

TRANSPARENCY INTERNATIONAL - ČESKÁ REPUBLIKA
KOLEKTIV AUTORŮ | ZÁŘÍ 2006

PRŮHLEDNÝ STÁTNÍ ROZPOČET?

KUDY TEČOU A KAM PROSAKUJÍ NAŠE VEŘEJNÉ FINANCE



WWW.TRANSPARENCY.CZ

PRŮHLEDNÝ STÁTNÍ ROZPOČET?

KUDY TEČOU A KAM PROSAKUJÍ NAŠE VEŘEJNÉ FINANCE

OBSAH

Předmluva	9
ČÁST PRVNÍ	
Pavel Kohout: Historie a politické souvislosti veřejných výdajů	17
ČÁST DRUHÁ	
Aleš Krejdl: Veřejné rozpočty a rozpočtový proces v České republice	93
ČÁST TŘETÍ	
Jan Pavel: Kontrola veřejných rozpočtů	169
Slovníček základních pojmů	211

Zpracovali: Kolektiv autorů, Transparency International – Česká republika
Odpovědný redaktor: Adriana Krnáčová
Obálka, grafická úprava a sazba: Michal Hořava pro WMC/Grey
© 2006 Transparency International – Česká republika, www.transparency.cz

ISBN 80-903032-8-5

PŘEDMLUVA

Ve veřejných financích, jak už ze samotného pojmu vyplývá, má veřejnost nezastupitelnou roli. Je však veřejnost dostatečně informována o tom, co se děje s penězi, které všichni platíme v podobě daní, sociálního pojištění a různých poplatků? Víme, na co se tyto zdroje vynakládají a s jakým výsledkem? Možná vás osud vašich daní zajímá, ale máte obavu, že veřejné finance jsou něco složitějšího, čemu normální občan – neekonom – nemůže rozumět. Není to pravda. Správa veřejných peněz není ve skutečnosti o mnoho složitější než řízení rozpočtu domácnosti, které běžně všichni každodenně provádíme.

Transparency International - Česká republika (TIC) již delší dobu upozorňuje na plýtvání a neehospodárné nakládání s veřejnými zdroji, například v oblasti veřejných zakázek. S touto oblastí úzce souvisí i způsob a odpovědnost při nakládání s veřejnými rozpočty, především s jejich výdajovou částí. Jsouce si vědomi netransparentního prostředí v naší zemi, zajímalo nás, jak se konkrétně nakládá se státním rozpočtem a našimi daněmi a zda lze i o státním rozpočtu, jeho tvorbě a kontrole, konstatovat, že je neprůhledný a tudíž náchylný k manipulacím s politickým kontextem. K rozhodnutí zabývat se tímto projektem, nás vedlo přesvědčení, že o tvorbě a procesu státního rozpočtu by měla být informována nejen odborná veřejnost, neboť pouze poučený občan se může kvalifikovaně ptát a požadovat nápravu tam, kde shledává nedostatky.

Věříte, že žádné zboží ani žádná služba nemůže být zadarmo, neboť

všechno něco stojí a každý výdaj státu někdo (daňoví poplatníci) nakonec musí zaplatit? Nebo patříte k těm, kteří sáhnou po zboží s domnělými 10 % navíc, které jsou nabízené zdarma? Domníváte se, že v 21. století s internetem téměř v každé domácnosti by mělo být během několika kliknutí myší každému jasné, kolik stát (tedy my všichni daňoví poplatníci) utrácí ročně například na všelijaké podpory bydlení? Nebo které firmy a organizace získaly v minulém roce státní dotace, v jaké výši, za jakých podmínek a na jaké účely? Jste přesvědčeni o tom, že vláda a parlament by měly dodržovat zákony, které samy navrhly a schválily? Považujete za normální, aby se každý rok z veřejných rozpočtů utrácely desítky miliard korun, aniž by bylo jasné stanovení, co přesně a za jak dlouho se má těmito výdaji dosáhnout, jak a kdo to bude měřit a kontrolovat a kdo a jakým způsobem je za splnění těchto cílů zodpovědný? Jste přesvědčeni o tom, že bez zdravých a efektivních veřejných financí nemůže nakonec zdravě fungovat celá ekonomika? Myslíte, že je užitečné stavět například aquaparky tam, kde jich je v okolí již několik? Komu vlastně patří veřejné finance?

Vidíte sami, že tyto otázky jsou docela jednoduché a pochopitelné. Pokud vás některé z těchto problémů zaujaly nebo vás napadla spousta jiných podobných otázek, věnujte prosím alespoň několik minut přečtení této předmluvy, která stručně shrnuje obsah publikace. Snad se nám podaří zaujmout vás natolik, že si posléze přečtete celou publikaci.

PROČ VŮBEC VĚNOVAT TOLIK POZORNOSTI VEŘEJNÝM FINANCÍM?

Veřejné rozpočty vyberou každý rok na daních a následně přerozdělí na výdajích téměř jednu polovinu hrubého domácího produktu české ekonomiky. Kolem 45 haléřů z každé jedné koruny hodnoty zboží a služeb, které se v ekonomice každý rok vyprodukují, proteče veřejnými rozpočty. Objem veřejných výdajů tak přesahuje 1300 mld. korun ročně. Z tohoto úhlu pohledu lze bez nadsázky konstatovat, že stát je bezkonkurenčně největší „firmou“ v celé ekonomice. Daně platíme všichni a výdaje od státu pobírá v nějaké formě drtivá většina z nás. I proto by nás mělo zajímat, kam a s jakým výsledkem tak obrovské zdroje každý rok směřují.

Kdo rozhoduje o tom, na co a v jaké výši se budou peníze vynakládat? Na toto rozhodování mají občané politiky. Občané si vybírají ve volbách

z nabídky politických stran. Politické strany se (mimo jiné) liší svým ekonomickým programem – některé strany preferují nižší daně a nižší objem veřejných výdajů; jiné strany naopak věří v nutnost vyšších státních výdajů, na které je následně nutné vybírat vyšší daně. Zůstaneme-li u průměru s firmou, lze konstatovat, že občané jsou „akcionáři“, kteří si ve volbách jednou za čtyři roky vybírají „management“ a „podnikatelský plán“ své firmy.

VEŘEJNÉ FINANCE MUSÍ BÝT TRANSPARENTNÍ

Není-li soukromá firma dostatečně transparentní, nemůže být úspěšná. Dříve či později ztratí důvěru svých zákazníků, dodavatelů či finančních trhů a bude poražena konkurencí. Ve veřejných financích to není tak jednoduché. Státy většinou nekrachují ani v případě velmi problematického hospodaření. Vyměnit management státu (tedy politiky u moci) nelze tak snadno a pružně jako management soukromé firmy, „akcionáři“ se scházejí jen jednou za čtyři roky. Pouze ve výjimečných případech se sejdou dřív, tomu pak říkáme předčasné volby. Navíc ekonomická dimenze je jen jednou – byť důležitou – z rovin, skrze které se voliči ve volbách rozhoduje.

Na rozdíl od soukromé firmy však stát utrácí nikoliv svoje, ale cizí peníze. V případě špatného rozhodnutí firmy utrpí z toho plynoucí ztrátu majitel, potažmo akcionáři firmy a její vedení. V případě špatného hospodaření státu je „ztráta“ rozložena na všechny daňové poplatníky. Na rozdíl od státu a jeho hospodaření se firma může podstatně rychleji vzpamatovat a regenerovat. Ve státě to není tak jednoduché – kromě ekonomické dimenze tady existuje, jak již bylo řečeno, i dimenze politická. Ta není vždy racionální a jak nám praxe ukazuje, je často poplatná skupinovému zájmu na úkor zájmu veřejného. Proto je nutné, aby systém veřejných financí byl co nejprůhlednější. Jedině informační osvětou a transparentností lze bojovat s mnoha hluboce zakořeněnými mýty o například „bezplatném“ zdravotnictví či školství. Pouze v případě dobře informované veřejnosti a dostupných seriózních statistik nebude politicky možné neustále odkládat reformu důchodového systému a zvyšování efektivity státní správy. Nebo „bojovat“ s nezaměstnaností nákladnými dotacemi na vznik nových pracovních míst a „zapomínat“ na vysoké zdanění práce a překážky

v podnikatelském prostředí, kvůli kterým současně zanikají jiná pracovní místa. A v podobných příkladech by šlo ještě dlouho pokračovat.

KLÍČEM K TRANSPARENTNOSTI JE DODRŽOVÁNÍ PRAVIDEL

Možná si říkáte, že při řízení domácího rozpočtu žádá předem „napsaná“ pravidla nepoužíváte, a přesto dokážete s rozpočtem vyjít. V případě veřejných financí je však situace poněkud odlišná. Jednak se hospodaří se stovkami miliard korun ročně. Navíc v domácnosti případně chybné rozhodnutí způsobí škodu pouze vám, kdežto u veřejných rozpočtů bude chyba a z ní plynoucí škoda zaplacená z daní nás všech. Jinak to ale je, když spravujete rozpočet dalších členů rodiny – maminky, dědečka, tetičky, strýce, sestřenic... Asi nebudou nadšeni, když zjistí, že v rozporu s domluvou jste většinu disponibilních prostředků použili na nákup domácího kina, místo na základní potraviny. Na ty jste si pak museli na vysoký úrok půjčit u souseda. Navíc kino stojí u vás doma a ostatní nemají neomezený přístup k jeho využití. Proto je nutné, aby stát hospodařil podle předem stanovených pravidel. K tomu slouží zejména zákon o rozpočtových pravidlech.

Dobrá pravidla totiž mohou donutit politiky a úředníky uvažovat při správě veřejných peněz dlouhodoběji než pouze „z roku na rok“. Dlouhodobé plánování je v domácnostech běžné. Kupujeme-li si například automobil, většina z nás dobře zvaží, zda budeme v následujících třech letech schopni splácet leasing. Podobné otázky si klademe při koupi bytu na hypotéku apod. Ve veřejných rozpočtech to však stále ještě není plně akceptováno. Funguje zde navíc často efekt záklopky – to znamená, že je poměrně snadné nový výdaj schválit, ale je již téměř politicky nemožné jednou schválený výdaj později zrušit či snížit. Proto se v praxi zavádí tzv. střednědobé rozpočtování. To transparentně ukazuje náklady všech dnešních rozhodnutí nejen v aktuálním roce, ale i v letech následujících, a napovídá, kolik miliard bude nutné vybrat v podobě nových daní či uspořít v podobě zrušení některých výdajů, aby dnešní rozhodnutí mohla být profinancována i za dva nebo tři roky. Kvalitní rozpočtová pravidla jsou také nástrojem pro ministerstvo financí, jak se „bránit“ nadměrným nárokům ostatních ministerstev a státních úřadů na státní rozpočet, tedy na peníze nás všech – daňových poplatníků.

DŮVĚŘUJ, ALE PROVĚŘUJ ...

Staré známé přísloví platí ve veřejných financích dvojnásob, neboť škodu plynoucí z chybných a nekvalitních rozhodnutí nenese – na rozdíl od soukromé firmy – majitel a management, nýbrž všichni daňoví poplatníci. Kvalitní kontrola veřejných rozpočtů úzce souvisí s kvalitou rozpočtových pravidel. Účinná kontrola může pravidla posilovat a vylepšovat, naopak bezzubá kontrola může i kvalitní pravidla nakonec v praxi devalvovat.

V tomto ohledu není situace v České republice příliš dobrá. Nejenže běžně dochází k porušování existujících rozpočtových pravidel, ale toto porušování se dále kombinuje s nevyhovujícím systémem kontroly veřejných výdajů. Kontrola se soustředí zejména na formální aspekty, nikoliv na skutečnou opodstatněnost a efektivitu jednotlivých veřejných výdajů.

Může to znít možná až příliš tvrdě, ale v následujících kapitolách najdeme dostatek argumentů pro tvrzení, že kontrola je prozatím spíše „trpěna“, nežli opravdu „chtěna“ a „využívána“ jako moderní nástroj pro řízení a zvyšování efektivit veřejných rozpočtů. Jak jinak si vysvětlit situace, kdy se opakují stejné prohřešky několik let po sobě v rámci jedné organizace? Mnohdy není ze zjištěných pochybení vyvozena osobní odpovědnost – to, co v soukromém sektoru je naprosto běžné, je u „anonymních“ veřejných peněz stále ještě spíše popelkou. Systém veřejných rozpočtů není příliš přehledný, neposkytuje kvalitní a dostatečně vypovídající informace. Většinou nejsou přesně definovány cíle, kterých se má veřejnými výdaji v jednotlivých oblastech dosáhnout. Není určeno, jaká konkrétní kritéria či cíle se mají splnit, v jakém časovém horizontu a kdo je za jejich splnění zodpovědný. Jakákoliv soukromá firma musí mít v těchto otázkách jasno, jinak nemůže na trhu obstát. Největší „firma“ v ekonomice – tedy stát – často nemá na tyto základní otázky odpověď...

Rozpočtová pravidla jsou v praxi porušována vládou i parlamentem, jak vyplynulo v posledních dvou letech z projednávání státního rozpočtu a změn střednědobých výdajových rámců. Stěží pak může překvapit nízký všeobecný respekt ke kontrolním institucím. Jak jinak si lze vyložit například fakt, že politická scéna nebyla již několik let schopna zvolit předsedu Nejvyššího kontrolního úřadu nebo že kontrolní závěry této instituce, obsahující mnohdy alarmující zjištění, jsou vládou projednávány většinou pouze formálně a „z povinnosti“, mnohdy bez aspirace na zlepšení nevyhovujícího stavu.

A CO JÁ S TÍM?

Pokud jste dočetli až sem, možná jste si položili otázku, co s tím můžete dělat? Jak se dá situace zlepšit a jak mohu já sám pomoci odstranit či alespoň zmírnit ty největší problémy? Pročtěte si následující kapitoly. Najdete tam mnoho podnětů k přemýšlení. Najdete tam také argumenty, které vám umožní lépe rozeznat ty politiky, kteří místo snahy o skutečná řešení nabízejí jen populistická gesta. Veřejné finance nelze vyléčit bez asistence veřejnosti. Veřejnosti informované, přemýšlivé a poptávající po svých politicích, bez ohledu na politickou příslušnost a preference, skutečná zlepšení a řešení. Cílem této publikace je pomoci všem zájemcům v tomto boji. Zdravé a transparentní veřejné rozpočty jsou totiž společným zájmem nás všech.

TIC se bude i v budoucnu zabývat veřejnými rozpočty, a to jak prosazováním navržených změn, které povedou ke zlepšení a zefektivnění procesů veřejných rozpočtů, tak i intenzivnějším zájmem o rozpočty na místní úrovni. Nedílnou částí projektu bude vzdělávání veřejnosti, aby se začala více zajímat o to, jak se nakládá s veřejnými prostředky a kolik nás stojí nekompetentnost a neprůhlednost, jež jsou v dosavadním systému zabudovány.

ADRIANA KRNÁČOVÁ & VLADIMÍR BEZDĚK

ČÁST PRVNÍ

HISTORIE A POLITICKÉ SOUVISLOSTI VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

PAVEL KOHOUT

OBSAH

1	PŘÍJMY, VÝDAJE, DEFICITY, DLUHÝ			Marná snaha železné lady	58
	Úvod – pojmy versus dojmy	21		Ke kořenům fiskálního populismu	60
	Státní rozpočet: proč stát nemá rozvahu	21		Skryté důsledky nerovnosti	62
	Státní rozpočet: přebytky a deficit	22		Závod ke dnu: fakt nebo fikce?	64
	Veřejný dluh versus deficit	24			
	Státní dluh a jeho krytí	25	5	JAK SE PLNÍ STÁTNÍ ROZPOČET	
	Rozdíl mezi dluhem a deficitem: pravda a polopravda o důchodovém systému	30		Typy příjmů	67
				Co není příjmem státního rozpočtu	68
				Principy optimálního daňového systému	69
2	VÝZNAM A STRUKTURA VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ				
	Role veřejných výdajů	32	6	VEŘEJNÉ VÝDAJE A HOSPODÁŘSKÝ RŮST	
	Veřejné výdaje z hlediska zákonné povinnosti	33		Vliv daní a výdajů na hospodářský růst	70
	Veřejná spotřeba a veřejné investice	34		Případová studie: Francie	73
				Případová studie: Německo	77
				Daňová progresivita, ekonomický růst a spravedlnost	79
3	POLITICKÁ FUNKCE VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ				
	Typy států podle veřejných výdajů	35	7	VEŘEJNÉ VÝDAJE: PROBLÉMY S PRŮHLEDNOSTÍ	
	Posloupnost přibývání různých typů veřejných výdajů	36		Soukromé účetnictví versus veřejné účty	80
	Sociální podpory	37		Dědictví historie	81
	Penzijní systémy – první generace	38		Podvojné účetnictví v praxi veřejných financí	83
	Veřejné zdravotní a nemocenské pojištění	39		Průhlednost veřejných výdajů: EU není řešení	85
	Penzijní systémy – druhá generace	40		Proč financím EU chybí kontrola	86
	Keynesiánská stabilizační hospodářská politika	43			
4	MÝTUS KYVADLA: HISTORIE VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ		8	ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ	88
	Kyvadlo, které se nekýve	51		Poznámky	90
	Případová studie: Velká Británie	55		Literatura	91

1. PŘÍJMY, VÝDAJE, DEFICITY, DLUHY

ÚVOD - POJMY VERSUS DOJMY

Státní finance jsou již od starověku spojeny s dluhy. Přesto má veřejnost dodnes problémy s používáním správných termínů. Často se setkáváme s tím, že lidé zaměňují pojmy „dluh“ a „deficit“, eventuálně nemají jasno, co je to státní dluhopis, státní pokladniční poukázka a tak dále. Ještě větší zmatek pak panuje v makroekonomických představách: kdy je dluh nebezpečný pro stabilitu veřejných financí a kdy nikoli? Může být státní dluh někdy dokonce prospěšný? Také této otázce se budeme věnovat, ale nejprve si udělejme jasno v terminologických základech.

STÁTNÍ ROZPOČET: PROČ STÁT NEMÁ ROZVAHU

Stát je ekonomický subjekt, který má příjmy a výdaje, podobně jako firmy či domácnosti. Podobnost s firemním účetnictvím lze nalézt i ve faktu, že „stát“ není jediná entita, nýbrž celý komplex subjektů zahrnující centrální vládu, vládní agentury (například Českou konsolidační agenturu, CzechInvest a další), regionální vlády (krajské úřady) a konečně města a obce. Vždy musíme rozlišovat, zda pod pojmem „stát“ rozumíme jen centrální vládu nebo celý komplex veřejných rozpočtů. (Podobně v případě firem musíme rozlišovat konsolidované účetnictví celé skupiny a účty samotné

mateřské společnosti.) V tomto textu budeme pod pojmem „státní výdaje“ rozumět celý komplex veřejných výdajů, nebude-li výslovně uvedeno jinak.

Tím podobnost s firemním účetnictvím končí a nastupují podstatné rozdíly. Každá firemní účetní závěrka obsahuje rozvahu neboli bilanci. Rozvaha má dvě strany:¹ aktiva a pasiva. Aktiva jsou majetkem firmy, zpravidla jde o stroje, budovy, patenty, ale také o finanční aktiva: peněžní hotovost, běžné účty a cenné papíry. Pasiva jsou zdroje financování: základní kapitál akcionářů, emisní ážio (rozdíl mezi emisní a nominální cenou akcií, které tvoří základní kapitál), dlouhodobé a krátkodobé úvěry. Pokud není v účetnictví chyba, celková hodnota aktiv a pasiv se musí shodovat do posledního haléře.

Státy rozvahu v této podobě obvykle nevykazují. Důvody jsou různé. Tím principiálním je fakt, že stát nemá žádné vlastníky a tudíž žádný základní kapitál ani emisní ážio. Z podstaty věci je tudíž obtížné (byť nikoli nemožné) sestavit rozvahu, kde by aktiva a pasiva vzájemně „seděla“. Obdobným důvodem je značná složitost státu, která podstatně komplikuje sestavení úplného přehledu státního majetku v tržních cenách – vezměme si jen množství nemovitostí, které jsou ve veřejném vlastnictví. Stát je mnohem složitější organizace než jakákoli soukromá firma. Vést veřejné účty na stejné úrovni jako firemní účty je proto neskonalé komplikovanější.

Praktickým důsledkem tohoto stavu je skutečnost, že státní finance jsou na rozdíl od firemního podvojného účetnictví mnohem obtížněji kontrolovatelné. Různé sporné účetní praktiky, které by si žádná firma nemohla dovolit, státu pohodlně projdou. Dalším podstatným důvodem je neochota státu k větší transparentnosti ve svých účtech. Složitost, nejistota v oceňovacích technikách apod. jsou až sekundární důvody.

Mimoходом, pozor na terminologické úskalí: je-li řeč o bilanci státního rozpočtu (government budget balance), pak tím není míněna rozvaha, nýbrž rozdíl mezi příjmy a výdaji. Tím se dostáváme k dalším termínům.

STÁTNÍ ROZPOČET: PŘEBYTKY A DEFICITY

Každý stát pracuje s ročním zákonem o státním rozpočtu. Tento zákon obsahuje odhad budoucích příjmů státu a předpokládanou strukturu

výdajů. V ideálním případě se objem výdajů a příjmů shoduje. Hovoříme o návrhu vyrovnaného rozpočtu. Zákodníci ovšem mohou schválit i přebytkový nebo schodkový rozpočet – podle přijaté hospodářské politiky a stavu veřejných financí. Mnohem obvyklejší ovšem bývají schodkové rozpočty: jen málokdy a v málokterém státě jsou zákonodárci tak střídmi, aby odsouhlasili menší objem výdajů, než kolik jim příjmy a dluhy dovolují.

Objem rozpočtového schodku neboli deficitu se vyjadřuje v absolutních a relativních hodnotách. Absolutní vyjádření má rozměr miliard korun, eur, dolarů nebo jiných měnových jednotek. Pro účely administrativy je toto vyjádření samozřejmě základní, ale pro účely ekonomické analýzy nedostačuje. Například částka v hodnotě jedné miliardy dolarů může být zanedbatelná vzhledem k velikosti ekonomiky USA, ale v rozměrech například české ekonomiky jde samozřejmě o velké peníze.

Proto se používá relativní vyjádření vzhledem k hrubému domácímu produktu (HDP) nebo hrubému národnímu produktu (HNP). HDP je definován jako součet soukromé spotřeby, kapitálových investic (tj. např. strojní vybavení, ale nikoli investice do cenných papírů), vládní spotřeby a čistého exportu. Podle alternativní definice je HDP součet všech konečných hodnot veškerého zboží a služeb, které se během roku vyprodukují na území dané ekonomiky.

Rozdíl mezi HDP a HNP je v tom, že HDP je definováno územním principem, kdežto HNP se počítá na bázi státní příslušnosti. HNP se počítá jako HDP, od něhož se odečtou příjmy z výrobních faktorů, které se nacházejí na území daného státu, ale které vlastní nerezidenti, a k němuž se přičtou příjmy z výrobních faktorů vlastněných rezidenty v zahraničí. Příklad: zisk majitele čínské restaurace v Praze zvyšuje český HDP, ale pokud je majitel restaurace občan Čínské lidové republiky, stávají se součástí čínského HNP.

Z relativního vyjádření deficitů veřejných financí vychází i známá maastrihtská kritéria, podle nichž deficit státního rozpočtu nemá překročit mez 3 % HDP a státní dluh má být nižší než 60 % HDP. Proč byla tato hranice stanovena právě na tuto hodnotu? A je rozpočtový deficit špatný a přebytek dobrý? Odpověď na tuto otázku není tak samozřejmá, jak vypadá na první pohled. V průběhu historie na ni ekonomové měli nejrozmanitější názory. Diskuse pokračuje a možná nebude nikdy konsensuálně uzavřena.

Důvody slavného 3% maastrichtského kritéria pro deficit jsou spíše politické než ekonomické. „Optimální“ výše deficitu – pokud lze optimalitu vůbec stanovit – totiž závisí na aktuálních hospodářských podmínkách. Za jistých okolností může být i vyšší deficit obhajitelný (alespoň podle některých ekonomických teorií). Za jiných okolností je i jednoprocentní deficit příliš vysoký.

Existovaly i pokusy vetknout vyrovnaný rozpočet do ústavy jako základ stability veřejných financí. Ústavní požadavek vyrovnaných veřejných financí je neobvyklý, vyskytuje se na světě patrně jen ve Švýcarsku. Tam však funguje velice dobře: Švýcarsko se také díky tomuto opatření stalo zemí, která patří mezi finančně nejstabilnější na světě. Švýcarský frank byl nejméně inflačně ohroženou měnou v průběhu 20. století. (Vztah mezi veřejnými výdaji, inflací a měnovou stabilitou bude pojednán později.)

VEŘEJNÝ DLUH VERSUS DEFICIT

Hodnota schodku či přebytku státního rozpočtu (či celkového systému veřejných rozpočtů) je toková veličina: má absolutní rozměr peněžní jednotka / rok. Udává změnu stavu veřejného zadlužení.

Naproti tomu veřejný dluh je veličina stavová. Udává se absolutně v peněžních jednotkách. Relativní vyjádření je stejné jako u schodku: podíl na HDP. Stavový charakter veřejného dluhu znamená, že se tato veličina v praxi mění mnohem pomaleji než výše rozpočtového schodku. Zatímco hodnoty schodků mohou meziročně značně kolísat (i mezi kladnými a zápornými hodnotami), celkový státní dluh má poměrně stabilní dynamiku.

Následující tabulky podávají přehled o vývoji veřejných financí eurozóny a skupiny EU-25 v letech 2002 - 2005.

TABULKA 1: VÝVOJ VEŘEJNÝCH FINANCÍ EUROZÓNY V LETECH 2002 - 2005

		2002	2003	2004	2005
Eurozóna					
1	HDP v tržních cenách (MIL. EUR)	7 248 715	7 455 906	7 753 484	7 991 277
2	Vládní deficit (-) (MIL. EUR)	-182 843	-226 498	-213 268	-188 518
/ přebytek (+)					
3	% HDP	-2,5	-3,0	-2,8	-2,4
4	Vládní výdaje % HDP	47,7	48,2	47,5	47,5
5	Vládní příjmy % HDP	45,1	45,1	44,7	45,1
6	Vládní dluh (MIL. EUR)	4 938 669	5 168 842	5 410 264	5 654 588
7	% HDP	68,1	69,3	69,8	70,8

Z tabulky vyplývá několik zřejmých faktů:

- Objem HDP během uvedeného období rostl, a to průměrně o 3,3 % ročně; hovoříme o nominálním HDP v běžných cenách (řádek 1).
- Objem výdajů byl během celého období vyšší než objem příjmů (řádky 4 a 5).
- Proto bylo dosaženo rozpočtových deficitů, jejichž absolutní hodnota je uvedena v řádku 2 a relativní v řádku 3.
- Celkový objem vládního dluhu vzrostl ze 68,1 % hrubého domácího produktu eurozóny v roce 2002 na 70,8 % HDP v roce 2005.

Pro srovnání, následující tabulka podává přehled o hospodaření všech nynějších 25 států EU:

TABULKA 2: VÝVOJ VEŘEJNÝCH FINANCÍ SKUPINY EU-25 V LETECH 2002 - 2005

EU25		2002	2003	2004	2005
HDP v tržních cenách	(MIL. EUR)	9 842 110	9 989 761	10 464 313	10 839 380
Vládní deficit (-)	(MIL. EUR)	-229 641	-299 554	-277 165	-251 32
/ přebytek (+)					
	% HDP	-2,3	-3,0	-2,6	-2,3
Vládní výdaje	% HDP	46,8	47,5	47,0	47,2
Vládní příjmy	% HDP	44,4	44,5	44,3	44,9
Vládní dluh	(MIL. EUR)	5 950 191	6 194 500	6 533 165	6 867 945
	% HDP	60,5	62,0	62,4	63,4

Jsou tato čísla dokladem dobré či špatné fiskální politiky? Tuto diskusi ponechme stranou, zde mají tyto údaje pouze funkci ilustrovat rozdíl mezi deficitem a dluhem.

STÁTNÍ DLUH A JEHO KRYTÍ

Jak vláda řeší celkem běžnou situaci, kdy vydá více peněz, než kolik jich vybere na daních? Během historie bylo vládami používáno více variant řešení. Některé z nich jsou již v moderní době nepřijatelné, jiné jsou běžné.

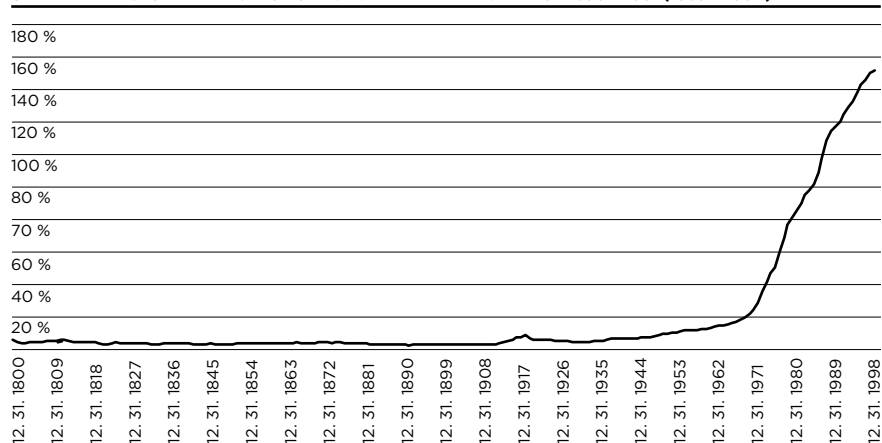
Natištění nových peněz

V dřívějších dobách bývalo běžné, že v období zvýšených státních výdajů (hlavně během válek) vlády získávaly finance tiskem nekrytých papírových

peněz. Hovoříme o období 18. století až první poloviny 20. století. Tehdy byla měna v mírových dobách kryta zlatem nebo stříbrem. Kovový standard sloužil ke stabilizaci peněžní zásoby. Kovem kryté peníze (bankovky) vlastně fungovaly jako poukázky na určitý pevně stanovený objem drahého kovu. Zhruba až do období první světové války centrální banky také skutečně ve většině zemí na požádání vydávaly drahý kov oproti bankovkám.

Kovem nekryté papírové peníze byly nazývány státovky nebo peníze s nuceným oběhem. Emise těchto peněz představovaly nárůst peněžní zásoby nekrytý růstem ekonomiky. Jejich důsledkem byla inflace, která v krajních případech mohla přerůst až v hyperinflaci. Nejznámějším příkladem je Německo roku 1921, kdy hyperinflace byla důsledkem enormního válečného zadlužení. Velký nárůst inflace však byl zaznamenán i v ostatních zemích, například ve Velké Británii.

GRAF 1: INDEX SPOTŘEBITELSKÝCH CEN VE VELKÉ BRITÁNII V LETECH 1800 - 2001 (1986 = 100%)



Zdroj: Global Financial Data.

Nekrytá emise peněz má dvojí význam. Jednak vláda může použít nově natištěné peníze přímo pro splácení dluhu; jednak výsledná inflace snižuje reálnou hodnotu dluhu. Emise nekrytých peněz je pro stát mimořádně efektivním způsobem řešení nedostatku finančních prostředků. Má ovšem tak drastické vedlejší účinky na měnovou stabilitu (a tím i na stabilitu reálné ekonomiky, hospodářský růst a také má silné sociálně-redistribuční efekty), že již desítky let je ve všech vyspělých zemích postavena mimo zákon.

Z ekonomického hlediska totiž nekrytá emise peněz není ničím jiným než padělatelstvím, ovšem oficiálně provozovaným.

Mezitím ovšem došlo ke zrušení zlatého standardu, takže vlastně všechny moderní měny již nejsou kryté drahými kovy. Zlaté rezervy moderních centrálních bank mají dnes prakticky bezvýznamné rozměry vzhledem k objemu celkové peněžní zásoby. Proč veřejnost těmto nekrytým penězům věří? Protože moderní centrální banky nezvyšují objem peněz podle své libovůle, ani podle politické zakázky vlády, ale na základě pokročilých ekonomických teorií a modelů. Moderní centrální banky jsou politicky nezávislé (alespoň z větší části) a mohou proto zodpovědně řídit měnovou politiku podle svého nejlepšího vědomí a svědomí tak, aby měna byla skutečně důvěryhodná. Cesta k dnešnímu stavu ovšem nebyla ani snadná, ani rychlá.

Monetární expanze

Po špatných zkušenostech s hyperinflací v první polovině 20. století byl přijat všeobecný zákaz, aby centrální banky přímo nakupovaly státní dluhopisy – což byla metoda, jak dostat nekryté peníze do oběhu. Přesto jsme v druhé polovině 20. století byli svědky nárůstu objemu peněžní zásoby, který měl inflační charakter. V řadě vyspělých zemí dosahovala inflace hodnot v řádech až desítek procent ročně.

Důvodem tentokrát nebylo financování válečných konfliktů, nýbrž vznik koncepce sociálního státu spojené s přijetím keynesiánské hospodářské politiky. John Maynard Keynes původně prosazoval zásadu, že státní fiskální politika má vyrovnávat výkyvy hospodářského cyklu. V obdobích recese má vláda zvyšovat výdaje i za cenu zadlužení; v obdobích hospodářské konjunktury má výdaje omezovat a dluhy splácet.

V praxi se vlády téměř vždy řídily jen první částí Keynesovy teorie. Zvyšování výdajů je totiž z politického hlediska mnohem průchodnější než jejich omezování. Jak ale zvyšovat výdaje a vyhnout se riziku platební neschopnosti státu? Řešení se našlo v podobě koordinace fiskální a měnové politiky. Vláda emitovala dluhopisy, přičemž centrální banka udržovala úrokové sazby na nižší hladině, než jaká by odpovídala přirozené tržní hladině. Hovoříme o mixu expanzivní fiskální a monetární politiky.

Tento politický mix může krátkodobě stimulovat hospodářský růst a zaměstnanost, což se také v západní Evropě v 50. a 60. letech skutečně dělo. Nicméně slabina této hospodářské politiky spočívá v tom, že odborná

i laická veřejnost tento trik časem prohlédne. To se stalo v 70. letech. Tehdy veřejnost přestávala mít důvěru ve většinu hlavních světových měn. Výjimkami byly švýcarský frank (díky tradičně konzervativní politice švýcarské vlády) a německá marka (protože Němci se důkladně poučili z katastrofy roku 1921). Veřejnost ztrácela důvěru nejen ve stabilitu měny, ale také ve stabilitu ekonomiky. Ke všeobecné nedůvěře také přispěla ropná krize v roce 1973 (a druhá v roce 1981), společně s řadou nepříznivých politických událostí: vietnamská válka, studená válka atd.

Hlavní příčinou potíží v 70. letech však byl mix expanzivní měnové a fiskální politiky. Trh začal požadovat vyšší výnosy ze státních dluhopisů, což způsobilo zvýšení nákladů státních rozpočtů na dluhovou službu. Ekonomika začala stagnovat a podniky propouštěly zaměstnance. Nastala kombinace ekonomické recese a vysoké inflace, kterou tehdejší ekonomové neuměli uspokojivě teoreticky vysvětlit.

Monetární expanze způsobuje nárůst měnové zásoby podobně jako tisk nekrytých peněz. Formální rozdíl spočívá v tom, že centrální banka nesmí přímo kupovat státní dluhopisy; pouze udržuje nízké úrokové sazby a zlevňuje tak financování státního dluhu. Kdo státní dluhopisy kupuje? Banky, pojišťovny, spořitelny, penzijní fondy, podílové fondy, velcí soukromí investoři, ale také centrální banky jiných zemí. Například Česká národní banka nesmí kupovat dluhopisy vlastní vlády, ale své devizové rezervy umísťuje do státních dluhopisů jiných zemí. Pokud takto postupují centrální banky všech zemí, pak tento zákaz z velké části ztrácí účinnost.

Faktický rozdíl mezi monetární expanzí a tiskem nekrytých peněz je ten, že monetární expanze je subtilnější a za jistých podmínek může stimulovat hospodářský růst. Monetární expanze není ve své podstatě špatná: je to jen nástroj, jehož použití je za určitých podmínek namístě a za jiných nikoli. Aby centrální banky mohly rozhodnout, kdy je monetární expanze vhodná a kdy je vhodnější restriktivní politika, potřebují být politicky nezávislé na tvorbě státního rozpočtu: tedy na vládě a na parlamentu. To je mimochodem příčina, proč členy bankovní rady jmenuje v České republice výhradně prezident bez konzultací s vládou či sněmovnou. (Nicméně v jiných vyspělých zemích je konzultace různých ústavních činitelů při jmenování členů bankovní rady poměrně běžná, aniž by to bylo na překážku nezávislosti centrální banky.)

Důvodem tohoto uspořádání není nahodilý rozmar autorů ústavy,

nýbrž ekonomická teorie. Jeho cílem je dát centrální bance možnost, aby volbou měnové politiky mohla korigovat případné chyby vlády. Například aby v případě enormního nárůstu státních výdajů a státního dluhu mohla přikročit k restriktivní měnové politice a omezit tak inflační důsledky takového počínání.

Státní dluhopisy

O státních dluhopisech již byla řeč. Nyní se podívejme, co to státní dluhopisy vlastně jsou. V moderní ekonomice udržuje centrální banka inflaci na uzdě, což znamená, že inflace není efektivním prostředkem pro zmenšování reálné hodnoty státního dluhu. Znamená to, že jedinou průchodnou formou financování státního dluhu je půjčovat si peníze formou emise dluhopisů a tyto dluhopisy také řádně splácet.

Každý ekonomický subjekt, který si chce půjčit peníze, má v zásadě dvě možnosti. Může požádat o úvěr banku nebo nebankovní organizaci, která se poskytováním úvěrů zabývá. Touto organizací může být např. Mezinárodní měnový fond nebo vláda jiné země. V praxi vyspělých ekonomik však drtivá většina veřejného dluhu je emitována v podobě státních dluhopisů nebo pokladničních poukázek.

Státní dluhopis či pokladniční poukázka je cenný papír, který je téměř vždy veřejně obchodovatelný na burze či mimoburzovním trhu. Jeho majitel je stát povinen zaplatit jistinu i kupóny v přesně stanovených termínech, které jsou obsaženy v prospektu emitenta. Náklady na dluhovou službu představují v kategorii státních výdajů mandatorní (povinnou) položku.

Státní dluhopisy představují jednu stránku zadlužení státu – stránku, která je zřejmá a snadno viditelná, protože objem emitovaných státních dluhopisů (včetně dluhů u bank) je veřejné a dobře viditelné číslo. Hovoříme o tzv. explicitním dluhu. Kromě toho existuje dluh implicitní, který se neskládá z dluhopisů a bankovních dluhů, ale je implicitně obsažen ve slibech vlády. Tyto sliby se zejména mohou týkat důchodového zabezpečení a zdravotnictví. Implicitní dluh důchodového systému tedy vyplývá ze slibu, že průběžný důchodový systém bude provozovaný s jistými parametry, například s určitým nastavením důchodového věku, náhradového poměru atd. Z právního hlediska nepředstavují budoucí závazky státu vůči penzijnímu systému dluh ve smyslu zákona, ovšem z hlediska ekonomického samozřejmě o dluh jde.

Na rozdíl od explicitního dluhu (státní dluhopisy) může stát objem svých implicitních závazků jednostranně měnit. Lze tak například snížit objem závazků “vhodnou” změnou parametrů. Tento postup nazýváme parametrickou důchodovou reformou.

ROZDÍL MEZI DLUHEM A DEFICITEM:

PRAVDA A POLOPRAVDA O DŮCHODOVÉM SYSTÉMU

Mnoho laiků žije v přesvědčení, že důchodový systém je bezpečný, protože „důchodový účet je v přebytku“.² Toto tvrzení je typická polopravda. Celá pravda zní takto:

- důchodový systém je dočasně v přebytku, což znamená, že po omezenou dobu bude stát vybírat na sociálním pojištění více, než kolik vydá;
- to ovšem nic nemění na obrovské výši skrytého dluhu, kterým je důchodový systém zatížen, a který časem nevyhnutelně způsobí jeho zhroutení, nedojde-li k reformě.

Řečeno ještě jinak: je-li rodina s průměrným příjmem zatížena několika miliónovým dluhem, může po nějakou dobu vycházet poměrně dobře. Může mít měsíc co měsíc kladnou bilanci příjmů a výdajů – dokud nenaštane lhůta splatnosti anebo dokud příjmy rodiny neklesnou. To je rozdíl mezi deficitem a dluhem.

Celá pravda je tedy taková, že dočasný mírný přebytek důchodového účtu nesnižuje hodnotu skrytého systémového dluhu, jehož hodnotu lze odhadnout na nejméně 850 tisíc korun na každého občana České republiky.

Box 1: Skrytý dluh průběžného penzijního systému

Velmi malé procento občanů České republiky si uvědomuje skutečnou závažnost problému stárnutí populace a z něho vyplývající nutnost reformy důchodového systému. Mnozí se nechají ukonejšit konstatováním, že „důchodový účet je v přebytku“. Ano, dočasně je bilance příjmů a výdajů lehce kladná. Jenomže systém jako celek má gigantický vnitřní dluh.

Roční náklady na důchodové dávky činí přibližně 8,4 % hrubého domácího produktu ročně. Jde o mandatorní výdaje podobného typu jako obsluha státního dluhu. Tento poměr se časem bude měnit – dynamika vývoje byla nedávno propočtena nezávislým týmem expertů.³ Můžeme tedy alespoň přibližně spočítat,

jaká je dnešní celková hodnota tohoto státního dluhu. Časová hodnota peněz je dána mírou výnosu státních dluhopisů. Dluh o hodnotě 100 Kč, který Česká republika bude muset zaplatit za rok ode dneška, má hodnotu 97,87 Kč = 100 Kč / (1 + 2,17 %), kde 2,17 % je výnosnost jednoročního státního dluhopisu.⁴ Hodnotu dluhů splatných za delší časová období spočítáme analogicky, takže například stokoruna splatná za deset let má dnešní hodnotu rovnou 71,2 Kč = 100 Kč / (1 + 3,45 %), kde 3,45 % je míra výnosu desetiletého státního dluhopisu, kterou používáme jako měřítko pro časovou hodnotu peněžních toků splatných za deset let. To je triviální finanční matematika.⁵

Spočteme-li současnou hodnotu všech současných i budoucích závazků penzijního systému během let 2006 - 2036, obdržíme šokující hodnotu 171 % HDP (pokud hodnotu budoucích finančních toků diskontujeme mírou výnosu dlouhodobých státních dluhopisů podle údajů z počátku roku 2006. Je nicméně poněkud problematické počítat hodnotu závazků penzijního systému na jednotky procent, protože míra výnosu dluhopisů kolísá s vývojem trhu a tudíž kolísá i hodnota součtu diskontovaných hodnot). Pokud spočítáme celkovou hodnotu tohoto dluhu bez časového omezení (tj. za horizont roku 2036), dojdeme k celkové hodnotě dluhu 284 % HDP.⁶ Jak je možné, že se ekonomika pod touto tíhou nezhroutí?

Důvod je jednoduchý: břemeno je rozloženo velmi rovnoměrně během dlouhého období. Teoreticky by ekonomika mohla tuto dluhovou kouli před sebou koulet donekonečna – kdyby se poměr důchodců a výdělečně činných v populaci neměnil. Bohužel z demografických poměrů vyplývá, že podíl výdělečně činných bude neudržitelně klesat. V roce 2005 připadalo na sto občanů ve věku 15 - 65 let celkem 20 důchodců starších 65 let. V roce 2035 již bude na sto osob v produktivním věku připadat již 38 pětadesátníků a starších!⁷

Skrytý dluh penzijního systému není jen specifický českým problémem. Francouzský ministr financí Thierry Breton nedávno připustil, že nekryté závazky státního rozpočtu vůči penzijnímu systému dosahují výše 900 miliard euro. Znamená to, že celková výše státního dluhu Francie činí 123 % HDP. Tato hodnota je však patrně podhodnocena, podle nevládních ekonomů může jít až o 300 % HDP. V podobné řádové výši lze odhadnout i sumu nekrytých závazků českého penzijního systému. Oficiální státní dluh je proti této sumě pouhá svačina. (Samozřejmě s připomínkou, že výše penzijního dluhu se může měnit v závislosti na různých reformních či parametrických opatřeních, které vlády mohou přijmout, např. zvyšování věku pro odchod do důchodu, které významně snižuje penzijní dluh. Penzijní dluh proto nemá jednu provždy danou přesnou výši.)

- Co tato čísla znamenají? Pokud nebude provedena důchodová reforma, pak
- buď životní úroveň dnešních třicátníků bude v jejich penzijním věku zhruba poloviční ve srovnání se současnou relativní kupní silou důchodů,
 - nebo sazby sociálního pojištění budou muset být postupně zvýšeny téměř na dvojnásobek.

Ani jedna z těchto variant nevypadá lákavě: buď hrozí těžký úpadek životní úrovně budoucích důchodců anebo extrémní zvyšování daňového zatížení práce – které již nyní patří v České republice mezi nejvyšší na světě.

Je přitom třeba upozornit, že se jedná o důchody dnešních čtyřicátníků, třicátníků a mladších generací. Právě tito lidé, kteří ještě na svůj důchod celkem pochopitelně příliš nemyslí, jsou v největším ohrožení. Dnešní důchodci naopak z větší části finančně ohrožení nejsou, kromě pravděpodobného pomalejšího tempa valorizace.

2. VÝZNAM A STRUKTURA VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

ROLE VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

Veřejné výdaje představují hodnotu veškerého zboží a služeb (včetně obsluhy státního dluhu) zakoupených státem a jeho složkami. Veřejné výdaje mohou mít tyto role:

- Zabezpečit základní tradiční funkce státu, tj. udržování pořádku, bezpečnosti, obranyschopnosti a práva.
- Zabezpečit fungování dopravní a komunikační infrastruktury.
- Přerozdělovat finanční prostředky směrem k nižším příjmovým skupinám s cílem zlepšení jejich sociální situace.
- Vyrovnávat výkyvy hospodářského cyklu cestou podpory poptávky v časech recese a jejího tlumení v časech konjunktury (keynesovská anticyklická politika).
- Aktivně podporovat určitá odvětví považovaná za perspektivní (např. informační technologie, export) nebo jiná, která trpí problémy (zemědělství).
- Podporovat školství, zdravotnictví, vědu, výzkum, sport atd.
- Pomáhat v rozvoji chudším zemím.

Tyto role státu zde uvádíme bez komentáře, do jaké míry jsou žádoucí či nikoli. Rozsah činnosti státu byl a vždy bude předmětem intenzivních odborných i politických polemik. V demokratickém systému je struktura

a objem veřejných výdajů samozřejmě výslednicí politických sil, které odrážejí vůli občanů – anebo vůli politiků, kteří jsou schopni veřejnosti „prodat“ svoji vizi ve volbách.

