, ale vybavený odlišnými funkcemi, než je tomu v ČR; mohou to být i jiné instituce, které jsou vlastně arbitrem ministrů. V ČR v současnosti (začátek roku 2002) plní tyto funkce kanceláře místopředsedů vlády s vymezeným okru-

hem působností a tzv. předsednictvo vlády (premiér a jeho místopředsedové); jedná se však o ad hoc uspořádání bez institucionální opory (např. v kompetenčním zákoně).

2.* „Horizontálními“ problémy jsou míněny problémy, které protínají horizontálně na té které úrovni vlády různé rezorty.

3* v ČR: Národní fond výdajových a realizačních subjektů (řízený MF)