VEŘEJNÉ VÝDAJE Z HLEDISKA ZÁKONNÉ POVINNOSTI

K tomuto tématu se však vrátíme v jiné kapitole. Nyní se podíváme na strukturu státních výdajů ještě z jiného hlediska: podle míry jejich „povinnosti“.

Mandatorní výdaje

Mandatorní výdaje jsou takové, které jsou dány zákonem či mezinárodními smlouvami a kterým se stát nemůže vyhnout. Tyto výdaje mají několik kategorií:

- Obsluha dluhu státu a dluhů organizací, za něž ručí stát.
- Státem zaručené sociální dávky, včetně např. starobních důchodů.
- Platby mezinárodním organizacím, např. EU, NATO, OSN.
- Jiné smluvně závazné platby, např. zemědělské dotace.

Tyto výdaje jsou dané a jejich velikost lze pouze obtížně měnit. Je to buď prakticky nemožné anebo možné pouze za předpokladu změny zákona. To se týká zejména výdajů na sociální dávky, starobní důchody nebo zdravotnictví. Jejich výši samozřejmě cestou změny zákona změnit lze, je to však velmi politicky komplikované.

To je také příčina, proč je především důchodový systém takovou hrozbou pro budoucí stabilitu veřejných financí. Nároky budoucích i současných důchodců jsou zákonem stanoveny a změna zákona (tj. důchodová reforma) je obtížně prosaditelná.

Kvazimandatorní výdaje

Některé výdaje sice teoreticky nejsou „osudově“ dané a neměnné, avšak jejich snížení je obtížné a zdlouhavé. Hovoříme o tzv. kvazimandatorních výdajích. Zde jmenujme konkrétně platy státních zaměstnanců. Tyto platy jsou sice stanoveny předpisy, ale žádný zákon neurčuje, kolik musí stát vlastně celkově zaměstnávat pracovníků. Prostor pro snižování státních

výdajů je tedy omezen pouze ochotou a schopnostmi vlády racionalizovat fungování státu po personální stránce.

Volné výdaje

Třetím typem státních výdajů jsou takové, u nichž má vláda a parlament volnou ruku (anglicky „discretionary spending“). Zatímco v historii měly vlády převážně velkou volnost v rozhodování, nyní tvoří volné výdaje jen malou část celkových státních rozpočtů. V České republice jde zhruba o jednu pětinu. Toto číslo není přesné, protože hranici mezi kvazimandatorními a volnými výdaji nelze přesně stanovit. Každopádně je však zřejmé, že vlády vyspělých zemí (ČR není výjimkou) se každým rokem dostávají pod větší tlak mandatorních a kvazimandatorních výdajů.

VEŘEJNÁ SPOTŘEBA A VEŘEJNÉ INVESTICE

Další možnou klasifikací veřejných výdajů je makroekonomické kritérium investice – spotřeba. Toto dělení je velmi obecné. Skládá se vlastně jen ze tří kategorií:

- kapitálové investice (výstavba státních silnic, železnic, škol atd.),
- běžná spotřeba (náklady na provoz veřejných institucí),
- osobní náklady (náklady na mzdy státních zaměstnanců).

Další klasifikace veřejných výdajů je pochopitelně regionálně-organizační. Rozeznáváme výdaje:

- centrální vlády,
- regionálních a místních úřadů,
- samostatných veřejných a veřejnoprávních institucí,
- mezinárodních organizací.

Výdaje státních nebo částečně státem vlastněných podniků se za veřejné výdaje nepovažují. Jsou součástí firemního účetnictví příslušných podniků. Do veřejných rozpočtů vstupují buď dotace těmto podnikům anebo vyplácené zisky (a pochopitelně též daně z příjmů a vyplácených dividend).

3. POLITICKÁ FUNKCE VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

TYPY STÁTU PODLE VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

Veřejné výdaje jsou nevyhnutelně spojeny s politikou. O tomto faktu není pochyb. Politické funkce státního rozpočtu se však mohou podstatně lišit. Existují tři základní filozofické přístupy k roli veřejných rozpočtů:

1. Minimální stát. Zabezpečuje pouze vnější a vnitřní bezpečnost, justici, fungování policie a některé další základní role, převážně mimoekonomického charakteru.
2. Sociální stát neboli stát blahobytu (welfare state). Základní funkce státu jsou rozšířeny o sociální péči o chudé, financování zdravotnictví a penzijního systému. Stát blahobytu není žádná novinka, k rozšíření funkcí státu do sociální oblasti došlo ve většině vyspělých zemí již v druhé polovině 19. století. Existuje však velké rozpětí mezi rozsahem činnosti sociálního státu v různých případech. Historicky a geograficky existují obrovské rozdíly.
3. Univerzální stát. V tomto modelu přibývá ještě funkce státu v oblasti tvorby hospodářské politiky, podpory růstu, selektivních dotací, podpory exportu, investic do infrastruktury, podpory či útlumu jednotlivých průmyslových odvětví.

Uvedené tři varianty státu mají své politické příznivce i odpůrce. Odtud vyplývá, že velikost veřejných výdajů bude vždy určena především rozložením politických sil. To závisí jednak na konkrétní situaci dané země, ale ještě silněji je politika ovlivňována historickým vývojem. Lze ukázat, že ve většině vyspělých zemí probíhal vývoj v mnoha ohledech paralelně, a to v některých případech dokonce i v tak odlišných zemích jako poválečné západní Německo a komunistické Československo (konkrétně v případě zavedení průběžného penzijního systému). Také oblast veřejných výdajů podléhá módě, která překračuje hranice.

Historický vývoj šel směrem od minimálního státu přes sociální stát k univerzálnímu státu a poté částečně zpět. Maximální moci státu bylo dosaženo přibližně v období přelomu 70. a 80. let 20. století. Tehdy vrcholily objemy veřejných výdajů, daňových sazeb i regulačních pravomocí států.

Od té doby ve většině vyspělých států přestala velikost státu (vyjádřená především veřejnými výdaji) růst a v některých zemích dokonce poklesla.

Extrémním příkladem univerzálního státu byly totalitní diktatury: socialismus a fašismus. V těchto režimech dospěl univerzální stát do extrému, v němž se staral o všechny aspekty lidské činnosti, a to nejen v ekonomické sféře. V totalitním socialistickém hospodářství se smazával rozdíl mezi veřejnými a soukromými financemi, protože podniky byly fakticky řízeny jako vládní agentury, a to mnohdy i nominálně soukromé podniky, které podléhaly státnímu plánování (ve fašistické Itálii a v nacionálně socialistickém Německu).

POSLOUPNOST PŘIBÝVÁNÍ RŮZNÝCH TYPŮ VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

Zůstaneme-li u standardních ekonomik, můžeme si povšimnout určitého pravidelného schématu, které se v zásadě opakovalo ve vícero zemích. Byla zaváděna série finančně náročných opatření, a to zpravidla v této posloupnosti:

- sociální podpory (19. století až první čtvrtina 20. století),
- penzijní systémy – první fáze (1888 až zhruba 1948),
- veřejné zdravotní a nemocenské pojištění (1888 až zhruba 1955),
- keynesiánská stabilizační hospodářská politika (30. léta 20. století až do 80. let),
- penzijní systémy – druhá fáze (po druhé světové válce),
- dotační průmyslové politiky (během 20. století až doposud),
- výdaje určené k boji proti sociálnímu vyloučení (80. léta až doposud).

Časové rozpětí zavádění těchto opatření je značně široké. Navíc v různých zemích byly jednotlivé kroky prováděny v různém pořadí. Vývoj šel zhruba tím směrem, že nejprve byly veřejné výdaje orientovány na pomoc nejkřiklavějším sociálním případům. Postupem času okruh příjemců stále rostl. Penzijní systémy byly například původně určeny jen jako nejnutnější sociální výpomoc nepočetné vrstvě přestárých a byly proto poměrně levné. Druhá generace průběžných penzijních systémů zaváděná během druhé poloviny 20. století však již měla za cíl zabezpečit komfortní stáří všem, což byl nepoměrně nákladnější úkol.

Důvodem byl jednak tlak voličů na stále vyšší „bezplatný“ komfort ze strany státu, jednak zlepšené techniky výběru daní. (Například placení daní z příjmu fyzických osob formou záloh, což je metoda převzatá z praxe splátkového prodeje.) Ty umožnily zvýšit daňovou kvótu (objem vybraných daní v poměru k výkonnosti ekonomiky, tj. velikosti hrubého domácího produktu.) Dalším důvodem byly dvě světové války, během nichž si vlády zvykly na vysoké příjmy a výdaje, a po skončení válek se tohoto návyku nikdy plně nezbavily.

Velké nároky na veřejné výdaje představovala keynesiánská hospodářská politika, která se v období zhruba 1930 - 1980 stala světově uznávanou doktrínou. Podrobněji se jednotlivým „nákladovým položkám“ budeme věnovat v následujících podkapitolách.

SOCIÁLNÍ PODPORY

Termín pro sociální podpory používaný v české ekonomické literatuře během první poloviny 20. století zněl „veřejné chudinství“. To samo o sobě vypovídá, že jejich účelem nemělo být zabezpečit pohodlný bezpracný život, nýbrž zajistit skutečné sociální minimum. Musíme si uvědomit, že v tehdejší ekonomice byla dlouhodobá nezaměstnanost poměrně zřídka jevem. Existovala značná fluktuace pracovních sil: není tedy pravda, že jde o jev spojený s moderní dobou a globalizací. Kromě toho mobilita pracovních sil byla tehdy (hovoříme zhruba o přelomu 19. a 20. století) velmi vysoká, a to i na mezinárodní úrovni. Stěhování za prací bylo tehdy masovým jevem, jak směrem do Severní a Jižní Ameriky, tak v rámci evropských států. Dnešní mobilita pracovních sil v rámci Evropské unie je jen zlomkem hodnot obvyklých před sto a více lety.

PENZIJNÍ SYSTÉMY - PRVNÍ GENERACE

Prvotní penzijní systémy neměly charakter dnešních průběžných penzijních systémů; šlo fakticky o životní pojištění pro případ přestárlosti. Například německý zákon o starobním a invalidním pojištění z července 1889 se podstatně lišil od dnešních průběžných systémů. Šlo totiž o skutečné

pojištění. Penzijního věku ve výši 70 let se na přelomu 19. a 20. století málokdo dočkal. V Německu tehdy průměrná doba života činila 46 let. Dožít se penze tedy znamenalo mimořádnou pojistnou událost. Kdo se dočkal sedmdesátky, málokdy si vyplácené renty užíval delší čas. Průměrný věk dožití sedmdesátníků podle úmrtnostních tabulek z tehdejší doby činil jen pět až šest let. Tehdejší starobní důchody proto téměř nezatěžovaly státní rozpočet – náklady dosahovaly jen zlomků procenta hrubého domácího produktu. Už jen to je zásadní rozdíl oproti současným průběžným systémům, které v evropských zemích spotřebují kolem 10 - 15 % HDP. Kdyby dnešní penze měly mít podobné parametry jako Bismarckův systém, důchodový věk by se pohyboval kolem 85 let.

Je též velmi málo známé, že Bismarckův systém nebyl průběžný, nýbrž kapitalizační („kapitalgedecktes System“). Příspěvky nebyly ihned vypláceny důchodcům, nýbrž shromažďovány ve fondu. Stejným způsobem dodnes životní pojišťovny shromažďují pojistné prémie ve fondu technických rezerv. Ekonom Karel Engliš píše o fondových penzijních systémech Bismarckova typu v knize Soustava národního hospodářství z roku 1938: *„Z příspěvků se tvoří kapitál pro každého pojištěnce, který se tráví rentou. Tento rozdíl je zvláště důležitý při zavádění pojištění, protože třeba napřed kapitál částečně nahromaditi, nežli začne pojištění působiti.“*

Kromě fondového systému byl v některých zemích zaveden skutečný čistě průběžný systém. O něm rovněž píše Karel Engliš: *„Dánsko, Anglie, australské státy zavedly starobní pense pro osoby určitého stáří, které nemají z čeho žít, a to přímo ze státní pokladny. Pense tyto nemají povahu veřejného chudinství, poněvadž nezmenšují veřejných práv osob jich požívajících, nicméně poskytují se jen těm, kdo prokáží, že nemají z čeho žít.“*

Veřejné penzijní systémy vznikaly časově až po vzniku zaměstnaneckých fondových systémů. V některých zemích (Německo) byl veřejný penzijní systém zaveden hned od začátku jako všeobecný. Jinde kryl nejprve skupiny státních zaměstnanců a teprve později se rozšiřoval na další skupiny. Poslední zpravidla byli rolníci.

Je málo známou skutečností, že v bývalém Československu se penzijní systém stal 100% všeobecným teprve v 70. letech 20. století, kdy do něj byly zahrnuty i venkovské oblasti na Oravě. „...Demografický vývoj Čiech a Slovenska je toho důkazem. „Oneskorení“ Slovenska v demografickom poklese je dané neskor-

ším zavedením penzijného zabezpečenia pre rôzne vrstvy obyvateľov. Pri analýze kriviek Česka a Slovenska vidíme spoločné znaky v reálnom čase, napríklad v čase propopulačných opatrení, ale i spoločné znaky, ktoré sú viditeľné nie v reálnom čase, ale v posunutom čase zavedenia penzie pre široké vrstvy obyvateľov na Slovensku oproti Česku.

Najstarším známym spôsobom dôchodkového zabezpečenia na Slovensku boli od 15. storočia provízie baníckych bratstiev. V roku 1854 sa zmenili na štátom garantovaný systém. Pragmatikálni štátni zamestnanci mali dôchodok od 18. storočia. Súkromní zamestnanci dostávali penziu v Čechách od roku 1909, na Slovensku postupne od roku 1922. Rolníci dostali penziu postupne až v rokoch 1948 - 1976.“

Zdroj: Stanislav Janota, Domino Fórum 20/03.

V mimoevropských méně vyspělých zemích (např. v Číně a v Indii) nejsou rolníci kryti penzijním systémem dodnes. To sice snižuje náklady státu, avšak důsledkem je snaha venkovských obyvatel o maximální počet potomstva. Naproti tomu zavedení průběžného státem financovaného systému vedlo všude na světě ke snížení porodnosti – což je nepřítel zdůrazňovaný, avšak důležitý vedlejší efekt státních výdajů v oblasti penzí. Různé studie dosti přesvědčivě ukazují, že čím více sociálních jistot, tím více si lidé užívají a nejsou motivováni k plození dětí – protože vědí, že ve stáří se o ně postará stát, nebo si to aspoň myslí.⁸

Řečeno úhrnem, průběžný penzijní systém je autodestruktivní mechanismus, který vede ke stále vyšším veřejným výdajům při současné erozi ekonomické základny, která tyto výdaje platí (což je zřejmé ze skutečnosti, že poměr počtu pracujících k počtu důchodců trvale klesá). Toto lze pozorovat ve všech ekonomikách, které ho zavedly.

VEŘEJNÉ ZDRAVOTNÍ A NEMOCENSKÉ POJIŠTĚNÍ

Zhruba současně se zaváděním všeobecných penzijních systémů probíhalo zavádění všeobecného zdravotního pojištění. Také v této oblasti existoval precedens v soukromé sféře. Již během 19. století existovala ve vyspělých zemích síť spolků a pokladen, které poskytovaly podporu svým členům v případě úrazu nebo nemoci. Někdy šlo také o kombinace úrazového pojištění a spoření na stáří.

Vzhledem k vysoké úrazovosti v tehdejšímu průmyslu šlo o dosti významnou instituci. Podle některých odhadů byla ve vyspělých zemích zhruba polovina dělníků kryta různými formami sociálního pojištění. Podpůrné spolky měly často ráz lóží, bratrstev, církevních či krajanských sdružení. Dodnes existují a sociální činnost vykonávají například svobodní zednáři, Rytíři Kolumbovi nebo třeba Czech and Slovak Fraternal Life Company, která vznikla v USA roku 1854 a v současnosti má 30 tisíc členů. Tato bratrstva fungují nejen jako společenské organizace, ale též jako regulérní životní pojišťovny na neziskovém principu.

Nicméně centralizované veřejné zdravotní pojišťovny nakonec vytlačily tyto soukromé organizace na okraj. Zdravotní pojištění se stalo doménou státu. V zemích, kde zdravotnictví funguje na principu národní zdravotní služby (National Health Service) je zdravotnictví prakticky výlučně státní. Je financováno z drtivé většiny ze státního rozpočtu, přičemž zbytek (typicky kolem 20 %) tvoří doplatky pacientů.

V zemích se systémem zdravotních pojišťoven (včetně České republiky) bývá mnohdy metodickou otázkou, zda výdaje těchto pojišťoven zahrnovat mezi veřejné výdaje či nikoli. Na jedné straně jde o výdaje subjektů, které po formální stránce nejsou součástí státní správy. Na straně druhé je činnost těchto subjektů regulována do takové míry, že se fakticky jedná o státem řízené agentury. To je i příklad České republiky.

V různých zemích bylo povinné veřejné zdravotní pojištění zaváděno v různých dobách. Například ve Švédsku bylo zákonem nařízeno teprve v roce 1955, což může v souvislosti s rozsahem dnešního švédského sociálního státu vypadat poněkud překvapivě. V souvislosti s vývojem společnosti se měnil důraz na jednotlivé složky pojištění. V dřívějších dobách byla samotná léčba relativně levná, což znamená, že hlavní důraz byl na nemocenské složce. V současnosti vystupuje do popředí otázka nákladů na léčení, přičemž nemocenské pojištění (tj. náhrada ušlé mzdy) je relativně (nikoli absolutně) méně důležité.

PENZIJNÍ SYSTÉMY - DRUHÁ GENERACE

V druhé polovině 20. století dostává veřejné penzijní pojištění novou roli. Nejde již o pojištění pro případ přestárlosti: voliči vyžadují vyšší penze

v nižším věku a vlády jim vycházejí vstříc. Na starobní důchod je pohlíženo jako na náhradu mzdy, nikoli jako na zabezpečení nezbytného životního minima. Odchod do penze přestává být pojistnou událostí a stává se standardní životní situací.

Zároveň se ukazuje, že státní penzijní fondy nejsou schopny plnit svoji roli. Jejich rezervy byly buď vyčerpány během obou světových válek anebo inflačně znehodnoceny. Penzijní systémy byly proto ve 40. až 50. letech postupně reformovány do podoby, kdy se z nich staly čistě průběžné systémy. Ve Velké Británii byl zaveden systém rovného důchodu. Tento tzv. Beveridgeův systém fungoval v Británii od roku 1946. Rovný důchod tehdy činil 1,30 libry týdně pro svobodnou osobu a 2,10 libry pro manželský pár. Z dnešního pohledu tyto částky vypadají jako almužna, tehdy však měly slušnou kupní sílu. Časem se systém zkomplikoval, takže v současnosti v řadě rysů připomíná penzijní systémy kontinentálních států.

Na evropském kontinentu udávalo tón Německo. V roce 1957 byl tamní systém změněn na čistě průběžný nekrytý rezervou („umlagengedecktes System“). Zachovala se však stará terminologie. V zemích s původně bismarckovským systémem, včetně ČR, se proto dodnes hovoří o „sociálním pojištění“, nikoli ekonomicky správně o penzijní dani.

Německo však bylo v tomto směru předstiženo Sovětským svazem. Angličtí propagátoři socialismu manželé Webbovi v díle *Sovětský komunismus – nová civilizace uvedli*: „V Sovětském svazu se nepokoušejí tvořit kapitálový fond, z něhož by se v budoucnosti platily dávky. Dávky poskytují každý rok hlavně z příjmu toho roku. Sovětský komunismus objevil, že společnost nestárne rok od roku, jako tomu je u jednotlivce.“ Pochopitelně, že Sovětský svaz nemohl tvořit žádné kapitálové rezervy vzhledem k neexistenci kapitálového trhu. Zavedení „pokrokového“ průběžného systému byla tudíž z nouze čtnost.

Bývalé Československo samozřejmě sledovalo sovětský vzor. V roce 1948 patřilo zavedení všeobecného důchodového systému mezi první úkoly Gottwaldovy vlády. Dnešního čtenáře možná překvapí, že parametry tehdejšího komunistického důchodového systému byly poměrně spartánské. Důchodový věk byl stanoven na 65 let, přičemž náhradový poměr činil průměrně 20 % mzdy. Odvody byly stanoveny na 10 % hrubé mzdy. Nejnížší měsíční důchod (pro starodůchodce, kteří předtím nespádali pod žádný penzijní systém) činil 71 Kčs měsíčně, přičemž průměrný plat v národním

hospodářství v roce 1948 činil 823 Kčs. Nejnižší důchod tedy činil 8,6% z průměrné mzdy.

V relacích roku 2006 by se jednalo velmi zhruba o 1700 Kč (korektní přepočet je obtížný vzhledem k odlišnému spotřebitelskému koši a dalším metodickým potížím). V roce 1948 byl však i takto nízký důchod považován za skvělou výmohou:

„Až, paní a pánové, se 70 korunami přinese listonoš těm tisícům veteránů a stařenek, zmrzačených celoživotní dřinou, poníženým tisíckrát almužnou a dobrodinstvím, znovu vědomí lidské důstojnosti a viditelně a hmatatelně uznání národa za jejich celoživotní práci, pak teprve se budeme moci podívat do jejich očí bez rozpaků a s čistým svědomím,“ chválil na zasedání Národního shromáždění v roce 1948 nový penzijní systém poslanec Bureš. Kdyby se dnes některá politická strana odvážila navrhnout důchodovou reformu s těmito parametry, komunisté by byli první, kdo by mluvil o asociálnosti – ale to je již jiná kapitola.

Je fakt, že zavádění univerzálních penzijních systémů bylo populárním opatřením na Východě i na Západě.

Západní vlády se na růst veřejných výdajů dívaly částečně jako na nástroj nákupu voličských hlasů, částečně jako na preventivní prostředek pro snížení atraktivity socialistických a marxistických myšlenek. Bernard Shaw v článku k výročí úmrtí Karla Marxe napsal: *„Kdyby Marx nyní žil, nazval by patrně sira Beveridge prohnáním usmiřovatelem, který se pokouší vykoupit kapitalismus za nové kouzelné slovo.“* V poválečné době byly penzijní systémy poměrně levné, protože na jednoho důchodce připadalo několik zaměstnanců. Například v Československu tehdy starobní penzi pobíralo v roce 1948 všehovšudy 350 tisíc důchodců. Rovněž parametry tehdejších systémů byly úspornější – jak v komunistickém bloku, tak v západních zemích. *„V roce 1950 byla [ve Francii] průměrná hranice pro odchod do důchodu 67 let u mužů a 66 let u žen. V roce 1995 odcházeli muži do důchodu průměrně v 61 letech a ženy v 58 letech. Průměrná délka života se přitom během stejného období prodloužila o celých jedenáct let. Doba důchodu se prodloužila, ale životní úroveň penzistů se radikálně zvýšila,“* udává francouzský ekonom Edmond Alphandéry.

Problematika penzijních systémů, reforem a skrytého dluhu (viz kapitola „Příjmy, výdaje, deficit, dluhy“) je zejména v Evropě otevřená, nevyřešená, již nyní dosti palčivá a bez naděje na spontánní zlepšení. V Německu

v 50. letech připadal jeden důchodce na devět pracujících. Nyní je poměr zhruba 1:4 a během následujících třiceti let se tento poměr zhorší až na 1:2. Trochu odlišné, ale v zásadě podobné poměry platí i pro většinu ostatních vyspělých zemí. (Výrazně lepší demografii mají v Evropě jen Irsko, Island, Albánie, Turecko a postsovětské republiky s muslimskou kulturou – Ázerbájdžán atd.)

Česká republika má dosti výrazně lepší aktuální demografickou strukturu než Německo, a to díky silným populačním ročníkům narozeným začátkem 70. let. Tato generace je nyní na počátku svého nejproduktivnějšího věku, trpí nejnižší mírou nezaměstnanosti a je jedním z motorů hospodářského růstu po roce 2000. Bohužel tato demografická výhoda se časem promění v zátěž veřejných rozpočtů, až generace „Husákových dětí“ dosáhne penzijního věku, tj. kolem roku 2035 a dále.

Jak tento problém řešit? Posílení imigrace – což je praxe uplatňovaná nyní zejména ve Švédsku a částečně ve Francii – nevede k řešení stávajících problémů a naopak vytváří nové. Státní dotace na porodnost zpravidla mají rovněž velmi omezenou platnost. Obvykle je krátkodobá populační vlna vystřídána populačním propadem odpovídající velikosti, aniž by došlo ke dlouhodobému zvýšení míry porodnosti.

Nikdo nemá „kouzelný klíč“ k řešení problému stárnutí populace a růstu nákladů penzijních systémů. Dokonce ani penzijní reformy spočívající v zavedení povinného fondového spoření zdaleka neřeší celý rozsah problému. Fondové spoření ani špatnou demografii řešit nemůže, přinejmenším nikoli v krátkém období.

Návrat k velmi střídmyým penzijním systémům první generace je politicky neprůchodný. Zvyšování penzijního věku je sice možné, ale i zde jsou biologické hranice, které nelze překročit. Zvýšení porodnosti by sice v delším horizontu pomohlo, ale nikdo neví, jak účinně přimět lidi v plodném věku k rození potomstva. Zřejmé je tedy jen to, že budoucí vlády vyspělých zemí budou mít s mandatorními výdaji na penze velké problémy.

KEYNESIÁNSKÁ STABILIZAČNÍ HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA

Nelze psát o veřejných výdajích a pominout Keynesa. John Maynard Keynes (1883–1946) byl jedním z nejvýznamnějších ekonomů dvacátého

století. Jeho dílo vlastně vytvořilo současnou ekonomickou teorii a praxi – a to v dobrém i ve zlém.

Svět před Keynesem

Co to vlastně byla a je keynesiánská ekonomie? Nejprve si shrňme, jak vypadala hospodářská politika před Keynesem:

- Výkyvy hospodářského cyklu byly brány víceméně jako zásah vyšší moci, se kterým nelze nic dělat. (Když se v roce 1921 američtí farmáři postižení hospodářskou krizí ptali amerického prezidenta Calvina Coolidge, co mají dělat, odpověděl jim stručně: „Modlete se“.)
- Státní výdaje byly určeny převážně na zabezpečení základních funkcí státu, včetně velmi základních sociálních a infrastrukturních opatření. Ačkoli veřejné rozpočty nebyly zdaleka vždy vyrovnané, rozpočtový deficit byl považován za zlo, kterému je třeba se vyhnout, pokud to alespoň trochu jde. Hlavními příčinami rozpočtových schodků byly válečné spíše než sociální výdaje. Neexistovala fiskální politika s cílem vyrovnávat výkyvy hospodářského cyklu.
- Měna byla vázána na zlato nebo stříbro. Inflace byla krátkodobě ovlivněna dovozem, vývozem a objemem těžby drahých kovů a také poptávkou ze strany bank a soukromých investorů. V delším horizontu byla inflace ovlivněna růstem produktivity. Proto ve světě před Keynesem inflace zpravidla značně kolísala v meziročním vyjádření, avšak v horizontu řádově desítek let inflace klesala díky růstu produktivity při relativně konstantním objemu peněz (tj. zlata) v ekonomice. Inflace tedy v zásadě byla důsledkem působení vnějších faktorů, na které vládní politika neměla podstatný vliv.
- Měnové kurzy byly pevně stanovené obsahem drahého kovu. Bankovky sloužily vlastně jako poukázky na určitý obsah zlata či stříbra a byly plně kryté kovem. Kromě nich existovaly také státovky, papírové peníze bez zlatého krytí. Byly považovány za méněcenné a obchodníci je neradi přijímali, takže byly též známy pod termínem „peníze s nuceným oběhem“. Neexistovaly volně plovoucí kurzy a případné přizpůsobení měnových kursů způsobené nerovnováhou obchodní a platební bilance bylo řešeno devalvacemi nebo revalvacemi.
- Úrokové sazby byly stanoveny čistě nabídkou a poptávkou na finančních trzích. V obdobích, kdy byl na trhu dostatek peněz, byla nabídka úvěrů

vysoká a cena peněz (tj. úrokové sazby) byla nízká. V dobách, kdy z různých důvodů převládal nedostatek peněz (například během bankovních krizí) byly úrokové sazby velmi vysoké. Neexistovaly centrální banky v dnešním slova smyslu a neexistovala ani měnová politika.

Obecně, hospodářské poměry v předkeynesovské době byly liberálnější než v současnosti díky nízkým daním a nízkým veřejným výdajům. Na druhé straně ve srovnání s dneškem existovaly mnohem vyšší celní bariéry, protože cla tvořila mnohem důležitější pilíř příjmů státních rozpočtů než je tomu nyní.

Neexistovala však ani fiskální ani měnová stabilizační politika. Neexistoval ani bankovní dohled a předpisy pro kapitálovou přiměřenost. Typická ekonomika druhé poloviny 19. století se sice těšila vysokému stupni ekonomické svobody (její růstový potenciál byl značný), ale hospodářský růst byl poměrně často narušován finančními a hospodářskými krizemi. Tyto krize měly hluboce nepříznivé sociální důsledky, jak je známo z literatury. Odtud byl jen krok ke vzniku radikálních dělnických hnutí a politických stran.

Ke krizím také docházelo v poválečných obdobích, kdy se vlády snažily snížit objem peněžní zásoby, aby vrátily cenovou hladinu do předválečné úrovně. Z dnešního hlediska bychom tato opatření klasifikovali jako extrémně restriktivní měnovou politiku, která nutně musí mít drastické dopady na hospodářský růst a zaměstnanost. Ve světě před Keynesem však měnová stabilita měla absolutní prioritu před vším ostatním.

Svět po Keynesovi

John Maynard Keynes zcela přetvořil chápání role státu v ekonomice. Ačkoli mnohé z jeho teorií byly později kritizovány, jeho vliv trvá a asi nikdy nezmizí. Dotýká se totiž i samotného smyslu fungování moderního státu.

Keynes trvale změnil svět v těchto bodech:

- Prioritním hospodářským cílem vlády je zabezpečení stabilního hospodářského růstu. Podle Keynesa má vláda nejen možnost, ale i povinnost ovlivňovat výkyvy hospodářského cyklu. Tento předpoklad je dodnes široce respektován politickými silami napříč téměř celého politického spektra, s výjimkou anarchistů na levém a libertariánů na pravém okraji. Keynes tudíž založil stabilizační funkci fiskální politiky.

Leckdo si dnes možná myslí, že Keynes dal zelenou bezohlednému vládnímu utrácení a zadlužování. Tak přímočaré to ovšem nebylo. Keynes je občas portrétován jako rozmařilý bohém bez starosti o budoucnost – viz jeho pověstný výrok: „*V dlouhém období jsme všichni mrtví*“. Je pravda, že Keynesova teorie ospravedlnila existenci schodků státních rozpočtů v mírových dobách. Keynes však nebyl příznivcem bezstarostného zadlužování. Tvrdil, že za účelem povzbuzení ekonomiky v době krize může vláda utrácet na dluh; v době hospodářské konjunktury by však stát měl mít rozpočet v přebytku a dluhy vzniklé v době hospodářského propadu by měl uhradit.

Rozpočet tedy nemusí být vyrovnaný během každého fiskálního roku, dlouhodobě by však cíl vyrovnaných veřejných financí měl být dodržován. To je něco jiného, než co se mu v populárních představách občas přisuzuje.

Zlato bylo pro Keynese „barbarským přežitkem“. Ve své práci Traktát o měnové reformě z roku 1924 volal po zrušení zlatého standardu s tím, že hodnota britské libry by byla určována centrální bankou tak, aby domácí cenová úroveň a zaměstnanost dosahovaly politicky stanovených cílů. „Když je stabilita domácí cenové hladiny v konfliktu se stabilitou měnového kursu, první z obou cílů by za normálních okolností měl mít přednost,“ tvrdil Keynes. Tento kdysi provokativní názor dnes nikoho nešokuje, neboť se z něj stala norma.

Keynes prosazoval zavedení vládou řízené měny odpoutané od zlata – založil tak měnovou politiku. „Neexistuje alternativa k řízené měně, ať už si to přejeme či nikoli,“ napsal ve své práci z roku 1924. „Pravda je taková, že ze zlata se stal barbarský přežitek.“ Ačkoli příznivci zlatého standardu a odpůrci centrálního bankovníctví dodnes považují Keynesa za zločince (největšího padělatele peněz v historii), faktem zůstává, že výkyvy hospodářského cyklu v podmínkách zlatem nekrytých měn jsou mnohem mírnější, než tomu bývalo.

Dnešní převládající praxe volně plovoucích kurzů zlatem nekrytých měn a inflačního cílení je tedy důsledkem keynesiánské revoluce, třebaže dnešní stav je důsledkem komplikované historie plné rozmanitých peripetií. Tyto historické zákruty byly způsobeny tím, že Keynes si nepotrpěl na matematicky exaktní vyjadřování. Jeho teorie byly zásadně formulovány slovně, a to mnohdy slohem značně barvitým a připouštějícím různé výklady. Tak se stalo, že jeho názory a teorie byly později překrouceny a změněny k nepoznání.

Vulgární keynesianismus

Lord Keynes zemřel v roce 1946, teprve na začátku éry obrovského rozmachu svého učení v praxi. Během 50. až 70. let se jeho jménem oháněly vlády takřka všech vyspělých zemí. Politikové si s chutí přisvojili dvě poučky: (a) možnost a vhodnost deficitního financování státních rozpočtů během recese, (b) vhodnost zavedení zlatem nekrytých a vládou řízených peněz.

Bohužel přitom zapomněli na druhou část poučky o deficitním financování: a sice, že v obdobích konjunktury by rozpočty měly být přebytkové. Zrodil se tzv. vulgární keynesianismus, který lze charakterizovat dvěma body:

- na rozpočtovém deficitu nezáleží; je možné se zadlužovat téměř neomezeně, protože
- reálnou hodnotu veřejného dluhu lze snížit nekontrolovanou emisí peněz.

V uvedeném období bylo zvykem, že centrální banky plnily pokyny vlád. Některé centrální banky byly přímo podřízené vládě, jiné byly sice formálně nezávislé, avšak ve skutečnosti vykazovaly silné znaky podřízenosti.

Centrální banky sice nesměly přímo nakupovat vládní dluhopisy, ale expanzivní měnová politika vedla k tomu, že reálná hodnota veřejného dluhu postupně klesala. V průběhu let 1950 - 1995 činil např. průměrný nominální celkový výnos amerických státních dluhopisů 4,15 % ročně, přičemž míra růstu indexu spotřebitelských cen byla též 4,15 % ročně. Dluh federální vlády byl během daného období financován prakticky zdarma.

Nelze tvrdit, že by vulgární keynesianismus byl úplně neúspěšný. Období 1950 - 1970 patřilo k obdobím největší prosperity západního světa měřeno růstem HDP, růstem reálných příjmů obyvatelstva a mírou nezaměstnanosti. Nedochovalo ani k hlubokým hospodářským krizím. Dlouhou dobu se zdálo, že ekonomové našli kouzelnou formuli na trvalou prosperitu. Jenže vulgární keynesianismus měl závažné vedlejší účinky, v jejichž důsledku nakonec ztratil účinnost. Tyto vedlejší účinky byly v zásadě dva:

- veřejnost ztratila důvěru ve stabilitu měny,
- navzdory postupnému „inflačnímu rozpouštění“ státních dluhů jejich velikost postupně nabobtnala do neúnosných rozměrů.

Nejen to. Vzhledem k expanzivní měnové politice nepřetržitě rostly inflační tlaky. Vlády se snažily – opět v souladu s Keynesem – omezovat

inflaci pomocí regulace agregátní poptávky. Regulace poptávky lze dosáhnout například zvýšením daní z příjmu – podle logiky, že snížení koupěschopné poptávky povede k poklesu cenové úrovně.

Tato Keynesova poučka má sice hluboké teoretické zdůvodnění, ovšem v praxi může platit pouze za jistých předpokladů. Na ty ovšem vulgární keynesiánci nebrali ohled. Daně proto neustále rostly a inflace taktéž. (Svoji roli měly i ropné šoky.) Vysoké daňové sazby ovšem vzbudily reakci nejrozličnějších zájmových skupin, které si postupně prosadily neuvěřitelná kvanta výjimek, zrychlených odpisů, odečitatelných položek a dalších speciálních daňových zvýhodnění. Německo má například přes 100 daňových zákonů, více než 90 tisíc vyhlášek a 418 výjimek, což samozřejmě znamená ztrátu efektivity ekonomiky.⁹

Tento vývoj znamenal erozi daňového základu, což dále tlačilo vlády ke zvyšování daňových sazeb. Důsledek: vysoké daňové sazby v kombinaci s extrémním počtem výjimek měly deformující vliv na ekonomiku. To se negativně promítlo na tempu hospodářského růstu.

Keynesianismus dnes

Zhruba v průběhu 80. let začali voliči od svých vlád vyžadovat nižší inflaci. Inflace, která v mnoha zemích dosahovala dvojciferných hodnot a devastovala úspory obyvatelstva, se stala jedním z hlavních problémů běžného občana. Ekonomická teorie nabídla účinný protiinflační prostředek: monetarismus Miltona Friedmana.

Monetarismus bývá někdy prezentován jako nauka zcela protichůdná keynesianismu. Ve skutečnosti jde o teorii, která akcentuje jiné problémy, je založena na poněkud odlišných předpokladech, ale ne vždy je s keynesianismem v přímém konfliktu. Hlavní rozdíly spočívají v tom, že monetarismus

- odmítá řízení inflace prostřednictvím daní či výdajů – místo toho klade důraz na čistě monetární prostředky: objem peněz v ekonomice a úrokové sazby;
- tvrdí, že rozpočtová politika je příliš hrubý nástroj pro regulaci hospodářského cyklu. Místo rozpočtových deficitů a přebytků prosazuje vyrovnávací politiku založenou na řízení výše úrokových sazeb.

Monetarismus se skvěle osvědčil jak v oblasti řízení inflace, tak ve sféře

stabilizace hospodářského cyklu. Mezi ekonomy dnes panuje téměř univerzální konsensus, že měnová politika prováděná nezávislými centrálními bankami je optimální prostředek pro sledování obou cílů. Vývoj od roku 1990 dále přispěl k tomu, že vlády mají tendenci čím dál tím méně ovlivňovat měnové kursy. Ukazuje se, že v tomto směru měl pravdu Keynes, a že toto jeho tvrzení není v protikladu s monetarismem: je-li dilema mezi inflační a kursovou stabilitou, dodržení nízké a stabilní inflace má přednost.

Monetarismus nepokládá fiskální politiku za účinný prostředek pro vyrovnávání hospodářského cyklu. Zkušenosti posledního půlstoletí ukázaly, že daně a státní výdaje jsou skutečně příliš hrubým nástrojem pro jemnou regulaci. To však neznamená, že by keynesianismus byl mrtvý, a to jeho vulgární i rafinovanější verze.

Ve Spojených státech praktikovali deficitní vládní výdaje Ronald Reagan i G. W. Bush. První z nich nechtěně – předkládal Kongresu i Senátu rok co rok vyrovnané rozpočty, ovšem obě komory ovládané Demokratickou stranou vždy navýšily nejrozličnější výdaje, převážně sociálního charakteru. Běžná interpretace, podle níž za deficity mohly zbrojní výdaje a daňové škrtky, je nesprávná. Zejména snížení daní je ve věci „nevinné“, protože daňové inkaso federální vlády po provedení škrtů ve skutečnosti vzrostlo. Výjimkou byl rok 1982, kdy daňové inkaso pokleslo v důsledku recese. Ta byla způsobena restriktivní monetární politikou, jejímž cílem bylo snížit inflaci. K tomu se přidružily pozdní efekty druhé ropné krize z roku 1981, ty však měly pouze sekundární význam.

G. W. Bush pak prováděl keynesovskou deficitní politiku zcela záměrně. Na hodnocení její úspěšnosti je ovšem zatím příliš brzy.

Věnujme nyní pozornost české ekonomice. Také zde Keynesovo dědictví žije. Zemanova vláda naprosto programově začala provádět deficitní politiku veřejných financí již od roku 1998. Vzhledem k nezávislé monetární politice ČNB se tak dělo v prostředí klesající inflace a úrokových sazeb. Proto také byla vládní hospodářská politika úspěšná, byť se nejedná o stoprocentní a bezvýhradný úspěch.

Bylo dosaženo hospodářského růstu, ale ani při 6% růstu HDP nedokázala vláda provozovat přebytkový nebo alespoň vyrovnaný rozpočet: vulgární keynesianismus jako z učebnice. Zdravá ekonomika by ovšem při tomto tempu růstu měla dosahovat rozpočtového přebytku a splácet státní dluh.¹⁰ Tento růst zadlužení je navíc poměrně máloefektivní z hlediska

zaměstnanosti. V únoru 2002 bylo v české ekonomice 485 tisíc nezaměstnaných. V červnu 2006 – po čtyřech letech ekonomického růstu a přílivu zahraničních investic – bylo bez práce 463 tisíc osob,¹¹ a toto číslo bylo ještě vydáváno za úspěch!

Stát musí z dluhu – jako každý jiný – platit úroky. Tyto výdaje nejsou produktivní. Jen v samotném roce 2004 činila dluhová služba českého státu celkem 69 miliard korun.¹² Tyto peníze by při lepším hospodaření mohly samozřejmě být využity jinak: na vzdělání, na zdravotnictví, na zdravější životní prostředí, na snížení daní...

Tím nelze popírat, že za určitých specifických okolností se stát může uchýlit k dluhovému financování. Tyto okolnosti ovšem musí být přísně zdůvodněny ekonomickou teorií. Většina ekonomů se shoduje na tom, že rozpočtový deficit může být namístě, pokud je deficit spojen s jednorázovými opatřeními, která jsou zaměřena na odstranění dlouho dobré nerovnováhy anebo na posílení růstového potenciálu ekonomiky. V našem případě se konkrétně může jednat o reformu penzijního či daňového systému. (Samozřejmě, podle tradiční keynesiánské interpretace, k dočasnému dluhovému financování může vést i snaha snížit výkyvy hospodářského cyklu.) Dluh je za některých okolností přijatelný, legitimní a správný, zatímco jindy je nepřijatelný a ekonomicky nezdůvodnitelný. Záleží na okolnostech. Řečeno populárně – když si domácnost vezme hypotéku na vlastní bydlení, je to zpravidla rozumné zadlužení, protože se tak vyhne nutnosti platit nájemné. Jde tedy vlastně o úsporné opatření. Naproti tomu je zřejmě nerozumné zatěžovat rodinné finance přehršlí spotřebitelských úvěrů, dluhů na kreditních kartách a podobně. U veřejných financí je to podobné.

4. MÝTUS KYVADLA: HISTORIE VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

KYVADLO, KTERÉ SE NEKÝVE

Oblíbené pořekadlo přirovnává politický cyklus ke kyvadlu. Je-li kyvadlo vychýleno doprava, daně a veřejné výdaje klesají, příjmy rostou, ekonomika se zrychluje a tvoří hodnoty. Pak se kyvadlo vychýlí doleva, daně a veřejné výdaje rostou, klesá příjmová nerovnost a širší vrstvy obyvatelstva si užívají vytvořeného bohatství. Pak voličstvo opět zatouží po rychlejším hospodářském růstu, znova zvolí pravici a cyklus se opakuje. Tak je zabezpečena stabilita demokratické společnosti.

Zní to hezky a logicky. Nevýhoda spočívá v tom, že tento mýtus společenského kyvadla je – zkrátka mýtus. Typický stát devatenáctého století byl úsporný. Na daních se vybralo průměrně kolem 10 % hrubého domácího produktu a rozpočty bývaly – s výjimkou válečných období – vyrovnané. Zlom přinesla 1. světová válka. Zatímco dříve bylo zvykem po skončení války snížit daně na normální úroveň, po roce 1918 se tak nestalo. V roce 1929 vydávaly vlády v Británii 23,8 % a v Německu 30,6 % hrubého domácího produktu. Stojí za povšimnutí, že Francie vydávala překvapivě málo, jen asi 12,4 % HDP.

Přišla další světová válka a další konfiskativní zvýšení daní a veřejných výdajů. Opět permanentní, na úrovni mezi 40-50 % HDP. Ze čtvrtiny se stala bezmála polovina. Daně i výdaje totiž zpravidla nepřetržitě rostly, a to ve všech zemích. Nikdy nebyl stát tak mocný jako v poslední čtvrtině 20. století.

TABULKA 3: G-7 A NIZOZEMÍ: CELKOVÉ VLÁDNÍ VÝDAJE JAKO % HDP V BĚŽNÝCH CENÁCH, VYBRANÉ ROKY, 1880 - 1950

	1880	1913	1929	1938	1950
Francie	11,2	8,9	12,4	23,2	27,6
Německo	10,0	17,7	30,6	42,4	30,4
Japonsko	9,0	14,2	18,8	30,3	19,8
Nizozemí		8,2	11,2	21,7	26,8
Velká Británie	9,9	13,3	23,8	28,8	34,2
Spojené státy		8,0	10,0	19,8	21,4
Průměr	10,0	11,7	17,8	27,7	26,7

Zdroj: Middleton, 1996.

Drtivá většina vyspělých demokratických zemí skutečně zažila během 20. století střídání pravicových a levicových vlád; toto střídání se ovšem téměř neprojevovalo na trendu objemu veřejných výdajů. Neexistuje ekonomika, která by vzhledem k HDP dosáhla v roce 2000 nižšího podílu veřejných výdajů než v roce 1950. Výdaje rostly nebo v krajním případě stagnovaly dokonce i za pravicových vlád: v USA za Ronalda Reagana a ve Velké Británii za Margaret Thatcherové.

Ani „pravicový“ prezident G. W. Bush nedokázal s veřejnými výdaji nic udělat. Kdybychom soudili podle růstu federálních výdajů, nechoval se G. W. Bush jako liberální konzervativce, nýbrž jako levicový populist. Z celkového počtu patnácti vládních agentur se mu nepodařilo snížit rozpočet ani jedné z nich. To je horší skóre, než jakého dosáhli Jimmy Carter a Bill Clinton. Rozpočet ministerstva školství vzrostl za G. W. Bushe o 68 %.

Velmi velkorysý program financování lékařské péče Medicare a zvýšené výdaje ministerstva práce způsobily, že celkové nemandatorní výdaje po odečtení zbrojních výdajů vzrostly během Bushovy vlády o 25,3 % (v reálném vyjádření). Jimmy Carter zvýšil tyto výdaje o 7,6 %, Bill Clinton během prvního volebního období dokonce jen o 0,7 %. Také mandatorní výdaje (tj. především obsluha státního dluhu a zákonem stanovené sociální dávky) zaznamenaly během Bushovy vlády 20,8% růst. Vedle těchto výsledků vypadají Vladimír Špidla a Zdeněk Škromach jako držgrešle. O Clintonovi a Carterovi ani nemluvě.

Ve většině evropských zemí bylo možno během druhé poloviny 20. století pozorovat nepřetržité bobtnání veřejných výdajů. Tento proces se zastavil teprve v 90. letech. Francouzské veřejné výdaje rostly ze 34,3 % HDP (1960) přes 46,1 % (1980) až na více než 54,5 % v roce 2005. Někde prodělal stát velmi mírnou „odtučňovací kúru“, například ve Španělsku či Švédsku.

Podle společnosti Williams de Broë způsobily vysoké daně a vysoké veřejné výdaje v zemích OECD pokles ekonomické výkonnosti o 2,3 až 2,6 % ročně ve srovnání s růstovým potenciálem z roku 1960.

Pouze v ojedinělých případech se podařilo podíl veřejných výdajů na HDP výrazněji omezit. Zvláštním případem je Irsko.

TABULKA 4: OBJEM VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ JAKO PROCENTO HDP

	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	2005
AUSTRÁLIE	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	36,2	35,5
RAKOUSKO	10,5	17,0	14,7	20,6	35,7	48,1	52,1	50,1
BELGIE		13,8		21,8	30,3	58,6	53,4	49,9
KANADA			16,7	25,0	28,6	38,8	48,8	39,3
FRANCIE	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	50,7	54,5
NĚMECKO	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	44,5	47,1
ITÁLIE	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	54,4	49,5
IRSKO					28,0	48,9	43,2	35,2
JAPONSKO	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,8	37,3
NIZOZEMÍ	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,2	54,8	48,1
NOVÝ ZÉLAND			24,6	25,3	26,9	38,1	53,3	35,1
NORSKO	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,0	45,9
ŠPANĚLSKO		8,3	9,3	18,4	18,8	32,2	43,4	40,1
ŠVÉDSKO	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	61,7	57,4
ŠVÝCARSKO	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	30,1	36,1
VELKÁ BRITÁNIE	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	42,2	44,5
SPOJENÉ STÁTY	7,3	7,5	12,1	19,4	27,0	31,4	37,1	35,9
NEVÁŽENÝ PRŮMĚR ZEMÍ, U NICHŽ NECHYBÍ DATA (KROMĚ RAKOUSKA)	10,7	12,4	19,3	23,2	27,9	42,6	45,2	44,7

Zdroj: Williams de Broë

Box 2: Fiskální konsolidace v Irsku

Irská fiskální politika procházela v polovině 80. let mimořádně složitým obdobím. Ačkoliv rostl podíl příjmů veřejných rozpočtů na HDP, fiskální schodek se zvyšoval a dosahoval dvouciferných hodnot. Důvodem byly expandující veřejné výdaje, které v roce 1985 přesáhly 49 % HDP. V důsledku růstu primárních fiskálních deficitů exponenciálně rostl veřejný dluh, což zpětně vyvolávalo efekt sněhové koule v podobě růstu úrokových plateb. V roce 1987 veřejné zadlužení dosáhlo 120 % HDP, ačkoliv ještě v roce 1980 činilo „pouze“ necelých 68 %. Neudržitelná fiskální politika nijak zvlášť nepodporovala tempo ekonomického růstu, které se pohybovalo kolem 3 % ročně a rozhodně nesvědčilo o efektivní alokaci rostoucího objemu veřejných výdajů. Situace byla kritická.

Ve druhé polovině 80. let byl proto nastartován proces fiskální konsolidace, který lze pracovně rozčlenit do tří časových etap:

1. etapa (1987 - 1990)¹³

Tato etapa byla podle našeho názoru pro úspěch fiskální korekce v Irsku zcela klíčová. Deficit veřejných rozpočtů se snížil ve vztahu k HDP o 8 p.b. Řezalo se opravdu do živého, neboť na vrub dočasněmu zlepšení tempa hospodářského růstu (v letech 1989 a 1990) lze přičíst pouze cca 1 p.b., ostatních téměř 7 p.b. představuje pokles tzv. cyklicky očištěného deficitu. Podíl veřejných výdajů k HDP se podařilo snížit o 11 p.b., a to zejména v kategorii běžných výdajů (více než 8 p.b.). Výrazně se omezily jak spotřební výdaje, tak celkové mzdové náklady vládních zaměstnanců i transferové platby. Poklesl i objem veřejných investic. Pokles výdajů byl natolik výrazný, že umožnil nejen urychlené snížení fiskálních deficitů, ale

zbylo místo také na snížení příjmů veřejných rozpočtů k HDP (cca 3 p.b.), z čehož polovinu tvořil pokles složené daňové kvóty. Výsledkem byl i pokles veřejného dluhu ze 120 % v roce 1987 na cca 93 % v roce 1990.

Je dobré si připomenout, jaké konkrétní politiky v té době byly aplikovány.¹⁴ Byl vydán stop stav na zvyšování zaměstnanosti ve veřejné sféře a posléze v roce 1987 bylo během 3 let propuštěno 10 % veřejných zaměstnanců (pokles z 300 tisíc na 270 tisíc). S odbory byl sjednán pro rok 1987 růst mzdy ve veřejné sféře pouze o 2,5 % (výrazně pod mírou inflace). Byly omezeny podmínky pro předčasné důchody, restrikce se promítly i do výdajů na zdravotnictví apod. Teprve po zásadním snížení veřejných výdajů bylo možné přikročit i ke snížení daní (zejména se snižovaly vysoké daně z příjmu domácností a firem a rostly také odpočitatelné položky). Ekonomický růst byl podpořen výrazným poklesem nominálních i reálných úrokových sazeb a rizikové prémie. Soukromá domácí poptávka tak v zásadě nahradila výpadek vzniklý z fiskální restrikce. Navíc i zahraniční poptávka se vyvíjela příznivě a konkurenceschopnost irského exportu byla podpořena navíc i devalvací irské libry v roce 1987 a mzdovou zdrženlivostí ve veřejném i soukromém sektoru.

2. etapa (1991 - 1994)

Toto období je charakterizováno v zásadě stagnací fiskálního deficitu k HDP, fiskální konsolidace jako taková ovšem nadále pokračovala, což dokládá přechod z cyklicky očištěného deficitu 3,4 % v roce 1990 na cyklicky očištěný přebytek 0,5 % v roce 1994. Konsolidace se tedy odehrávala v etapě výrazně záporné výstupové mezery, která v roce 1994 dosáhla dle odhadů Evropské komise cca 5 %. Irská ekonomika se v této době vyznačovala již velmi slušným tempem potenciálního ekonomického růstu přes 5 % ročně (jistě i v důsledku provedených fiskálních opatření v předchozím období), ovšem skutečný ekonomický růst se až do roku 1993 pohyboval pouze kolem 3 % ročně (do značné míry šlo o důsledek recese v Evropě i USA). Výsledkem tedy byla kumulace záporné mezery výstupu. Toto období je charakterizováno růstem podílu veřejných výdajů k HDP ve všech relevantních komponentách s výjimkou úrokových plateb, které klesaly. Stejně tak i složená daňová kvóta vzrostla o cca 2 p.b., a to zejména v kategorii přímých daní. Pokračoval mírný pokles veřejného dluhu k HDP.

3. etapa (1995 - 1998)

Konsolidace pokračovala, deficit se vylepšil o více než 4 p.b. a přešel do přebytku, stejně tak i cyklicky očištěné saldo pokračovalo ve zlepšování. Kulminuje tempo potenciálního i skutečného ekonomického růstu, v důsledku čehož se snáze snižuje podíl veřejných výdajů k HDP. Pokles výdajů dosáhl téměř 6 p.b. a byl tažen úsporami v běžných výdajích (snížení spotřebních i mzdových výdajů, pokračující pokles váhy úrokových plateb). Pokles výdajů vytváří při probíhající konsolidaci prostor i pro pokles fiskálních příjmů (složená daňová kvóta klesá o více než 1 p.b.). Veřejný dluh začíná klesat pod úroveň 60 % HDP. V reálné ekonomice se urychlují tendence započaté již v předchozích dvou obdobích a podíl irského HDP (v běžných cenách) na HDP Evropské unie dynamicky roste.

Závěr

1. Irská zkušenost dokumentuje (a v posledním desetiletí je to i akademicky doloženo), že výdajově orientovaný typ fiskální konsolidace (restrikce) může mít ekonomicky expanzivní charakter, a to i v krátkém období.
2. Bylo by ovšem naivní se domnívat, že se konsolidace „zaplatí sama“ ekonomickým růstem, který (snad) vyvolá. Naopak, k tomu, aby se ekonomický růst dostavil, je nutné v situaci vysokých rozpočtových deficitů především výrazně snížit objem veřejných výdajů. Je-li cílem na příjmové straně veřejných rozpočtů aplikovat politiky vedoucí k poklesu příjmů k HDP (např. rovná daň v 15% podobě), je nutné o to více hledat úspory na straně výdajů, jinak jde o makroekonomicky hazardní politiku. Ekonomický růst je vítaný pomocník, ale sám o sobě nic nezachrání.
3. Je nutné hledat nejen okamžité úspory ve výdajích, ale myslet se musí i na dlouhodobé systémové záležitosti. Irsko kupříkladu velmi dobře, v porovnání s jinými evropskými zeměmi, zvládá problém stárnutí populace, a to v jeho obou složkách (jak důchody, tak i zdravotnictví). Tyto systémové reformy mívají často přínos až v dlouhodobém horizontu a krátkodobě mohou dokonce deficit prohlubovat. O to více je pak nutná konsolidace v oblastech jiných než starobních penzí.
4. Ekonomicky správnou, úspěšnou a dlouhodobě přínosnou fiskální reformu nelze učinit bez zásadních úspor na výdajové straně.

V Irsku totiž daňová zátěž poklesla z 54 % HDP v roce 1986 na současných 35 %. Kdepak dotace z EU – bylo to radikální snížení daní, které nastartovalo irský zázrak. Povšimněme si, že úrovní daňové zátěže i veřejných výdajů se současné Irsko podobá Německu nebo Francii padesátých let, kdy tyto státy zaznamenávaly nejrychlejší růst. Podobnost, která není čistě náhodná.

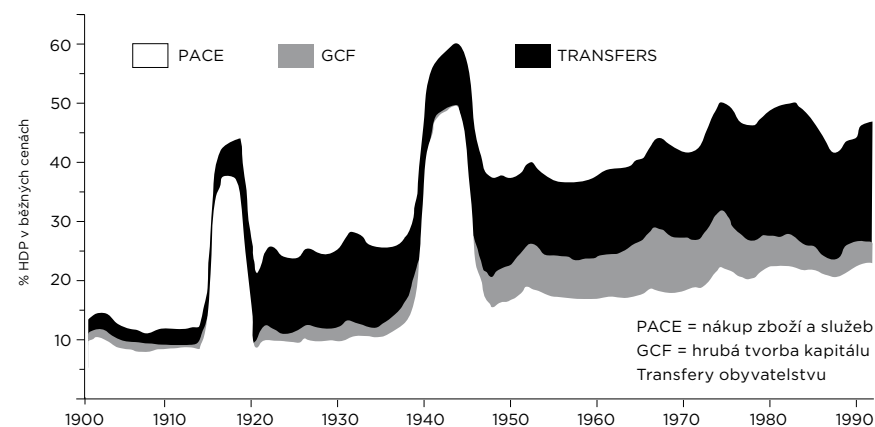
PŘÍPADOVÁ STUDIE: VELKÁ BRITÁNIE

Ilustrativní příklad růstu státu podává ekonomická historie Velké Británie během 20. století. Až do první světové války se objem státních výdajů pohyboval kolem 13 až 14 procent hrubého domácího produktu. Z toho většina připadala na nákup zboží a služeb, menší část na transfery obyvatelstvu a na hrubou tvorbu kapitálu.

První světová válka znamenala nárůst výdajů na zboží a služby a také nárůst objemu transferů (žold pro vojáky, vdovské důchody atd.) Je pozoruhodné, že po válce poklesl objem nákupu zboží a služeb na původní

úroveň, ale objem transferů dramaticky vzrostl. Sociální stát nastartovaný válkou se začal mohutně rozvíjet.

GRAF 2: CELKOVÉ VEŘEJNÉ VÝDAJE, VELKÁ BRITÁNIE, PODÍL NA HDP, 1900 - 1993



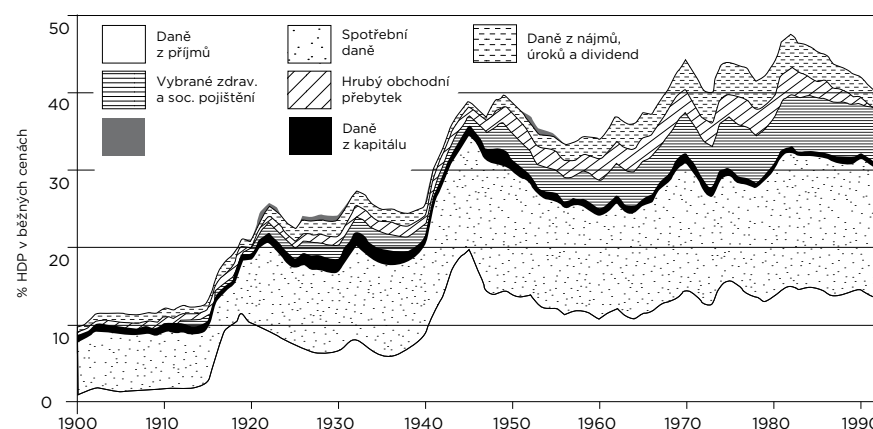
Zdroje: Middleton, CSO.

Druhá světová válka přinesla další růst objemu vládních nákupů zboží a služeb i transferů. V tomto případě však po skončení války nedošlo k poklesu objemu vládních nákupů, nýbrž k jejich trvalému růstu. Současné rostly i transfery obyvatelstvu a také – v souvislosti se znárodněním části průmyslu – vládní výdaje na hrubou tvorbu kapitálu.

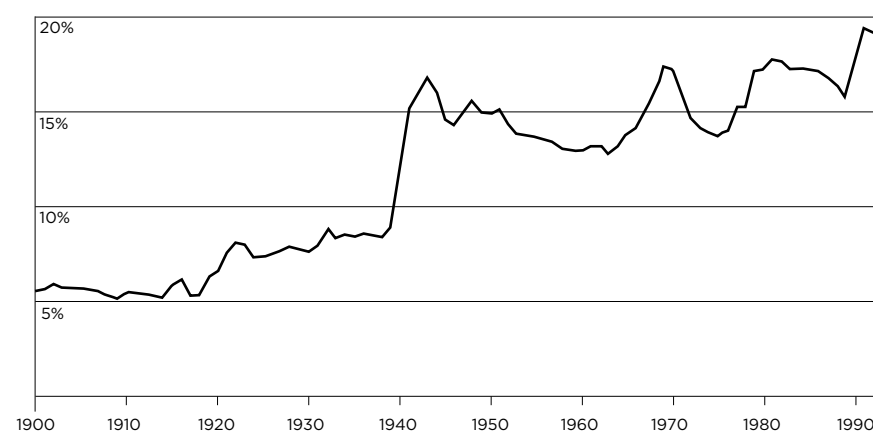
Veřejné výdaje pak prakticky nepřetržitě rostly. Vrcholu dosáhly kupodivu během prvního volebního období Margaret Thatcherové. Teprve v druhém období relativní podíl výdajů poklesl. (Šlo pouze o relativní, nikoli o absolutní pokles!) V perspektivě celého století však thatcherovské reformy vypadají spíše jen jako malý zoubek na neúprosně rostoucí trajektorii.

Ve Velké Británii přetrvaly extrémně vysoké daňové sazby z doby válečných let až do vlády Margaret Thatcherové. Z původní úrovně 83 % snižovala Thatcherová mezní daň z příjmů fyzických osob postupně až na 40 %, což je sazba, která platí doposud. Stále je nicméně dosti vysoko nad předválečnou úrovní.

GRAF 3: DAŇOVÁ KVÓTA VE VELKÉ BRITÁNII (PODÍL VYBRANÝCH DANÍ NA HDP)

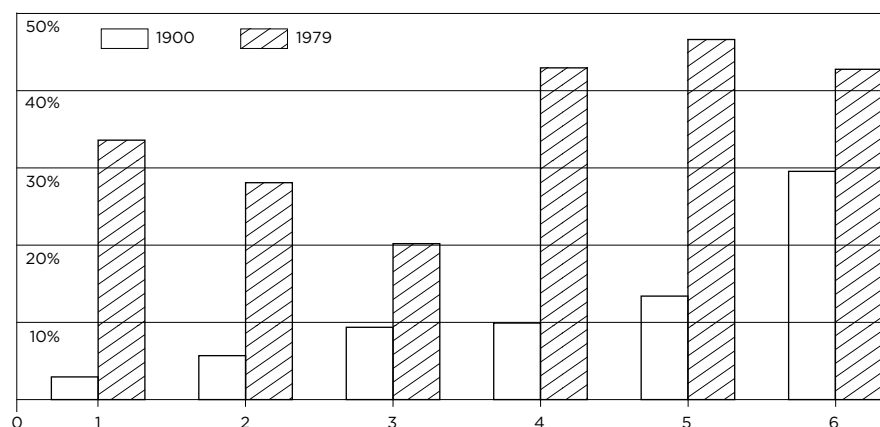


GRAF 4: EFEKTIVNÍ SAZBY DANÍ Z PŘÍJMŮ VE VELKÉ BRITÁNII (FYZICKÉ A PRÁVNICKÉ OSOBY)



Vysvětlivka: Podíl daní centrální vlády na spotřebitelských výdajích (s výjimkou bydlení) Zdroj: Roger Middleton.

GRAF 5: SOUHRNNÝ INDIKÁTOR VELIKOSTI STÁTU – VELKÁ BRITÁNIE



1. Standardní daňová sazba 2. Podíl veřejného sektoru na celkové zaměstnanosti 3. Konečná spotřeba vlády v % HDP v tržních cenách 4. Příjmy veřejných rozpočtů v % HDP v tržních cenách 5. Celkové veřejné výdaje jako podíl na HDP v tržních cenách 6. Celkový národní dluh jako % HDP v tržních cenách

Zdroj: Roger Middleton.

MARNÁ SNAHA ŽELEZNÉ LADY

O neskutečných obtížích se snižováním veřejných výdajů v období premiérky Thatcherové vypovídá tento zkrácený komentář časopisu National Review z roku 1984:

Je Margaret Thatcherová stále thatcheristka? Sama tvrdí, že ano, ale jakákoli reálná šance na snížení daní cestou omezení veřejných výdajů a přebudování všudypřítomných vymožeností státu blahobytu byla zřejmě ztracena.

Manifest Konzervativní strany z roku 1979 hovořil jasnou řečí: „Jakákoli budoucí vláda, která bude poctivě usilovat o snížení inflace a daní, bude muset provést podstatné škrtky v rozpočtu, a nelze mít pochyb o tomto našem úmyslu.“ Ačkoli inflace byla skutečně snížena, daně ve skutečnosti vzrostly, a to jak absolutně, tak v poměru k národnímu produktu. Margaret Thatcherová a její vládní kolegové již nehovoří o „snižování“ veřejných výdajů, nýbrž o jejich „omezování“. I pouhé omezování vyžaduje značné úsilí. Daňové škrtky přijdou – pokud vůbec – až poté, co hospodářský růst vytvoří rozpočtový přebytek.

Lze se ale permanentně vyhýbat radikálnějšímu řešení? Podle některých názorů nikoli. Existující břemeno veřejných výdajů se stane doslova neú-

nosným. To ovšem není čistě britský problém. Napříč západním světem nakupují politici hlasy voličů skrze veřejné výdaje a levicoví komentátoři vybudili očekávání veřejnosti ohledně sociálních výdajů na neudržitelnou úroveň – nebo přinejmenším na úroveň, která vyžaduje zdanění příjmů na velmi vysoké úrovni. Většina evropských zemí se již pomalu mírní ve výdajích, ať už cestou snižování sociálních benefitů nebo zvyšování přímých poplatků za veřejné služby. Tak či onak, je zřejmé, že se jedná o zásadní politické téma následujícího desetiletí.

V Británii a v USA – v důsledku slibů ohledně snižování daní daných premiérkou Thatcherovou a prezidentem Reaganem – nabývá tento vývoj zvláště zajímavé podoby. Tolik diskutované Reaganovy daňové škrtky nebyly kalkulovány za jiným účelem, než aby kompenzovaly nárůst odvodů na průběžný penzijní systém (Social Security). Vláda paní Thatcherové, na rozdíl od Reaganovy vlády, se nikdy nepokusila vyřešit dilema neslučitelných slibů deficitním financováním: Thatcherová se jednoduše rozhodla porušit slib snížit daně. Ve svém prvním rozpočtu po zvolení v roce 1979 byly sníženy groteskně vysoké mezní sazby daní z příjmů (u daní z kapitálových výnosů šlo o sazby až 98 procent!) a byly mírně sníženy některé základní sazby daní z příjmů, což bylo ovšem kompenzováno zvýšením daní z přidané hodnoty. Celkový obraz je ale pochmurný. V roce 1960 spotřebovaly veřejné výdaje 33,2 procenta hrubého národního produktu: v roce 1979 40,5 procenta. V letech 1982-83, po čtyřech letech thatcherismu, to bylo 44 procent. Všechny škrtky veřejných výdajů, které byly prosazeny navzdory kontroverzím, byly ve skutečnosti pouhými redukcemi plánovaných výdajů.

Před volbami v roce 1983 labouristé tvrdili, že konzervativci mají „tajný manifest“, který zahrnuje záměr zdecimovat sociální výdaje. Margaret Thatcherová odpověděla obnovením svého slibu, že reálná hodnota důchodů a výdajů na Národní zdravotní službu bude zachována. Po vyhraných volbách Thatcherová oznámila další škrtky ve výdajích, ale opět šlo jen o zpomalování tempa růstu, nikoli o absolutní snížení výdajů. Zároveň vláda opustila myšlenku částečné privatizace školství a zdravotnictví. Sama Margaret Thatcherová – stejně jako její kolegové – se spíše chlubí penězi, které vláda vydává, než penězi, které ušetří. Brání se s větší energií proti útokům zleva než proti útokům zprava, protože každé omezení výdajů ihned vyprovokuje koncert hlasitých nářků a protestů, a to nejen ze strany opozice, ale i z řad konzervativců. Každý člen vlády brání své pozici a pokouší se vymámit více peněz pro

svůj resort. Vládní snahy omezit výdajové extravagance městských úřadů se setkalys urputným odporem ze strany jak labouristických tak konzervativních městských radních. Média zásadně prezentují každé úsporné opatření jako do nebe volající lhostejnost vůči potřebám neprivilegovaných vrstev.

Politikové jsou z přirozenosti utráceči peněz jiných lidí. Věří – bohužel oprávněně – že získají více uznání veřejnosti díky výdajům než díky úsporám. Kdyby voličstvo jako celek vykazovalo větší zájem o daňové škrty, politikové by bezesporu odpověděli. Avšak přestože si lidé obecně stěžují na vysoké daně, ve výzkumech veřejného mínění neustále odpovídají, že by byli zcela ochotni zaplatit o málo více daní na tu či onu dobrou věc, podobně jako nerozumná hospodyňka, která utrácí tu i onde za kdejakou maličkost, aniž by se starala, co součet těchto drobných výdajů udělá s týdenním rozpočtem domácnosti.

V současnosti (2005) vydává Velká Británie zhruba 44,5 % HDP. Je to hodnota, která je výsledkem kompromisu: méně politici vydávat nechtějí, protože by se museli rozžehnat s fiskálním populismem. Více vydávat nemohou, protože by buď došlo k roztočení dluhové spirály anebo by se ekonomika pod tíhou daní zhroutila.

KE KOŘENŮM FISKÁLNÍHO POPULISMU

Na konkrétním příkladu Velké Británie jsme viděli, že ani vyspělá demokracie se staletými tradicemi není imunní vůči populismu. Jak je to možné? A proč i pravicové vlády mnohdy zvyšují veřejné výdaje? Povšimněme si několika významných detailů:

- ani „železná lady“ nebyla schopna výdaje skutečně seškrtnat, pouze omezila jejich nárůst;
- i tato relativně mírná opatření se však setkala s těžkým odporem;
- tento odpor nepocházel výhradně z tábora opozice;
- na sociální demagogii ze strany levice („tajný manifest“ o omezení výdajů) odpovídá pravice rovněž sociální demagogií (sliby zachování či dalšího růstu výdajů);
- výzkumy veřejného mínění téměř vždy a všude vypovídají o tom, že by lidé nebyli proti mírnému zvýšení daní výměnou za lepší veřejné služby.

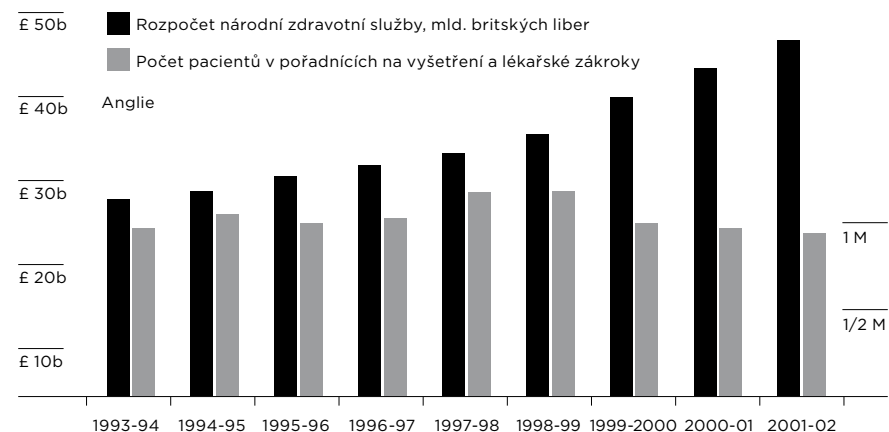
Poslední z těchto bodů stojí za bližší diskusi. Výzkumy veřejného mínění vždy připravují sociologové a mediální specialisté – nikdy ekonomové. Otázky proto bývají manipulativní, a to dokonce i v případech, kdy výzkumníci manipulovat nechtějí. Vezměme si třeba typickou otázku: „Souhlasíte s mírným zvýšením odvodů na zdravotní pojištění výměnou za podstatné zkrácení čekacích dob?“

Většina Britů odpoví kladně. Neuvedomují si přitom, že samotná otázka je nesmyslná. Ekonom, který zná principy fungování britské Národní zdravotní služby (NHS), by tuto otázku formuloval jinak: „Souhlasíte s reálným zvýšením zdravotních výdajů o třetinu s tím, že dojde jen k nepatrnému a dočasnému zkrácení čekacích dob?“

Výzkumníci veřejného mínění kladou manipulativní otázky, protože postrádají ekonomické pochopení problému. Stejně tak činí novináři. Typická předvolební otázka na politiky všech stran zní: „Co uděláte pro X?“, kde X mohou být důchodci, mládež, nezaměstnaní, zaměstnanci, drobní podnikatelé, zahraniční investoři, národnostní menšiny, zahrádkáři, filmaři, tělesně postižení, matky samoživitelky, ochránci přírody atd.

Dotázaný politik se samozřejmě může přetrhout ochotou, aby nasliboval, co se slíbit dá, a nádavkem ještě něco navíc. Pokud jde například o řešení nezaměstnanosti, ekonomicky negramotná veřejnost spíše uvítá sliby typu „věnujeme x miliard korun na aktivní politiku zaměstnanosti, dalších y miliard na rozvoj průmyslových zón a nádavkem ještě z miliard na dotace malým podnikům.“

OBRÁZEK 1: VÍCE PENĚZ NEZNAMENANÁ KRATŠÍ POŘADNÍKY



Zdroj: Why The NHS Needs Real Reform, 2005.

Hodnoty veličin x , y a z se pohybují v miliardách a televizní divák má pocit, že „ti nahoře“ se přece jen starají o jeho blahobyt. Neuvědomí si, správná odpověď by zněla jinak: „Snížíme přímé zdanění práce, abychom snížili cenu práce a zvýšili poptávku po ní. Současně omezíme možnosti zrychleného odepisování, abychom zmírnili proces nahrazování práce kapitálem. Kromě toho zreformujeme sociální systém tak, aby podpory v nezaměstnanosti byly založeny na principu záporné daně z příjmu, čímž odstraníme past chudoby.“

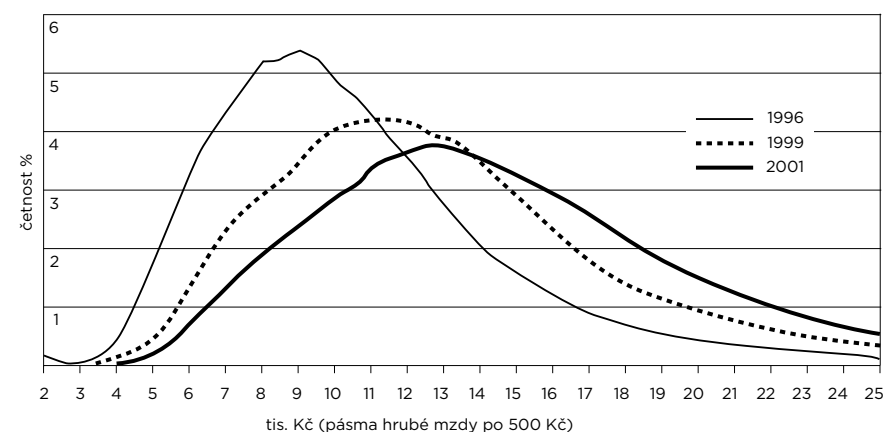
Druhá odpověď je mnohem správnější (alespoň podle mínění zhruba 80-90 procent ekonomů), ale má jednu velmi podstatnou vadu: není srozumitelná pro voliče, kteří ekonomii v drtivé většině nerozumějí a ani rozumět nechťejí. (Ponechme stranou smutný fakt, že česká veřejnost si pod termínem „ekonom“ obvykle představí účetního.)

Podobně je to se vším. Dokonce i politik, který je ekonomicky gramotný a uvědomuje si manipulativnost takto kladených otázek, nemá proti nim účinnou obranu. Nezbyvá než slibovat, slibovat, slibovat.

POLITICKÉ DŮSLEDKY NEROVNOSTI

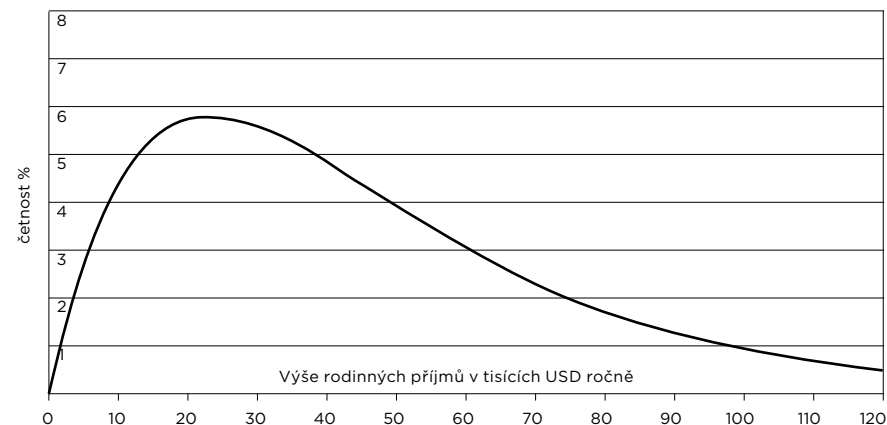
Následující graf popisuje tvar statistického rozdělení mezd českých zaměstnanců v letech 1996, 1999 a 2001:

GRAF 6: ROZDĚLENÍ ČESKÝCH ZAMĚSTNANCŮ PODLE ČETNOSTI VÝŠE HRUBÉ MZDY



Pozn.: „Četnost“ vlastně znamená podíl pracujících v dané příjmové skupině (odstupňované po 1000 Kč) z celkových 100 %.

GRAF 7: ROZDĚLENÍ PŘÍJMŮ AMERICKÝCH DOMÁCNOSTÍ



Pozn.: „Četnost“ vlastně znamená podíl pracujících v dané příjmové skupině (odstupňované po 3300 USD) z celkových 100 %. Zdroj: IRS.

Je zřejmé, že struktura četnosti mezd neodpovídá normálnímu rozdělení, které je symetrické. Mzdové rozdělení symetrické není. Je charakteristicky zešikmené tím, jak je deformováno vlivem dolní hranice, kterou tvoří minimální mzda. (I kdyby minimální mzda neexistovala, dolní příjmová hranice je nula, kdežto horní příjmová hranice neexistuje.) Protože horní hranice mzdy není stanovena, klesá křivka grafu méně strmě. Její pravé „křídlo“ může teoreticky pokračovat do nekonečna.

Maximální četnost (tedy mzda, kterou pobírá nejvíce lidí) se za rok 1996 pohybovala v intervalu 8 500 až 9 000 Kč, za rok 1999 to bylo pásmo 11 000 až 11 500 Kč, pro rok 2001 šlo o interval 12 500 až 13 000 Kč. Díky šikmosti rozdělení je průměrná mzda výrazně vyšší než nejobvyklejší mzda. Zaměstnanců podprůměrně placených tedy není polovina, jak by tomu bylo u symetrického rozdělení, ale více. Za rok 1996 jich bylo zhruba 63 %, za rok 1999 cca 64 % a za rok 2001 bylo podprůměrně placených okolo 65 % zaměstnanců.

Následující graf, který vychází z informací amerického daňového úřadu (Internal Revenue Service), zobrazuje rozdělení příjmů amerických domácností. Údaje se sice pohybují v řádově odlišných částkách, avšak základní princip – podprůměrných je většina – zůstává zachován.

Ve Spojených státech představoval v roce 2001 průměrný roční příjem rodiny zhruba 42 tisíc dolarů, zatímco modus (nejčastější hodnota) příjmu činila jen asi kolem 26 tisíc dolarů. V České republice pobírají zhruba dvě

třetiny pracujících podprůměrný plat. Jinde v Evropě, včetně rovnostářského Švédska, platí podobný poměr. Je zajímavé, že pravidlo dvou třetin obyvatelstva pod příjmovým průměrem je značně univerzální a není příliš závislé na hodnotě Giniho koeficientu, který je mírou příjmové nerovnosti. Platí to i pro Severní Ameriku a vlastně jakoukoli ekonomiku.

Naproti tomu volební právo je v moderních demokraciích rovné a na majetku nezávislé. Proto mají přirozený náskok politické strany, jejichž programem je vysoké přerozdělování ve prospěch nižších sociálních vrstev.

Většina voličů s podprůměrnými příjmy během 20. století soustavně hlasovala pro tyto síly v naději, že jim štedrý stát přilepší z peněz bohatších spoluobčanů. Stalo se, jak je zřejmé z tabulek prezentovaných v této kapitole. Protože růst daní zvýšil náklady na pracovní sílu, rostla současně se státními výdaji i nezaměstnanost. Exploze nezaměstnanosti však dále zvýšila počet voličů s podprůměrnými příjmy závislých na štedrosti vlády. Tak vznikl moderní sociální stát.

Ukazuje trvalý a mocný trend ke stále vyššímu zdanění, který je v zásadě nezávislý na politickém cyklu. Bez ohledu na to, zda ve volbách momentálně vítězí pravice či levice, početní převaha voličů s podprůměrnými příjmy je tak drtivá, že neexistuje síla schopná tento trend zvrátit. Existuje však síla, která je alespoň schopna tento trend zadržet. Touto silou je mezinárodní daňová konkurence.

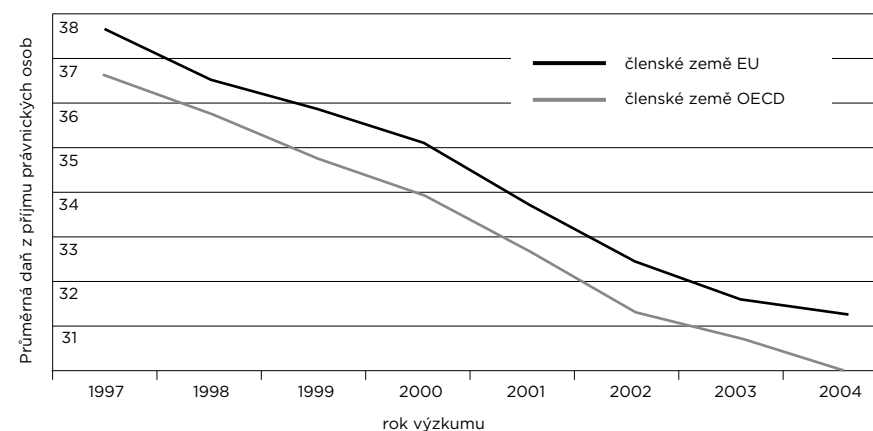
ZÁVOD KE DNU: FAKT NEBO FIKCE?

Existuje teorie, že mezinárodní konkurence mezi jednotlivými daňovými jurisdikcemi povede k postupnému snižování daňových sazeb a státních výdajů. Daně prý nakonec poklesnou na tak nízké hodnoty, že budou ohroženy základní funkce státu: obrana, justice a policie. Je to fakt nebo fikce? Pravda je taková, že daňové sazby skutečně klesají, jak je vidět na příkladu daní z příjmů právnických osob v následujícím grafu.

Navzdory poklesu sazeb přímých daní lze pozorovat zajímavý jev. S klesajícími sazbami příjmy států nezmizí, ačkoli mezní daňové sazby se každoročně krátí. V roce 1980 byla typická sazba daně z podnikových příjmů vyšší než 50 % a nebyly výjimkou ani podstatně vyšší sazby. V roce 1995 byla průměrná sazba daně z příjmů 45 % v rámci EU. V současnosti je

evropský průměr této daňové sazby poblíž 30 % a evropské podniky stále platí větší a větší objemy daní. V roce 1993 představovaly podnikové daně 6,2 % z celkových daňových příjmů Evropské unie. V roce 2001 jejich podíl vzrostl na 8,9 %.

GRAF 8: VÝVOJ MEZNÍCH SAZEB DANÍ Z PŘÍJMU PRÁVNICKÝCH OSOB (PRŮMĚR EU A OECD)



Zdroj: KPMG.

Důvodem je zřejmě fakt, že v 80. letech byly mezní sazby nastaveny tak vysoko, že jejich snižování vyvolává efekt Lafferovy křivky.¹⁵ „Závod ke dnu“ je výmysl. Je to ovšem výmysl, který je živěn propagandou politiků, v jejichž osobním zájmu je maximalizace objemu vybraných daní a veřejných výdajů.

Jak je zřejmé z následující tabulky, v období 1980 - 2000 dosti zřetelně klesaly mezní daňové sazby i pro fyzické osoby:

TABULKA 5: MEZNÍ SAZBY DANĚ Z PŘÍJMU FYZICKÝCH OSOB V %, 1980 - 2000

	1980	1985	1990	1995	2000	CHANGE 1980-2000
Australia	62	60	49	47	47	-15
Austria	62	62	50	50	50	-12
Belgium	76	76	55	58	58	-18
Canada	60	50	44	44	44	-16
Denmark	66	73	68	64	59	-7
Finland	65	64	63	55	52	-13
France	60	65	53	51	54	-6
Germany	65	65	65	66	59	-6
Greece	60	63	50	45	43	-17
Iceland	63	56	40	47	45	-18
Ireland	60	65	58	48	42	-18
Italy	72	81	66	67	51	-21
Japan	75	70	65	65	50	-25
Korea	89	65	60	48	44	-45
Luxembourg	57	57	56	60	49	-8
Mexico	55	55	40	35	40	-15
Netherlands	72	72	72	60	52	-20
New Zealand	62	66	33	33	39	-23
Norway	75	64	54	42	48	-27
Portugal	84	69	40	40	40	-44
Spain	66	66	56	56	48	-18
Sweden	87	80	72	58	51	-36
Switzerland	31	33	33	35	31	0
Turkey	75	63	50	55	45	-30
United Kingdom	83	60	40	40	40	-43
United States	70	50	33	42	42	-28
Average for 26 OECD countries	67	63	53	50	47	-20

Poznámka: Čísla obsahují nejvyšší státní nebo regionální daňové sazby (pokud tyto daně v dané zemi existují).

Zdroj: James Gwartney a Robert Lawson, Economic Freedom of the World: 2001 Annual Report.

5. JAK SE PLNÍ STÁTNÍ ROZPOČET

Tato publikace je primárně věnována výdajům. Nicméně pro plné pochopení problematiky nelze opominout ani příjmovou stránku. Ta je důležitá nejen z hlediska objemu vybraných daní, ale také z hlediska struktury plnění. Stejný objem daňového inkasa ve dvou různých ekonomikách může mít rozdílný ekonomický význam, podle toho, odkud příjmy pocházejí.

Nejprve ale stručně k příjmům státního rozpočtu a k jednotlivým typům daní. Výčet příjmů může zahrnovat následující položky: výnosy z přímých daní, z nepřímých daní, z celních poplatků, daně z nemovitostí, spotřební daně, daně z kapitálových výnosů a z úroků, sociální pojištění, televizní a rozhlasové poplatky. Zapomněli jsme na něco? Ano, na dosti významnou položku: zdravotní pojištění. V tomto případě vlastně nejde o příjem státu, ale o příjem zdravotních pojišťoven. Protože však zdravotnictví v českých podmínkách je úzce propojeno se státem, tato položka si zaslouží speciální pojednání.

TYPY PŘÍJMŮ

Výnosy z přímých daní

Přímé daně z příjmů – hovoříme o příjmech fyzických osob, stejně jako o ziscích právnických osob – jsou poměrně novým fenoménem. Ve většině vyspělých ekonomik byly zavedeny teprve v průběhu 19. století. Proč? V dřívějších dobách státy postrádaly dostatečně výkonný administrativní aparát, který by umožňoval vést evidenci o příjmech jednotlivých ekonomických subjektů. Namísto toho byly dříve významnější daně z nemovitostí a cla. Teprve zavedení moderní administrativy umožnilo „rozkvít“ přímých daní.

Výnosy z nepřímých daní

Nepřímé daně jsou historicky dosti staré. Jde zejména o spotřební daň. Formou této daně jsou i cla, která původně fungovala nejen na státních hranicích, ale i ve vnitrostátním obchodě.

Jednorázové příjmy

Pokud stát prodá například banku či telekomunikační společnost, příjmy z privatizace tvoří příjem státního rozpočtu. Jde pochopitelně o jednorázové příjmy. Pokud máme korektně hodnotit výši deficitu státního rozpočtu, musíme tyto skutečnosti pochopitelně vzít v úvahu.

CO NENÍ PŘÍJMEM STÁTNÍHO ROZPOČTU*Výnosy z emisí dluhopisů*

Občas se vyskytuje laický názor, že mezi příjmy státního rozpočtu patří výnosy z emisí státních dluhopisů. To není pravda. Pokud stát – či státní instituce – prodá dluhopisy, obdrží finanční hotovost. S těmito výnosy pak může nakládat různým způsobem. Jde o pozitivní cash-flow pro státní rozpočet, nikoli však o příjmy. Jednorázový přírůstek hotovosti je vyvážen povinnostmi státu splácet úroky a jistinu z úvěrů.

Zdravotní pojištění

V zemích se systémem národní zdravotní služby (tj. socializované zdravotnictví plně nebo téměř plně hrazené ze státních výdajů) je zdravotnictví integrální součástí státního rozpočtu. Platí to například pro Velkou Británii nebo pro Kanadu.

V České republice je zdravotnictví financováno pojišťovnami. Přesto lze u nás hovořit o tom, že zdravotní pojištění má ve skutečnosti charakter daně. Přitom se naskytá obecná otázka, jaký je rozdíl mezi „daní“ a „pojistným“.

Tento rozdíl nespočívá v tom, je či není-li příjemcem státní rozpočet; nýbrž v tom, zda za platbu dostáváme adekvátní protihodnotu. U daně nikoliv, u pojistného bychom (již z názvu pojištění) tuto protihodnotu dostávat měli. Jelikož však zdravotní pojištění, jakož i sociální pojištění, má v ČR enormní příjmovou redistribuci, adekvátní protihodnotu „pojištěnec“ nedostává. Někdo dostane neskutečně mnoho vzhledem k velikosti svých plateb, jiný nemocný nedostane vzhledem ke svým platbám do systému téměř nic. Proto lze zdravotní i sociální pojištění v ČR nazvat bez velkých obav zdravotní a sociální daní.

PRINCIPY OPTIMÁLNÍHO DAŇOVÉHO SYSTÉMU

Jako vhodná kritéria optimálního daňového systému lze uvést požadavky na optimální daňový systém, jak je formuluje Joseph Stiglitz. Dobrá daň („dobrá“ míněno z hlediska logické konsistence a věcné správnosti ekonomické teorie, nikoli z hlediska výše konkrétní sazby) má být podle Stiglitze:

1. ekonomicky efektivní: neměla by zabraňovat efektivní alokaci finančních prostředků v ekonomice,
2. administrativně jednoduchá: daň je vymahatelná s minimem nákladů,
3. flexibilní: daň lze snadno změnit v případě změny ekonomických podmínek,
4. transparentní: poplatníci by měli znát výši své daňové zátěže v hrubém i v čistém vyjádření (po započtení transferů),
5. spravedlivá: otázce daňové spravedlnosti se budeme věnovat v kapitole věnované terminologii.

Stiglitz však fakticky neříká nic nového, pouze rozvíjí „daňový kánon“ Adama Smitha obsažený již v Bohatství národů z roku 1776:

- Občané každého státu by měli finančně podporovat vládu pokud možno proporcionálně podle svých schopností. Tedy podle výše příjmu, kterému se těší pod ochranou státu. Z hlediska ekonomické teorie by ideální byla proporcionální daň z příjmů (v české terminologii tzv. rovná daň). Smith ovšem podotýká „pokud je to možné“, což naznačuje, že teoreticky čistou rovnou daň je téměř nemožné zavést v praxi.
- Daň, ke které je každý poplatník zavázán, by měla být jasně dána, neměla by záviset na libovůli toho či onoho úředníka. Výše, čas i způsob placení daně musí být předem jasně známy; předvídatelnost je jedním z hlavních rozdílů mezi daní a loupeží. Úřednická libovůle plodí korupci. Daňové předpisy musí být maximálně jasné a nesmí připouštět dvojí výklad.
- Každá daň by měla být vybírána takovým způsobem, který je maximálně pohodlný z hlediska poplatníka. Daňový poplatník je vlastně zákazník, který vládě platí za poskytované služby. Mělo by platit: „naš zákazník, náš pán“.

Předpoklad maximální pohodlnosti souvisí se slavným výrokem Jeana-Baptiste Colberta, ministra financí krále Ludvíka XIV.: „Umění výběru daní spočívá v tom, jak oškubat husu tak, aby co nejméně syčela.“ Vzhledem k tomu, jak dopadla francouzská monarchie, však lze soudit, že Colbertovi následníci v umění výběru daní nijak zvláště nevynikali.

- Každá daň by měla být vybírána tak, aby rozdíl mezi objemem peněz vybraným z kapsy daňového poplatníka a objemem peněz, který skutečně přijde do státní pokladny, byl minimální. Zde se Adam Smith dotýká problému různých nákladů na výběr daní.

Jelikož během posledních zhruba 220 let patrně nikdo nevymyslel převratně lepší zásady než Adam Smith, můžeme Smithovy (respektive Smithovy a Stiglitzovy) zásady pokládat za všeobecně přijatelný základ.

6. VEŘEJNÉ VÝDAJE A HOSPODÁŘSKÝ RŮST

VLIV DANÍ A VÝDAJŮ NA HOSPODÁŘSKÝ RŮST

Vliv veřejných výdajů na hospodářský růst může být dvojitý. V krátkodobém horizontu mají zvýšené vládní výdaje pozitivní vliv na růst HDP, protože vládní spotřeba (G) je jednou z jeho složek ($HDP = C + I + G + NX$, kde C je soukromá spotřeba, I jsou investice a NX je čistý export.) Veřejné výdaje ovšem nejsou jenom vládní spotřeba G, nýbrž vstupují i do složek I a C.

V období vulgárního keynesianismu tuto rovnici znal každý politik. Bylo nasnadě, že v obdobích recese se vlády snažily povzbudit HDP zvýšenými výdaji. V dlouhodobém horizontu ovšem vysoké veřejné výdaje snižují potenciál hospodářského růstu. Je tomu tak několika hlavními důvody:

- Vysoké zdanění (zejména progresivní daně) snižují růstový potenciál nejproduktivnějších ekonomických subjektů a tím i růstový potenciál celé ekonomiky.

Vysoké daně nejen snižují objem volného kapitálu nejziskovějších podniků, ale také snižují motivaci vyšších příjmových skupin k práci a podnikání. Vysoké sociální dávky, na které jsou vybrané daně vydávány, obdobně snižují motivaci k práci u nižších sociálních vrstev. Vysoké daně a sociální výdaje jsou takřka osudově svázány s vysokou nezaměstnaností, která je současně příčinou i důsledkem zpomalení hospodářského růstu. Stačí se podívat na hospodářství většiny evropských zemí s vysokým zdaněním. Epidemická nezaměstnanost některých předimenzovaných sociálních států jako je Francie či Německo není příliš ovlivňována ani vývojem hospodářského cyklu.

- Neefektivita přerozdělování. Vysoká míra státního přerozdělování vede k tomu, že o spotřebě značné části zdrojů rozhodují úředníci, kteří mají méně motivace rozhodovat efektivně, než kdyby rozhodovali o užití vlastního majetku (argument Friedricha von Hayeka).

Pro pokřivení optimální alokace zdrojů existuje termín dodatečné břemeno zdanění (excess burden of taxation). Je důležité vědět, že toto břemeno vzniká nejen v důsledku existence zdanění samotného, nýbrž i v důsledku neoptimální daňové struktury. Daňové zatížení ekonomických subjektů by mělo být pokud možno rovnoměrné. Lze ukázat, že přílišná progresivita a velké mezery v daňových zákonech (viz 90 tisíc daňových vyhlášek v Německu) deformují ekonomiku snad ještě více než vysoká daňová kvóta.

Čím vyšší je objem státních příjmů, tím větší je riziko neoptimálního přerozdělování z důvodu legálního i nelegálního zneužití ve prospěch určitých zájmových skupin. I když se stát poctivě snaží, má přirozenou tendenci rozdělovat prostředky méně efektivně než trh. Úředníci totiž rozhodují o penězích, které jim nepatří – nejsou tedy přímo motivováni k maximální efektivitě. Naopak, čím větší rozpočet je dotčenému úředníkovi svěřen, tím větší je jeho moc. Proč by se měl tedy snažit šetřit, zvláště když případné úspory mohou být „odměněny“ snížením rozpočtu na příští rok? Teoreticky se těmto problémům věnoval zejména W. A. Niskanen, ještě před ním se mu věnoval na populární úrovni mnohem známější C. N. Parkinson – viz známé Parkinsonovy zákony (nikoli Murphyho zákony!).

Kromě toho existuje korupce, lobbying a rent-seeking (tj. prosazování zájmů firem a zájmových skupin cestou ovlivňování zákonodárců a vlády).

Dodatečné náklady plynoucí z neoptimální alokace finančních zdrojů rostou úměrně s počtem a objemem státních zakázek udělených bez výběrového řízení. Největší riziko je podle mezinárodních zkušeností u stavebních a zbrojních projektů – dálnic, stíhaček atd. Je-li taková zakázka předražena v řádech desítek procent, škody mohou dosahovat i mnoha desítek miliard korun.

- Existuje jev zvaný daňové ztráty mrtvé váhy (tax deadweight loss). Oč jde? Jak uvádí N. G. Mankiw ve své učebnici Zásady ekonomie: „*Trhy běžně alokují vzácné zdroje efektivně. To znamená, že rovnováha nabídky a poptávky maximalizuje celkový přebytek kupujících a prodávajících na trhu. Když však daň kupujícím cenu zvýší a prodávajícím cenu sníží, je to pro kupující pobídka k tomu, aby spotřebovávali méně a pro prodávající k tomu, aby vyráběli méně než před zavedením daní. Jelikož kupující a prodávající reagují na pobídky, objem trhu klesá pod svoji optimální úroveň. Protože daně deformují pobídky, způsobují, že trhy alokují zdroje neefektivně.*“

O vlivu nárůstu veřejných výdajů na hospodářský růst podává představu následující tabulka:

TABULKA 6: ODHAD VLIVU NÁRŮSTU VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ NA HOSPODÁŘSKÝ RŮST

	Změna v zátěži představované veřejnými výdaji 1960-2005	Odhadovaný dopad na roční hospodářský růst (%)	O kolik vyšší by mohla být ekonomická výkonnost v roce 2005 při výši veřejných výdajů na hladině roku 1960
Australia	13.0	-1.7	117
Austria	0.9	-0.1	6
Belgium	20.8	-2.8	245
Canada	7.9	-1.1	61
France	19.0	-2.5	210
Germany	14.7	-2.0	141
Italy	20.0	-2.7	229
Ireland	6.2	-0.8	45
Japan	18.3	-2.5	197
Netherlands	13.9	-1.9	129
New Zealand	7.7	-1.0	59
Norway	16.9	-2.3	174
Spain	21.3	-2.9	255
Sweden	23.8	-3.2	311
Switzerland	22.3	-3.0	276
United Kingdom	10.0	-1.3	82
United States	4.6	-0.6	32
Unweighted Average	14.6	-2.0	157

Pozn.: Změna v zátěži představované veřejnými výdaji by měla být považována za velmi přibližné číslo. Zdroj: Williams de Broë.

PŘÍPADOVÁ STUDIE: FRANCIE

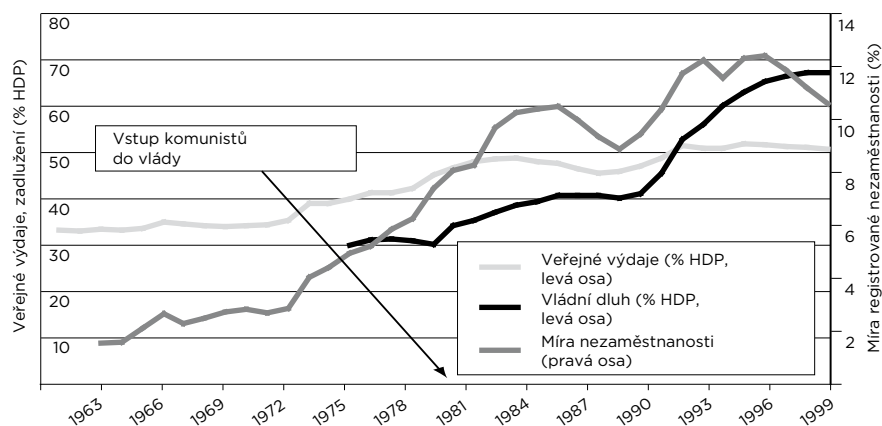
Vysoké veřejné výdaje (a vysoké daně, které jsou jejich samozřejmým doprovodným jevem) zpomalují hospodářský růst. Zároveň vysoké daně z příjmů zvyšují cenu práce a snižují tak poptávku po práci. Nevyhnutelným důsledkem vysokých veřejných výdajů je zpomalení hospodářského růstu a nezaměstnanost.

Příkladem může být téměř každá evropská země v poválečném období. Vezmeme si například Francii. V poválečném období byla Francie mimořádně úspěšnou zemí. Její ekonomika v poválečném období vzrostla pětinasobně, nezaměstnanost se dlouhodobě držela pod dnes stěží uvěřitelnou úrovní kolem 3 procent. Nezaměstnanost mladých lidí dosahovala v roce 1970 hodnoty 5 procent – nyní se typicky pohybuje mezi 20 - 25 procenty, někdy je i vyšší. Období 1945 - 1975 se vepsalo do historie jako „les trentes glorieuses“ – šťastných třicet let. Nikoli bezdůvodně.

Francouzi se však chtěli mít ještě lépe. Začali proto dávat hlasy politikům, kteří slibovali maximální sociální výhody. Dostali je: vyšší sociální dávky, nižší důchodový věk, zákony, které zakazovaly firmám propouštět zaměstnance a tak dále. Mitterandova vláda v roce 1981 zahrnovala komunisty a její program byl natolik extrémně levicový, že zahrnoval i znárodňování.

Nyní je francouzská komunistická strana sama o sobě málo významná, ale její agendu očividně převzaly strany hlavního proudu. Téměř čtvrtstoletí po vstupu čtyř komunistických ministrů do Mitterandovy vlády je nálada značné části veřejnosti extrémně levicová. „Válka proti kapitalismu probíhá prostřednictvím potvrzování sociálních práv a nároků. Proto se v prvním článku ústavy uvádí, jaké jsou cíle Evropské unie: plná zaměstnanost, sociální pokrok, boj proti sociálnímu vyloučení, sociální ochran, a tak dále,“ uvádí socialistická poslankyně Ségolene Royal. „Toto vše je namířeno proti divokému liberalismu.“ Ségolene Royal, o níž se mluví jako o vážné uchazečce o prezidentskou funkci v roce 2007, ovšem není zdaleka nejradikálnějším reprezentantem francouzské politické scény.

GRAF 9: VÝVOJ OBJEMU VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ A NEZAMĚSTNANOSTI VE FRANCII, 1965 - 2000

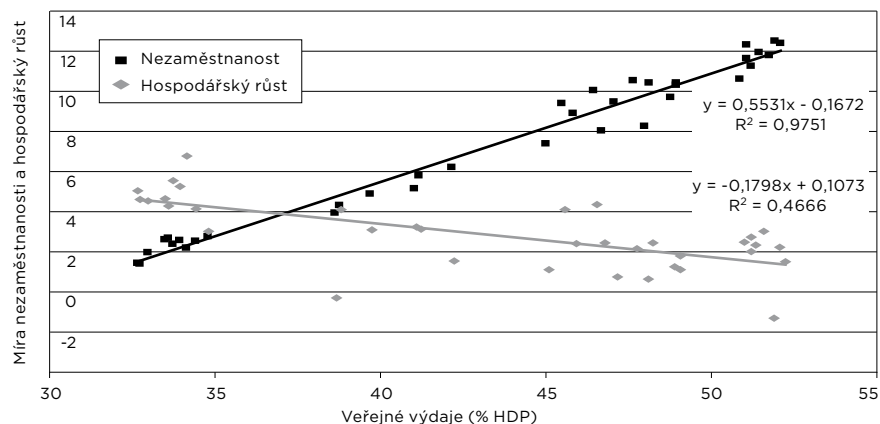


Zdroj: Larry Neal, University of Illinois.

Graf vývoje objemu veřejných výdajů a nezaměstnanosti ukazuje růst obou veličin, a to zvláště v období po nástupu radikální levice. Ani výdaje ani nezaměstnanost nikdy nepoklesly na úroveň před rokem 1981, kdy komunisté vstoupili do vlády a zanechali na francouzské politice nesmazatelnou stopu v podobě růstu veřejných výdajů, posílení moci odborů, vyšší regulace pracovního trhu atd.

Následující graf ukazuje, jak bezprostředně a hladce souvisí objem veřejných výdajů s nezaměstnaností a růstem:

GRAF 10: VZTAH VEŘEJNÉ VÝDAJE VS. NEZAMĚSTNANOST A HOSPODÁŘSKÝ RŮST, FRANCIE, 1965 - 2000



Zdroj: Larry Neal, University of Illinois.

Každá legrace něco stojí: daňová zátěž práce vzrostla ve Francii od počátku 70. let o polovinu, vzrostla i DPH a další daně. I středních příjmových skupin se dnes například týká daň z bohatství. Nárůst daňové zátěže způsobil růst životních nákladů. Aby bylo možné udržet životní úroveň, bylo nutné opustit tradiční model rodiny, kdy muž vydělává peníze a žena vychovává děti. Statistiky vypovídají o významném zvýšení podílu žen na pracovní síle.

Exploze sociálního státu měla závažné socio-ekonomické důsledky. Nejprve logicky nastal prudký pokles porodnosti, stejně jako v jiných evropských zemích, které prodělaly podobný ekonomický vývoj. Na rozdíl od jiných zemí však různé francouzské vlády postupně reagovaly zavedením řady propopulačních opatření. Tato opatření měla svůj efekt: francouzská míra fertility ve výši 1,9 dítěte na jednu ženu patří mezi nejvyšší v Evropě – jen Island se může pochlubit vyšší porodností.

Pikantní skutečností ovšem zůstává, že na růstu porodnosti se nejvíce podílejí imigranti a potomci imigrantů. Na rozdíl od etnických Francouzů totiž zatím neopustili tradiční model rodiny a jejich požadavky na životní úroveň jsou tradičně skromnější. Mnozí si vystačí se sociálními dávkami a obejdou se bez práce – i tak se mají lépe než většina Alžírčanů či Tunisánů, kteří zůstali doma. Francouzské statistiky v rámci „politické korektnosti“ tuto skutečnost sice záměrně skrývají, ale rozdíl mezi fertilitou etnických Francouzů a přistěhovalců je podstatný. Laurent Toulemon z INED (Institut national d'études démographiques) uvádí, že „odhadovaný rozdíl mezi celkovou mírou fertility žen narozených ve Francii a žen přistěhovalců dosahoval během 90. let hodnoty 0,85 dítěte na jednu ženu.“

Tedy stručně shrnuto:

- Veřejné výdaje ve Francii znamenají (jako všude jinde) vysoké daně, což zdražuje pracovní sílu.
- Vysoké náklady na pracovní sílu vyvolávají nezaměstnanost.
- Současně mají velkorysé sociální dávky za následek příliv imigrantů.
- Vzhledem k vysoké nezaměstnanosti nemohou potomci těchto imigrantů najít práci.

Výsledkem tohoto začarovaného kruhu je další nárůst veřejných výdajů, další pokles zaměstnanosti a z toho plynoucí sociální problémy.

Box 3: Proč veřejné výdaje snižují porodnost

Problém veřejných výdajů na penzijní systém není pouze finanční, jak ukazují Isaac Ehrlich a Jinyoung Kim v práci *Důchodové systémy, demografické trendy a hospodářský růst*. Samotný princip průběžných penzí nepříznivě ovlivňuje demografický vývoj, míru soukromých úspor a dlouhodobé trendy růstu ekonomiky. Chyba není v parametrech systému, ale v jeho samotné podstatě.

Ehrlich a Kim vycházejí z modelu, v jehož rámci je tvorba rodiny endogenní proměnnou. Jinými slovy, založení rodiny není shůry daným hotovým faktem, nýbrž záležitostí, o které každý člověk rozhoduje sám. Člověk ovšem nežije ve vakuu. Při rozhodování o vstupu do manželství a o počtu dětí uvažuje o daních a sociálních dávkách. Z empirických dat vyplývá, že člověk se skutečně chová jako „homo oeconomicus“: pečlivě, byť možná neuvědoměle hledá optimum své užitkové křivky.

Z modelu, který pozorovaným faktům odpovídá, vyplývá podstatné zjištění: nelze neutralizovat vliv nucených mezigeneračních transferů. Demografická krize, která ohrožuje penzijní systémy mnoha zemí, není náhodným jevem. Jde o přímý důsledek penzijních systémů. Ehrlich a Kim dokládají toto tvrzení na panelu údajů z 57 zemí v období 1960 - 1992. „Shledáváme, že sazby důchodových odvodů mají na svědomí podstatnou část klesajícího trendu v zakládání rodin a porodnosti na celém světě, jakož i snížení sklonu k úsporám a zpomalení hospodářského růstu, zejména v zemích OECD.“

„Naše analýza ukazuje, že rozšíření průběžných systémů během 20. století přispělo ke snížení důležitosti mezigeneračních transferů od dětí ke starým rodičům – což byl tradiční penzijní systém,“ poznamenávají Ehrlich a Kim. Průběžné vyplácené peníze rozbouřaly tradiční rodinné vazby. Děti se obejdou bez svých starých rodičů – a potenciální mladí rodiče bez dětí.

K podobnému názoru docházejí i Michele Boldrinová, Mariacristina De Nardi a Larry Jones v práci nazvané *Fertilita a penzijní systém*. „Data ukazují, že nárůst objemu státem zabezpečovaných penzí je negativně korelovaný s mírou porodnosti,“ tvrdí studie. Efekt je natolik masivní, že je schopen vysvětlit 80 % pozorované hodnoty rozdílů v porodnosti napříč různými zeměmi. Výsledky rovněž podporují hypotézu, že volba rodičů ohledně počtu potomků není motivována především kulturními nebo náboženskými zvyklostmi. Hlavním faktorem je ekonomika. Motivací k porodnosti je vytvoření ekonomické základny v podobě dostatečně početného potomstva.

Pro podporu podobných tvrzení nemusíme ovšem chodit daleko. V bývalém Československu nebyl průběžný penzijní systém zaveden najednou na celém území. V některých horských oblastech Slovenska, na Oravě, byla celá venkovská populace kompletně „pokryta“ průběžným systémem teprve v roce 1976.

„Opoždění Slovenska v demografickém poklesu je dáno pozdějším zavedením penzijního zabezpečení pro různé vrstvy obyvatel,“ uvádí dr. Stanislav Janota. „Při analýze křivek Česka a Slovenska vidíme společné znaky v reálném čase, například v dobách propupulačních opatření, ale i společné znaky, které nejsou viditelné v reálném čase, ale v časovém posuvu v souvislosti se zavedením penzí

pro široké vrstvy obyvatel na Slovensku ve srovnání s Českem.

Nejstarším známým způsobem penzijního zabezpečení na Slovensku byly od 15. století provize hornických bratrstev. V roce 1854 se změnil na státem garantovaný systém. Pragmatikální státní zaměstnanci měli důchod od 18. století. Soukromí zaměstnanci dostávali v Čechách penzi od roku 1909, na Slovensku postupně od roku 1922. Rolníci dostali penzi postupně až v letech 1948 - 1976.

Existují dva zajímavé fakty:

- Při sčítání lidu v roce 1910 se ukázalo, že nejvyšší porodnost měly rodiny rolníků, čeledínů a řemeslníků, tedy lidí s nejmenší šancí získat penzi. Nejnižší porodnost měly rodiny vyšších státních zaměstnanců a velkostatkářů. Ještě v roce 1970 při sčítání lidu byl podíl dětí nejnižší ve starých hornických městech. Tento jev nelze statisticky vysvětlit jen migrací lidí v plodném věku.
- Na slovenském venkově mají lidé nižší příjem ze zdaňovaných činností a ve stáří tedy příjem z penze představuje relativně nižší hodnotu než příjem ze svépomocných prací, kde společné rodinné hospodaření je stále ještě uplatněním kapitálu vlastních dětí. Zde se tedy drastické snížení plodnosti, odklon od rodinných hodnot v praxi a posléze i myslí uplatňuje méně nebo alespoň pomaleji.“

PŘÍPADOVÁ STUDIE: NĚMECKO

V roce 1960 představovaly německé veřejné výdaje jen 32,4 % hrubého domácího produktu. Do roku 2001 však výdaje nabobtnaly na 48,4 % HDP. Deformace ekonomického systému způsobená velikostí a vlivem státu překáží hospodářskému růstu. Současné Německo již není fenomenálně úspěšná sociálně tržní ekonomika, jak ji zavedl legendární Ludwig Erhard na přelomu 40. a 50. let.

Ekonom Rolf Langhammer z Kielského ústavu pro světovou ekonomiku (KIWE) zdůrazňuje nepříznivý význam nadměrné daňové zátěže. *„Úroveň veřejných výdajů v Německu v poměru k hrubému domácímu produktu signalizuje vysokou míru státních zásahů. V roce 2002 činil podíl veřejných výdajů téměř 50 % HDP ve srovnání s 30 % v USA, 35 % v Irsku, 41 % ve Velké Británii a bezmála 60 % ve Švédsku. (...) Daně a odvody na sociální pojištění znamenají nejen přeměrování soukromé spotřeby do veřejného sektoru, ale také ztrátu efektivitu.“*

Exploze zdanění a záplava regulací měly za následek pokles potenciálního produktu ze 4 % ročně v 60. letech až na 1 % ročně v současné době. Není tedy pravda, že německá nezaměstnanost a stagnace má cyklický

charakter. Její charakter je dán nastavením veřejných financí: úrovně a struktury daní a veřejných výdajů.

Dalším poučením z německé stagnace je praktická nevratnost tohoto stavu. Jakmile jsou vysoké daně a tisíce právních norem „zacementovány“, není politická síla, která by je byla schopna odstranit. Německo je federálním státem, v němž se spolkové země dělí o moc s centrální vládou. Takovéto uspořádání je živnou půdou pro zájmové skupiny. Dejme tomu, že by spolková vláda chtěla zavést rovnou daň, která by nahradila současný byzantsky složitý systém výjimek, odečitatelných položek a skrytých dotací. Tyto snahy by byly okamžitě vetovány zeměmi Bádensko-Württembersko a Bavorsko, jejichž rozvinutý automobilový průmysl z těchto daňových deformací těží.

Nekontrolovaný růst veřejných výdajů má zejména ráz sociálních (mandatorních) výdajů. V roce 1964 spotřebovaly sociální výdaje včetně penzí 11 procent hrubého domácího produktu. V roce 1984 to bylo již 14 procent. V roce 2004 se však sociální stát rozbíjel na 23 procent HDP. Enormně vzrostly i výdaje na obsluhu státního dluhu: z 0,7 procenta HDP na v roce 1964 na 6,8 procenta HDP v roce 2004.

Německo přitom žije z podstaty. V roce 1970 byly výdaje na důchodový systém o 45 % vyšší než veřejné výdaje na vyšší školství, vědu a výzkum. V roce 2002 však již důchody vedly nad vzděláním o 525 %. Stáří má zelenou, protože má větší voličskou sílu. Kromě toho dvě pětiny dospělých Němců pobírají nějakou formu státní podpory.

Zajímavá je paralela nynějších francouzských problémů s imigrací a situace Německa koncem 60. let, kam po roce 1968 směřovaly tisíce československých uprchlíků. Jen málo z nich mělo problémy s nalezením práce. „Po příchodu 9. prosince 1968 do Schwabachu jsem pracoval již za týden jako veterinář prohlídky masa na norimberských jatkách,“ vzpomíná Václav Chyský v časopise Střední Evropa. „Podobně se vedlo i ostatním krajanům z okruhu mých známých. (...) Posrpnoví emigranti nenaráželi ve Spolkové republice Německo na nacionalisticky motivovanou nepřátelskou animozitu.“ Pracovní trh v Německu byl tehdy svobodnější než dnes. Proto i potenciál hospodářského růstu byl výrazně nad současnou úroveň. Dvouprocentní růst byl považován za slabý, pětiprocentní nezaměstnanost za vysokou.

DAŇOVÁ PROGRESIVITA, EKONOMICKÝ RŮST A SPRAVEDLNOST

Ekonomiku neovlivňuje jen samotná výše daňové kvóty (tj. míra přerozdělování), nýbrž i struktura daňových příjmů. Podrobná studie vlivu daňové progresivity na potenciál HDP bohužel chybí, nicméně následující tabulka mnohé napoví:

TABULKA 7: EKONOMIKY S VYSOKÝMI MEZNÍMI SAZBAMI DANĚ Z PŘÍJMŮ FYZICKÝCH OSOB A HOSPODÁŘSKÝ RŮST

	Mezní sazba DPFO 2000	Růst HDP (průměr 1990-2000 p.a.)
Kamerun	68,80	1,7
Německo	67,50	1,5
Belgie	62,70	2,0
Kongo, dem. rep.	60,00	-5,1
Dánsko	59,00	2,5
Finsko	58,75	2,8
Švédsko	58,00	1,9
Francie	54,00	1,7
Irán	54,00	3,5
Zimbabwe	53,20	2,5
Chorvatsko	53,00	0,6
Nizozemí	52,00	2,8
Itálie	51,05	1,6
Kanada	51,00	2,9
Japonsko	50,00	1,3
Rakousko	50,00	2,1
Izrael	50,00	5,1
Kongo	50,00	-0,4
Gabun	50,00	2,8
Senegal	50,00	3,6
Průměr	-	1,9
Světový průměr	-	2,7

Zdroj: Světová banka, Fraser Institute.

Je zřejmé, že státy s vysokou mírou daňové progresivity nejsou právě šampiony ekonomického růstu. Významnější výjimkou byl během 90. let pouze Izrael, což je ekonomika značně specifická (úzké propojení s USA, vliv dočasněho zlepšování vztahů s arabskými zeměmi, boom počítačového průmyslu a biotechnologií během dané dekády). I když z tabulky odstraníme méně vyspělé země, stále nám vychází, že země s vysokou daňovou progresí mají dlouhodobě nižší potenciál růstu HDP než země s ploššími daňovými systémy.

Mechanismus záporného vztahu mezi daňovou progresivitou a potenciálním růstem HDP je analogický vztahu daňové kvóty a potenciálu HDP.

Kromě daňových nákladů mrtvé váhy¹⁶ hraje možná ještě významnější roli zvýšené úsilí poplatníků z vyšších pásem vyhnout se platbám daní a v případě méně vyspělých zemí též významná role korupce na finančních úřadech. Nelze též opomenout, že poplatníci věnují značné úsilí minimalizaci daní – úsilí, které by jinak bylo věnováno na produktivnější účely.

7. VEŘEJNÉ VÝDAJE: PROBLÉMY S PRŮHLEDNOSTÍ

SOUKROMÉ ÚČETNICTVÍ VERSUS VEŘEJNÉ ÚČTY

V roce 2001 byla světová ekonomická veřejnost šokována zprávami o účetních podvodech v některých velkých a renomovaných firmách. Jména jako Enron nebo Worldcom se ihned stala synonymy nepoctivého podnikání. Auditorská a poradenská společnost Arthur Andersen, která se na nepravostech podílela, ztratila důvěru a zanikla.

Vyspělé země nenechaly vlnu afér bez povšimnutí. Povzbuzeny všeobecnou poptávkou po nastolení pořádku zavedly přísnější normy pro podnikové účetnictví a řízení (corporate governance). Ve Spojených státech vstoupil v platnost přísný zákon, který nese jméno podle svých navrhovatelů: Sarbanes-Oxley. V České republice bylo možné zaznamenat podobný vývoj, ačkoli k němu přispěly spíše události 90. let než Enron. Světovým trendem se stalo heslo, že na podnikatele musí být přísnost.

Ano, jistě platí, že dobré účty dělají dobré podnikatele. Nicméně vlády, které komerční sféře vyčítají nepoctivost, mají obvykle samy máslo na hlavě. A někdy to jsou pořádné hroudy. Proč? Podniky jsou odjakživa nuceny vést podrobné a důkladné účetnictví – a to hlavně ve vlastním zájmu, neboť bez pravdivého účetnictví nelze podnik dobře řídit. Účetnictví veřejných financí však co do kvality zaostává za soukromým sektorem o celá staletí.

Podnikové účetnictví se skládá z bilance neboli rozvahy, z výkazu zisků a ztrát (výsledovky) a z výkazu peněžních toků (cash flow). Rozvaha má dvě

části: výčet pasiv (zdrojů financování) a výčet aktiv, tj. majetku hmotného i nehmotného. Obě strany musejí na halě sedět, jinak je v účetnictví chyba. Výsledovka zahrnuje tržby, náklady, odpisy a daně. Na posledním řádku figuruje čistý zisk nebo ztráta. Výkaz peněžních toků podává informaci, zda podniku nehrozí platební neschopnost v důsledku případného nedostatku likvidních finančních zdrojů.

Základy tohoto účetního systému položil v roce 1494 františkánský mnich Luca Bartolomeo de Pacioli ve spisu „De Computis et Scripturis“. Pacioli jej vlastně nevynalezl, nýbrž jen zdokumentoval a systemizoval metodu vedení účtů používanou renesančními benátskými kupci. Úkolem účetnictví bylo „podat obchodníkovi neprodleně informaci o stavu jeho majetku a závazků“. Pacioliho dílo mělo obrovský úspěch, o čemž svědčí i fakt, že šlo o jeden z prvních necírkevních titulů vydaných knihtiskem. Od té doby byl systém účetnictví postupně zdokonalován až do dnešní podoby.

DĚDICTVÍ HISTORIE

Veřejné finance se vyvíjely naprosto odlišně a tento rozdíl je patrný dodnes. Účetnictví veřejných financí je metodicky mnohem méně vyspělé. Umožňuje proto krýt různé omyly a nepravosti. Proč? Jde o dědictví minulosti. Britský historik a spisovatel Charles Northcote Parkinson uvádí:

„Podíváme-li se na závěrečné účty a rozpočty předkládané Dolní sněmovně a zpřístupňované veřejnosti, jistě nás zaujme, že až asi do roku 1826 se udržel systém účtování, který pochází přibližně z roku 1129. Kromě toho si musíme uvědomit, že státní účetnictví, tak jak vypadá dnes, bylo vlastně vymyšleno pro jisté období britských dějin. Bylo zavedeno za druhé holandské války v roce 1666 a mělo zabránit Karlovi II., aby všechny peníze určené na válečné loďstvo utratil na vévodkyni z Portsmouthu. Ani na tento velmi omezený účel to však nebyla metoda moc platná. Systém byl proto pozměněn a dnešní podoby nabyl v roce 1689, kdy se díky němu víceméně podařilo zabránit Vilémovi III., aby rozházel státní peníze se svými přáteli. (Ještě k tomu to ani nebyla společnost dámská.)

Forma veřejného účetnictví, které mělo původně chránit pokladnu, pochází ještě z dob, kdy podvojně účetnictví znali snad jedině takoví nonkonformisté

jako Defoe a obecně se o něm nevědělo téměř nic. Pochází navíc z dob, kdy jen málokterí urození pánové znali arabské číslice a hodiny v jízdně mávaly jenom číslice římské, o nichž se předpokládalo, že je snad gentlemani s klasickým vzděláním jakžtakž rozeznají.“

Parkinson dále uvádí, že v letech 1828-29 účetní znalci doporučovali zavedení podvojného účetnictví, avšak vláda se přiklonila na stranu státních úředníků. Zásadní reforma veřejných financí se tedy nekonala. Poslanec Thomas Gibbon Bowles tak ještě v roce 1904 mohl právem prohlásit, že státní účetnictví je „*nesystematické, nevědecké, zbytečně složité a předkládané tak, aby se fakta zatajila anebo dokonce i falšovala.*“ V roce 1957 prohlásil John Applebey, že lidé odpovědní za státní účetnictví matou nejen sami sebe, ale i všechny ostatní.

„Britské veřejné účty neodpovídají běžným účetním metodám,“ tvrdí dále Parkinson. „Jako prostředek kontroly a nestranných informací mají stěží cenu papíru, na němž jsou tištěny. Účty, za jaké by se musela stydět podřadná sázková kancelář na psích dostizích, se předkládají se vši pompou rok co rok národu, a často je dokonce předkládá odborník, který by měl vědět, jak má správné účetnictví vypadat, a také to dobře ví. Místo aby byly přehlednější, jsou tyto účty čím dál tím složitější a nejasnější. Neodpovídají pravdě a ani sobě navzájem.“

Tato Parkinsonova kritika má nejméně dvě zajímavé pointy. Za první, byla publikována v roce 1963. Od té doby se přece jen hodně změnilo. V roce 1997 začala Británie zveřejňovat bilanci majetkových aktiv a pasiv. „*Stejně jako u každé firmy, která má rozvahu zobrazující její aktiva a pasiva, také pro veřejný sektor (centrální vláda, místní úřady a státní agentury) lze sestavit podobnou rozvahu. Rozvaha veřejného sektoru pro Spojené království samozřejmě zahrnuje mnohem více aktiv a pasiv, než jaké má typická firma,*“ uvádí materiál britského ministerstva financí. Ano, vést veřejné účty poctivě je obtížné, nikoli však nemožné. Soupis majetku eviduje National Asset Register (Národní registr majetku – pozor, nejde o období v České republice známého Fondu národního majetku!)

Velká Británie dnes patří k několika málo pokrokovým zemím, které skutečně vedou veřejné finance na základě podvojného účetnictví a snaží se aplikovat standardy běžné v podnikatelské praxi (GAAP – Generally Accepted Accounting Standards neboli Všeobecně přijaté účetní standardy.) Mezi ty ostatní patří Nový Zéland, Austrálie, Kanada, Švédsko a USA.

Z těchto zemí patří ke špičce co do kvality správy veřejných financí jednoznačně Nový Zéland. Spojené státy sice rovněž vedou podvojný účetnictví, avšak s nedostatečnou rozlišovací schopností. Organizace The Heritage Foundation upozorňuje na skutečnost, že Finanční zpráva vlády Spojených států za rok 2003 lakonicky uvádí, že výdaje v objemu 24,5 miliardy dolarů nelze nijak vysvětlit. Tyto peníze byly prokazatelně někým utraceny za něco, ale auditoři nedokázali zdokumentovat, kým a za co. Něco podobného platí i pro Švédsko, jehož státní administrativa je tak rozbujelá, že už jen samotná otázka pouhého počtu orgánů státní správy a vládních agentur je oříškem. Když chtěla nedávno švédská vláda vědět, kolik vlastně financuje subjektů a jaké to jsou, musela požádat o spolupráci liberální institut Timbro.

OBRÁZEK 2: ÚČETNÍ ROZVAHA VEŘEJNÉHO SEKTORU: VELKÁ BRITÁNIE, 1996

Hmotná aktiva	mld. GBP	Finanční závazky	mld. GBP
Rezidenční budovy	79	Bankovky a mince	25
Jiné budovy	104	Státní dluhopisy (gilts)	281
Stavební díla	176		
Stroje a zařízení	39	Národní úspory	61
Jiná aktiva	7	Dluh v zahraniční měně	15
Mezisoučet	405	Půjčky od místních a regionálních úřadů	77
Finanční aktiva		Obchodní úvěr	16
Oficiální rezervy	27	Oprávkový	17
Pohledávky za městskými a regionálními úřady	64	Jiné závazky	25
Bankovní vklady	17	Mezisoučet	517
Pohledávky za veřejným sektorem	23		
Jiná aktiva	22		
Mezisoučet	177	Čisté bohatství veřejného sektoru	65
Celkem	582	Celkem	582

Pozn.: Položka „Čisté bohatství veřejného sektoru“ (Public sector net wealth) je zjednodušeně definována jako rozdíl hodnot hmotných aktiv a celkového dluhu veřejného sektoru.

PODVOJNÉ ÚČETNICTVÍ V PRAXI VEŘEJNÝCH FINANCÍ

Počínaje fiskálním rokem 2006-07 bude v Británii zaveden systém WGA (Whole of Government Accounts neboli Celostní vládní účty). Jeho cílem je provést účetní konsolidaci veřejných financí stejným způsobem,

jak již dlouhé desítky let činí soukromé holdingové firmy. Velké soukromé korporace s mnoha dceřinými společnostmi a pobočkami si totiž nevystačí s prostým podvojným účetnictvím, nýbrž musejí provádět konsolidaci. Znamená to, že majetek, závazky, příjmy a výdaje všech subjektů se sloučí do jednoho výkazu, který ovšem není prostým součtem všech podřízených částí. Finanční konsolidace je značně složitá záležitost, o čemž svědčí i dlouhá doba potřebná pro její zavedení do britských veřejných financí. Pokrok, kterého tímto Británie dosáhne, ji zařadí mezi státy s nejpoctivěji vedenými veřejnými financemi na světě.

Myšlenka C. N. Parkinsona je tedy nakonec přece jen realizována – sice se značným zpožděním a jen v některých zemích, ale lépe než nikdy. Britské ministerstvo financí vede v patrnosti nejen příjmy a výdaje v každém běžném roce, nýbrž sleduje i státní majetek a finanční zdroje neboli pasiva. To má značné výhody při sestavování státních rozpočtů na jednotlivé fiskální roky. Ve většině zemí je rozpočet výslednicí politických a lobbyistických sil s možným přihlédnutím k rozpočtovým pravidlům, často velice vágně formulovaným. V systému podvojného účetnictví bude možné nahlédnout do rozvahy, spočítat výši odpisů spojených například s údržbou silniční sítě a hned bude zřejmé, s jakou částkou nutno počítat jakožto se základem pro příští rok. Podvojný účetnictví samo „generuje“ rozpočtová pravidla a přispívá tak ke zdraví veřejných financí.

Druhou zajímavou pointou je fakt, že Parkinsonova kniha, z níž pocházejí uvedené citace, vyšla v češtině již v letech 1966 a 1984. Dílo bylo v dobách Antonína Novotného a Gustáva Husáka bezpochyby povoleno jakožto britská satira na prohnílý kapitalistický systém, aniž by si tehdejší komunističtí cenzoři uvědomili, že jich samotných se kritika neschopné byrokracie týká dvojnásob.

Nejen to: týká se i současnosti. Česká republika má málo skutečných tradic, ale chaotický systém správy veřejných financí mezi ně bohužel patří. Ten dnešní je jen mírnou modifikací předchozího komunistického systému, který zase vycházel z veřejných financí první republiky. Ta již ve svém prvním fiskálním roce 1919 plynule přijala rakouský systém. Pro něj, stručně řečeno, platilo zhruba totéž, co Parkinson kritizoval na starém systému britském.

Habsburkové neměli zájem na otevřenosti a průhlednosti veřejných financí – koneckonců, co je poddaným po tom, jak se zachází s jejich penězi.

Mnohdy se s nimi zacházelo neprozřetelně: státní bankroty a znehodnocování měny byly poměrně častým jevem. Kdo trochu zná historii rakousko-uherských financí, stěží pochybuje, že šlo o stát skutečně prohnílý. Během dvou desítek let první republiky se změnilo jen málo. Československá politika byla ovládána lobbyistickými vlivy průmyslových, agrárních a bankovních uskupení. Jejich zájmem bylo maximalizovat státní zakázky, daňová zvýhodnění a celní ochranu pro své zájmové skupiny.

Za komunismu byly státní finance utajované, takže jen s nadsázkou lze hovořit o „veřejných“ financích. Pro dobu od roku 1990 platí v bledě modrém to samé, co pro první republiku. Opět platí, že lobbyistických zájmů je mnoho, snahy o průhlednost a poctivost málo. Vezměme si například tuto tiskovou zprávu ze dne 28. června 2005:

Transparency International ČR zveřejnila výsledky svého výzkumu, jehož cílem bylo vyčíslit ztráty plynoucí z neefektivity a neprůhlednosti procesu zadávání veřejných zakázek. Výsledky této studie nejsou pro české daňové poplatníky vůbec povzbudivé. V roce 2004 se z celkového objemu veřejných zdrojů na obecní úrovni neefektivně použilo 15 mld. Kč, na centrální úrovni pak 17,4 mld. Kč. Celkový odhad ztrát v důsledku neefektivnosti a neprůhlednosti procesu zadávání veřejných zakázek v roce 2004 tak představuje 32,4 mld. Kč.

PRŮHLEDNOST VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ: EU NENÍ ŘEŠENÍ

Členství České republiky v Evropské unii na neblahém stavu kontroly veřejných financí nezměnilo nic. Unie ostatně není žádným vzorem dobrého hospodaření. Evropský účetní dvůr (EÚD) pravidelně již jedenáct let za sebou uděluje Evropské komisi audit s výhradou – což znamená, že byly nalezeny závažné účetní nepravidelnosti. Žádná soukromá organizace by si něco podobného samozřejmě nemohla dovolit. EÚD uvádí, že má možnost verifikovat jen 35 % všech toků fondů Evropské unie. Ve skutečnosti možná ještě méně.

Evropská unie používá pro financování většiny projektů tzv. zálohových účtů (imprest accounts). Z nich mohou přímo čerpat příjemci evropských peněz. EÚD však nemá právo auditovat tyto zálohové účty a proto neexistuje žádná kontrola, zda jsou využívány v souladu se svým určením. EÚD

se musí spoléhat na bankovní výpisy a zprávy příjemců. Přes zálohové účty jde asi 80 % všech výdajů Evropské unie.

EÚD nemá žádné právní nástroje pro nastolení pořádku. Pokud jeho auditoři zjistí podvod nebo nepravdivost, předají tuto informaci orgánům EU, zejména protikorupčnímu úřadu OLAF (L'Office européen de lutte antifraude). Tím snaha o objasnění finančních záhad obvykle končí, protože pravomoci OLAFu jsou velmi omezené. Kromě jiného platí předpis, že zpronevěry částek pod jeden milion euro není třeba vyšetřovat.

Je šokující, že za nynější osvětlené doby mohou být veřejné finance vedeny tímto způsobem. Takto si posteskl jeden poslanec Dolní sněmovny v roce 1691. Pro evropský kontinent toto smutné konstatování platí i nadále.

PROČ FINANČNÍ EU CHYBÍ KONTROLA

Představte si organizaci s ročním rozpočtem v hodnotě 105 miliard euro, jejíž účetnictví neprojde auditem jedenáct let po sobě. Touto organizací je Evropská unie.

Na podzim roku 2005 byl zveřejněn výrok Evropské účetního dvora, v němž se praví: *„Stejně jako v minulosti, také v roce 2004 účetní systém nemůže zajistit, že všechny majetek a závazky jsou zaznamenány. (...) Pokud jde o ostatní rozpočtové výdaje – zemědělské výdaje, strukturální fondy, vnitřní politiku a vnější činnost – Evropský účetní dvůr opět nemůže poskytnout názor ohledně legality a správnosti dotyčných transakcí.“* Předseda účetního dvora Weber prohlásil: „Dvůr shledal, že velká většina rozpočtových výdajů byla opět materiálně ovlivněna chybami a nepravdivostmi v transakcích. To je výsledek rizikových transakcí a také dozorových a kontrolních systémů, které nejsou efektivní, pokud jde o omezení nepravdivostí na adekvátní hladinu.“

Přeloženo z korektní účetnické mluvy do běžného jazyka: v Evropské unii se krade. Krade se dlouhá léta, a to víceméně veřejně.

Něco takového je samozřejmě skandální. Nicméně zcela pochopitelné. Málokterý představitel evropských institucí se stará o takový „detail“ jako zneužívání fondů EU. Důkladné vyšetřování by mohlo poškodit pověst Unie. Ani národní vlády nejsou příliš horlivé, zejména ty, které jsou čistými příjemci dotací. Vlády zemí, které jsou čistými plátcí, rovněž neoplývají

aktivitou: vždyť jde koneckonců jen o peníze daňových poplatníků. A ti mají v Evropě podobnou politickou sílu jako pověstná Colbertova husa, kterou je třeba oškubat tak, aby co nejméně syčela. Média se této choulostivé problematice pokud možno vyhýbají, aby nebyla nařčena z „nedostatečného evropanství“.

Největší „nepravdivosti“ (tj. známky zneužití) byly shledány ve společné zemědělské politice, která v roce 2004 přerozdělila finanční prostředky v celkové hodnotě 43,6 miliard euro. Na druhém místě jsou strukturální fondy v objemu 34,2 miliard. Metody „tunelování“ jsou překvapivě prosté. Například Italové inkasují dotace na neexistující olivové farmy. Rakušané nadhodnocují objem alpských pastvin o více než 60 procent. Řekové inkasují za neexistující kukuřičná pole. Švindlují i Španělé, Francouzi, Nizozemci a Britové.

Orgány EU krčí rameny a svádějí zodpovědnost na národní vlády. Jestliže 80 % výdajů EU je vynakládáno na úrovni vlád a regionálních úřadů, zní argument, pak i hlavní díl zodpovědnosti leží na jejich bedrech. Ano, ale tím se problém jen přesouvá. Kromě toho Evropská komise nedělá nic podstatného k vyřešení problému. Co horšího: kryje viníky.

Neil Kinnock, bývalý šéf britských labouristů a pozdější viceprezident Evropské komise, měl ve funkci evropského komisaře za úkol bojovat proti korupci. Co udělal? Zbavil Evropskou komisi dvou „hříšníků“: hlavní účetní Evropské komise Marty Andreasenové a úředník komise Paula van Buite-nena. Oba se odvážili upozornit na problémy. Van Buitenen byl v roce 1999 dočasně suspendován za polovinu platu a hrozil mu vyhazov. Nakonec ale dosáhl odstoupení předsedy EK Jacquese Santera. Paní Andreasenová v roce 2002 objevila, že účetnictví Komise bylo mimo realitu. *„Na rozdíl od Enronu a Worldcomu, kde lze alespoň sledovat transakce, v účetnictví EU toto není možné, protože zde není žádný systém pro sledování změn. Defraudace proto může ležet uvnitř systému nezjištěná a neidentifikovatelná.“* Výsledek? Ačkoli Andreasenová byla první kvalifikovanou účetní na své pozici v historii EU, byla přerazena na rutinní práci a posléze propuštěna.

Každá organizace, která hospodaří s velkými částkami peněz a není podrobena adekvátní kontrole, má tendenci zvrhnout se v ráj defraudantů. Ani evropské orgány nejsou klubem světců. Velmi naivní je představa, že integritu evropských financí budou zabezpečovat úředníci. Jejich počet by musel být obrovský. Dále by bylo nutno vytvořit kontrolní orgán, který

by kontroloval samotné kontrolory. Jediné účinné řešení – seškrtnat evropský rozpočet na minimum a ponechat EU jako zónu volného pohybu osob, zboží a kapitálu – je politicky nekorektní.

8. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Existují velmi rozsáhlé a dlouhé zkušenosti v oblasti veřejných výdajů. Zobecníme-li některé základní poznatky, můžeme dojít ke shrnutí hlavních problémů a doporučení:

1. V oblasti veřejných výdajů funguje „pravidlo západky“. Zvyšování jde snadno, ale při pokusu o pohyb opačným směrem začne fungovat „západka“: příjemci státních výdajů – kteří jsou obvykle početnější a lépe politicky organizovaní než významní daňoví poplatníci – spustí hlasitou kampaň proti snižování výdajů.

Doporučení: Zákony, které zvyšují veřejné výdaje, by v ideálním případě měly vyžadovat ústavní většinu v zákonodárných sborech. Jelikož toto opatření není možné zavést, měla by alespoň každý podobný návrh povinně doprovázet důkladná studie nákladů a přínosů. Jejím cílem by bylo objasnit, kdo z veřejných výdajů bude profitovat, kdo je zaplatí a jaké budou jejich vedlejší efekty na hospodářský růst, zaměstnanost atd.

2. Kromě explicitního státního dluhu existují i implicitní dluhy, a to zejména v penzijním systému a zdravotnictví. Tyto dluhy nefigurují v oficiálních statistikách, třebaže jejich objem je značný.

Doporučení: Skryté dluhy je třeba zveřejnit. K tomu je zapotřebí navrhnout standardní metodiku, neboť v současnosti každý ekonom počítá skrytý dluh průběžného penzijního systému trochu jinak s velmi odlišnými výsledky. Je žádoucí udělat těmto dluhům náležitou publicitu. Velikost skrytých dluhů (a dopady případných reforem na ni) musí být všeobecně známou veličinou, podobně jako například velikost regulérního státního dluhu krytého emisemi státních dluhopisů.

3. Mezi veřejností přetrvává „mýtus bezplatnosti“ v oblasti školství, zdravotnictví atd. Samozřejmě žádné „bezplatné zdravotnictví“ nikdy neexistovalo a existovat nemůže, ani kdyby zdravotnický personál pracoval bez nároku na mzdy. Pro ostatní „bezplatné“ služby platí totéž.

Doporučení: Veřejnost musí být seznámena s tím, na kolik „bezplatné“ služby ve skutečnosti přijdou. Nejde jen o přímé finanční náklady, ale také o to, jaký je rozdíl třeba mezi výkonností fakticky monopolizovaného státního školství v České republice se systémy jiných zemí: důsledky na množství inovací, počet patentů atd. Ve zdravotnictví je nutné veřejnost seznámit s tím, jaké (negativní) dopady má státní monopol na zdravotní stav populace.

4. Málo známým faktem je bezprostřední negativní příčinný vztah mezi mírou zdanění práce a nezaměstnaností. Lze ukázat, že vyšší objemy veřejných výdajů v Evropě od 60. let šly ruku v ruce s nepřetržitě rostoucí mírou nezaměstnanosti.

Doporučení: Ekonomická historie ukazuje, že růst daňového zatížení práce vede prakticky vždy dříve či později ke zdražení práce jakožto výrobního faktoru, což má za následek růst nezaměstnanosti. Je-li tedy skutečně nutné zvyšovat veřejné výdaje, měly by být kryty nikoli dalším zvýšením daňové a odvodové zátěže mezd, nýbrž z jiných zdrojů. V ideálním případě úsporami jiných výdajů; není-li vyhnutí a je třeba zvyšovat daně, pak by se mělo jednat o takové, které nezvyšují celkovou cenu práce.

5. Veřejné finance ve většině zemí trpí nedostatkem transparentnosti. Ve srovnání s financemi soukromých firem jsou veřejné účty vedeny podle velmi nedostatečných standardů. Výsledovka (srovnání příjmů a výdajů) například nedostatečně rozlišuje jednorázové položky, rozvaha (bilance aktiv a pasiv) ve většině států, včetně ČR, chybí úplně.

Doporučení: Je krajně žádoucí zavést vyšší standardy vedení veřejných účtů, například podle britského vzoru. Zejména je vysoce doporučeníhodné zavést pořádek do státních aktiv a pasiv – tj. sestavit rozvahu veřejných financí.

POZNÁMKY

1. Hovoříme o podvojném účetnictví.
2. Zdeněk Škromach: Peníze na důchody jsou. Právo, 15. prosince 2005.
3. Výsledky viz <http://www.mpsv.cz/cs/2228>.
4. Zdroj: Reuters Market Monitor, výnosová křivka benchmarkových českých státních dluhopisů ke dni 27. 2. 2006.
5. Zhlediska teoretické čistoty bychom v tomto příkladě měli použít výnos desetiletého bezkupónového státního dluhopisu (zero-coupon bond), ale uvedený číselný příklad má jen ilustrativní charakter.
6. V tomto výpočtu pracujeme se stálými cenami, proto je cena peněz vyjádřena jen mírou výnosu státního dluhopisu s náležitou dobou splatnosti. V modelu s běžnými cenami bychom cenu peněz vyjadřovali součtem míry výnosu dluhopisu a rychlosti růstu objemu peněz v ekonomice.
7. Zdroj: ČSÚ, Eurostat, Univerzita Karlova (In: Sustainability of Public Finance. Ministry of Finance, Praha, 2005).
8. Více zde: Social Security, Demographic Trends, and Economic Growth: Theory and Evidence from the International Experience (Isaac Ehrlich, Jinyoung Kim, <http://www.nber.org/papers/w11121>), Fertility and Social Security (Michele Boldrin, Mariacristina De Nardi, Larry E. Jones, <http://www.nber.org/papers/w11146>).
9. Zdroj: Rainer Heufers: "Flat tax" a hot issue in German elections. Friedrich Naumann Stiftung, 2005.
10. John Maynard Keynes: The General Theory of Employment, Interest, and Money (1936).
11. Podle Ministerstva práce a sociálních věcí ČR. Český statistický úřad udává jiná čísla, ale stejný, tj. neklesající trend.
12. Zdroj: Ministerstvo financí České republiky.
13. Nepodařilo se nám získat ucelená data za rok 1987, proto pro číselné srovnání používáme údaje za rok 1985.
14. Čerpáno z Alesina, Perotti: Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects; NBER WP No. 5730, August 1996.
15. Lafferova křivka: vztah mezi mezní sazbou daně z příjmu a objemem daňového inkasa. Platí, že pro nulovou sazbu je daňové inkaso pochopitelně rovněž nulové, proto 100% rovněž (protože za podmínek 100% zdanění by nikdo dobrovolně nepracoval ani nepodnikal, s výjimkou šedé a černé ekonomiky). Za pomoci některých základních vět matematické analýzy (Rolleova věta o střední hodnotě) lze odvodit, že musí existovat míra zdanění, která maximalizuje daňové inkaso a jejíž překročení vede k paradoxnímu stavu, kdy vyšší míra daní znamená nižší objem vybraných daní (nebo naopak, snížení daňových sazeb může vést k vyššímu výběru daní). Tomuto jevu se často říká "efekt Lafferovy křivky".
16. Jméno nese podle amerického ekonoma Arthura Laffera (nar. 1940, poradce prezidenta Reagana), který ovšem sám jako původce myšlenky uvádí historika Ibn Chaldúna, který žil na území dnešního Tuniska v letech 1332 - 1406.
17. Vedou se odborné spory o tom, jak vysoká je mezní míra zdanění, která maximalizuje daňové příjmy. Zde záleží na okolnostech: typ daně, míra otevřenosti ekonomiky, míra pohyblivosti kapitálu a jiných výrobních faktorů, složitost daňové legislativy atd. Jednoduchá odpověď tedy není možná: k efektu Lafferovy křivky může dojít teoreticky kdekoli v intervalu 0 - 100 %.
18. Přímý vliv daňové zátěže na pokles poptávky.

LITERATURA

- Alphandéry, E.: Na penzijní reformu je pozdě. Project Syndicate, 2006, <http://www.project-syndicate.org/commentary/alphandery1/Czech>.
- Boldrinová, M. - De Nardi, M. - Jones, L.: Fertility a penzijní systém, NBER, únor 2005.
- Ehrlich, I. - Kim, J.: Důchodové systémy, demografické trendy a hospodářský růst, NBER, únor 2005.
- Chyský, V.: Exil jako důsledek totalitarismu. Úvahy emigrantovy. Střední Evropa, č. 119, 2004.
- Lejeune, A.: Mrs. Thatcher's dilemma - Margaret Thatcher, National Review, 20. dubna 1984.
- Mankiw, N. G.: Zásady ekonomie, Grada Publishing, Praha, 1999.
- Parkinson, C. N.: Nové zákony profesora Parkinsona, Mladá fronta, Praha, 1984.
- Shaw, G. B.: What Would Marx Say About Beveridge?, 10. března 1943.
- Vedder, R. K. - Gallaway, L. E.: Some Underlying Principles of Tax Policy, Ohio University.

ČÁST DRUHÁ

**VEŘEJNÉ ROZPOČTY
A ROZPOČTOVÝ PROCES
V ČESKÉ REPUBLICE**

ALEŠ KREJDL

OBSAH

1	ÚVOD	97	Projednání a schválení státního rozpočtu		
			Poslaneckou sněmovnou	137	
2	DŮVODY EXISTENCE VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ		Implementace a plnění státního rozpočtu	139	
	A VÝZNAM INSTITUCÍ		Hodnocení plnění rozpočtu po skončení rozpočtového roku	143	
	Funkce veřejných rozpočtů	98	Rozpočtový proces státních fondů	144	
	Institucionální prostředí	102			
3	STRUKTURA VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ ČR		5	HLAVNÍ PROBLÉMY ROZPOČTOVÉHO PROCESU ČR	
	Struktura veřejných rozpočtů	105		Nízká rozpočtová kultura a neúcta k pravidlům	146
	Státní rozpočet a Národní fond	108		Transparentnost a srozumitelnost rozpočtové dokumentace – čas na změnu	148
	Mimorozpočtové instituce	109		Nízká odpovědnost správců kapitol za hospodaření kapitol a kvalitu poskytovaných služeb	151
	Fondy sociálního zabezpečení	110		Rezervní fondy – příležitost a hrozba	153
	Kraje a obce	111		Postavení parlamentu v rozpočtovém procesu, pravomoci poslanců a porcování medvěda	155
	Rozpočtová skladba	111		Státní fondy – je jejich existence opodstatněná?	157
	Základní ukazatele veřejných rozpočtů ČR	115		Rozpočtová statistika – hlasování o nesprávném schodku	158
	Struktura příjmů a výdajů veřejných rozpočtů ČR	118			
	Mandatorní výdaje státního rozpočtu	122			
4	PROCES SESTAVOVÁNÍ STÁTNÍHO ROZPOČTU	127	6	ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ	159
	Vztah střednědobého rozpočtového výhledu a státního rozpočtu	129		Poznámky	163
	Příprava návrhu státního rozpočtu	134		Literatura	165
				Webové odkazy	166

1. ÚVOD

Cílem této části publikace je přiblížit širší veřejnosti problematiku veřejných financí v České republice. Text se nevyhýbá odborným pojmům, ale snaží se je srozumitelnou formou čtenáři objasnit. Pro představu o velikosti veřejných rozpočtů a jejich jednotlivých komponent je studie doplněna i základními číselnými údaji.

Veřejné rozpočty přerozdělují obrovské objemy prostředků, proto se stávají předmětem politického boje a přitahují pozornost různých zájmových skupin. Je proto v zájmu každého z nás alespoň elementárně proniknout do problematiky veřejných financí. Vždyť každý z nás u voleb rozhoduje o tom, jak vysoké bude platit daně, kolik úředníků bude stát zaměstnávat, které služby budou poskytovány státem, jak efektivně a transparentně se budou utrácet prostředky za vládní zakázky. Základní orientace ve veřejných financích umožňuje kvalifikovanou volbu politických stran a jejich reprezentantů. Každý z nás tak může vyvinout tlak na politiky, aby prostředky vybrané z daní nás všech nebyly utráceny neefektivně a v rozporu se zdravým rozumem.

Na úvod popíšeme funkce veřejných rozpočtů a význam institucí pro kvalitu rozpočtového procesu. Institucionální rámec zahrnující platné zákony, dělbu kompetencí mezi aktéry rozpočtového procesu, strukturu veřejných rozpočtů a vazby mezi nimi významně ovlivňuje výsledky jejich hospodaření – rozpočtové saldo, výši vládního dluhu, efektivitu poskytování veřejných služeb a další.

V kapitole „Struktura veřejných rozpočtů ČR“ ukážeme, že veřejné rozpočty nejsou pouze státní rozpočet, ale zahrnují celou řadu dalších institucí a jednotek. Dozvíme se, jak se člení příjmy a výdaje veřejných rozpočtů a jaká je váha jednotlivých komponent. Vzhledem k časté frekvenci tohoto pojmu vysvětlíme, co jsou mandatorní výdaje, na co jsou vynakládány a jak jsou velké.

Kapitola „Proces sestavování státního rozpočtu“ zaujímá v této části publikace stěžejní postavení. Popisuje jednotlivé etapy přípravy státního rozpočtu, jeho realizace, kontrolu plnění a časový průběh rozpočtového procesu. Také seznamuje čtenáře s dokumenty, ve kterých může nalézt podrobnější informace o státním rozpočtu.

V předposlední kapitole upozorníme na hlavní problémy rozpočtového procesu v České republice. Cílem je identifikovat hlavní slabá místa, kterým by měly zodpovědné osoby věnovat zvýšenou pozornost a jejichž eliminace by podstatně přispěla ke zlepšení výsledků hospodaření s veřejnými prostředky.

3. DŮVODY EXISTENCE VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ A VÝZNAM INSTITUCÍ

FUNKCE VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ

Veřejné rozpočty sdružují prostředky vybrané vládou ve formě daní a z nich financují výdaje na realizaci vládních programů. Slouží k financování chodu státu a jeho institucí, umožňují zmírňovat chudobu a rozdíly ve společnosti a pomáhají tlumit výkyvy ekonomické aktivity. Veřejné finance tak plní tři základní funkce – alokační, redistribuční a stabilizační.

Alokační funkcí veřejných financí rozumíme poskytování veřejných statků. Za veřejné statky se obvykle považuje obrana, vnitřní bezpečnost, vynutitelnost práva, rozhlasové či televizní vysílání, dopravní infrastruk-

tura a další. Veřejné statky v čisté podobě jsou takové, které nedokáže zajistit soukromý sektor. V těchto případech dochází k tržnímu selhání, protože tržní mechanismus není schopen zabezpečit produkci určitých statků v žádoucím množství. Veřejné statky jsou popisovány dvěma znaky: nevylučitelností ze spotřeby a nerivalitou. Nevylučitelnost znamená, že nelze přesně identifikovat uživatele statků a zabránit jim ve spotřebě statku, resp. náklady s tím spojené jsou příliš vysoké. Pak ani nelze poskytování těchto statků zpoplatnit, resp. náklady na jejich zpoplatnění převyšují výnosy plynoucí z poplatků. Druhým znakem je, že jejich spotřebou se (významně) nezmenšuje jejich objem. Náklady na každou další spotřebovanou jednotku jsou nulové (nebo velmi nízké).

Ne všechny statky financované z veřejných rozpočtů stoprocentně splňují tyto znaky. Jejich definici se velmi blíží např. obrana, bezpečnost, ale i taková samozřejmost jako veřejné pouliční osvětlení. Nikdo z nás neví, kolik těchto statků spotřebovává. Proto nejsme schopni určit cenu, kterou bychom za jejich užívání byli ochotni platit. Náklady na zabezpečení např. pouličního osvětlení dokonce nezávisí na množství jeho uživatelů. Stát proto financuje veřejné statky z daní, které představují nedobrovolné a neekvivalentní platby. S technickým pokrokem se ale rozšiřují možnosti, jak vyloučit uživatele ze spotřeby. Příkladem může být kódování televizního nebo rozhlasového vysílání, které nelze bez zaplacení poplatku za dekodér přijímat, nebo vybavení vozidel zařízením, které umožňuje sledovat počet ujetých kilometrů po silničních komunikacích a zpoplatňovat vozidla podle skutečně ujetých kilometrů. Vedle toho existuje řada statků (např. vzdělání, zdravotnictví a další), u nichž lze uživatele vyloučit ze spotřeby a lze určit jejich cenu, přesto je ale často poskytuje stát a financuje je z daní.

Praktičtější je za veřejné statky považovat ty, na jejichž poskytování prostřednictvím veřejných rozpočtů se většinově shodla společnost. Občané pak ve volbách rozhodují, které statky a v jakém objemu by měl stát zajišťovat. Pokud volí větší objem veřejných statků, platí za to vyššími daněmi.

Další funkcí veřejných rozpočtů je funkce přerozdělovací, neboli redistribuční. Zatímco poskytování čistých veřejných statků se opírá o ekonomické argumenty, je přerozdělování příjmů a bohatství záležitostí veřejné volby. O míře přerozdělování rozhodují voliči ve volbách tím, že volí programy politických stran lišící se mírou solidarity. Míra přerozdělování odráží, jaké rozdíly v příjmech považuje společnost za spravedlivé. Veřejné

rozpočty zmírňují rozdíly v příjmech nejrozličnějších skupin obyvatel, nejčastěji se jedná o solidaritu bohatých s chudými, zdravých s nemocnými, bezdětných s rodinami s dětmi, zaměstnaných s nezaměstnanými atd. Příjmovou stranu plní především daně vybrané od zdravých, zaměstnaných a příjmově silných občanů. Výdaje čerpají jedinci s nízkými příjmy (dávky sociální podpory a sociální péče aj.), nemocní (zdravotní péče, nemocenská aj.), rodiny s dětmi (dávky sociální podpory, vzdělání, společné zdanění manželů a slevy na dani aj.), nezaměstnaní (podpory v nezaměstnanosti aj.).

Prerozdělování se uskutečňuje i méně zjevnými formami. Příkladem jsou tzv. daňové výdaje. Daňovým výdajem jsou například slevy na dani na děti, které snižují daňovou povinnost rodičů s dětmi. Dále jde zejména o slevy na dani pro studenty, zdravotně postižené občany, odčitatelné položky v podobě úroků z hypotečních úvěrů, penzijního spoření apod. Uplatnění daňových výdajů je zpravidla motivováno snahou selektivně podpořit vybrané skupiny obyvatel bez nutnosti zvyšovat výdaje veřejných rozpočtů (a daně). Následkem toho dochází ke snížení transparentnosti veřejných financí. Zatímco o výdajích se každoročně dlouze debatuje na úrovni vlády, parlamentu a v médiích, zůstávají daňové výdaje skryty před veřejnou kontrolou. Daňové výdaje nelze zpravidla jednoznačně spočítat a v řadě zemí, včetně České republiky, se proto ani nesledují. Neexistence informací o daňových výdajích zakrývá i to, zda se vládě daří prerozdělovat prostředky efektivně a žádoucím směrem.

Redistribuční funkce se může dostat do rozporu s funkcí alokační. Například v České republice vlády alokují veřejné zdroje na podporu v oblasti bydlení (regulované nájemné, státní půjčky, nevratné dotace, státní podpora stavebního spoření a hypotečních úvěrů), kterou ale často čerpají majetnější rodiny. Jiným příkladem je vládou financované vysokoškolské vzdělání. To je bezplatné, ale zpravidla ho čerpají studenti z rodin s vyšším vzděláním a příjmy. V konečném součtu tak nemusí být čistými příjemci prostředků z veřejných rozpočtů ti, kterým jsou primárně určeny.

Stabilizační funkce spočívá ve využití veřejných rozpočtů (zejména jejich salda¹) ke zmírnění cyklických oscilací ekonomiky během hospodářského cyklu. V každé ekonomice se střídají období růstu (konjunktury) s obdobími stagnace nebo dokonce poklesu ekonomické aktivity (recese). V období recese roste počet nezaměstnaných, naopak v období příliš silné

konjunktury dochází k nadměrnému růstu cen (inlace). Tyto negativní projevy hospodářského cyklu lze tlumit vhodně prováděnou stabilizační fiskální politikou. Proti recesi lze bojovat zvýšením výdajů nebo snížením daní. To podpoří poptávku po zboží a službách a zmírní propad výroby a propouštění zaměstnanců. Negativním projevem expanzivní fiskální politiky je vznik, popř. zvyšování, deficitu veřejných rozpočtů doprovázený růstem vládního dluhu. V období silné konjunktury lze naopak brzdit nadměrný růst poptávky zlepšením salda veřejných rozpočtů (vytvářením přebytků). Rozpočtové přebytky, resp. zlepšující se saldo veřejných rozpočtů, ubírají z ekonomiky disponibilní zdroje, tlumí poptávku po zboží a službách a omezují růst cen.

Dobře prováděná stabilizační politika snižuje národohospodářské ztráty plynoucí z vysokého růstu cen a nezaměstnanosti. Problémem však je, že v chování vlád se často objevuje deficitní výchylka. Vlády se v případě recese skutečně snaží podpořit poptávku a zvyšují deficity veřejných rozpočtů. V navazující konjunktře už ale nejsou ochotné snížit výdaje a vytvářet přebytky. Deficity, které nejsou kompenzované budoucími přebytky, vedou k růstu vládního dluhu. Vysoký vládní dluh pak zvyšuje úrokové platby, nutí vládu snižovat neúrokové výdaje a brání jí zvýšit výdaje a snížit daně, když je to nejvíce potřeba (při příchodu recese). Deficitní výchylka vlád není jediným úskalím stabilizační fiskální politiky. Fiskální politika se vyznačuje dlouhým zpožděním mezi přípravou návrhu rozpočtu a jeho realizací v důsledku dlouhého schvalovacího procesu (viz kapitola „Proces sestavování státního rozpočtu“). Fiskální impuls, ať už v podobě snížení nebo zvýšení rozpočtového salda, přichází často pozdě a může ekonomiku dále destabilizovat. Některé výzkumné práce² dokládají, že vlády v České republice nebyly v tomto směru výjimkou a příliš se jim nedařilo stabilizovat ekonomiku v průběhu hospodářského cyklu.

Zatímco funkce alokační a redistribuční spadají jednoznačně do kompetence volených reprezentantů, kteří v zastupitelské demokracii prosazují většinovou volbu občanů, může být z výše uvedených důvodů žádoucí odstínit stabilizační funkci od politického rozhodování. Nezávislá instituce by na základě hodnocení konjunkturální situace a jejího výhledu rozhodovala o změně salda veřejných rozpočtů a měla by k tomu příslušné nástroje (např. pravomoc rozhodovat o velikosti zvýšení/snížení sazby daně z příjmů). V realitě je ale tento požadavek obtížné naplnit, protože stabilizační funkci

nejde oddělit od zbylých dvou funkcí. Vlády se často uchylují k deficitnímu financování veřejných služeb a transferů. Je proto nepravděpodobné, že by se politici dobrovolně zřekli části svých pravomocí a nechali se omezovat rozhodnutím nezávislé instituce.

INSTITUCIONÁLNÍ PROSTŘEDÍ

Velmi důležitým prvkem v oblasti veřejných financí je kvalita institucí, které utvářejí rozpočtový proces. Protože vlády nejsou sborem moudrých a osvědčených politiků s vědeckými hodnotami v oblasti ekonomie a veřejných financí, je důležité, aby existoval soubor jasně daných a vynutitelných pravidel upravujících proces přípravy, tvorby, projednání, schvalování, realizace a kontroly plnění veřejných rozpočtů. Rozpočtové výsledky – saldo, výše vládního dluhu, efektivita poskytování veřejných služeb, velikost státního aparátu aj. – závisí na kvalitě institucí. Ta je souborem formálních (zákony a právní normy) a neformálních institucí³ (např. postavení ministra financí v rozpočtovém procesu, důvěryhodnost vlády a její účta k zákonům).

Formální instituce ve většině zemí, Českou republiku nevyjímaje, zastřešuje zákon o rozpočtových pravidlech⁴, popř. jinak nazvaný zákon (zákon o rozpočtové disciplíně apod.). Ten vytyčuje fiskální cíle, upravuje přípravu rozpočtu, jeho realizaci a kontrolu, stanovuje lhůty pro přípravu rozpočtů, pravidla v případě přečerpání výdajů, výpadku rozpočtových příjmů nebo vyšších než plánovaných příjmů, vymezuje pravomoci ministerstva financí a vlády zasahovat do schváleného rozpočtu apod. V České republice se státní rozpočet řídí zákonem o rozpočtových pravidlech. Hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů (územní rozpočty, státní fondy, privatizační fondy, zdravotní pojišťovny) je upraveno samostatnými zákony. Pro kvalitu rozpočtového hospodaření jsou důležité i další zákony a právní normy, např. o veřejných zakázkách, o partnerství veřejného a soukromého sektoru, o rozpočtovém určení daní, rozpočtová skladba a mnohé další.

Do kategorie neformálních institucí patří především postavení ministerstva financí při stanovení fiskálních cílů a v rozpočtovém procesu, postavení dalších institucí (parlamentu při tvorbě, schvalování a kontrole

rozpočtu, Nejvyššího kontrolního úřadu při kontrole plnění rozpočtu), míra fragmentace a autonomie⁵ jednotlivých složek veřejných rozpočtů, fiskální kultura vlády a respektování formálních institucí.

Ukazuje se například, že fiskální disciplínu a zdravé veřejné rozpočty lépe dosahují země s centralizovaným rozpočtovým procesem. Centralizaci lze ve fiskální oblasti zajistit dvojím způsobem.⁶ V zemích s jednobařevnou vládou je to prostřednictvím silnějšího postavení vlády oproti parlamentu a v rámci vlády díky silné pozici ministra financí. Ten má ve vztahu k ostatním ministrům větší pravomoci při stanovení fiskálních cílů, výdajových rámců pro jednotlivá ministerstva a při kontrole plnění rozpočtu (tzv. delegační přístup). V zemích s koaliční vládou dosahují lepších výsledků země, ve kterých jsou fiskální cíle závazně dohodnuty koaličními partnery. Jejich plnění kontroluje ministr financí a parlament má silné postavení v rozpočtovém procesu a kontrole jednotlivých kapitol (tzv. kontraktační přístup). Ke zdravým a efektivním veřejným financím dále přispívá účinná parlamentní kontrola plnění rozpočtu, účinná a vládou respektovaná kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu zaměřená na efektivitu nakládání s veřejnými prostředky, omezený počet samostatných složek veřejných rozpočtů, vysoká fiskální kultura vlády a respektování zákonů a právních norem vládou.

Česká republika se vyznačuje kvalitními formálními institucemi, které se dostatečně rychle přizpůsobují světovým trendům. Dokladem toho je zákon o rozpočtových pravidlech, která se vztahují na státní rozpočet. Tato pravidla obsahují povinnost vlády tvořit víceleté rozpočty. Střednědobé výdajové rámce jsou závazné a lze je měnit pouze v zákonem jasně definovaných případech. Kladou důraz na plnění plánovaného salda (např. vázání rozpočtových prostředků při nižších než rozpočtovaných příjmech, povinnost kompenzovat vyšší výdaje rozpočtovými úsporami, vymezení rozpočtových opatření) a pravidelné monitorování plnění rozpočtu formou čtvrtletních zpráv. Rozpočtová pravidla stanovují i závazné lhůty pro jednotlivé fáze rozpočtového procesu. Nestanovují ale fiskální cíle, např. povinnost střednědobě vyrovnaných rozpočtů. To je v kompetenci vlády. Nekladou také požadavky na efektivitu nakládání s veřejnými prostředky (např. zodpovědnost správců kapitol za dosažené výkony a výsledky). Pravidla vztahující se na státní rozpočet jsou celkově dostatečně přísná. Avšak obdobně přísná pravidla se netýkají ostatních subjektů spravujících

veřejné prostředky (územní rozpočty, státní fondy, privatizační fondy a další speciální instituce).

Větší mezery existují v oblasti neformálních institucí. V rozpočtovém procesu se uplatňuje delegační přístup, který je vhodný spíše pro jednobarevné vlády. Vyznačuje se slabým postavením parlamentu, který nemá významnější pravomoci zasahovat do návrhu rozpočtu⁷ a je prakticky impotentní při kontrole rozpočtu. Ministerstvu financí přiznávají rozpočtová pravidla silné postavení při přípravě návrhu rozpočtu a jeho monitorování. Navzdory tomu je pozice ministra financí při prosazování návrhu rozpočtu na vládě tradičně velmi slabá. Ministři financí jsou zpravidla přehlasováni koalicí ostatních ministrů, kteří stupňují svoje výdajové požadavky. Toto uspořádání vede k vyšším výdajům a rozpočtovým schodkům.

Další slabinou je fragmentace veřejných rozpočtů a existence silných výdajových center s vlastními výdajovými zájmy, která podléhají méně přísným pravidlům (státní fondy, privatizační fondy a další speciální instituce). Jejich počet ale v posledních letech významně klesá a transparentnost veřejných rozpočtů se zvyšuje.

Největším problémem je fiskální kultura a povědomost o významu zdravých veřejných financí pro úspěšný hospodářský rozvoj. Fiskální kultura je v České republice nízká. To se projevuje nejenom deficitním hospodařením, ale také nedodržováním rozpočtových pravidel, problémy se zadáváním veřejných zakázek a neúctou k nálezům Nejvyššího kontrolního úřadu. Z nedávné doby lze například dokumentovat případy, kdy vláda vědomě obcházela rozpočtová pravidla a nerespektovala zákon (nedodržování závazných střednědobých výdajových rámců pro přípravu návrhu státního rozpočtu na rok 2006, nedodržování lhůt pro přípravu státního rozpočtu).

3. STRUKTURA VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ ČR

STRUKTURA VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ

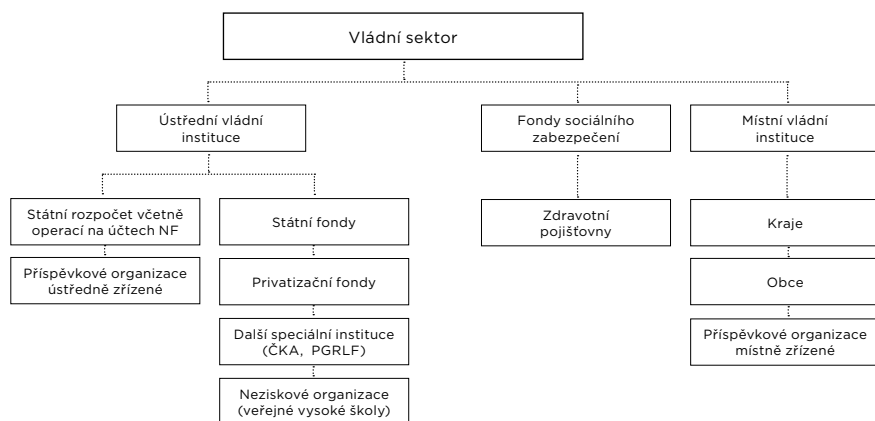
Jako veřejné rozpočty se označují rozpočty institucí, které jsou součástí vládního sektoru. Rozpočty slouží k plánování, zachycování a kontrole hospodaření institucí, které je sestavují. Rozpočty institucí vládního sektoru nejčastěji obsahují přehled příjmů, výdajů a saldo za danou časovou jednotku. Tou je zpravidla rozpočtový rok, který se v případě ČR kryje s rokem kalendářním.

K zachycení příjmů a výdajů se používají různé statistické standardy. Ty závazným způsobem definují, co se rozumí příjmem a výdajem, jak se třídí, v jaký okamžik se zaznamenávají atd. V ČR slouží k jednotnému třídění příjmů a výdajů tzv. rozpočtová skladba. Avšak každý stát může používat svou vlastní statistiku (vlastní rozpočtovou skladbu), proto příjmy, výdaje a saldo podle rozpočtové skladby nejsou vhodné k mezinárodnímu srovnání. Za tím účelem vznikly mezinárodně používané statistické standardy. Jedná se o Vládní finanční statistiku Mezinárodního měnového fondu (existuje ve starší a novější verzi – GFS 1986 a GFSM 2001) a Evropský systém účtů (ESA 95). Problémem pro uživatele může být skutečnost, že různé statistické standardy se navzájem liší. Mimo jiné různým způsobem definují, které jednotky a instituce patří do vládního sektoru.

Nejlépe definují vládní sektor národní účty, které sestavuje Český statistický úřad a které se řídí standardem ESA 95. Sektor vládních institucí tvoří ústřední vládní instituce, fondy sociálního zabezpečení a místní vládní instituce. Ústřední vládní instituce lze dále dělit na státní rozpočet, včetně příspěvkových organizací, a mimorozpočtové instituce zahrnující státní fondy, privatizační fondy, neziskové organizace a další instituce (viz obr. 1).

Ministerstvo financí v oficiálních dokumentech⁸ vykazuje veřejné rozpočty nejčastěji ve standardu vládní finanční statistiky GFS 1986, která má ve srovnání s národními účty⁹ (viz Obrázek 1) užší pokrytí. Ve statistikách v souladu s GFS 1986 nejsou součástí vládního sektoru např. příspěvkové organizace, neziskové organizace a další speciální instituce (ČKA, PGRLF). Hospodaření těchto jednotek se promítá ve vládní finanční statistice pouze nepřímo, vyšší dotace na činnost nebo úhradou ztráty těchto institucí.

OBRAZEK 1: STRUKTURA VLÁDNÍHO SEKTORU ČR



Legenda: NF – Národní fond, ČKA – skupina České konsolidační agentury, PGRLF – Podpůrný garanční rolnický a lesnický fond.

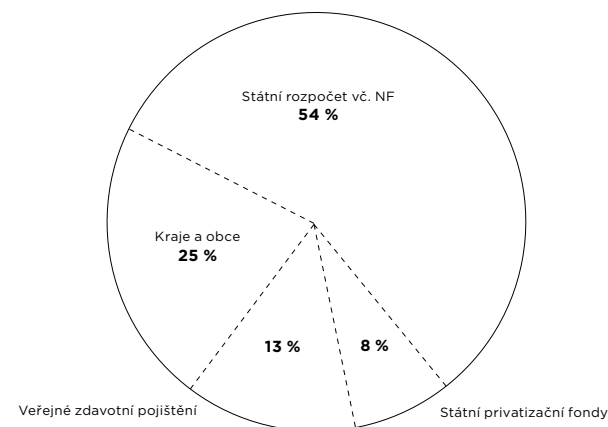
Graf 1 a Graf 2 znázorňují relativní a absolutní velikost jednotlivých složek veřejných rozpočtů. Je patrné, že přes státní rozpočet (včetně Národního fondu) se rozdělují pouze o něco více než polovina veřejných prostředků. Ostatní veřejné výdaje realizují státní a privatizační fondy, zdravotní pojišťovny a územní samosprávy. Ostré politické a mediální pozornosti je přitom vystaven pouze státní rozpočet. Užití téměř poloviny veřejných prostředků stojí mimo hlavní mediální a politický zájem.

Rozpočtová skladba jakožto národní metodika se používá pro zachycení příjmů a výdajů pouze omezeného počtu jednotek – organizačních složek státu (tj. státní rozpočet) a státních fondů. To neznámá, že rozpočtová skladba je nevýznamná. Veškerá dokumentace k návrhu státního rozpočtu a jeho plnění předkládaná vládě a Poslanecké sněmovně povinně sleduje třídění podle rozpočtové skladby.

Státní rozpočet a Národní fond

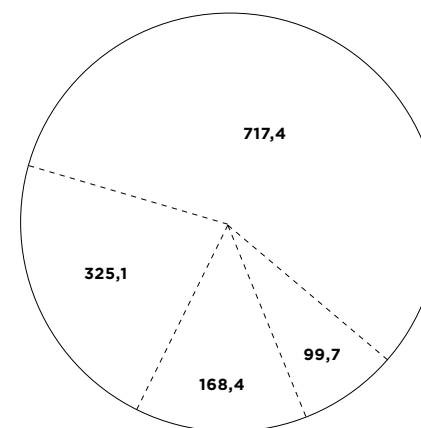
Státní rozpočet zabezpečuje financování činností státu, zejména veřejných služeb poskytovaných organizačními složkami státu. Obsahuje očekávané příjmy a plánované výdaje a v případě rozpočtového deficitu i způsob jeho financování. Na státní rozpočet je napojena většina jednotek vládního sektoru, jelikož z něho získávají dotace příspěvkové organizace, státní fondy a další mimorozpočtové instituce, zdravotní pojišťovny, kraje a obce.

GRAF 1: VÝDAJE VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V ROCE 2005 (% CELKOVÝCH VÝDAJŮ)



Zdroj: Makroekonomická predikce, MF ČR, duben 2006.

GRAF 2: VÝDAJE VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V ROCE 2005 (MLD. Kč)



Poznámka: Údaje jsou ve standardu GFS 1986. Aby nedošlo k nadhodnocení objemu výdajů v důsledku vzájemných dotací mezi jednotlivými složkami veřejných rozpočtů, byly z výdajů vyloučeny neinvestiční a investiční transfery rozpočtům stejné nebo jiné úrovně vlády (tj. údaje jsou tzv. konsolidovány). Zdroj: Makroekonomická predikce, MF ČR, duben 2006.

Na státní rozpočet se lze také dívat jako na souhrn finančních dokumentů, které zahrnují zákon o státním rozpočtu, podrobné rozpočty kapitol a rozpis ukazatelů státního rozpočtu. Ukazatele státního rozpočtu jsou jeho důležitou součástí, protože podrobně stanoví, za co mají být pro-

středky státního rozpočtu utraceny. Tyto ukazatele jsou závazné a vláda se od nich může odchýlit pouze za předem stanovených podmínek a v rámci vymezených mantinelů (do 10 % hodnoty závazného ukazatele – viz kapitola „Implementace a plnění státního rozpočtu“). To značně omezuje možnost vlády použít prostředky v rozporu se zákonem o státním rozpočtu. Ukazatele se dělí na souhrnné, průřezové a specifické. Souhrnné ukazatele, jak napovídá název, stanoví celkové příjmy a výdaje kapitoly. Průřezové ukazatele se používají napříč všemi rozpočtovými kapitolami a určují objem prostředků na vybrané výdaje (např. platy zaměstnanců, výdaje na výzkum a vývoj). Specifické ukazatele se pro každou kapitolu liší a vymezují výdaje na služby, které jednotlivá ministerstva nebo ostatní kapitoly poskytují. Např. specifickým ukazatelem v kapitole ministerstva práce a sociálních věcí jsou výdaje na důchody, výdaje na dávky státní sociální podpory, výdaje na aktivní politiku zaměstnanosti a další.

- Příjmy a výdaje státního rozpočtu se člení podle kapitol. Státní rozpočet v roce 2006 tvořilo 41 rozpočtových kapitol. Ty lze rozdělit do čtyř skupin:
- kapitoly, jejichž rozpočet nemůže být podle rozpočtových pravidel vládou změněn,¹⁰
- vláda a ministerstva,¹¹
- samostatné instituce¹² a
- kapitoly zvláštní povahy (Všeobecná pokladní správa, Operace státních finančních aktiv, Státní dluh).

Kapitola Všeobecná pokladní správa (VPS) sdružuje příjmy a výdaje státního rozpočtu, které mají všeobecný charakter a nelze je přiřadit žádné kapitole. Dále do této kapitoly spadají i výdaje, které sice lze přiřadit některé z kapitol, ale jejich výše není v době schvalování rozpočtu přesně známa. Z povahy věci je součástí kapitoly VPS i tzv. vládní rozpočtová rezerva na nepředvídané výdaje. Kapitolu Státní dluh tvoří příjmy a výdaje spojené s obsluhou a s umořováním státního dluhu (úroky, vydané dluhopisy). V kapitole Operace státních finančních aktiv jsou sledovány peněžní operace a pohyby na účtech státních finančních aktiv (přijaté úroky, nákup akcií a majetku). Správcem všech tří kapitol je ministerstvo financí.

Za účelem správy prostředků z Evropské unie (předstupní nástroje, strukturální fondy) a v souladu s požadavky EU na zajištění kontroly

nakládání s těmito prostředky byl vytvořen Národní fond (NF). Příjmem NF jsou prostředky z EU a výdajem finanční realizace různých projektů, na něž jsou tyto prostředky určeny. NF je soubor bankovních účtů, za které je odpovědné ministerstvo financí. V rozpočtové dokumentaci (zákon o státním rozpočtu) není NF součástí státního rozpočtu, ale v mezinárodně používaných statistikách se k němu přičleňuje.

Kromě veřejných služeb poskytovaných organizačními složkami státu jsou některé veřejné služby poskytovány tzv. příspěvkovými organizacemi (PO). Tyto jednotky mají své vlastní rozpočty, vlastní bankovní účty a ponechávají si příjmy z vlastní činnosti. Na státní rozpočet jsou napojeny dotacemi, které z něho dostávají, popř. do něho odvádějí případné přebytky. Pokud dotace ze státního rozpočtu kryjí více než 50 % nákladů, jsou PO považovány za součást vládního sektoru. Hlavní skupinu PO tvoří jednotky poskytující služby v oblasti kultury (např. muzea, galerie, ústavy památkové péče), zařízení poskytující zdravotní péči a zařízení zajišťující vzdělávání, sport a zájmovou činnost.

Mimorozpočtové instituce

Název mimorozpočtové instituce bývá používán pro označení institucí, které nejsou součástí státního rozpočtu (obdobně jako příspěvkové organizace nebo Národní fond) a na něž nejsou rozpočtovými pravidly kladeny tak přísné požadavky (na rozdíl od PO a NF). Mimorozpočtové instituce lze podle právního základu rozdělit na státní fondy, privatizační fondy, neziskové organizace a speciální instituce.

Možnost zřizovat státní fondy dávají vládě rozpočtová pravidla. Státní fond lze založit pouze na základě zákona, který vymezí jeho příjmy, výdaje a způsob financování správních výdajů. V současnosti působí v ČR šest státních fondů:¹³ Státní fond životního prostředí, Státní fond kultury, Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie, Státní zemědělský intervenční fond, Státní fond dopravní infrastruktury a Státní fond rozvoje bydlení. Oblast činnosti je dostatečně zřejmá z názvu jednotlivých fondů. Fondy sestavují rozpočet, který obsahuje odhadované příjmy, plánované výdaje a způsob financování deficitů. Příjmy a výdaje se, stejně jako ve státním rozpočtu, člení na základě rozpočtové skladby (viz dále kapitola „Rozpočtová skladba“).

Privatizační fondy byly zřízeny v souvislosti s organizačním zajištěním

privatizačního procesu. V ČR vystupovaly dva privatizační fondy: Fond národního majetku (FNM) a Pozemkový fond České republiky (PF). FNM byl jakožto právnická osoba k 1. lednu 2006 zrušen. Měl na starosti proces privatizace státního majetku, z čehož plynul i hlavní zdroj příjmů fondu. Privatizační příjmy byly určeny na odstranění ekologických škod vážících se na privatizované podniky, na úhradu ztrát plynoucích z očištění bilancí privatizovaných bank a na dotace státním fondům (SFDI a SFRB). Prostředky FNM přešly počínaje rokem 2006 na stát a spolu s budoucími příjmy z prodeje privatizovaného majetku jsou vedeny na zvláštních účtech ministerstva financí. Nejsou součástí státního rozpočtu a lze je použít pouze na zákonem definované účely. FNM tak sice přestal existovat jako právnická osoba, ale fakticky existuje nadále jako souhrn samostatných účtů oddělených od státního rozpočtu. Pozemkový fond je zodpovědný za privatizaci zemědělské půdy a jeho hlavní výnosy plynou z prodeje a pronájmu státní půdy. PF by měl být na základě rozhodnutí vlády zrušen k 31. prosinci 2009. PF má vlastní finanční a účetní výkazy a neřídí se rozpočtovou skladbou. Jeho provozní rozpočet schvaluje sněmovna.

Do skupiny mimorozpočtových institucí patří další specifické instituce. Jedná se o Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond (PGRLF) a Českou konsolidační agenturu (ČKA). PGRLF poskytuje úrokové dotace a záruky za úvěry v oblasti zemědělství a lesnictví. K financování těchto programů jsou určeny výnosy z portfolia akcií ve vlastnictví fondu a dotace z ministerstva zemědělství. ČKA je transformační institucí, která se zabývá správou a realizací nekvalitních aktiv zejména bankovního sektoru. Její aktivity (resp. ztráta z nich plynoucí) jsou financovány dotacemi ze státního rozpočtu a FNM. ČKA by měla zaniknout k 31. prosinci 2007.

Neziskové instituce (NZI) jsou kontrolované vládou a financované ze státního rozpočtu, ačkoliv z právního hlediska jde o nestátní subjekty. Ze statistického hlediska (ESA 95) jsou z důvodu napojení na státní rozpočet klasifikovány jako součást vládního sektoru. Do skupiny neziskových institucí ve vládním sektoru patří veřejné vysoké školy.

Fondy sociálního zabezpečení

Fondy sociálního zabezpečení v ČR zahrnují rozpočty veřejných zdravotních pojišťoven, z nichž největší a nejvýznamnější je Všeobecná zdravotní pojišťovna. Zdravotní pojišťovny uhrazují zdravotní služby, které čerpají

jejich pojištěnci (např. v nemocnicích), léky a další služby. Příjmy zdravotních pojišťoven plynou z pojistného na zdravotní pojištění.

Kraje a obce

V České republice je 14 krajů a cca 6 300 obcí. Kraje a obce mají vysoký stupeň samostatnosti. Finanční nezávislost plyne z podílu na inkasu vybraných daní. Ty zajišťují krajům a obcím značný objem vlastních příjmů, který v roce 2005 dosahoval více než 70 % příjmů obcí a cca 40 % příjmů krajů. Kraje i obce se podílejí na inkasu daně z přidané hodnoty, daně z příjmu fyzických a právnických osob a daně z nemovitostí (pouze obce). Zbytek příjmů tvoří příjmy z poplatků a dotace ze státního rozpočtu. Příprava rozpočtů, hospodaření s prostředky a kontrola nakládání s prostředky se řídí zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Právní úprava týkající se územních samospráv je velmi blízká rozpočtovým pravidlům vztahujícím se na státní rozpočet.

Obce i kraje mohou zřizovat příspěvkové organizace. Pro zařazení příspěvkových organizací (PO) do vládního sektoru platí stejná pravidla jako pro PO ústředně zřízené, tj. kritérium více než 50 % úhrady nákladů z krajských a obecních rozpočtů. Nejvýznamnějšími příklady PO jsou zařízení v oblasti zdravotnictví (např. hygienické stanice), dlouhodobé péče (např. léčebny dlouhodobě nemocných), kultury (např. muzea, divadla, knihovny), vzdělávání (základní a střední školy) atd.

ROZPOČTOVÁ SKLADBA

Rozpočtová skladba představuje jednotné třídění příjmů a výdajů, které se podle rozpočtových pravidel (zákon č. 218/2000 Sb.) a rozpočtových pravidel územních rozpočtů (zákon č. 250/2000 Sb.) uplatňuje ve státním rozpočtu, v rozpočtech státních fondů a rozpočtech obcí a krajů. Řídí se jí i čerpání rezervního fondu, pohyby na účtech státních finančních aktiv a peněžní operace spojené s řízením likvidity státního rozpočtu. Rozpočtovou skladbu stanoví ministerstvo financí vyhláškou.

Ostatní jednotky vládního sektoru používají pro zaznamenávání hospodářských operací výkaz zisku a ztrát (příspěvkové organizace, neziskové organizace, PF, ČKA a PGRLF) či statistická šetření (zdravotní pojišťovny).

Rozpočtová skladba třídí příjmy a výdaje z hlediska odpovědnostního, druhového a odvětvového (v ekonomické praxi častěji označované jako funkční hledisko). Z hlediska odpovědnostního se třídí příjmy a výdaje státního rozpočtu podle kapitol. V rámci druhového členění se příjmy a výdaje dělí na třídy, seskupení položek, podseskupení položek a položky. Odvětvové třídění pracuje se skupinami, oddíly, pododdíly a paragrafy výdajů.

Rozpočtová skladba je blízká mezinárodně používané vládní finanční statistice ve formátu GFS 1986. Značně však zaostala za posledním vývojem v oblasti statistiky. Jejím slabým místem je, že netřídí příjmy a výdaje v souladu s novějšími mezinárodně uznávanými standardy (jako GFSM 2001 nebo ESA 95). Příjmy a výdaje obsahují položky, které jsou spojené s financováním a jako takové by neměly být součástí standardně definovaných příjmů a výdajů (např. splátky půjček, příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů apod.). Zahrnutí těchto položek do příjmů a výdajů zkresluje rozpočtové saldo a nepodává věrný obraz o hospodaření státu. Navíc se rozpočtová skladba týká pouze transakcí (příjmových a výdajových) a nevztahuje se na rozvahové položky (aktiva a závazky). Na omezenou vypovídací schopnost vládních účtů upozorňovala kapitola „Veřejné výdaje: problémy s průhledností“ v první části publikace.

Obrázek 2 ukazuje zjednodušené druhové členění příjmů, výdajů a financování. Jsou v něm zobrazeny pouze vybrané příjmy, výdaje a financování do úrovně tzv. podseskupení položek. Členění do úrovně jednotlivých položek jsme z prostorových důvodů vynechali. K označení se používá čtyřmístný číselný kód, přičemž první číslo indikuje třídu, druhé seskupení položek, třetí podseskupení položek a čtvrté konkrétní příjmovou nebo výdajovou položku.

OBRÁZEK 2: DRUHOVÉ ČLENĚNÍ PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ

Třída	Seskupení	Podseskupení	Název
1			DAŇOVÉ PŘÍJMY
	11		Daně z příjmů, zisku a kapitálových výnosů
		111	Daně z příjmů fyzických osob
		112	Daně z příjmů právnických osob
	12		Daně ze zboží a služeb v tuzemsku
		121	Obecné daně ze zboží a služeb v tuzemsku
		122	Zvláštní daně a poplatky ze zboží a služeb v tuzemsku
	13		Daně a poplatky z vybraných činností a služeb
		132	Daně a poplatky z provozu motorových vozidel
		133	Poplatky a odvody v oblasti životního prostředí
		134	Místní poplatky z vybraných činností a služeb
		135	Ostatní odvody z vybraných činností a služeb

Třída	Seskupení	Podseskupení	Název
		136	Správní poplatky
	14		Daně a cla za zboží a služby ze zahraničí
	15		Majetkové daně
		151	Daně z majetku
		152	Daně z majetkových a kapitálových převodů
	16		Pojistné na sociální zabezpečení, příspěvek na státní pol. zaměstnanosti a veřejné zdravotní poj.
		161 a	Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní
		162	politiku zaměstnanosti
		163	Pojistné na veřejné zdravotní pojištění
	17		Ostatní daňové příjmy
2			NEDAŇOVÉ PŘÍJMY
	21		Příjmy z vlastní činnosti a odvody přebytků organizací s přímým vztahem
		211	Příjmy z vlastní činnosti
		212	Odvody přebytků organizací s přímým vztahem
		213	Příjmy z pronájmu majetku
		214	Příjmy z úroků a realizace finančního majetku
		215	Soudní poplatky
	22		Přijaté sankční platby a vratky transferů
	23		Příjmy z prodeje nekapitálového majetku a ostatní nedaňové příjmy
	24		Přijaté splátky půjčených prostředků
3			KAPITÁLOVÉ PŘÍJMY
	31		Příjmy z prodeje dlouhodobého majetku a ostatní kapitálové příjmy
	32		Příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů
4			PŘIJATÉ DOTACE
	41		Neinvestiční přijaté dotace
	42		Investiční přijaté dotace
5			BĚŽNÉ VÝDAJE
	50		Výdaje na platy, ostatní platby za provedenou práci a pojistné
		501	Platy
		502	Ostatní platby za provedenou práci
		503	Povinné pojistné placené zaměstnavatelem
	51		Neinvestiční nákupy a související výdaje
		513	Nákup materiálu
		514	Úroky a ostatní finanční výdaje
		515	Nákup vody, paliv a energie
		516	Nákup služeb
		517	Ostatní nákupy
		518	Poskytnuté zálohy, jistiny, záruky a vládní úvěry
	52		Neinvestiční transfery podnikatelským subjektům a neziskovým organizacím
	53		Neinvestiční transfery a další platby rozpočtům
	54		Neinvestiční transfery obyvatelstvu
		541	Sociální dávky
		542	Náhrady placené obyvatelstvu
		549	Ostatní neinvestiční transfery obyvatelstvu
	55		Neinvestiční transfery do zahraničí
	56		Neinvestiční půjčené prostředky
	57		Neinvestiční převody Národnímu fondu
	59		Ostatní neinvestiční výdaje
6			KAPITÁLOVÉ VÝDAJE

Třída	Seskupení	Podseskupení	Název
	61		Investiční nákupy a související výdaje
		611	Pořízení dlouhodobého nehmotného majetku
		612	Pořízení dlouhodobého hmotného majetku
		613	Pozemky
	62		Nákup akcií a majetkových podílů
	63		Investiční transfery
	64		Investiční půjčené prostředky
	67		Investiční převody Národnímu fondu
8			FINANCOVÁNÍ
	81		Financování z tuzemska
		811	Krátkodobé financování
		812	Dlouhodobé financování
	82		Financování ze zahraničí
		821	Krátkodobé financování
		822	Dlouhodobé financování
	89		Opravné položky k peněžním operacím

OBRÁZEK 3: ODVĚTVOVÉ ČLENĚNÍ PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ

Třída	Oddíl	
1		ZEMĚDĚLSTVÍ A LESNÍ HOSPODÁŘSTVÍ
	10	Zemědělství a lesní hospodářství
2		PRŮMYSLOVÁ A OSTATNÍ ODVĚTVÍ HOSPODÁŘSTVÍ
	21	Průmysl, stavebnictví, obchod a služby
	22	Doprava
	23	Vodní hospodářství
	24	Spoje
	25	Všeobecné hospodářské záležitosti a ostatní ekonomické funkce
3		SLUŽBY PRO OBYVATELSTVO
	31 a 32	Vzdělávání
	33	Kultura, církev a sdělovací prostředky
	34	Tělovýchova a zájmová činnost
	35	Zdravotnictví
	36	Bydlení, komunální služby a územní rozvoj
	37	Ochrana životního prostředí
	38	Ostatní výzkum a vývoj
4		SOCIÁLNÍ VĚCI A POLITIKA ZAMĚŠTNANOSTI
	41	Dávky a podpory v sociálním zabezpečení
	42	Politika zaměstnanosti
Třída	Oddíl	
	43	Sociální péče a pomoc a společné činnosti v sociálním zabezpečení a politice zaměstnanosti
5		BEZPEČNOST STÁTU A PRÁVNÍ OCHRANA
	51	Obrana
	52	Civilní připravenost na krizové stavy
	53	Bezpečnost a veřejný pořádek
	54	Právní ochrana
	55	Požární ochrana a integrovaný záchranný systém
6		VŠEOBECNÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA A SLUŽBY
	61	Státní moc, státní správa, územní samospráva a politické strany
	62	Jiné veřejné služby a činnosti
	63	Finanční operace
	64	Ostatní činnosti

Odvětvové třídění ilustruje Obrázek 3. Ten zachycuje odvětví, z nichž pocházejí příjmy veřejných rozpočtů a do nichž směřují veřejné prostředky. Odvětvové třídění se nepoužívá pro daňové příjmy. Pro názornost je uvedeno členění pouze na úrovni skupin a oddílů.

ZÁKLADNÍ UKAZATELE VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ ČR

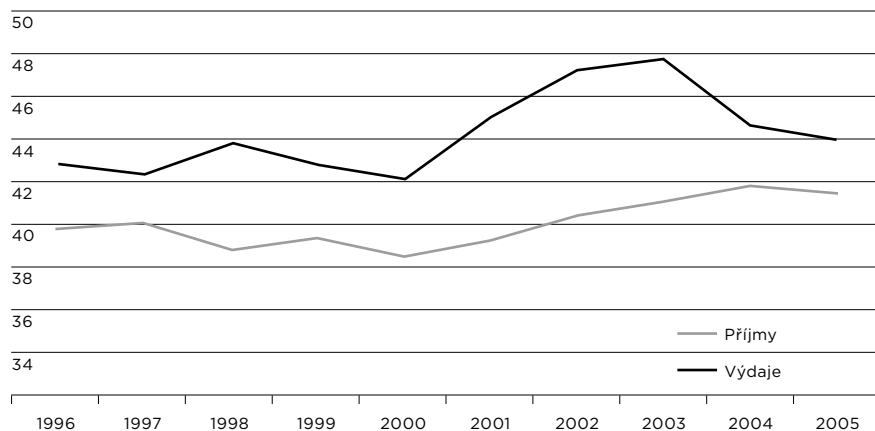
Za základní ukazatele veřejných rozpočtů můžeme považovat příjmy, výdaje, saldo a dluh vládního sektoru. Příjmy jsou veškeré prostředky, které byly v daném roce odvedeny do veřejných rozpočtů. Jedná se o souhrn prostředků, které vláda odčerpala z ekonomiky především v podobě daní. Tyto prostředky pak do ekonomiky vrací ve formě výdajů. Plátcí do státní pokladny nejsou zpravidla totožní s příjemci veřejných peněz a dochází tak k příjmové redistribuci. Pokud příjmy veřejných rozpočtů nedostačují na úhradu výdajů, musí si vláda na jejich realizaci půjčit. V takovém případě je saldo příjmů a výdajů negativní a vzniká deficit. Protože deficity financuje vláda zpravidla půjčkami nebo emisí dluhopisů, zvyšuje se o výši deficitu vládní dluh. Vládní dluh odráží minulé hospodaření vlády a zjednodušeně ho lze vyjádřit jako součet veškerých minulých deficitů.

Z ekonomického hlediska není důležitá absolutní výše příjmů, výdajů, deficitu a dluhu v mld. Kč, ale jejich velikost ve vztahu k produkčním možnostem ekonomiky. Obvykle se tyto veličiny vyjadřují v poměru k hrubému domácímu produktu (HDP), který měří hodnotu veškerého zboží a služeb vyrobených na území daného státu za jeden rok. Poměrování veličin k HDP je v ekonomických analýzách běžné. Například podíl výdajů veřejných rozpočtů na HDP vyjadřuje, jakou část vytvořeného produktu vláda přerozděluje.

Graf 3 znázorňuje vývoj příjmů a výdajů v podílu na HDP v letech 1996 až 2005. V čase je zřejmá tendence k růstu příjmů v podílu na HDP a k většímu přerozdělování. Do roku 2003 byl navíc růst příjmů a výdajů doprovázen prohlubováním deficitu veřejných rozpočtů (Graf 4). V roce 2003 ale vláda přijala strategii fiskální konsolidace a deficit postupně snižuje. Údaje v grafech 3 až 6 jsou ve standardu ESA 95, který je vhodnější pro mezinárodní srovnání. Ze srovnání se zeměmi EU vyplývá, že velikostí vládního sektoru (podíl výdajů na HDP) se ČR řadí k zemím s menším podílem vlád-

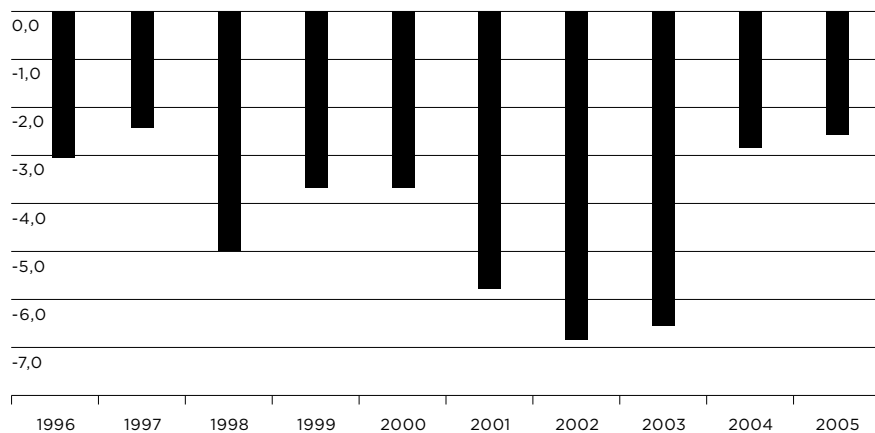
ního sektoru. Pro kulturní a geografickou blízkost jsme zvolili srovnání se zeměmi EU. V globálním kontextu se ale země EU (s výjimkou Irska a pobaltských ekonomik) vyznačují spíše vyšším rozsahem přerozdělování. S tímto vědomím musíme posuzovat velikost vládního sektoru v ČR. V roce 2004 dosahoval podíl výdajů veřejných rozpočtů na HDP 44,3 %. Vláda tedy přerozdělovala téměř polovinu vytvořeného produktu. I když ČR v porovnání se zeměmi Evropské unie přerozděluje méně, vykazuje většina zemí na

GRAF 3: PŘÍJMY A VÝDAJE VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V LETECH 1996 - 2005 (% HDP)



Zdroj: ČSÚ.

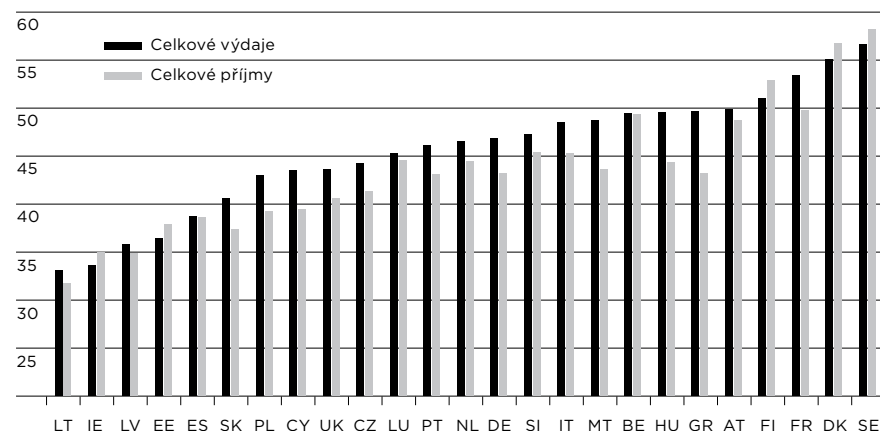
GRAF 4: SALDO VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V LETECH 1996 - 2005 (% HDP)



Zdroj: ČSÚ. Poznámka: Údaje jsou ve standardu ESA 95.

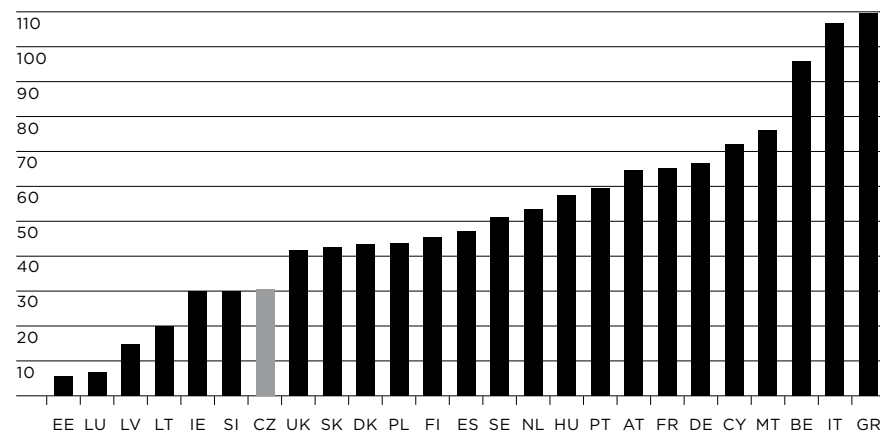
podobném stupni ekonomického rozvoje nižší přerozdělování (Slovensko, Polsko, Španělsko, Estonsko, Lotyšsko, Litva). Ze zemí se srovnatelnou ekonomickou výkonností má větší vládní sektor Slovinsko, Maďarsko, Portugalsko a Řecko. Vzhledem k dosaženému stupni ekonomického rozvoje lze velikost vládního sektoru považovat spíše za mírně nadprůměrnou. Výší vládního dluhu se Česká republika řadí k zemím s nižším zadlužením. V roce 2004 dluh veřejných rozpočtů dosahoval 30,6 % HDP.

GRAF 5: PŘÍJMY A VÝDAJE VLÁDNÍHO SEKTORU V ROCE 2004 (% HDP)



Zdroj: Eurostat, databáze New Cronos.

GRAF 6: KONSOLIDOVANÝ DLUH VLÁDNÍHO SEKTORU V ROCE 2004 (% HDP)



Poznámka: Údaje jsou ve standardu ESA 95. Státy jsou v grafech řazeny podle výše daného ukazatele, v Grafu 5 podle výše výdajů.

Zdroj: Eurostat, databáze New Cronos.

STRUKTURA PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ ČR

Příjmovou stranu rozpočtů plní daňové příjmy, nedaňové a kapitálové příjmy a přijaté dotace. Daňové příjmy tvoří daně ze zboží a služeb, daně z příjmů fyzických a právnických osob, pojistné a ostatní daňové příjmy (daň dědická, darovací, z převodu nemovitostí a daň z nemovitostí). V roce 2005 se příjmy plynoucí do veřejných rozpočtů (ve standardu GFS 1986) pohybovaly na úrovni 1183 mld. Kč.

Daňové příjmy zajišťují přes 90 % příjmů veřejných rozpočtů (Graf 7). V roce 2005 překročily částku biliónu korun a činily 1060 mld. Kč (Graf 8). Největší daní je pojistné na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění. Pojistné se v roce 2005 podílelo na celkových příjmech plnými 36 %. I když nese v názvu označení „pojistné“, jedná se o daň. Systém sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění je povinný a neposkytuje jeho účastníkům ekvivalentní plnění (odvčející se od výše zaplacených příspěvků). V České republice je výpočet dávek v systému sociálního zabezpečení (důchody a nemocenská) nastaven tak, že jedincům s nízkými příjmy poskytuje výrazně vyšší procentní náhradu platu než jedincům s vysokými příjmy. Obdobně vysoká míra solidarity se uplatňuje i v systému zdravotního pojištění. Druhým nejvýznamnějším příjmem jsou s 29 % podílem daně ze zboží a služeb, zahrnující celou řadu daní a poplatků – daň z přidané hodnoty, spotřební daně (z uhlovodíkových paliv a maziv, tabákových výrobků, lihu), silniční daň, dálniční poplatek, poplatky za znečištění životního prostředí, správní poplatky, místní poplatky aj. Daně z příjmů fyzických a právnických osob tvoří 25 % příjmů. Z ekonomického hlediska je důležitou informací podíl daní uvalených na výrobní faktory (práci a kapitál). Práce a kapitál jsou v ČR zatíženy daní z příjmu a pojistným, které společně plní příjmovou stranu z 61 %. Podíl těchto daní je v ČR velmi vysoký.

Box 1: Daňové příjmy na jednoho občana

Když hovoříme o celkovém inkasu daní, pohybuje se v částkách na úrovni desítek či dokonce stovek miliard korun. Tyto částky jsou pro většinu z nás obtížně představitelné. Pro ilustraci je převedeme je na jednoho občana. Ne všechny daně, které plynou do veřejných rozpočtů, platí domácnosti. Řadu daní odvádějí firmy (zejména daň z příjmu právnických osob, část pojistného, DPH, spotřebních daní, majetkových daní a poplatků). Firmy ovšem promítají daně do ceny svých produktů a v konečném důsledku tak daně dopadají na občana. Jeden občan

České republiky v průměru za rok 2005 (včetně dětí a důchodců) přispěl státu částkou 103 408 Kč, tj. cca 8 620 Kč měsíčně. Z toho představovala:

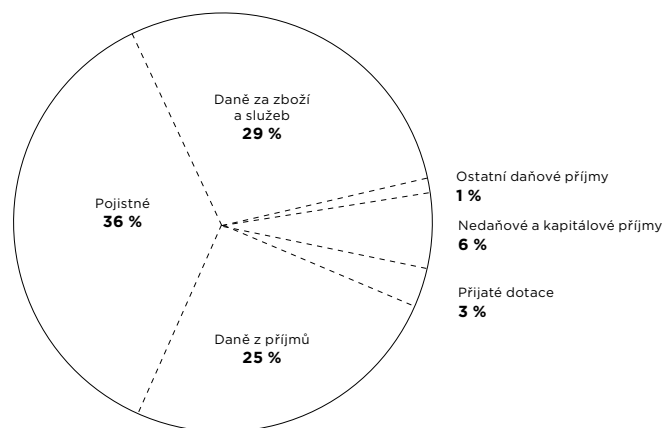
- daň z příjmu fyzických osob 13 894 Kč (tj. 1158 Kč měsíčně),
- pojistné 40 595 Kč (tj. 3383 Kč měsíčně),
- daň z přidané hodnoty 20 183 Kč (tj. 1682 Kč měsíčně),
- spotřební daně 10 785 Kč (tj. 899 Kč měsíčně),
- majetkové daně 1275 Kč (tj. 106 Kč měsíčně),
- daň z příjmu právnických osob 14 128 Kč (tj. 1177 Kč měsíčně),
- ostatní daně a poplatky 2548 Kč (tj. 212 Kč měsíčně).

Na nedaňové a kapitálové příjmy připadá 6 % celkových příjmů. Mezi nedaňové příjmy se řadí příjmy z pronájmu, přijaté úroky, dividendy z majetkových účastí státu, odvody příspěvkových organizací, příjmy z poskytování služeb apod. Kapitálové příjmy plynou z prodeje majetku, nehmotných aktiv a pozemků. Poslední větší položkou jsou přijaté dotace, které dosahovaly 3 % příjmů. Většina přijatých dotací pochází ze zahraničí od nadnárodních institucí, zejména od Evropské unie. Do budoucna se bude příjem dotací z EU ještě dále zvyšovat, protože ČR bude čerpat rostoucí objem prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.

Výdaje veřejných rozpočtů jsme rozčlenili do šesti skupin. V roce 2005 bylo z veřejných rozpočtů utraceno 1262 mld. Kč (Graf 10). Nejvíce prostředků bylo vynaloženo na transfery obyvatelstvu. Domácnosti získaly z veřejných rozpočtů důchody, nemocenskou, sociální dávky a další transfery (státní podpora stavebního spoření, příspěvek státu na penzijní připojištění, příspěvek na úhradu úroků z hypoték aj.) a zdravotní péči v celkové hodnotě 537,5 mld. Kč, neboli 43 % výdajů. Ostatní běžné transfery činily 25 %, tj. 309,4 mld. Kč. Do této kategorie patří dotace příspěvkovým organizacím, jejichž služby z velké části spotřebovávají také domácnosti (vzdělání, kultura, péče o postižené občany apod.), dotace podnikům a finančním institucím (zemědělcům, na podporu exportu, ztráty z očištění bilancí bank apod.) a transfery do zahraničí (zejména platby do rozpočtu EU).

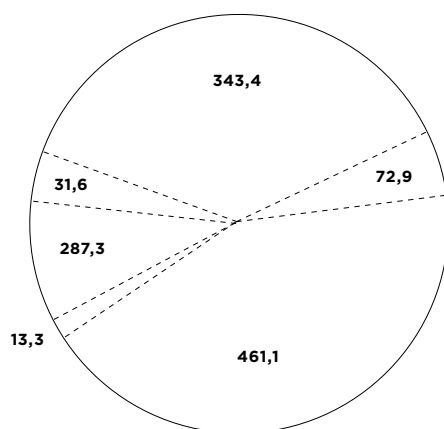
Mzdy a platy rozpočtových organizací představovaly 7 % výdajů. Jde o relativně nízký podíl, neboť nezahrnuje mzdy a platy zaměstnanců příspěvkových organizací a v sektoru zdravotní péče.¹⁴ Velká část výdajů, konkrétně 10 %, směřuje na zajištění chodu ministerstev, místních a krajských úřadů, státních fondů atd. Jde o nákupy zboží a služeb v po-

GRAF 7: PŘÍJMY VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V ROCE 2005 (% CELKOVÝCH PŘÍJMŮ)



Poznámka: Údaje jsou ve standardu GFS 1986. Z příjmů byly vyloučeny splátky půjček, které představují finanční operace. Zdroj: MF ČR, duben 2006.

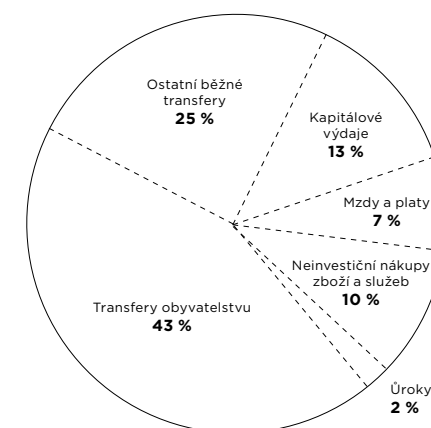
GRAF 8: PŘÍJMY VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V ROCE 2005 (MLD. KČ)



Poznámka: Údaje jsou ve standardu GFS 1986. Z příjmů byly vyloučeny splátky půjček, které představují finanční operace. Zdroj: MF ČR, duben 2006.

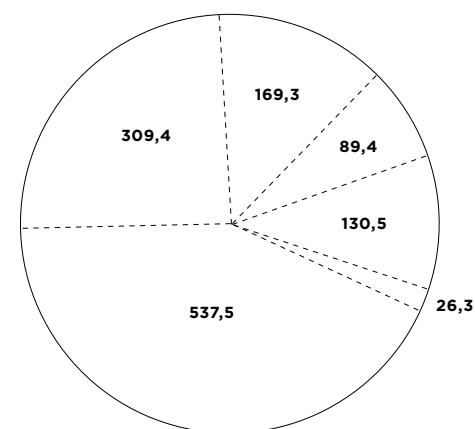
době elektřiny, vytápění, kancelářských potřeb, oprav a údržby budov atd. Úroky zaplacené ze státního dluhu dosahovaly 2 % výdajů, tj. 26,3 mld. Kč. Úroky z vládního dluhu se v ČR pohybují na relativně nízké úrovni. To je dáno stále ještě nízkou výší vládního dluhu a velmi nízkými úrokovými sazbami. Úroky představují mandatorní výdaj (viz kapitola „Mandatorní výdaje státního rozpočtu“), který musí vláda hradit. Čím vyšší je vládní

GRAF 9: VÝDAJE VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V ROCE 2005 (% CELKOVÝCH VÝDAJŮ)



Poznámka: Údaje jsou ve standardu GFS 1986. Z příjmů byly vyloučeny splátky půjček, které představují finanční operace. Zdroj: MF ČR, duben 2006.

GRAF 10: VÝDAJE VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ V ROCE 2005 (MLD. KČ)



Poznámka: Údaje jsou ve standardu GFS 1986. Z výdajů byly vyloučeny poskytnuté půjčky, které představují finanční operace. Zdroj: MF ČR, 2006

dluh, tím vyšší jsou úrokové platby a tím méně prostředků zbývá na sociální výdaje, vzdělání, zdravotnictví, investice do infrastruktury atd. Je proto v zájmu občanů, aby vláda nehospondařila trvale s deficitem a aby se příliš nezadlužovala. Vysoké deficity a hospodaření na dluh sice vládě umožňují dočasně zvýšit objem poskytovaných veřejných služeb, ale za cenu jejich trvalého snížení v budoucnu.

Velká část výdajů, 13 %, jde na investice. Kapitálové výdaje nejčastěji směřují na výstavbu silnic a dálnic, čističek odpadních vod, škol, sportovišť, nemocnic atd. Se vstupem ČR do EU se na financování kapitálových výdajů čím dál tím větší měrou podílejí prostředky z rozpočtu EU (strukturální fondy a Fond soudržnosti). Lze očekávat, že kapitálové výdaje budou ještě po nějakou dobu tvořit velkou část výdajů. Teprve v okamžiku, kdy bude dosaženo mezinárodně srovnatelné vybavenosti ekonomiky fixními aktivy (hustota dálniční sítě, kvalita silnic nižších tříd, pokrytí měst a obcí čističkami odpadních vod atd.), bude zastoupení investic ve veřejných výdajích klesat.

MANDATORNÍ VÝDAJE STÁTNÍHO ROZPOČTU

Značná pozornost je na výdajové straně rozpočtů věnována tzv. mandatorním výdajům. Jedná se o zákonem předurčené výdaje, které musí vláda uhradit, nemá-li se dostat do střetu se zákonem, popř. jinou právní normou. Jestliže rozpočtová pravidla stanoví, že na peněžní prostředky státního rozpočtu není právní nárok, neplatí to pro mandatorní výdaje. Pokud by vláda chtěla přestat hradit některý z mandatorních výdajů, musela by změnit příslušný zákon. Změna zákona ale vyžaduje dlouhý legislativní proces, většinový souhlas Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu a podpis prezidenta republiky. Je evidentní, že v době přípravy návrhu státního rozpočtu je již příliš pozdě na změnu objemu mandatorních výdajů pro příští rok.

Z tohoto důvodu se stala existence mandatorních výdajů zaklínadlem vládních politiků při obhajobě návrhu státního rozpočtu. Platné zákony a další právní normy jsou podle nich důvodem, proč nejde státní rozpočet sestavit lépe (rozuměj s nižším deficitem). Je opravdu jedinou možností smířit se s jejich existencí a dovolit, aby každý rok pohlcovaly čím dál větší část prostředků? Odpověď zní ne. Mandatorní výdaje lze řídit a měnit jako kterýkoliv jiný výdaj. To ale vyžaduje víceletý plánovací horizont, jasně stanovené priority a politickou odvalu zasáhnout do citlivých výdajových položek. Navíc, jak ukázal vývoj v předvolební části roku 2006, rychlost politické reakce není problémem při zvyšování objemu mandatorních sociálních výdajů.

Čím je plánovací horizont delší, tím větší část výdajů ztrácí mandatorní

povahu. Vláda může nejenom prosadit změnu zákona, ale dokonce může ovlivnit absolutní výši mandatorních výdajů beze změny legislativy. Nejlépe to lze ilustrovat na příkladu výdajů na starobní důchody. Výdaje na důchody lze snížit např. prodloužením odchodu do důchodu, což vyžaduje změnu zákona, ale stejně tak i nižší valorizací, o které každoročně rozhoduje vláda. Pokud by valorizovala pouze v rozsahu, který za nezbytný považuje zákon, byly by dnes výdaje na důchody nižší o desítky miliard korun.¹⁵ Valorizace důchodů není jediný parametr, o kterém vláda samostatně rozhoduje. Jako další příklady lze uvést úpravy částek životního minima rozhodné pro výši sociálních dávek, základní výměry důchodů, redukčních hranic pro výpočet důchodů a dávek nemocenského pojištění a další. Aby si vlády uvědomovaly důsledky svých rozhodnutí, je nutné prodloužit plánovací horizont alespoň na období 3 - 5 let a vyžadovat, aby každá změna zákona a nový výdajový program byly doplněny o odhad střednědobých dopadů, včetně zdrojů jejich financování. Většina zemí, včetně České republiky, proto v posledních letech zavedla střednědobé rozpočtování (viz kapitola „Vztah střednědobého rozpočtového výhledu a státního rozpočtu“).

Co všechno patří do kategorie mandatorních výdajů? A jak velký je jejich objem? Předně je nutné upozornit, že neexistuje mezinárodně platná definice mandatorních výdajů. Každý stát může do této kategorie zařadit odlišné výdaje. Jejich jádrem ale vždy budou sociální transfery a úrokové platby. V ČR se sledují mandatorní výdaje pouze za státní rozpočet, nikoliv za ostatní složky veřejných rozpočtů. Lze ale předpokládat, že jejich podíl je v ostatních složkách veřejných rozpočtů výrazně nižší. Vzhledem k absenci mezinárodně používané definice a neexistujícímu přehledu o mandatorních výdajích mimo státní rozpočet není možné činit mezinárodní srovnání. Otázku, zda je objem mandatorních výdajů v ČR vysoký a komplikuje výrazněji sestavování návrhu rozpočtu, tak nelze seriózně zodpovědět. Jisté však je, že s existencí zákonem předurčených výdajů se musí vypořádávat vlády všech zemí.

Výdaje státního rozpočtu se podle kritéria zákonné předurčenosti člení na mandatorní, které je vláda povinna hradit, a ostatní, jejichž objem může pružně upravovat na základě měnících se priorit. Avšak ani ostatní (zákonem nepředurčené) výdaje nelze libovolně měnit, neboť škrtý těchto výdajů by významně omezily státem zajišťované veřejné služby (pořádek, bezpečnost, obrana, správní a soudní úkony, zdravotní péče, vzdělání). V rámci

ostatních výdajů se proto ještě rozlišují tzv. kvazimandatorní výdaje. K jejich úhradě není vláda vázána zákonem, ale nemůže výrazně snížit jejich objem, protože by nemohla zajistit základní veřejné služby.

Nejvýznamnější položkou mandatorních výdajů jsou sociální transfery. Jedná se především o dávky důchodového a nemocenského pojištění, státní sociální podporu, ostatní sociální dávky, podporu v nezaměstnanosti a dávky sociální péče. Dále sem patří dluhová služba (tj. úroky z vládního dluhu) a další transfery domácnostem (státní podpora stavebního spoření, příspěvek státu na penzijní připojištění). Mezi mandatorní výdaje patří i takové, jejichž závaznost není stanovena přímo zákonem, ale jinými, tj. podzákonnými normami a smlouvami. Jako příklad můžeme uvést úhradu státních záruk, odvody do rozpočtu Evropské unie, transfery mezi národními organizacím, platby Mezinárodnímu měnovému fondu, Světové bance apod. Kvazimandatorní výdaje tvoří především mzdy a platy rozpočtových a příspěvkových organizací poskytujících veřejné služby (policistů, soudců, učitelů, státních úředníků) a výdaje na obranu.

TABULKA 1: MANDATORNÍ VÝDAJE STÁTNÍHO ROZPOČTU (MLD. KČ)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Mandatorní výdaje celkem	266,6	299,6	310,7	335,9	354,5	382,5	426,6	453,2	481,3	508,6
Sociální transfery	210,6	228,5	247,3	267,3	285,1	305,2	322,1	330,9	342,1	364,8
Dluhová služba	17,6	18,5	16,1	17,4	17,0	18,6	21,3	26,8	33,4	36,9
Ostatní zákonem mandatorní výdaje	32,0	38,4	41,3	47,2	49,4	53,2	57,9	60,6	55,8	64,2
Mandatorní výdaje vyplývající ze smluv a jiných právních norem	6,4	14,2	6,0	4,0	3,0	5,5	25,3	34,9	50,0	42,7
Kvazi-mandatorní výdaje celkem	118,6	125,9	135,1	141,1	176,4	175,6	185,0	190,8	201,7	211,7
Mzdy a platy	88,9	89,8	94,1	96,0	130,1	126,0	130,5	137,1	145,9	151,0
Výdaje na obranu	28,4	34,3	38,2	40,7	40,6	44,1	48,3	46,9	47,1	50,2
Ostatní kvazimandatorní výdaje	1,3	1,8	2,8	4,4	5,7	5,5	6,2	6,8	8,7	10,6
Mandatorní a kvazi-mandatorní výdaje celkem	385,2	425,4	445,8	477,0	530,9	558,1	611,6	644,0	683,0	720,4

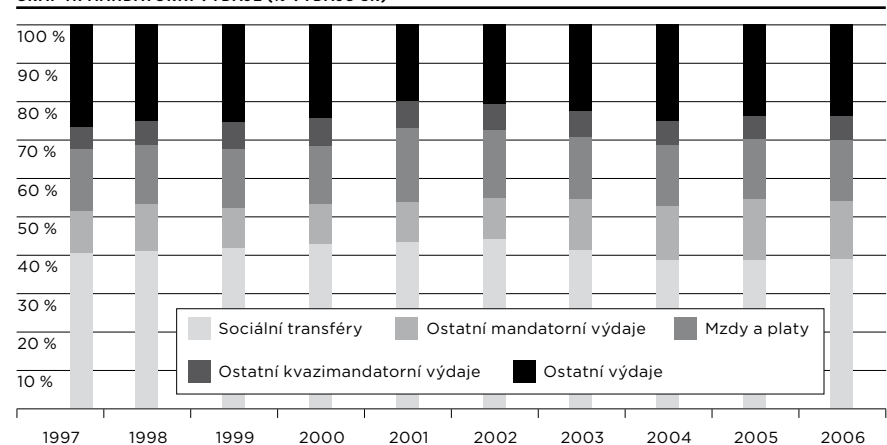
Zdroj: Ministerstvo financí, Dokumentace k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2006. Poznámka: V letech 1997 až 2004 jde o skutečné údaje, v roce 2005 a 2006 jde o rozpočtované výdaje.

Vývoj mandatorních výdajů za posledních deset let ukazuje Tabulka 1. Je zřejmé, že mandatorní výdaje každým rokem rostly. V rozpočtu na rok 2006 dosáhly částky 508,6 mld. Kč. Po započtení kvazimandatorních výdajů činila částka vynaložená na předurčené a předvázané výdaje více než 720 mld. Kč. Samotná absolutní čísla nejsou důležitá. Podstatnější je, jaký byl

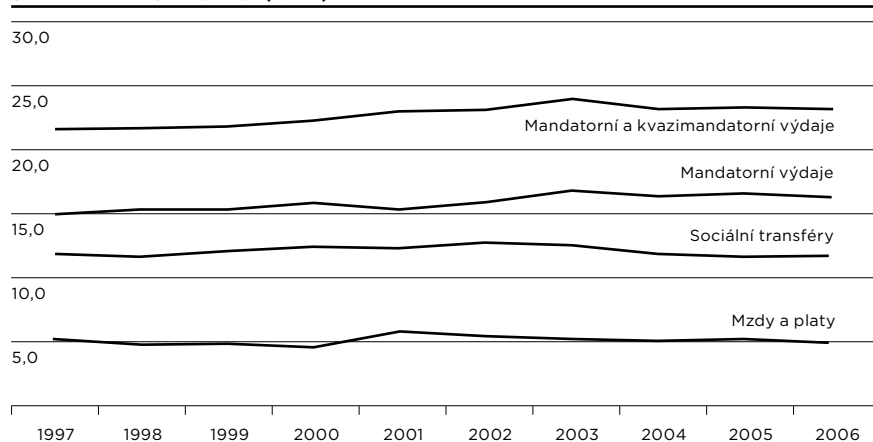
jejich podíl na výdajích státního rozpočtu. Graf 11 dokládá, že mandatorní výdaje představují více než 50 % výdajů státního rozpočtu. Spolu s kvazimandatorními výdaji tvoří cca 80 % výdajů rozpočtu. Jen 20 % rozpočtu připadá na výdaje, které lze z roku na rok aktivně a s dostatečnou mírou flexibility ovlivňovat. Avšak ani tyto výdaje nelze jednoduše škrtnout bez dopadu na kvalitu poskytovaných veřejných služeb (např. dopravní infrastruktura) či bez omezení příjmů některých skupin (např. dotace zemědělcům).

Uvedená čísla o struktuře výdajů z hlediska jejich předurčenosti jednoznačně ilustrují, že roční rozpočet neposkytuje dostatečný prostor pro efektivní plánování a řízení veřejných výdajů. Při přípravě návrhu rozpočtu je možné ovlivnit jen zlomek výdajů, zpravidla nepřesahující 5 až 10 % celkových výdajů. To neposkytuje dostatečný manévrovací prostor pro výdajové úspory při nepříznivém hospodářském vývoji nebo pro rychlé uskutečnění změny vládních priorit. Moderní vlády usilující o efektivní nakládání s veřejnými prostředky proto zavádějí střednědobé rozpočtování a programové financování. Střednědobé rozpočty umožňují prodloužit plánovací horizont, prosazovat vládní priority a usměrňovat vývoj mandatorních výdajů. Programové financování usnadňuje hodnocení efektivity programů. Neefektivní programy lze snadněji identifikovat a zrušit. Ještě vhodnější je dopředu (ex ante) časově omezit jejich existenci. Pokud správce kapitoly po uplynutí časového intervalu neprokáže užitečnost a efektivnost programu při plnění vytyčeného cíle, není program obnoven. Všechna tato opatření posilují flexibilitu a zvětšují manévrovací prostor.

GRAF 11: MANDATORNÍ VÝDAJE (% VÝDAJŮ SR)



GRAF 12: MANDATORNÍ VÝDAJE (% HDP)



4. PROCES SESTAVOVÁNÍ STÁTNÍHO ROZPOČTU

V této kapitole se pokusíme popsat rozpočtový proces v celé jeho šíři, tj. od okamžiku přípravy návrhu státního rozpočtu, přes jeho projednání a schválení, až po realizaci a kontrolu jeho plnění. Rozpočtového procesu se účastní řada aktérů. Ústřední roli při přípravě návrhu státního rozpočtu hraje ministerstvo financí, které ve spolupráci se správci kapitol (tj. ministerstva a další organizační složky státu) vypracuje návrh státního rozpočtu. Návrh státního rozpočtu připravený ministerstvem je projednán vládou. Na úrovni vlády se řeší případné konflikty, které zpravidla plynou z rozdílných představ ministerstva financí a resortních ministrů o výši výdajů jednotlivých kapitol. Do procesu přípravy státního rozpočtu tak vstupují zájmy jednotlivých resortních ministrů a jejich zaměstnanců, kteří se snaží maximalizovat objem prostředků pro svůj resort. Vládou schválený návrh státního rozpočtu je postoupen Poslanecké sněmovně. Klíčové postavení při projednávání návrhu rozpočtu má rozpočtový výbor, jehož členové projednávají změny v jednotlivých kapitolách státního rozpočtu a mají významné slovo při projednávání pozměňovacích návrhů. Ministerstvo financí, státní zaměstnanci, správci kapitol, členové vlády a poslanci nejsou zdaleka jedinými aktéry vystupujícími v rozpočtovém procesu. V jeho pozadí se pohybuje řada zájmových skupin napojených na správce kapitol a na poslance. Prostřednictvím jejich vlivu se různí jedinci, skupiny a podniky snaží získat přístup k veřejným zdrojům.

Většina prostoru bude v následujících pasážích věnována státnímu rozpočtu, který je předmětem každoročního ostrého politického střetu a vysokého mediálního zájmu. Nesmíme však zapomínat, že velký objem rozpočtových prostředků je na centrální úrovni přerozdělován mimo státní rozpočet prostřednictvím státních fondů. Ty jsou ve veřejné debatě zcela zastíněny státním rozpočtem a zůstávají do značné míry stranou pozornosti politiků, médií a veřejnosti. V tomto segmentu veřejných rozpočtů proto existuje větší systémové riziko neefektivního nakládání s veřejnými prostředky. Z tohoto důvodu se v poslední subkapitole dotkneme i problematiky rozpočtů státních fondů. Výdaje na úrovni krajů a obcí představují samostatnou problematiku, kterou se v tomto textu nezabýváme.

V dalších částech budou podrobně diskutovány jednotlivé fáze rozpočtového procesu a úloha jednotlivých aktérů v nich. Pro snazší orientaci začleňujeme před vlastním výkladem zjednodušené schéma, které vymezuje hlavní milníky celého procesu. Rozpočtový proces můžeme rozdělit na tři fáze:

- příprava a schvalování návrhu státního rozpočtu,
- implementace a plnění,
- hodnocení a kontrola plnění státního rozpočtu.

OBRÁZEK 4: ČASOVÝ HARMONOGRAM PŘÍPRAVY STÁTNÍHO ROZPOČTU

	Rok	Termín	Dokument	Činnost
Příprava a schvalování	T - 1	15. 4.	SV a SDVR	MF předloží vládě
	T - 1	31. 5.	návrh SR, SV a SDVR	MF předloží vládě
	T - 1	31. 8.	návrh SR, SV a SDVR	MF předloží vládě
	T - 1	30. 9.	návrh SR, SV a SDVR	vláda předloží PS
	T - 1	říjen - prosinec	návrh SR, SV a SDVR	PS projedná ve třech čteních a schválí
Implementace a plnění	T	po skončení měsíce	měsíční zprávy	MF vypracuje a zveřejní
	T	30. 4. a 31. 10.	čtvrtletní zprávy	vláda předloží RV PS
	T	po skončení pololetí	pololetní zpráva	vláda předloží PS
Hodnocení plnění				
	T + 1	30. 4.	SZÚ	vláda předloží PS

Legenda: T - rozpočtový rok, SV - střednědobý výhled, SR - státní rozpočet, SDVR - střednědobý výdajový rámec, SZÚ - státní závěrečný účet, MF - ministerstvo financí, PS - Poslanecká sněmovna, RV PS - Rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny

Ministerstvo financí předkládá vládě do 15. dubna běžného roku předběžný návrh střednědobého výdajového rámce, který je součástí střednědobého výhledu. Ze střednědobého výdajového rámce se odvozuje limit pro objem výdajů v návrhu státního rozpočtu. Vláda projedná výdajový rámec do 30. dubna. Ministerstvo na základě zadání vlády rozpracuje návrh státního rozpočtu a střednědobý výhled až na úroveň příjmů a výdajů jednotlivých kapitol. Tyto podklady předloží vládě do 31. května. Vláda je projedná a po případných úpravách je jakožto předběžný návrh schválí do 20. června. Správci kapitol na základě zadání ministerstva podrobně specifikují příjmy a výdaje svých kapitol a na jejich základě dospěje ministerstvo k finální podobě návrhu státního rozpočtu, kterou předloží vládě spolu s návrhem střednědobého výhledu do 31. srpna. Vláda je po posouzení návrhu povinna zaslat návrh zákona o státním rozpočtu předsedovi sněmovny nejpozději do konce září. Poslanecká sněmovna

projedná návrh státního rozpočtu ve třech čteních a jeho schválením je zakončena první fáze rozpočtového procesu.

Od začátku roku hospodaří vláda podle schváleného návrhu státního rozpočtu. Ministerstvo financí monitoruje plnění příjmů a výdajů rozpočtu a na měsíční bázi zveřejňuje zprávy o pokladním plnění. Rozpočtová pravidla dále ukládají ministerstvu povinnost čtvrtletně předkládat zprávy o plnění rozpočtu Poslanecké sněmovně. Čtvrtletní zprávu za první kvartál a za první až třetí kvartál projedná Rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny. Pololetní zpráva ze zákona poskytuje širší okruh informací a je předkládána Poslanecké sněmovně.

Po skončení rozpočtového roku vypracovává ministerstvo státní závěrečný účet, ve kterém informuje o plnění příjmů, čerpání výdajů a velikosti rozpočtového schodku. Návrh státního závěrečného účtu předkládá vláda sněmovně nejpozději do 30. dubna následujícího roku. Přijetím státního závěrečného účtu vyjadřuje sněmovna souhlas s hospodařením vlády a stvrzuje, že vláda vynaložila rozpočtové prostředky v souladu se zákonem o státním rozpočtu.

Okamžikem schválení státního závěrečného účtu prakticky končí jeden rozpočtový cyklus. Z jeho nástinu je patrné, že jeden rozpočtový cyklus trvá více jak dva roky. V realitě se pak překrývají různé fáze rozpočtového cyklu vztahující se k státním rozpočtům na různé roky. Na začátku kalendářního roku například ministerstvo financí současně zahajuje práce na návrhu nového státního rozpočtu, připravuje návrh státního závěrečného účtu za uplynulý rok a monitoruje průběžné plnění rozpočtu v aktuálním roce.

VZTAH STŘEDNĚDOBÉHO ROZPOČTOVÉHO VÝHLEDU A STÁTNÍHO ROZPOČTU

Jádrem rozpočtového procesu se od roku 2004 stal střednědobý rozpočtový výhled a závazný střednědobý výdajový rámec. Co nás opravňuje označit tyto nepříliš frekventované pojmy za jádro rozpočtového procesu? A proč by měl být střednědobý rozpočtový výhled důležitější než samotný státní rozpočet?

Odpověď lze nalézt v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (tzv. rozpočtová pravidla), což

je základní právní norma upravující tvorbu, obsah a podobu státního rozpočtu. Podle rozpočtových pravidel¹⁶ vychází státní rozpočet ze střednědobého výhledu. Dá se tak říci, že státní rozpočet je podřízen střednědobému rozpočtovému výhledu. Pro pochopení procesu sestavování státního rozpočtu je proto nezbytné nejprve objasnit, co se rozumí střednědobým rozpočtovým výhledem.

S pojmem „střednědobý rozpočtový výhled“ bylo možné se setkat již v roce 2001 v rozpočtové dokumentaci k návrhu státního rozpočtu na rok 2002. Od tohoto roku byl rozpočtový výhled nedílnou součástí rozpočtové dokumentace informující o předpokládaném vývoji příjmů, výdajů a salda státního rozpočtu v horizontu tří let. Metodologie výhledu nebyla zpočátku ustálená. Často byl sestavován tak, aby vývoj salda státního rozpočtu vypadal pokud možno příznivě. Rozpočtový výhled tak v sobě obsahoval opatření (výdajové škrtty), které existovaly pouze na papíře, ale vláda se jimi seriózně nezabývala. Z hlediska sestavování státního rozpočtu měl rozpočtový výhled pouze formální roli – k sestavení státního rozpočtu nebyl střednědobý výhled potřeba. Později s narůstajícími deficity a v souvislosti s přípravou reformy veřejných financí v roce 2003 se hledaly cesty, jak uzpůsobit rozpočtový proces k naplňování střednědobé strategie snižování deficitu. V tomto roce byla připravena novela rozpočtových pravidel, která transformovala střednědobý rozpočtový výhled do podoby moderního nástroje řízení veřejných financí.

Význam střednědobého rozpočtového výhledu a z něj odvozených výdajových rámců spočívá především v prodloužení plánovacího horizontu. Delší plánovací horizont umožňuje efektivněji plánovat výdaje, řídit mandatorní výdaje a udržovat saldo veřejných rozpočtů v souladu se záměry vlády. V době, kdy je sestavován návrh ročního rozpočtu, je většina výdajů předurčena platnými závazky (mandatorní a kvazimandatorní výdaje). Ostatní výdaje je sice možné upravovat, ale často jen v nepatrné míře. K výdajovým úsporám a restrukturalizaci výdajů tak zpravidla zbývá maximálně 5 až 10 % z celkových výdajů. V této souvislosti patrně vznikla dnes již klasická věta vládních politiků nesčetně opakovaná médií při projednávání návrhu státního rozpočtu, že „rozpočet nebylo možné sestavit lépe“. Tato věta ale nesvědčí o schopnosti sestavit dobrý rozpočet, nýbrž o neschopnosti plánovat výdaje ve střednědobém horizontu. Jakékoliv výdajové úspory a změna výdajových priorit, mají-li být úspěšné, musí probíhat v časovém

rozpětí několika let a k tomu slouží střednědobý rozpočtový výhled.

Střednědobý rozpočtový výhled zpracovává zároveň s návrhem státního rozpočtu ministerstvo financí. Obsahuje očekávané příjmy a výdaje státního rozpočtu a státních fondů na období tří let (včetně roku, na který je sestavován návrh rozpočtu) a předpoklady a záměry, na jejichž základě se tyto příjmy očekávají a výdaje plánují. Rozpočtový výhled tedy zahrnuje i státní fondy, čímž významně přispívá k rozšíření okruhu výdajů vystavených tvrdému střednědobému rozpočtovému omezení. Vláda projednává návrh střednědobého výhledu současně s návrhem státního rozpočtu. Schválený střednědobý výhled předkládá vláda samostatně na vědomí Poslanecké sněmovně současně s návrhem zákona o státním rozpočtu.

Rozpočtová pravidla stanovují minimální rozsah rozpočtového výhledu:

- makroekonomické předpoklady (zejména očekávaný vývoj hrubého domácího produktu, spotřebitelských cen, mezd, nezaměstnanosti aj.),
- předpoklady a záměry vlády týkající se příjmů, výdajů a salda státního rozpočtu a státních fondů (zejména zamýšlené změny zákonů a jiných právních předpisů ovlivňující daňové příjmy a mandatorní výdaje),
- částky střednědobých výdajových rámců (viz dále) a jejich členění podle kapitol a státních fondů,
- celkové příjmy a výdaje státního rozpočtu, dále členěné podle jednotlivých kapitol státního rozpočtu,
- celkové příjmy a výdaje státních fondů, dále členěné podle jednotlivých státních fondů,
- výdaje na programy, u nichž výši účasti státního rozpočtu na jejich financování schválila vláda,
- výdaje na programy nebo projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie podle jednotlivých kapitol a státních fondů,
- přehled závazků fyzických a právnických osob, za které se zaručily jménem státu jeho organizační složky (tj. státní záruky),
- předpokládaný způsob financování schodku státního rozpočtu, pokud se očekává deficitní hospodaření.

Střednědobý výhled vypracovává ministerstvo financí. Prvním krokem v jeho přípravě je vytvoření makroekonomické predikce, která je nezbytná pro odhad daňových příjmů a vybraných výdajů. Na základě předpokládaného vývoje makroekonomických veličin (jako je hrubý domácí produkt,

spotřeba domácností, objem mezd a platů apod.) a podkladů zaslaných správci kapitol, státními fondy a ostatními složkami veřejných rozpočtů zpracuje ministerstvo bilanci příjmů a výdajů. Odečtením příjmů a výdajů v jednotlivých letech výhledu zjistí saldo rozpočtu a to porovná se záměry vlády¹⁷ ohledně vývoje salda veřejných rozpočtů. Pokud zjištěné saldo překračuje záměry vlády, navrhne ministerstvo opatření ke zlepšení salda (zvýšení příjmů/snížení výdajů). Výdaje státního rozpočtu a státních fondů odvozené tímto způsobem pro jednotlivé roky výhledu se nazývají střednědobý výdajový rámec a ten se stává závazným při přípravě návrhu státního rozpočtu a státních fondů.

Střednědobý výdajový rámec není nic jiného než celkové výdaje¹⁸ státního rozpočtu a státních fondů ve dvou letech bezprostředně následujících po roce, na který se připravuje návrh státního rozpočtu. Ministerstvo předkládá výdajový rámec jako součást střednědobého výhledu k projednání vládě. Na návrh vlády stanoví Poslanecká sněmovna v usnesení k návrhu zákona o státním rozpočtu závazný střednědobý výdajový rámec jako částku, která určuje maximální objem výdajů státního rozpočtu a státních fondů. To znamená, že při přípravě návrhu státního rozpočtu a ročních rozpočtů státních fondů musí rozpočtované výdaje odpovídat částce střednědobého výdajového rámce na příslušný rok.

Výdajový rámec je aktualizován na klouzavém principu. To znamená, že vychází z výdajového rámce stanoveného v předchozím roce a je prodloužen o jeden dodatečný rok tak, aby pokrýval období dvou let (následujících po návrhu státního rozpočtu). Uplatnění klouzavého principu zajišťuje flexibilitu a kontinuitu. Flexibilita vyplývá z možnosti každoročně upravit výdajový rámec v případě, že dojde ke změně podmínek, se kterou se v době přípravy rozpočtového výhledu nepočítalo. Kontinuita je zajištěna tím, že částka střednědobého výdajového rámce na první rok aktualizovaného výhledu musí vycházet z částky střednědobého výdajového rámce, která byla uvedena na daný rok ve střednědobém výdajovém rámci schváleném usnesením Poslanecké sněmovny v předchozím roce.

Závaznost výdajového rámce je zakotvena dvojím způsobem, jednak rozhodnutím Poslanecké sněmovny ve formě usnesení o částkách výdajového rámce a jednak ustanovením rozpočtových pravidel, podle kterého musí návrh státního rozpočtu vycházet z částky výdajového rámce na příslušný rok.¹⁹ Jelikož v době stanovení částek střednědobého výdajového rámce

nemohou být známy všechny budoucí faktory (zejména vývoj cen, výdajové pravomoci jednotlivých složek veřejných rozpočtů, mimořádné okolnosti jako jsou povodně apod.), je vhodné zajistit, aby bylo možné při přípravě návrhu státního rozpočtu zohlednit výrazně odlišný vývoj těchto faktorů. Výdajové rámce může být vhodné upravit i v situaci, kdy se vláda snaží ochránit výdaje s nejvyšší prioritou (např. výdaje spolufinancované Evropskou unií) před rozpočtovými škrty. Z těchto důvodů poskytují rozpočtová pravidla tvůrcům rozpočtové politiky jistou flexibilitu, neboť při vypracovávání návrhu zákona o státním rozpočtu lze částku střednědobého výdajového rámce závaznou pro stanovení výdajů státního rozpočtu upravit o výdaje:

- způsobené významně jiným vývojem spotřebitelských cen, než se očekával při stanovení částky výdajového rámce (např. výrazně vyšší valorizace důchodů),
- vyvolané zákonem o rozpočtovém určení daní, pokud má za následek zvýšení nebo snížení výdajů státního rozpočtu, s kterým se při stanovení výdajového rámce nepočítalo (např. převod výdajových kompetencí z centrální úrovně na úroveň krajů a obcí),
- ve výši příjmů prostředků z rozpočtu Evropské unie na programy nebo projekty z tohoto rozpočtu spolufinancované, s kterými se při stanovení této částky počítalo v jiné výši (např. výdaje financované ze strukturálních fondů nebo Fondu soudržnosti),
- ve výši maximálně 1 % z částky výdajového rámce pro případ nepředvídaných vlivů,
- způsobené mimořádnými situacemi, s kterými se při stanovení této částky nepočítalo (např. výdaje vyvolané povodněmi a jinými živelnými pohromami).

Vláda v případě, že se odchýlí od částky výdajového rámce stanovené v usnesení Poslanecké sněmovny, vypracovává odůvodnění této změny. Odůvodnění těchto změn předkládá vláda Poslanecké sněmovně zároveň s návrhem zákona o státním rozpočtu.

Zavedením střednědobého výhledu a střednědobého výdajového rámce získala Česká republika jeden z nejmodernějších rozpočtových systémů na světě a zařadila se po bok zemí s vysokou rozpočtovou kulturou jako Švédsko, Holandsko, Velká Británie. Závazný výdajový rámec vnáší do

rozpočtového procesu pravidla, nutí vládu ke zvýšení alokační efektivity (důslednému vytyčení prioritních výdajů a omezení neprioritních výdajů) a má pozitivní dopady na ekonomiku. Střednědobý výdajový rámec brání vládě použít vyšší než rozpočtované příjmy na dodatečné výdaje a naopak při poklesu příjmů umožňuje udržet výdaje na plánované úrovni. Tímto způsobem stabilizuje ekonomiku, tj. brání nadměrnému růstu cen (inflačním tlakům) v období přehřívání ekonomiky a podporuje hospodářský růst v době poklesu hospodářského výkonu.

Musíme ale s lítostí konstatovat, že označení českého rozpočtového systému za moderní systém založený na pravidlech platí pouze pro rozpočtovou legislativu, nikoliv pro rozpočtovou praxi. Rozpočtová pravidla neobsahují sankce za nerespektování závaznosti výdajových rámců, čímž svádějí k porušování existujících ustanovení. Při přípravě návrhu státního rozpočtu na rok 2006 se tak mohlo stát, že vláda protizákonně překročila částku výdajového rámce na rok 2006 o více než 20 mld. Kč.²⁰ Je s podivem, že takové flagrantní porušení zákona zůstalo bez povšimnutí ze strany opozičních politiků a médií. Při absenci sankcí je fungování systému závazných střednědobých výdajových rámců v praxi závislé na ochotě politiků ctít pravidla. Ochota naplnit literu i ducha střednědobého rozpočtování v praxi byla prozatím malá. Jedinou sankcí, která neohrožuje pouze vládu nerespektující pravidla, nýbrž rozpočtovou politiku jako takovou, je ztráta kredibility s řadou možných negativních důsledků.

PŘÍPRAVA NÁVRHU STÁTNÍHO ROZPOČTU

Návrh státního rozpočtu vychází ze střednědobého výhledu. Při přípravě návrhu státního rozpočtu se ministerstvo řídí platným usnesením Poslanecké sněmovny ke střednědobému výhledu a objem výdajů v návrhu státního rozpočtu je limitován částkou výdajového rámce na příslušný rok. V souladu s rozpočtovými pravidly může ministerstvo zvýšit celkové výdaje státního rozpočtu nad částku výdajového rámce pouze v případě výrazně rychlejšího růstu cen, než se kterým počítal střednědobý výhled, změn v rozpočtovém určení daní zvyšujících objem výdajů státního rozpočtu oproti střednědobému výhledu, zvýšení rozpočtovaných výdajů spolufinancovaných Evropskou unií a v případě mimořádných událostí.

Práce na návrhu státního rozpočtu začínají téměř rok před začátkem roku, ke kterému se státní rozpočet vztahuje. Rozpočtová pravidla stanovují poměrně přesné lhůty, ve kterých probíhají jednotlivé fáze přípravy návrhu státního rozpočtu. Podle rozpočtových pravidel předloží ministerstvo financí vládě do 15. dubna předběžný návrh:

- částky střednědobého výdajového rámce na další rok upravené o vyjmenované výdaje (viz výše), tato částka určuje velikost výdajové strany návrhu státního rozpočtu,
- částky střednědobého výdajového rámce na první rok střednědobého výhledu upravené obdobným způsobem, tj. aktualizace stávajícího výdajového rámce,
- částky střednědobého výdajového rámce na druhý rok střednědobého výhledu, tj. uplatnění klouzavého principu a prodloužení výdajového rámce o jeden rok.

Z uvedených požadavků by se mohlo zdát, že ministerstvo pouze mechanicky přepočte částky výdajového rámce zpracovaného v předchozím roce. Ve skutečnosti ale příprava podkladů pro vládu vyžaduje aktualizaci střednědobého výhledu, zejména odhadu příjmů a plánu výdajů na základě nejnovějších údajů. Při odhadu daňových příjmů vychází ministerstvo z nové makroekonomické predikce. Ministerstvo prověřuje, zda za nezměněných politik (určujících objem mandatorních a kvazimandatorních výdajů) je vůbec možné sestavit návrh státního rozpočtu s objemem výdajů, který respektuje částku střednědobého výdajového rámce. Pokud tomu tak není, navrhuje opatření vedoucí ke snížení výdajů do stanoveného limitu. Protože se také může podstatným způsobem změnit odhad příjmů na další rok, signalizuje ministerstvo v aktualizovaném výhledu, zda budou při daném výdajovém rámci naplněny záměry vlády ohledně snižování deficitu státního rozpočtu. Vláda by měla projednat podklady připravené ministerstvem během dvou týdnů, tedy do 30. dubna.

Na základě návrhu výdajů státního rozpočtu, částek aktualizovaného výdajového rámce a případných úkolů, které ministerstvu v souvislosti s projednáním předloženého výhledu uložila vláda, vypracuje ministerstvo:

- pro návrh zákona o státním rozpočtu na další rok předběžný návrh příjmů a výdajů v členění podle kapitol,
- pro návrh usnesení Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu zákona

- o státním rozpočtu návrh částek střednědobého výdajového rámce,
- pro návrh střednědobého výhledu předběžný návrh příjmů a výdajů státního rozpočtu a státních fondů v členění podle kapitol a státních fondů,
- návrh celkových výdajů jednotlivých státních fondů.

Takto rozpracované podklady předloží ministerstvo vládě do 31. května. Vláda je projedná a po případných úpravách je jakožto předběžný návrh schválí do 20. června daného roku.

Ministerstvo oznámí správcům kapitol do 30. června předběžný návrh příjmů a výdajů jimi spravovaných kapitol. Na jejich základě vypracují návrhy rozpočtů svých kapitol a to jak pro návrh státního rozpočtu, tak i pro návrh střednědobého výhledu. Rozpracované návrhy rozpočtů kapitol mají být předány ministerstvu do 31. července.

Ministerstvo zpracuje obdržené podklady a předloží kompletní návrh zákona o státním rozpočtu na další rok (spolu s návrhem střednědobého výhledu) vládě do 31. srpna běžného roku. Vláda návrh projedná a schválí tak, aby mohl být předán Poslanecké sněmovně nejpozději do konce září. Na konci září je prakticky zakončena hlavní část přípravy návrhu státního rozpočtu.

V každé etapě přípravy návrhu státního rozpočtu může do rozpočtových prací významným způsobem zasáhnout vláda. Každoročně dochází k situaci, že řada správců kapitol, zejména velká ministerstva, požaduje navýšení výdajů ve své kapitole. Vláda pak rozhoduje, zda a jakým způsobem navýší objem výdajů. Aby nedocházelo k nekontrolovanému navyšování výdajů, byla Parlamentem ČR přijata novela rozpočtových pravidel obsahující závazné výdajové rámce. Vláda by při úpravě návrhu rozpočtu předloženého ministerstvem neměla překročit částku střednědobého výdajového rámce. Avšak rozpočtová pravidla nestanoví sankce za překročení výdajových rámců, a vláda proto není de facto v případné výdajové expanzi omezena ani částkou výdajového rámce.

Uvedený postup a časový harmonogram prací na návrhu státního rozpočtu je účinný od roku 2004 a v plné míře se mohl uplatnit až v roce 2005, kdy se vláda měla při přípravě návrhu státního rozpočtu řídit usnesením Poslanecké sněmovny z roku 2004 obsahujícím střednědobý výdajový rámec. Zkušenost s přípravou návrhu podle uvedeného postupu je proto krátká a bylo by předčasné vynášet ostré soudy. Můžeme ale konstatovat,

že v roce 2005 ani v roce 2006 se vláda závazným harmonogramem neřídila. Projednání návrhu rozpočtu bylo v obou případech odsunuto až na měsíc srpen. To dává vládě jen velmi omezený prostor na jeho důkladné projednání a případně na přijetí zásadních úprav.

PROJEDNÁNÍ A SCHVÁLENÍ STÁTNÍHO ROZPOČTU POSLANECKOU SNĚMOVNOU

Návrh zákona o státním rozpočtu projednává a schvaluje pouze dolní komora Parlamentu ČR.²¹ Vláda předkládá návrh zákona o státním rozpočtu předsedovi Poslanecké sněmovny nejpozději tři měsíce před začátkem rozpočtového roku, tj. do konce září.²² Návrh zákona o státním rozpočtu je před vlastním projednáním v Poslanecké sněmovně předán k diskusi rozpočtovému výboru. Poslanecká sněmovna projednává návrh zákona o státním rozpočtu ve třech kolech, tzv. čteních. V prvním čtení se sněmovna zabývá základními údaji návrhu rozpočtu, ve druhém čtení jednotlivými kapitolami, včetně pozměňovacích návrhů, a ve třetím čtení hlasuje o pozměňovacích návrzích a ověřuje formální a logickou správnost.

První čtení zákona uvádí zpravidla ministr financí a po něm následuje s vystoupením zpravodaj rozpočtového výboru, který posuzoval návrh před vlastním jednáním sněmovny. V prvním čtení sněmovna projednává základní údaje návrhu zákona o státním rozpočtu – výši příjmů a výdajů, saldo, způsob vypořádání salda (financování deficitu/ použití přebytku), celkový vztah k rozpočtům krajů a obcí a rozsah zmocnění výkonných orgánů. Pokud sněmovna schválí základní údaje návrhu, nelze je už ve druhém ani ve třetím čtení měnit. Jestliže sněmovna návrh nepřijme, doporučí vládě změny základních údajů a stanoví termín pro předložení nového návrhu. Při stanovení termínu se řídí Jednacím řádem Poslanecké sněmovny.²³ Lhůta pro předložení nového návrhu nesmí být kratší než 20 dnů a delší než 30 dnů od doručení usnesení sněmovny předsedovi vlády.

Obdobně jako je před prvním čtením návrh zákona o státním rozpočtu posouzen v rozpočtovém výboru, jsou návrhy rozpočtů jednotlivých kapitol před druhým čtením postoupeny k projednání určeným výborům.²⁴ Minimální doba k projednání kapitoly ve výboru je 30 dnů. Výbor může navrhopovat změny v kapitole státního rozpočtu, kterou projednává. Ke všem

návrhům na změny je výbor povinen vyžádat si stanovisko správce kapitoly. Usnesení výborů k jednotlivým kapitolám projednává rozpočtový výbor a přijímá k nim usnesení, kterým navržené změny buď podpoří nebo vyjádří zamítavé stanovisko.

Ve druhém čtení opět před Sněmovnu nejprve vystoupí navrhovatel a po něm zpravodaj rozpočtového výboru. Detailní projednání jednotlivých kapitol státního rozpočtu ve výborech, které předchází druhému čtení, je základem pro podrobnou rozpravu ve sněmovně v rámci druhého čtení. V rozpravě jsou předkládány pozměňovací, popřípadě jiné návrhy na změny a úpravy v návrhu státního rozpočtu. Tyto návrhy mohou měnit pouze strukturu rozpočtu, nikoliv jeho výši, protože ta byla zafixována v prvním čtení.

Předmětem pozměňovacích návrhů jsou ve velké míře návrhy předkládané jednotlivými poslanci, ve kterých požadují prostředky na akce různého charakteru ve svých volebních obvodech (např. opravy a rekonstrukce sportovišť, škol, sociálních a jiných zařízení). V běžné mluvě se pro tyto akce vžil termín „poslanecké pomníčky“ nebo „porcování medvěda“. Objem takto rozdělovaných prostředků dosahuje několika miliard korun ročně a řádově převyšuje prostředky věnované jednotlivými politickými stranami na volební kampaň. Z povahy těchto akcí je zřejmé, že se jimi poslanci snaží získat přízeň voličů ve svých obvodech a financují z prostředků daňových poplatníků politickou prezentaci vlastní osoby a vlastní politické strany. Jakkoliv může být v některých případech finanční účast státního rozpočtu oprávněná, jedná se o nesystémové nakládání s veřejnými prostředky. Poslanci nejsou schopni ze svých lavic posoudit a porovnat naléhavost takových potřeb jako je oprava fotbalového stadionu v obci X v Libereckém kraji a výstavba ledové plochy v obci Y v Jihomoravském kraji. O přidělení prostředků tak často rozhoduje stranická příslušnost a postavení poslance. V konečném důsledku se tak jedná o neefektivní nakládání s veřejnými prostředky, kdy peníze daňových poplatníků nejsou vynakládány na nejnaléhavější potřeby veřejného zájmu. V krajním případě může jít přímo o plýtvání.

Třetí čtení návrhu zákona o státním rozpočtu je možné zahájit nejdříve 48 hodin po skončení druhého čtení. Ve třetím čtení se koná rozprava, ve které lze navrhnout pouze formální (opravy legislativně technických chyb, gramatických chyb, písemných nebo tiskových chyb) a logické opravy (úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích

návrhů). Ve třetím čtení lze také podat návrh na opakování druhého čtení. Na závěr třetího čtení sněmovna hlasuje o pozměňovacích, popřípadě jiných návrzích. Po hlasování o pozměňovacích návrzích se sněmovna usnese, zda s návrhem zákona o státním rozpočtu vyslovuje souhlas.

Pokud sněmovna neschválí zákon o státním rozpočtu před prvním dnem rozpočtového roku, nastává tzv. rozpočtové provizorium, během kterého se hospodaření státu řídí podle státního rozpočtu schváleného pro předchozí rok. Období rozpočtového provizoria trvá od prvního dne roku až do dne nabytí účinnosti nového zákona o státním rozpočtu na příslušný rok.²⁵ V období rozpočtového provizoria uvolňuje ministerstvo financí prostředky jednotlivým kapitolám postupně. V každém měsíci provizoria obdrží jednotlivé kapitoly 1/12 ročních výdajů vynaložených v předchozím rozpočtovém roce.

IMPLEMENTACE A PLNĚNÍ STÁTNÍHO ROZPOČTU

Pokud byl zákon o státním rozpočtu schválen v řádném termínu do konce roku bez potřeby rozpočtového provizoria, hospodaří kapitoly (ministerstva a další organizační složky státu) na základě schváleného rozpočtu kapitoly. Co se ale stane, když správce kapitoly zjistí, že musí uhradit výdaj, se kterým nebylo v návrhu rozpočtu počítáno? Může ministerstvo financí nebo vláda měnit strukturu rozpočtu během rozpočtového roku a obejít tak rozhodnutí Poslanecké sněmovny? Na tyto případy pamatují rozpočtová pravidla, která upravují tzv. rozpočtová opatření. Pojmem „rozpočtové opatření“ se označuje zejména přesun prostředků v rámci jedné kapitoly nebo mezi kapitolami státního rozpočtu nebo překročení výdajů.

Pokud organizační složce státu (např. některému z ministerstev) v průběhu roku vznikne potřeba uhradit nerozpočtovaný výdaj, je povinna hledat zdroje nejprve ve své kapitole a zajistit si potřebné prostředky úsporou jiných výdajů nebo použitím mimorozpočtových zdrojů (např. rezervních fondů, viz dále). Uplatnění tohoto principu by mělo zabezpečit, že realizace výdaje, se kterým se při přípravě rozpočtu nepočítalo, nepovede ke zhoršení jeho salda a/nebo k růstu vládního dluhu.

Podobný účel plní i tzv. vládní rozpočtová rezerva. Vláda ji vytváří ve státním rozpočtu k finančnímu pokrytí nepředvídaných výdajů. Rozpoč-

tová pravidla stanovují minimální výši této rezervy na 0,3 % výdajů státního rozpočtu. Při celkových výdajích státního rozpočtu na rok 2006 ve výši 958,8 mld. Kč tak minimální výše vládní rozpočtové rezervy činí 2,9 mld. Kč. Skutečná výše rezervy na rok 2006 převyšuje minimální výši pouze o necelých 50 mil. Kč. O použití vládní rozpočtové rezervy rozhoduje vláda. Vláda ale může určit, v jakém rozsahu může o jejím použití rozhodovat pouze ministr financí.

Vláda, popř. s pověřením vlády pouze ministr financí, může povolit uskutečnění výdajů nezahrnutých do státního rozpočtu. Podmínkou je, že tyto dodatečné výdaje budou uhrazeny úsporou jiných výdajů státního rozpočtu. Aby se zabránilo rozsáhlým přesunům výdajů z vůle několika vládních politiků, je možnost změny struktury výdajů státního rozpočtu na základě rozhodnutí vlády omezena rozpočtovými pravidly. Vláda může v daném roce uskutečnit dodatečné výdaje (a současně omezit jiné výdaje) pouze do výše nepřesahující 5 % celkových výdajů kapitoly, u které se úprava provádí, a nepřesahující 10 % závazného ukazatele²⁶ v upravované kapitole. Limit 5 a 10 % neplatí pro použití vládní rozpočtové rezervy, která slouží vládě v případě nepředvídaných událostí, a pro kapitoly Operace státních finančních aktiv a Státní dluh, kde je nezbytná jistá flexibilita pro hladkou obsluhu státního dluhu. Přesun mezi závaznými ukazateli státního rozpočtu v rámci kapitoly nad 10 % každého ukazatele může povolit Rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny.

V průběhu roku tečou daňové a jiné příjmy státu na účty vedené u České národní banky (ČNB) a z účtů vedených u ČNB jsou hrazeny výdaje státního rozpočtu. ČNB jakožto centrální banka vystupuje v pozici banky státu a vede ministerstvu financí tzv. souhrnný účet běžného hospodaření státní pokladny. Nejedná se o jeden účet, nýbrž o celou soustavu účtů.²⁷ Státní pokladnu tvoří zejména příjmové a výdajové účty, na jejichž základě lze v pravidelných intervalech hodnotit plnění státního rozpočtu a zjistit saldo státního rozpočtu. To má význam při monitorování plnění rozpočtu a v případě negativního vývoje umožňuje přijmout nápravná opatření (např. vázání prostředků při nižším výběru daní).

Celkový součet netermínovaných prostředků na účtech státní pokladny nesmí být záporný. To znamená, že vláda si nemůže (ani dočasně) půjčovat od centrální banky. Toto ustanovení rozpočtových pravidel má velmi významnou funkci, neboť zabraňuje „nekryté“ emisi nových peněz. V minulosti si

vlády zejména v době válek půjčovaly ve velké míře peníze na financování státních výdajů od centrálních bank. Tím se do oběhu dostávalo velké množství peněz, proti kterému nestálo odpovídající množství zboží a služeb. Následoval prudký růst cen a období vysoké inflace. Dnes je toto riziko omezeno tím, že vlády si mohou půjčovat pouze na trhu, nejčastěji prostřednictvím emise státních dluhopisů, a nedochází tak k emisi nových peněz (viz také kapitola „Veřejný dluh versus deficit“ v první části publikace).

Pokud kdykoliv během rozpočtového roku hrozí nedostatek prostředků na účtech státní pokladny, financuje vláda pokladní nesoulad mezi příjmy a výdaji emisí státních dluhopisů (nejčastěji tzv. státních pokladničních poukázek), případně přijetím úvěru od obchodních bank (nikoliv ČNB). Ministerstvo financí může provádět opatření potřebná k překonání pokladního nesouladu mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu až do výše 6 % celkových výdajů státního rozpočtu. Limit 6 % výdajů se v případě, že státní rozpočet byl přijat jako schodkový, zvyšuje o výši schváleného schodku. Např. státní rozpočet na rok 2006 byl schválen se schodkem 74,4 mld. Kč a 6 % z celkových výdajů představovalo 57,5 mld. Kč. Ministerstvo financí by tak mohlo v průběhu roku 2006 emitovat státní pokladniční poukázky nebo přijmout úvěry až do výše 131,9 mld. Kč.

Naopak v případě přebytku prostředků na účtech státní pokladny²⁸ a na účtech rezervních fondů organizačních složek státu může ministerstvo krátkodobě investovat prostředky na peněžním trhu do likvidních státních dluhopisů nebo cenných papírů České národní banky. Investice do likvidních státních dluhopisů vlastně znamená, že ministerstvo odkupuje zpět vlastní dluhopisy, snižuje vládní dluh a šetří na úrokových nákladech spojených s obsluhou dluhu.

Další otázkou, která nás může napadnout v souvislosti s plněním státního rozpočtu, je, co se stane, když správce kapitoly nerealizuje veškeré výdaje schválené v rozpočtu kapitoly. Do roku 2004 prakticky veškeré nerealizované výdaje kapitoly takzvaně propadly. To znamená, že správce kapitoly ztratil možnost tyto prostředky utratit a schodek státního rozpočtu se snížil o výši nerealizovaných výdajů. To vedlo správce kapitol ke zvrhlému, avšak svým způsobem racionálnímu chování, že se snažili na konci roku utratit zbylé prostředky za každou cenu. Průvodním znakem takového chování bylo neefektivní a rozhazovačné nakládání s veřejnými prostředky.

To se změnilo až novelou rozpočtových pravidel v roce 2004, která dala organizačním složkám státu možnost převést na konci roku do svého rezervního fondu částku ve výši rozdílu mezi rozpočtovanými výdaji a skutečně realizovanými výdaji. Toto ustanovení se vztahuje na veškeré výdaje, bez ohledu na to, zda jde o běžné nebo kapitálové výdaje, s výjimkou výdajů kapitol Všeobecná pokladní správa a Státní dluh. Převod do rezervních fondů umožňuje správci kapitoly kdykoliv v budoucnu použít převedené prostředky na zvýšení výdajů nad rámec rozpočtu. Prostředky převedené do rezervních fondů se dále člení podle toho, na co byly před převedením rozpočtovány, a to na prostředky určené na financování programů, včetně programů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, na sociální dávky, na prostředky určené na úhrady škod způsobených pojistnými událostmi a na ostatní prostředky. Rozdělení prostředků převedených do rezervního fondu je důležité proto, že organizační složka státu je může použít pouze na tytéž účely a tytéž programy a projekty. Avšak je zřejmé, že prostředky nezařazené ani do jedné skupiny (tj. ostatní prostředky) mohou být použity bez jakýchkoliv omezení.

Zavedením možnosti převodu neutracených výdajů do rezervních fondů došlo k výraznému omezení plýtvání s veřejnými prostředky. Na konci roku 2004 převedli správci kapitol do rezervních fondů téměř 30 mld. Kč. V roce 2005 se objem převedených prostředků dále zvýšil až na 48,5 mld. Kč, tj. 5,3 % schválených výdajů státního rozpočtu neboli 1,7 % HDP. Masivní převody tak odhalily další podstatnou věc. Kapitoly systematicky nadhodnocují svoje rozpočtové potřeby, mají velké nedostatky v plánování výdajů a nejsou dostatečně zodpovědné za výkony (uskutečnění programů a projektů) a výsledky dosažené s pomocí peněz daňových poplatníků. Otázkou také zůstává, zda je ničím nepodmíněná možnost převodu nečerpaných prostředků jediným nástrojem k zamezení plýtvání na konci roku, zejména když je tak štedrá možnost převodu prostředků mezi vyspělými ekonomikami výjimečná.

Za plnění státního rozpočtu odpovídá vláda Poslanecké sněmovně. Sněmovna je o plnění rozpočtu informována prostřednictvím pravidelných zpráv o plnění státního rozpočtu. Ministerstvo financí vypracovává pololetní zprávu, čtvrtletní zprávy a měsíční zprávy.²⁹ Čtvrtletní zprávy jsou předkládány ministerstvem po skončení prvního a třetího čtvrtletí vlády. Vláda má povinnost předložit čtvrtletní zprávy Rozpočtovému výboru

Poslanecké sněmovny do konce měsíce následujícího po uplynutí kalendářního čtvrtletí. Čtvrtletní zprávy obsahují informace o vývoji příjmů, výdajů a salda státního rozpočtu za příslušné období (1. čtvrtletí, 1. až 3. čtvrtletí), vývoji státního dluhu a podrobné údaje o vývoji na účtech státní pokladny.

Po skončení pololetí předkládá vláda Poslanecké sněmovně pololetní zprávu. Ve srovnání se čtvrtletními správami je podrobnější a obsahuje širší okruh informací. Kromě plnění státního rozpočtu a vývoje státního dluhu za první pololetí zpráva hodnotí vývoj ekonomiky, vývoj veřejných rozpočtů, státních finančních aktiv, stavu státních záruk. V pololetní zprávě ministerstvo také odhaduje výsledek plnění státního rozpočtu do konce roku a v případě hrozby vzniku odchylek od schváleného státního rozpočtu podává informaci o krocích k eliminaci těchto odchylek.

Pro potřeby řízení rozpočtu a zvýšení informovanosti veřejnosti publikuje ministerstvo po skončení každého kalendářního měsíce na svých webových stránkách zprávu o aktuálním plnění rozpočtovaných příjmů a čerpání rozpočtovaných výdajů (měsíční zprávy).

HODNOCENÍ PLNĚNÍ ROZPOČTU PO SKONČENÍ ROZPOČTOVÉHO ROKU

Po skončení rozpočtového roku je možné zjistit výsledné saldo státního rozpočtu jako celoroční rozdíl příjmů a výdajů. V případě, že jsou příjmy nižší než výdaje, vzniká deficit a o jeho výši se zvyšuje státní dluh. Ne vždy však musí rozpočtový deficit vyústit v nárůst dluhu. Pokud vláda v minulosti vytvořila rozpočtové přebytky nebo inkasovala příjmy z prodeje majetku a uložila je na bankovních účtech (nebo do jiných aktiv), lze tyto zdroje, které jsou součástí tzv. státních finančních aktiv, použít k úhradě schodku. Vláda se v takovém případě nemusí za účelem úhrady deficitu zadlužit a deficit se nepromítá ve zvýšení dluhu. Způsob financování schodku – v jaké výši budou emitovány státní dluhopisy, jaká část bude financována přijetím úvěru a v jaké výši budou použita státní finanční aktiva – je součástí zákona o státním rozpočtu a rozhoduje o něm Poslanecká sněmovna. Pokud se výsledné saldo hospodaření státního rozpočtu liší od salda stanoveného v zákoně o státním rozpočtu, rozhoduje o použití přebytku nebo o úhradě schodku na návrh vlády Poslanecká sněmovna.

Již jsme se zmínili, že vláda je za plnění státního rozpočtu odpovědná sněmovně. V rámci této odpovědnosti jí předkládá státní závěrečný účet a sněmovna ho usnesením bere na vědomí. Návrh státního závěrečného účtu podává vláda sněmovně nejpozději do 30. dubna následujícího roku. Návrh vypracovává ministerstvo financí a spolupracuje při tom se správci kapitol, územními samosprávnými celky (kraji a obcemi) a státními fondy. Spolu se závěrečným účtem je předkládán také návrh na použití přebytku nebo na úhradu schodku státního rozpočtu.

Státní závěrečný účet obsahuje údaje o výsledcích rozpočtového hospodaření za uplynulý rok. Jeho obvyklá struktura je následující:

1. usnesení Poslanecké sněmovny,
2. ekonomický vývoj a veřejné rozpočty,
3. zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu,
4. zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv, státních záruk a státního dluhu,
5. zpráva o řízení státního dluhu,
6. zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu a
7. tabulková část.

K hlavním informacím obsaženým v závěrečném účtu tak patří vývoj příjmů, výdajů a salda státního rozpočtu, jednotlivých složek veřejných rozpočtů a veřejných rozpočtů jako celku, vývoj a struktura vládního dluhu, závěrečné účty kapitol zachycující plnění jednotlivých závazných ukazatelů (daných výdajových položek), závěrečné účty státních fondů, přehled o státních finančních aktivech a pasivech, přehled o státních zárukách a přehled o stavech fondů organizačních složek státu (včetně rezervních fondů).

ROZPOČTOVÝ PROCES STÁTNÍCH FONDŮ

Dosud jsme se soustředili na přípravu, projednávání a plnění státního rozpočtu. Státní rozpočet je jen jednou ze složek veřejných rozpočtů. Také ostatní složky (státní fondy, zdravotní pojišťovny, kraje a obce) tvoří své rozpočty a hospodaří podle nich. Jejich rozpočty vznikají obdobně, celý proces je jen o něco méně formalizovaný a významně méně medializovaný.

Možnost zřizovat státní fondy dávají vládě rozpočtová pravidla. Ta stanovují, že státní fondy se zřizují pro finanční zabezpečení zvlášť stanovených úkolů (např. výstavba, oprava a údržba dopravní infrastruktury) a pro hospodaření s prostředky pro tyto úkoly určenými. Státní fond lze založit pouze na základě zákona a vláda tudíž musí získat většinovou podporu sněmovny. V zákoně o každém fondu musí být uveden jeho finanční zdroj, oblasti, na něž mohou být tyto prostředky použity, a také způsob financování správních výdajů státního fondu.

Návrh rozpočtu sestavuje zpravidla fond sám. Návrh výdajů fondu musí vycházet z částek střednědobého výdajového rámce. Tím by mělo být zajištěno, že se politika fondu nedostane do rozporu se snahou vlády snižovat deficit veřejných rozpočtů. V rozpočtu fondu se odděleně sledují náklady spojené se správou fondu a výdaje skutečně vynaložené na plnění stanovených úkolů. Návrh rozpočtu je předkládán prostřednictvím ministerstva (zpravidla resortního nebo ministerstva financí) vládě vždy do 31. srpna. Lhůta pro předložení návrhu rozpočtu fondu je shodná s lhůtou pro předložení návrhu státního rozpočtu. Vláda návrh projedná, přičemž v něm může provést změny. Vládou schválený návrh rozpočtu fondu je následně předložen spolu s návrhem státního rozpočtu ke schválení Poslanecké sněmovně. Jelikož návrh zákona o státním rozpočtu musí být sněmovně předložen do konce září, vztahuje se stejná lhůta i na předložení návrhu rozpočtu fondu.

Vybrané státní fondy jsou projednávány spolu s návrhem rozpočtů kapitol v příslušných výborech Poslanecké sněmovny.³⁰ Zbývající státní fondy, tj. Státní fond dopravní infrastruktury a Státní fond rozvoje bydlení předkládají návrhy svých rozpočtů ve zvláštním režimu.

Po skončení rozpočtového roku vypracovávají fondy návrh roční účetní závěrky a výroční zprávy o činnosti fondu (tzv. výroční zpráva). Fondy předkládají zprávu ministerstvu, do jehož působnosti patří. Zpráva je projednána vládou a do 31. března musí být schválena sněmovnou. Zprávy jsou uveřejňovány v elektronické podobě na webových stránkách fondů a měly by být zpřístupněny vždy do 30. června. Závěrečné účty fondů také tvoří přílohu státního závěrečného účtu a v tomto dokumentu lze nalézt podrobné údaje o hospodaření státních fondů na jednom místě.

Rozpočtový proces se v případě státních fondů významně neliší od procesu přípravy, schvalování a kontroly plnění státního rozpočtu. Příprava státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů je dokonce integro-

vána prostřednictvím střednědobého výdajového rámce, který stanovuje celkový limit na výdaje státního rozpočtu a státních fondů, a prostřednictvím stejných lhůt pro předložení a projednání jejich rozpočtů.

Proč jsou státní fondy vůbec zakládány? Vydělení prostředků mimo státní rozpočet do tzv. státních fondů bývá odůvodňováno tím, že fondy jsou zřízeny pro plnění zvlášť stanovených úkolů, za tím účelem získávají přesně stanovené příjmy a mají možnost převádět bez jakýchkoliv omezení nevyčerpané prostředky do dalšího roku. Výdaje fondů tímto způsobem získávají oproti výdajům hrazeným ze státního rozpočtu jedno velmi významné privilegium. Nemusí soutěžit s ostatními výdajovými programy státního rozpočtu a každoročně obhajovat právo na svou existenci. Státní fondy by tak měly být zřizovány pouze ve výjimečných případech a pro výdajové priority, které nelze uspokojivě zajistit ze státního rozpočtu.

5. HLAVNÍ PROBLÉMY ROZPOČTOVÉHO PROCESU ČR

V předchozích kapitolách jsme popsali strukturu veřejných rozpočtů a průběh rozpočtového procesu v ČR. Upozornili jsme se na význam formálních a neformálních institucí pro rozpočtovou disciplínu a efektivní nakládání s veřejnými prostředky. Česká republika se může pyšnit poměrně rozvinutými formálními institucemi (víceleté rozpočty, požadavky na dodržování plánovaného salda, monitorování plnění rozpočtu), ale zaostává v oblasti jejich implementace a dodržování. V dalším textu se zaměříme blíže na některé palčivé problémy rozpočtového procesu.

NÍZKÁ ROZPOČTOVÁ KULTURA A NEÚCTA K PRAVIDLŮM

Rozpočtová pravidla České republiky nezavazují vládu k žádným konkrétním fiskálním cílům (zejména v podobě salda veřejných rozpočtů).

Výsledky hospodaření závisí na fiskální disciplíně vlády. Je na jejím uvážení, s jakým saldem veřejných rozpočtů se rozhodne hospodařit. Jelikož lze v chování vlád vystopovat deficitní výchylku (sklon k expanzivní fiskální politice doprovázené rozpočtovými schodky), je dobré legislativně omezit prostor pro zadlužování. Na nadnárodní úrovni takové limity existují v podobě fiskálních pravidel Evropské unie. Ta členské země zavazují k tomu, aby deficit veřejných rozpočtů nepřekročil 3 % hrubého domácího produktu (HDP) a dluh byl nižší než 60 % HDP. Jedná se o limitní hodnoty, jejichž neplnění může vést až k uplatnění sankcí. Ve střednědobém horizontu by měly členské země dokonce mířit k vyrovnaným rozpočtům.³¹ Tyto fiskální cíle nejsou samoučelné, neboť mají zajistit zdravé veřejné finance a dlouhodobě udržitelný hospodářský růst. Bylo by proto dobré, kdyby také národní legislativa definovala střednědobé rozpočtové cíle. Ty by měly být konzistentní s fiskálními pravidly Evropské unie, ale současně by měly umožňovat vyšší flexibilitu s ohledem na domácí specifika.

I když národní legislativa neobsahuje pro vládu závazné rozpočtové cíle, byl do rozpočtového procesu zaveden institut závazných výdajových rámců. Ty představují spojovací článek (operativní kritérium) mezi výdajovými politikami ministerstev a snahou snižovat rozpočtové schodky. Zavedení závazných výdajových rámců schválila v roce 2004 vláda a následně i obě komory parlamentu. Přesto vláda překračováním výdajových rámců porušuje zákon o rozpočtových pravidlech. Při přípravě návrhu státního rozpočtu na rok 2005 činilo překročení pouze několik miliard (2,5 mld. Kč na úrovni státního rozpočtu), avšak ve státním rozpočtu na rok 2006 dosáhlo už více než 20 mld. Kč. Nedodržování výdajových rámců bez zjevných důvodů, navíc v období neschopnosti ministerstev efektivně použít přidělené rozpočtové prostředky v řádu desítek miliard korun (viz kapitola „Rezervní fondy – příležitost a hrozba“), svědčí o velmi nízké úctě k zákonům a malé fiskální disciplíně. Rozpočtové schodky a zadlužení budoucích generací je tak vyšší, než by mohlo být při respektování domácích pravidel. To se v dlouhodobějším horizontu může projevit i potížemi při plnění fiskálních pravidel EU.

Neúcta k pravidlům se projevuje i v drobnostech. Novela rozpočtových pravidel po letech každoroční improvizace zavedla přesný časový harmonogram pro přípravu výdajových rámců a návrhu státního rozpočtu (viz kapitola „Příprava návrhu státního rozpočtu“). Ten měl umožnit hladký průběh

přípravy rozpočtu, včasnou identifikaci a řešení problémů. Během krátké existence nových pravidel pro přípravu rozpočtu se ale nepodařilo uvedený harmonogram naplnit. Např. v roce 2005 došlo ke skluzu již na začátku procesu poté, co ministerstvo financí předložilo vládě návrh výdajového rámce. Vláda ho měla projednat do konce dubna, avšak odmítla se jím zabývat. Návrh rozpočtu tak byl jako v letech předchozích lepen na poslední chvíli na přelomu srpna a září. Výsledkem bylo kritizované překročení výdajových rámců. Pokud by vláda respektovala lhůty určené rozpočtovými pravidly, byl by dostatek času na navržení, přípravu a projednání opatření umožňujících výdajové rámce dodržet.

Ze systémového hlediska je ještě více zarážející, že se porušování zákona nestalo předmětem zájmu médií a opozičních politiků. Na vládu fakticky nebyl vyvinut tlak, který by ji nutil obhájit potřebnost překročení výdajových rámců a vyššího zadlužování. Buď je rozpočtová tematika natolik nezajímavá, nebo si této skutečnosti nikdo nevšiml. V každém případě je namístě otázka, zda podoba a způsob zveřejňování rozpočtové dokumentace jsou dostatečně transparentní a srozumitelné veřejnosti.

TRANSPARENTNOST A SROZUMITELNOST ROZPOČTOVÉ DOKUMENTACE – ČAS NA ZMĚNU

Transparentní a srozumitelná rozpočtová dokumentace je podmínkou účinné kontroly hospodaření vlády se svěřenými prostředky. V této souvislosti máme na mysli především kontrolu ex ante, tedy prověření, zda vláda navrhuje skutečně potřebné výdajové politiky a zda příliš vysokými výdaji zbytečně nezatěžuje občany vysokými daněmi. Tradičně se taková kontrola odehrává na půdě Poslanecké sněmovny, která projednává návrh zákona o státním rozpočtu. Jelikož je ale Poslanecká sněmovna většinou ovládaná poslanci vládní strany (popř. koaličních stran), může být taková kontrola nedostatečná. Poslanci vládních stran nebudou útočit na vlastní vládu. Hlavní slovo tak má opozice, ale ta může být snadno přehlasována. Důležitá je proto úloha veřejnosti, jejíž názor formují média. Aby mohla veřejnost prostřednictvím médií ovlivňovat sestavování státního rozpočtu, musí být rozpočtová dokumentace jasná a srozumitelná.

Rozpočtová pravidla požadují, aby ministerstvo financí zveřejnilo zákon

o státním rozpočtu na svých webových stránkách.³² Například zákon o státním rozpočtu na rok 2006 tvoří dvě strany textu a téměř 130 stran příloh, přičemž většinu představují tabulkové přílohy. Z vlastního zákona o státním rozpočtu si laická veřejnost stěží může utvořit představu o rozpočtové politice vlády, jejích prioritách a efektivitě nakládání s veřejnými prostředky. Takový dokument je nedostatečný i pro členy vlády a poslance. Proto ministerstvo financí zpracovává podrobnou rozpočtovou dokumentaci, která obsahuje předpokládaný makroekonomický vývoj, z něho vycházející odhad daňových příjmů, komentář k hlavním příjmovým a výdajovým položkám státního rozpočtu, informace o hospodaření ostatních složek veřejných rozpočtů, vývoji státního dluhu a finančních aktiv. Dokumentace k návrhu státního rozpočtu na rok 2006 předložená do Poslanecké sněmovny se skládala z osmi sešitů a počet stran se včetně tabulek blíží osmi stům. Vedle návrhu státního rozpočtu je předkládán i střednědobý výhled státního rozpočtu a střednědobé výdajové rámce, což v roce 2005 zabíralo cca 80 stran textu.

Podrobná dokumentace k návrhu státního rozpočtu ale není běžně dostupná na webových stránkách a veřejnost tak má značně ztížený přístup k informacím o podobě návrhu rozpočtu. Bylo by proto vhodné zveřejňovat dokumentaci v okamžiku předložení návrhu rozpočtu do Poslanecké sněmovny na internetu. Tím by se zajistil široký přístup veřejnosti k návrhu rozpočtu v době jeho projednávání v Poslanecké sněmovně a otevřela možnost k jeho ovlivnění. Změnit by se měl i obsah a forma rozpočtové dokumentace. Současná dokumentace je na jedné straně příliš detailní, na druhou stranu v ní řada důležitých informací chybí (viz také první část publikace, kapitola „Veřejné výdaje: problémy s průhledností“).

Rozpočtovou dokumentaci v současnosti tvoří stovky stran textu doprovázené stovkami tabulek. Informace jsou roztržštěné na mnoha místech a vyzná se v nich jen pár zaměstnanců ministerstva financí. Naopak chybí přehledné a ucelené informace, které by sdělovaly, proč vláda navrhla takové a takové saldo, jaký je zamýšlený dopad rozpočtu na reálnou ekonomiku, jaké jsou priority vlády a v kterých příjmových a výdajových položkách se tyto priority promítají, jaké veřejné služby a v jaké kvalitě zajistí jednotlivá ministerstva z přidělených prostředků atd. Současný rozpočet se soustředí pouze na vstupy (objem výdajů) a naprosto opomíjí výstupy (rozsah a kvalitu služeb, které jsou prostřednictvím daných výdajů poskytnuté). Podoba rozpočtové dokumentace je na první pohled nepřátelská –

nejednotná a vizuálně nepovedená grafická úprava, stovky tabulek s množstvím čísel často bez jasného obsahu.

V rozpočtu navíc chybí některé údaje, bez kterých nelze posoudit dopad rozpočtové politiky na různé společenské skupiny. Například vlády často volí místo přímých výdajů tzv. daňové výdaje. Jedná se např. o slevy na dani na děti, pro studenty, zdravotně postižené občany, odčitatelné položky v podobě úroků z hypotéčních úvěrů, penzijního připojištění, daňové zvýhodnění vědy a výzkumu apod. Jedná se o skryté výdaje. Zavedení daňových výdajů totiž snižuje daňové výnosy a vláda jejich pokles musí financovat zvýšením jiných daní. Stejného výsledku by bylo dosaženo, pokud by vláda přímo zvýšila výdaje na dané účely. Jediným rozdílem je, že výši daňových výdajů nikdo přesně nezná a tak zůstává utajeno, kdo z nich má jaký užitek. Rozpočet by proto měl obsahovat i odhad daňových výdajů. Jen tak je možné posoudit, zda nelze stejného efektu dosáhnout hospodárnějším způsobem. Obdobně byly v minulosti skrývány výdaje na tzv. státní záruky. Dnes již ministerstvo financí poskytuje informace o jejich objemu a nákladech s nimi spojených. Rozkrytí státních záruk nakonec vedlo k tomu, že se jejich poskytování silně omezilo. Ke stejnému výsledku by mohlo vést i pravidelné vyhodnocování daňových výdajů.

Rozpočtové dokumentaci by pomohlo, kdyby se omezil počet stran a rozsah sledovaných ukazatelů. Na úvod rozpočtové dokumentace by měl být zařazen souhrnný materiál, který by přehledně a stručně sumarizoval koncepci rozpočtové politiky vlády na příslušné období, hlavní vládní priority a jak se tyto priority promítají v příjmech a výdajích státního rozpočtu. Rozpočtová dokumentace by mohla být doplněna o některé další informace, například o zprávu o daňových výdajích a zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. K tomu, aby dokumentace poskytovala informace o zajišťovaných službách a jejich kvalitě, by byla nutná změna rozpočtování a přechod k programovému a výkonově orientovanému rozpočtování. Dokumentace by si také zasloužila zlepšit a sjednotit grafické provedení. Inspirovat se lze zejména v anglosaských zemích, za zmínku stojí rozpočtová dokumentace Velké Británie.³³

Podobnými neduhy trpí i státní závěrečný účet, který má stěžejní význam pro ex post kontrolu. Nepodává informaci, co stát za peníze daňových poplatníků pořídil. Pouze vyčísluje, kolik prostředků se vynaložilo na nejružnější výdajové tituly. To, zda vynaložení prostředků přispělo ke splnění vládních

priorit a zajištění slibovaného objemu veřejných služeb, ale zůstává skryto. Navíc neschválení státního závěrečného účtu (tj. vyjádření nesouhlasu s hospodařením vlády Poslaneckou sněmovnou) nemá faktické dopady na její budoucí činnost a hospodaření s veřejnými prostředky. Rozpočtová pravidla neobsahují žádné sankce v případě, že sněmovna neschválí závěrečný účet. Poslanecká sněmovna například neschválila státní závěrečný účet za roky 2000 a 2001, přesto vláda nezměnila svoji rozpočtovou politiku a do roku 2003 předkládala návrhy rozpočtu se stále většími schodky.

NÍZKÁ ODPOVĚDNOST SPRÁVCŮ KAPITOL ZA HOSPODAŘENÍ KAPITOLY A KVALITU POSKYTOVANÝCH SLUŽEB

Rozpočtování v České republice je založeno na inkrementálním přístupu. Správci kapitol při každoročním boji o rozpočtové prostředky stavějí své požadavky na minulém rozpočtu a požadují jeho navýšení zohledňující cenový vývoj, růst ekonomické výkonnosti a nové politiky vlády. Dochází tak k automatickému nárůstu výdajů kapitol. V takovém systému je obtížné hledat prostor pro úspory, které by umožnily vládě financovat její priority nebo přispěly ke snížení deficitu veřejných rozpočtů a zadluženosti.

V rozpočtovém systému chybí nástroje k vyhodnocování efektivnosti veřejných výdajů, tzn. nástroje k posouzení, zda jsou veřejné služby poskytovány v odpovídajícím objemu, kvalitě a za přiměřenou cenu. To je nevýhodné zejména pro ministerstvo financí, které je zodpovědné za přípravu státního rozpočtu. Nemůže posoudit, které kapitoly by měly být finančně posíleny a které naopak kráceny. V případě nutnosti úspor jsou často jediným řešením plošné škrtky, které dopadají na všechny kapitoly stejně. V konečném důsledku se stává současný rozpočtový systém nevýhodný i pro ty správce kapitol, kteří s přidělenými prostředky nakládají hospodárně.

Na potřebu změnit rozpočtový systém upozorňovalo ministerstvo financí naposledy v roce 2003 v Koncepci reformy veřejných financí.³⁴ Zde navrhovalo přejít na programovou strukturu rozpočtu, zavést systém výkonově orientovaného rozpočtování a posílit manažerské odpovědnosti správců kapitol za dosažené výkony a výsledky. Systém programového rozpočtování by zvýšil srozumitelnost rozpočtu. Z rozpočtové dokumentace by bylo možné vyčíst, na jaké výdajové politiky budou veřejné prostředky určeny.

Každému programu by bylo možné přiřadit výkony a cíle, jichž má být dosaženo, a definovat ukazatele pro měření výkonů a výsledků a kontrolu jejich plnění. Na základě ukazatelů by bylo možné hodnotit, které programy vedou k dosažení cílů a které nikoliv. Úspěšné programy by mohly být finančně posíleny a naopak neúspěšné programy utlumeny. Trvání některých programů by mělo být časově omezené. Po uplynutí stanovené doby by příslušné ministerstvo mohlo požádat o obnovení programu, kterou by ale muselo doložit údaje o efektivitě daného programu.

Změna rozpočtování, zejména zavedení ukazatelů pro měření výkonů a výsledků, je důležitá i na dalších úrovních veřejných rozpočtů. Obrovský potenciál pro zvýšení efektivnosti se skýtá na úrovni obcí a krajů. S využitím ukazatelů lze porovnávat objem, kvalitu a především cenu poskytovaných veřejných služeb mezi jednotlivými obcemi a kraji. Tímto způsobem lze relativně snadno identifikovat, které obce a kraje poskytují veřejné služby ve špatné kvalitě a příliš drahé, a zjednat nápravu.

Zavádění moderních metod rozpočtování je pomalé a váhavé, protože nemá dostatečnou podporu na úrovni vlády. Nedostatek podpory je logický, protože přechod na programové a výkonově orientované rozpočtování vyžaduje od ministerstev a správců kapitol významnou změnu přístupu. Ministři a ostatní správci kapitol získají větší nezávislost při použití rozpočtových prostředků. Současně se ale zvýší jejich manažerská odpovědnost za rozsah a kvalitu veřejných služeb. A právě vyšší odpovědnost a manažerská náročnost takové zásadní změny rozpočtování se, vedle nedostatečného tlaku veřejnosti, zdají být hlavní příčinou, proč se dodnes nepodařilo implementovat nové metody rozpočtování v praxi.

Zachování současného systému je pro správce kapitol výhodné i z jiného úhlu pohledu. Umožňuje jim nadhodnocovat skutečné rozpočtové potřeby, aniž by se museli zodpovídat ze špatného plánování a z nezajištění daných výkonů a výsledků. Toto chování se navíc vyplatí. O prostředky, které nedokáže ministerstva utratit, neprijdou. Mají možnost jejich plného a ničím neomezeného převodu do rezervních fondů. Podobně se chovají i státní fondy (zejména Státní fond dopravní infrastruktury). V posledních letech byly jejich výdaje na konci roku významně nižší než schválený plán výdajů. Motivem pro nadhodnocování rozpočtů a špatné plánování je snaha zajistit si dodatečné prostředky (např. podílem na privatizačních příjmech, dotací ze státního rozpočtu nebo vyšším podílem na sdílených daních).

REZERVNÍ FONDY - PŘÍLEŽITOST A HROZBA

Zkušenosti České republiky s fungováním tzv. rezervních fondů (blíže kapitola „Implementace a plnění státního rozpočtu“) jsou rozporuplné. Do roku 2004 nebylo možné převádět nerealizované výdaje do následujících let. To vedlo k plýtvání s veřejnými zdroji, protože správci kapitol se na konci roku snažili utratit přidělené prostředky za každou cenu. Obranou proti plýtvání byla novelizace rozpočtových pravidel, která umožnila převádět neutracené prostředky do rezervních fondů. Toto ustanovení se vztahuje na veškeré výdaje, běžné i kapitálové, s výjimkou výdajů kapitol Všeobecná pokladní správa a Státní dluh.

Tento krok omezil plýtvání a díky převodu nerealizovaných výdajů vykazaly veřejné rozpočty v roce 2004 a 2005 deficit výrazně nižší než plánovaný. Avšak cena za štedrá pravidla je vysoká. Ministerstvo financí ztratilo kontrolu nad nemalým objemem rozpočtových prostředků a zhoršila se jeho schopnost plánovat saldo rozpočtu. Na konci roku 2004 převedli správci kapitol do rezervních fondů téměř 30 mld. Kč. V roce 2005 se objem převedených prostředků dále zvýšil až k 50 mld. Kč. Prostředky v rezervních fondech mohou být kdykoliv v budoucnu použity ke zvýšení výdajů nad rámec rozpočtu. Budoucí deficit proto mohou být vyšší než plánované. Masivní převody odhalily, že kapitoly systematicky nadhodnocují své rozpočtové potřeby, mají nedostatky v plánování výdajů a chybí jim zodpovědnost za dosažené výkony a výsledky.

Ze systémového hlediska je nejzávažnější, že současná pravidla pro tvorbu rezervních fondů přímo motivují k nadhodnocování rozpočtových potřeb a navyšování odhadů mandatorních výdajů. Motivy pro nafukování rozpočtových potřeb existovaly i v minulosti, avšak nikoliv v oblasti mandatorních výdajů. Ukažme si to na příkladu výdajů na důchody. Každý rok musí ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) pro návrh státního rozpočtu odhadovat vývoj výdajů na důchody v následujícím rozpočtovém roce. Výdaje na důchody závisí na celé řadě veličin, zejména na počtu nově přiznaných důchodů, počtu zaniklých důchodů, valorizaci důchodů, struktuře nově přiznaných důchodů a jejich výši. Tyto veličiny nejsou dopředu známe a musí se odhadovat (modelovat). Pokud by MPSV podhodnotilo výdaje na důchody, muselo by hledat úspory ve vlastním rozpočtu nebo žádat o dodatečné prostředky ministerstvo financí, vládu nebo rozpočtový

výbor. Bezpečnější je proto výdaje na důchody nadhodnotit, přičemž nadhodnocení o několik mld. Kč u tak velké položky nelze prakticky prokázat. Do roku 2004 nemělo MPSV z nadhodnocení velký užitek, neboť nečerpané prostředky na konci roku propadly. Za současných podmínek si ale může prostředky, o které nadhodnotilo odhad výdajů, převést do rezervních fondů a v budoucnu je kdykoliv použít na jakékoliv dodatečné výdaje v sociální oblasti. Příklad výdajů na důchody byl zvolen pro svou názornost, stejné riziko existuje u kteréhokoliv mandatorního výdaje. Ministerstvo financí přitom může jen obtížně ověřit správnost odhadu a prostředky na mandatorní výdaje mohou správci kapitol snadno obhájit. Za současných podmínek je pro správce kapitol nejvýhodnější strategií nadhodnocovat mandatorní výdaje.

Stávající pravidla upravující tvorbu rezervních fondů jsou více než štedrá a představují značná rizika pro budoucí fiskální disciplínu. Při absenci programového rozpočtování je možnost převodu běžných výdajů do následujících let jen stěží obhajitelná. Ještě problematičtější je možnost převodu nerealizovaných mandatorních výdajů (zejména sociálních). Tyto výdaje musí stát hradit ze zákona a neexistuje důvod, proč by se rozdíl mezi jejich rozpočtovanou a skutečnou hodnotou (navíc způsobený nepřesným odhadem) měl převádět do rezervních fondů. Naproti tomu existují důvody pro převod prostředků u kapitálových výdajů (investic). Má-li se například investice ve výši 1,2 mil. Kč realizovat během příštích tří let ve stejných ročních částkách (0,4 mil. Kč) a dojde-li k ročnímu skluzu v její realizaci, je pro zajištění jejího financování vhodné umožnit převod plánovaných, ale nerealizovaných, výdajů (ve výši 0,4 mil. Kč) do dalších let. Investice se tak v tomto případě uskuteční během dvou let, přičemž roční částky se zvýší např. o 0,2 mil. Kč a k financování zvýšených výdajů (oproti střednědobému výhledu) bude sloužit vytvořený rezervní fond.

V zahraničí není možnost stoprocentního převodu nerealizovaných výdajů běžná. Z dostupných informací³⁵ vyplývá, že z původních členských zemí EU pouze ve třech existuje neomezená možnost převodu (Belgie, Dánsko a Velká Británie). V ostatních zemích je tato možnost výrazně omezena a v některých je úplně vyloučena.³⁶ Nejčastěji se uplatňují omezení, kdy možnost převodu je limitována (např. ve Švédsku 3 % rozpočtované částky, ve Francii 10 %, v Nizozemí 1 % rozpočtu), vztahuje se pouze na investiční výdaje (Německo, Španělsko) nebo je podmíněna souhlasem ministerstva

financí (Rakousko, Německo). Běžně se možnost převodu omezuje pouze na tzv. diskreční výdaje, tj. výdaje nemající podobu mandatorních výdajů.

Stěžejní otázkou je, jak změnit stávající systém tvorby rezervních fondů, aby byly zachovány jeho výhody (obrana proti plýtvání na konci roku) a omezeny jeho nevýhody (ztráta kontroly nad rozpočtovým hospodařením, silné incentivy pro nadhodnocování výdajů kapitol). Možnost plného a nepodmíněného převodu klade vysoké nároky na kontrolu návrhů rozpočtu jednotlivých kapitol ministerstvem financí, aby nedocházelo k jejich nadhodnocování. Ministerstvo ale v současnosti nedisponuje potřebnými nástroji (výkonové ukazatele a ukazatele kvality služeb). Do doby, než se zavede a zakoření programové a výkonově orientované rozpočtování, by měly být převody a tvorba rezervních fondů podrobeny přísnějšímu režimu. Za minimum lze považovat zrušení možnosti převodu nečerpaných mandatorních výdajů a podmínění ostatních převodů souhlasem ministerstva financí. Souhlas ministerstva může být udělen například na základě zdůvodnění, proč nebyl rozpočet výdajů vyčerpán. Ministerstva, která nebudou schopna situaci věrohodně vysvětlit, přijdou o možnost tvorby rezervních fondů. Možnost převodu nerealizovaných kapitálových výdajů (a výdajů spolufinancovaných z rozpočtu EU) by měla být zachována. Po zavedení programového rozpočtování, včetně výkonových indikátorů, lze uvažovat o rozšíření okruhu převoditelných výdajů na všechny diskreční výdaje bez nutnosti explicitního souhlasu ministerstva.

POSTAVENÍ PARLAMENTU V ROZPOČTOVÉM PROCESU, PRAVOMOCI POSLANCŮ A PORCOVÁNÍ MEDVĚDA

Ve většině zemí EU má parlament právo zasahovat do návrhu rozpočtu.³⁷ Pozice parlamentu v rozpočtovém procesu se ale v jednotlivých zemích liší. Na jedné straně existují státy (Rakousko, Belgie, Lucembursko a Švédsko), ve kterých může parlament předložit svůj vlastní návrh rozpočtu nezávisle na vládě, na druhém pólu najdeme země, ve kterých nemá parlament ani právo zasáhnout do vládního návrhu rozpočtu pozměňovacími návrhy (Řecko, Irsko a Velká Británie). V některých zemích jsou rozpočtové dopady pozměňovacích návrhů omezeny do určité výše (Francie, Lucembursko) a/nebo musí být rozpočtově neutrální³⁸ (Finsko, Německo, Švédsko, Itálie). Ať

už je formální pozice parlamentu jakákoliv, jeho zásahy do vládního návrhu jsou v realitě velmi omezené (ve většině zemí nepřekračují 0,1 % HDP).

Česká republika se řadí k zemím s velmi slabou pozicí parlamentu v rozpočtovém procesu (viz kapitola „Institucionální prostředí“). Rozpočet sestavuje vláda a parlament nemá právo navrhnout vlastní rozpočet. Vládní návrh zákona o státním rozpočtu schvaluje pouze dolní komora parlamentu. Jeli-kož sněmovna v prvním čtení schvaluje příjmy, výdaje a saldo rozpočtu, nemohou poslanci svými pozměňovacími návrhy měnit jejich výši během dalšího projednávání rozpočtu. Velikost pozměňovacích návrhů tak sice není explicitně omezena, ale tyto návrhy musí být fiskálně neutrální a zvýšení jedné výdajové položky musí být kompenzováno snížením jiné výdajové položky.

Na první pohled by se mohlo zdát, že poslanci prakticky nemohou do podoby rozpočtu zasáhnout. Přesto podávají každoročně stovky pozměňovacích návrhů a velikost schválených změn se pohybuje v řádu 0,1 až 0,2 % HDP. Navzdory formálně slabé pozici sněmovny dosahují rozpočtové dopady spíše vyšší hodnoty ve srovnání s původními členskými zeměmi EU. To svým přístupem umožňuje ministerstvo financí a vláda, která schvaluje návrh rozpočtu. Pro hladší průběh schvalování rozpočtu jsou již ve vládním návrhu některé výdajové položky úmyslně nadhodnoceny. Dopředu tak dává ministerstvo a vláda k dispozici několik mld. Kč „napospas“ poslaneckým iniciativám. V prvním čtení poslanci schválí výdaje státního rozpočtu, o kterých ví, že jsou nadhodnocené. Tím se při předkládání a schvalování pozměňovacích návrhů ve druhém a třetím čtení vyhnou bolestné volbě něco za něco (výdaje na poslanecké návrhy versus škrty v jiných položkách).

Pomineme-li skutečnost, že poslanci již v prvním čtení schvalují rozpočet s výdaji, které jsou technicky vzato nadhodnocené, jsou s existencí pozměňovacích návrhů spojeny i další problémy (viz také kapitola „Projednání a schválení státního rozpočtu Poslaneckou sněmovnou“). Z těchto prostředků jsou zpravidla financovány akce lokálního významu (např. opravy a rekonstrukce sportovišť, škol, sociálních a jiných zařízení). Poslanci se tímto způsobem snaží zviditelnit svou osobu ve svém volebním obvodu. Dovedeno do důsledku, jedná se o skryté financování politických stran. Státní rozpočet navíc není určen k financování akcí lokálního významu. K tomu účelu jsou určeny rozpočty krajů a obcí, na jejichž

úrovni lze daleko lépe posoudit přínos dané akce. Nejednoznačná jsou i kritéria, na jejichž základě se o schválení pozměňovacího návrhu rozhoduje. O přidělení prostředků rozhoduje stranická příslušnost a postavení poslance, nikoliv seriózní analýza nákladů a výnosů. Realizace těchto akcí odporuje principu, že v prostředí omezených zdrojů by měly být přednostně financovány nejnaléhavější potřeby veřejného zájmu. Pokud by se totiž jednalo o naléhavé potřeby, byly by tak jako tak profinancovány ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu kraje nebo obce. Není-li tomu tak, vzniká silné podezření, že se jedná o neefektivní nakládání s veřejnými prostředky na zajištění potřeb okrajového významu.

Domníváme se, že uvedené argumenty jsou dostatečně silné na to, aby současná praxe „porcování medvěda“ byla opuštěna. Pokud nebude zrušena, měla by být alespoň omezena a doplněna o transparentní pravidla (např. maximální objem poslaneckých změn, předem stanovený mechanismus a kritéria pro přijetí návrhu).

STÁTNÍ FONDY - JE JEJICH EXISTENCE OPODSTATNĚNÁ?

V předešlých kapitolách jsme vysvětlili, že rozpočtový proces se v případě státních fondů podstatným způsobem neliší od procesu tvorby, realizace a kontroly státního rozpočtu. Obdobně jako státní rozpočet musí i rozpočet státních fondů vycházet ze střednědobého výhledu. Tím je zajištěna kontrola vlády nad vývojem výdajů nejenom státního rozpočtu, ale i podstatné části centrální vlády.

Když neexistuje rozdíl mezi rozpočtovým procesem na úrovni státního rozpočtu a státních fondů, proč nejsou výdaje státních fondů uskutečňované standardně přes kapitoly státního rozpočtu? Zpravidla jsou výdaje fondů označovány jejich představiteli za prioritní, na které by se měly sehnat prostředky vždy. Jako výhoda fondového hospodaření se také uvádí možnost převodu nevyčerpaných výdajů do dalších let. To ale nejsou uspokojivé argumenty. Převody do dalších let jsou možné i ve státním rozpočtu. Pokud jsou výdaje fondů tak naléhavé a prioritní, měly by se snadno kvalifikovat mezi výdajové priority státního rozpočtu a neměl by být problém pro tyto priority zajistit zdroje.

Nevýhody v současnosti převažují nad výhodami. Za zjevné nevýhody lze

považovat náklady na správu, které by mohly být ušetřeny při zrušení fondů a integrování jejich výdajových programů do státního rozpočtu, nižší transparentnost, neboť se rozšiřuje okruh subjektů s vlastními výdajovými zájmy, a menší veřejná kontrola. Výdaje fondů nejsou podrobeny tak důkladné diskusi jako výdaje státního rozpočtu a mají tak neopodstatněné zvýhodnění.

Dnes lze jen stěží najít přesvědčivé důvody pro existenci státních fondů. Ke zrušení státních fondů ale přes snahu ministerstva financí nedošlo. Aparát fondů zbytněl a spolu se zájmovými skupinami napojenými na rozpočet fondů se stal silnou lobbyistickou skupinou, která je schopna ovlivnit názor politiků a veřejné mínění.

ROZPOČTOVÁ STATISTIKA – HLASOVÁNÍ O NESPRÁVNÉM SCHODKU

Z důvodu členství České republiky v mezinárodních organizacích se statistika veřejných rozpočtů řídí mezinárodními standardy (viz kapitola „Struktura veřejných rozpočtů“). Avšak vláda a Poslanecká sněmovna schvalují státní rozpočet sestavený v národní metodice (viz kapitola „Rozpočtová skladba“). Přestože je klasifikační systém rozpočtové skladby podrobný, neodpovídá plně potřebám řízení veřejných financí. Příjmy a výdaje obsahují řadu položek, které mají tzv. finanční charakter a neměly by ovlivňovat rozpočtové saldo. Například příjmová strana zahrnuje splátky (dříve státem poskytnutých) půjček a příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů (např. z důvodu privatizace). Naopak do výdajů vstupují takové položky jako poskytnutí půjčky, nákup akcií a majetkových podílů apod. Podle mezinárodních standardů by tyto položky měly být součástí financování.

Zahrnutí finančních operací do příjmů a výdajů vede k nesprávnému vykazování salda. Příkladem nestandardního zachycení příjmových a výdajových operací by bylo možné najít víc. Například nerealizované výdaje převedené do rezervních fondů se účtují jako každý jiný výdaj a zvyšují rozpočtový schodek. Ve skutečnosti ale není tvorba rezervních fondů faktickým výdajem, ale pouze „odložením neutracených prostředků stranou“. Symetricky se čerpání rezervních fondů účtuje jako příjem, který zlepšuje saldo státního rozpočtu, i když se nejedná o skutečný příjem. K dvojímu účtování dochází při placení státních záruk z fondu státních záruk, čímž se uměle zvyšuje objem příjmů a výdajů a zkresluje rozpočtová statistika.

Rozpočtová skladba není dobře přizpůsobena potřebám makroekonomické analýzy a není ani ideálním nástrojem řízení rozpočtu. Ministři a poslanci se tak rozhodují na základě nedokonalých informací. Nedokonalosti rozpočtové skladby na druhou stranu umožňují opticky vylepšovat saldo státního rozpočtu. Příkladem jsou manipulace s úhradou ztráty Konsolidační banky, později České konsolidační agentury. Oddálením úhrady ztrát došlo nejednou k optickému zlepšení salda (i když bylo zřejmé, že dříve či později ztráty budou muset být uhrazeny a zatíží výdaje státního rozpočtu). Obdobnou funkci plnily i příjmy z privatizace, které byly do státního rozpočtu převáděny formou dotací z Fondu národního majetku. Tyto příjmy uměle vylepšovaly saldo státního rozpočtu a umožňovaly jeho hladší schválení ve sněmovně.³⁹

Ministerstvo financí se snažilo překonat výše uvedené problémy tím, že upravovalo saldo veřejných rozpočtů o finanční operace a dotace transformačním institucím (zejména ztráty ČKA). Tím se sice zlepšil ekonomický obsah vykazovaného rozpočtového salda a jeho použitelnost pro rozhodování, zároveň to však omezilo transparentnost. Poslanci dále hlasují o saldu státního rozpočtu vykazovaném v souladu s rozpočtovou skladbou, které je zkreslené uvedenými operacemi. Vedle toho ministerstvo publikuje upravené saldo rozpočtu. Nezasvěcený pozorovatel pak tápe, které z těchto sald je to „pravé“. Čistým řešením by proto bylo přizpůsobení rozpočtové skladby nárokům na řízení veřejných financí.

6. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Jako hlavní problémy českých veřejných financí jsme identifikovali následující:

- Nízká fiskální kultura a mezery v neformálních institucích. To se projevuje nedodržováním vnitřních právních norem (rozpočtová pravidla). Rozpočtový proces se vyznačuje slabým postavením parlamentu, který je při kontrole rozpočtu prakticky impotentní. Pozice ministra financí

při prosazování návrhu rozpočtu na vládě je tradičně velmi slabá. Ministři financí jsou zpravidla přehlasováni koalicí ostatních ministrů, kteří stupňují své výdajové požadavky.

- Slabé postavení při sestavování návrhu a kontrole plnění státního rozpočtu se poslanci snaží kompenzovat množstvím pozměňovacích návrhů při projednávání rozpočtu, tzv. „porcování medvěda“. Jedná se o skryté financování politických stran. Státní rozpočet navíc není určen k financování akcí lokálního významu. Nejednoznačná jsou i kritéria, na jejichž základě se o schválení pozměňovacího návrhu rozhoduje.
- Vysoký podíl mandatorních výdajů. Politikům sice nechybí odvaha je zvyšovat, ale vůle snížit jejich podíl na celkových výdajích rozpočtu se blíží nule. Jejich podíl na celkových výdajích proto v čase roste. Při vysokém podílu mandatorních výdajů k výdajovým úsporám a restrukturalizaci výdajů zpravidla zbývá méně než 5 - 10 % z celkových výdajů. Vládní politici se pak brání, že „rozpočet nelze sestavit lépe“. Tím se ale usvědčují z neschopnosti nebo neochoty plánovat výdaje ve střednědobém horizontu.
- Nerespektování rozpočtových pravidel, zejména nerespektování závaznosti výdajových rámců a nedodržování lhůt pro přípravu návrhu státního rozpočtu.
- Štědrá pravidla pro tvorbu rezervních fondů, která představují značná rizika pro budoucí fiskální disciplínu. Současná pravidla pro tvorbu rezervních fondů přímo motivují k nadhodnocování rozpočtových potřeb a navyšování odhadů mandatorních výdajů. Při absenci programového rozpočtování je možnost převodu běžných výdajů do následujících let jen stěží obhajitelná. Ještě problematičtější je možnost převodu nerealizovaných mandatorních výdajů (zejména sociálních).
- Masivní převody do rezervních fondů odhalily, že kapitoly systematicky nadhodnocují své rozpočtové potřeby, mají velké nedostatky v plánování výdajů a nejsou dostatečně zodpovědné za výkony a výsledky dosažené s pomocí peněz daňových poplatníků.
- V rozpočtovém systému chybí nástroje k vyhodnocování efektivnosti veřejných výdajů, tzn. nástroje k posouzení, zda jsou veřejné služby poskytované v odpovídajícím objemu, kvalitě a za přiměřenou cenu.
- Existence státních fondů je stěží obhajitelná. Za zjevné nevýhody lze považovat náklady na správu, které by mohly být ušetřeny při zrušení

fondů a integrování jejich výdajových programů do státního rozpočtu, nižší transparentnost, neboť se rozšiřuje okruh subjektů s vlastními výdajovými zájmy, a menší veřejná kontrola. Výdaje fondů nejsou podrobeny tak důkladné diskusi jako výdaje státního rozpočtu a získávají tím neopodstatněné zvýhodnění.

- Rozpočtová skladba neodpovídá potřebám moderního řízení veřejných financí. Zahrnuje do příjmů a výdajů finanční položky, čímž zkresluje saldo rozpočtu.
- Složitá a uživatelsky nepřívětivá rozpočtová dokumentace. Chybí přehledné a ucelené informace, které by sdělovaly, proč vláda navrhla takové a takové saldo, jaký je zamýšlený dopad rozpočtu na reálnou ekonomiku, jaké jsou priority vlády a v kterých příjmových a výdajových položkách se tyto priority promítají, jaké veřejné služby a v jaké kvalitě zajistí jednotlivá ministerstva z přidělených prostředků atd.

Na základě identifikace problematických míst jsme dospěli k následujícím doporučením:

- Posílit závaznost koaličních dohod stanovujících cílové saldo a posílit postavení ministra financí při vymáhání těchto dohod na vládě. Nepřipustit požadavky výdajových ministerstev na zvýšení rozpočtu před dosažením shody o výši schodku. Vláda by se měla nejprve shodnout na saldu rozpočtu a teprve potom by mohl probíhat regulérní boj mezi výdajovými ministry o to, kdo s ohledem na vládní priority získá větší rozpočtový přírůstek.
- Opustit současnou praxi „porcování medvěda“. Pokud nebude zrušena, měla by být alespoň omezena a doplněna o transparentní pravidla (např. maximální objem poslaneckých změn, předem stanovený mechanismus a kritéria pro přijetí návrhu).
- Dodržovat závazné výdajové rámce a v rozpočtové praxi zvýšit význam střednědobého výhledu. Střednědobý výhled sice má podle rozpočtových pravidel ústřední roli v rozpočtovém procesu a je závazným východiskem pro přípravu návrhu rozpočtu, ale v rozpočtové praxi mu není věnována odpovídající pozornost.
- Zvýšit respekt k rozpočtovým pravidlům jako základní rozpočtové normě a tam, kde to lze, zavést sankce za nedodržování. Např. při respektování lhůt určených v procesu sestavování rozpočtu by byl dostatek

času na návrzení, přípravu a projednání opatření umožňujících dodržet výdajové rámce.

- Zpřísnit pravidla pro tvorbu rezervních fondů. Možnost převodu nečerpaných prostředků by měla být zachována pouze v případě kapitálových výdajů (a výdajů spolufinancovaných z rozpočtu EU). Pro převod diskrečních výdajů by byl nutný souhlas ministerstva financí. Po zavedení programového rozpočtování, jehož prostřednictvím získá ministerstvo potřebné nástroje hodnocení efektivity (výkonové ukazatele a ukazatele kvality služeb), lze uvažovat o rozšíření okruhu převoditelných výdajů na všechny diskreční výdaje bez nutnosti explicitního souhlasu ministerstva.
- Okamžitě zrušit možnost převodu nečerpaných mandatorních výdajů.
- Urychlit zavádění moderních metod rozpočtování (výkonově a výsledkově orientované rozpočtování).
- Integrovat státní fondy do příslušných kapitol státního rozpočtu.
- Přizpůsobit rozpočtovou skladbu potřebám moderního řízení veřejných financí, zejména vyloučit finanční položky a omezit prostor pro manipulaci s rozpočtovým schodkem.
- Zlepšit a zprůhlednit rozpočtovou dokumentaci, včetně zveřejňování podrobné rozpočtové dokumentace před jejím projednáváním v Poslanecké sněmovně.

POZNÁMKY

1. Saldem, jak bude vysvětleno později (viz kapitola „Základní ukazatele veřejných rozpočtů ČR“), se rozumí rozdíl mezi příjmy a výdaji. Pokud jsou příjmy nižší než výdaje, vzniká deficit nebo též schodek. V opačném případě, kdy příjmy převyšují výdaje, hovoříme o přebytku. Saldo příjmů a výdajů je ostře sledovanou veličinou, protože má úzký vztah k vládnímu dluhu.
2. Krejdl A., Schneider O. (2000) nebo Bezděk V., Dybzak K., Krejdl A. (2003).
3. Např. Hallerberg M., Strauch R., von Hagen J. (2001).
4. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících předpisů.
5. Fragmentací máme na mysli rozdrobení veřejných rozpočtů na množství jednotek (např. velký počet státních fondů, příspěvkových organizací nebo speciálních účtů) a autonomií rozumíme nezávislost těchto jednotek při sestavování rozpočtu (tj. samostatné rozhodování o výdajových prioritách, rozpočtovém saldu apod.).
6. Von Hagen J., Hallet A. H., Strauch R. (2001).
7. To se snaží poslanci kompenzovat předkládáním stovek pozměňovacích návrhů v rámci druhého čtení návrhu zákona o státním rozpočtu (tzv. porcování medvěda). Ministerstvo financí a vláda na tyto iniciativy zpravidla dopředu myslí a v rozpočtu pro tyto účely skrývají rezervu v řádu několika mld. Kč.
8. Např. Makroekonomická predikce ČR, sešit Hospodaření veřejných rozpočtů v návrhu státního rozpočtu nebo sešit Ekonomický vývoj a veřejné rozpočty ve státním závěrečném účtu.
9. V metodice národních účtů se vykazují veřejné rozpočty zejména v rámci procesu fiskálního dohledu nad hospodařením členských zemí Evropské unie (např. Konvergenční program ČR).
10. Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, Senát Parlamentu ČR, Kancelář Veřejného ochránce práv, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad.
11. Úřad vlády České republiky, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, Ministerstvo obrany ČR, Ministerstvo financí ČR, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, Ministerstvo vnitra ČR, Ministerstvo životního prostředí ČR, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, Ministerstvo dopravy a spojů ČR, Ministerstvo zemědělství ČR, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR, Ministerstvo kultury ČR, Ministerstvo zdravotnictví ČR, Ministerstvo spravedlnosti ČR.
12. Bezpečnostní informační služba, Národní bezpečnostní úřad, Grantová agentura České republiky, Český telekomunikační úřad, Úřad pro veřejné informační systémy, Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad průmyslového vlastnictví, Český statistický úřad, Český úřad zeměměřičský a katastrální, Komise pro cenné papíry (od 1. 4. 2006 integrována do České národní banky), Český báňský úřad, Energetický regulační úřad, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Akademie věd České republiky, Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání, Správa státních hmotných rezerv, Státní úřad pro jadernou bezpečnost.
13. K 1. lednu 2006 byl zrušen Státní fond pro zúrodnění půdy.
14. Mzdy a platy zaměstnanců PO jsou ve standardu GFS 1986 součástí běžných transferů (dotace PO), mzdy a platy lékařů a zdravotnického personálu jsou zachyceny v transferech obyvatelstvu (výdaje zdravotních pojišťoven, které hradí služby zdravotní péče pro obyvatelstvo).
15. Např. OECD (2001) v pravidelném přehledu odhaduje, že pokud by se vláda držela valorizace důchodů z roku 1991, neměnila v čase valorizační schéma a neuchylovala se ke štedřejší valorizaci, než jí ukládá zákon, byly by výdaje v roce 2000 o více než 50 mld. Kč nižší než skutečné výdaje.
16. § 5, odst. 5.
17. Záměry vlády snižovat deficit veřejných rozpočtů zpravidla vyplývají z vládního prohlášení. Střednědobá fiskální strategie snižování schodků je nejlépe popsána v konvergenčních programech zpracovávaných ministerstvem financí (http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/konvergen_programy.html).
18. Celkové výdaje se pro účely stanovení střednědobých výdajových rámců upravují v souladu s rozpočtovými pravidly o taxativně uvedené finanční operace (realizace státních záruk, návratné finanční výpomoci), které mají sice povahu peněžních výdajů, ale v národohospodářských statistikách (národní účty) nejsou považovány za výdaje snižující čisté jmění vlády v okamžiku uskutečnění úhrady.

19. § 8a, odst. 3.
20. Tuto skutečnost přiznává vláda v materiálu „Střednědobý výhled státního rozpočtu České republiky na léta 2007 a 2008“, který byl předložen Poslanecké sněmovně na vědomí v září 2005. Na str. 12 se konstatuje, že „překročení výdajového rámce státního rozpočtu v roce 2006 oproti výdajovému rámci schválenému usnesením PSP, upravenému v souladu s rozpočtovými pravidly činí 20,3 mld. Kč“. Zpráva dále uvádí důvody, proč k překročení došlo. Žádný z důvodů není ve smyslu § 8a, odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., který jediný udává taxativní výčet důvodů umožňujících překročení výdajového rámce. Překročení výdajového rámce je jednoznačně v rozporu se zákonem o rozpočtových pravidlech.
21. Čl. 42 ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
22. Dodatky k návrhu SR může vláda předložit nejpozději 15 dnů před schůzí sněmovny, na níž má dojít k prvnímu čtení zákona o SR.
23. Zákon č. 90/1995 Sb., o jednání řádu Poslanecké sněmovny.
24. Například kapitolu ministerstva práce a sociálních věcí projednává Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví. Další výbory působící při Poslanecké sněmovně jsou: Hospodářský výbor, Mandátový a imunitní výbor, Organizační výbor, Petiční výbor, Rozpočtový výbor, Ústavně právní výbor, Volební výbor, Výbor pro evropské záležitosti, Výbor pro obranu a bezpečnost, Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví, Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí, Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, Zahraniční výbor, Zemědělský výbor. Rozdělení projednání kapitol státního rozpočtu mezi výbory lze nalézt v Usnesení Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu na rok 2006 v prvním čtení na adrese: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?C=1875&T=k2002psp4u&A=1880>.
25. Např. státní rozpočet České republiky na rok 2000 schválila Poslanecká sněmovna až 3. března 2000 a publikován byl 24. března. Po dobu zhruba prvních tří měsíců roku proto platilo rozpočtové provizorium.
26. Závaznými ukazateli jsou výdaje uvedené v rozpočtu kapitoly v příloze k zákonu o státním rozpočtu. Například v kapitole ministerstva práce a sociálních věcí jsou závazným ukazatelem výdaje na důchody nebo podpory v nezaměstnanosti a řada dalších explicitně výjmenovaných výdajů.
27. Peněžní prostředky státní pokladny jsou odděleně sledovány na následujících účtech: 1) příjmových a výdajových účtech státního rozpočtu, 2) účtech státních finančních aktiv, 3) souhrnných zůstatcích na účtech finančních úřadů, 4) účtu řízení likvidity státní pokladny, popř. dále na 5) účtech mimorozpočtových prostředků organizačních složek státu (např. rezervní fondy), 6) účtech státních právnických osob a 7) účtech státních fondů.
28. Nejedná se o veškeré účty, ale pouze o účty uvedené v předešlé poznámce pod body 1) až 4), na kterých jsou soustředěny prostředky bezprostředně spojené s běžným hospodařením státního rozpočtu a prostředky spravované ministerstvem financí.
29. Všechny zprávy lze nalézt na www stránkách Ministerstva financí ČR v sekci veřejné finance, státní rozpočet na adrese http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/plneni_stat_rozp.html.
30. Státní fond životního prostředí ve Výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí; Státní fond pro zúrodnění půdy a Státní zemědělský intervenční fond v Zemědělském výboru; Státní fond kultury a Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie ve Výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu.
31. Konkrétní numerická hodnota střednědobého fiskálního cíle je stanovena na základě růstového potenciálu ekonomiky a výchozí úrovně dluhu. Do budoucna by měl střednědobý cíl reflektovat i dlouhodobou fiskální pozici, tj. citlivost veřejných financí na stárnutí populace.
32. Zákony o státním rozpočtu lze nalézt na stránce http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/zakon_o_sr.html.
33. Více na adrese: http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_06/budget_report/bud_bud06_repindex.cfm.
34. Viz webové stránky MF ČR: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/ref_verejnych_financi.html.
35. Hallerberg M., Strauch R., von Hagen J. (2001): „The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States“. Na straně 76 - 77 (tabulka 4c) jsou informace z 15 původních členských zemí.

36. Za povšimnutí stojí, že je vyloučena především v zemích s nízkou fiskální disciplínou (Řecko, Itálie, Portugalsko).
37. Hallerberg M., Strauch R., von Hagen J. (2001): „The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States“. Tabulka 2b na straně 67 - 68 podává přehled o postavení parlamentu v rozpočtovém procesu 15 původních členských zemí.
38. Pod pojmem „rozpočtově neutrální“ máme na mysli takové pozměňovací návrhy, při nichž musí být zvýšení jedné výdajové položky kompenzované snížením jiné položky, popř. zvýšením příjmů rozpočtu.
39. Příjmy z privatizace nepatří mezi standardní příjmy. Privatizací dochází pouze ke změně struktury aktiv. Stát prodejem majetkových účastí ztrácí část majetku a získává peněžní prostředky. Pokud tyto peněžní prostředky použije na financování deficitu, snižuje se čistě jmění vlády stejně, jako by si vláda na nepokryté výdaje půjčila.

LITERATURA

Allen R., Tommasi D. (2001): „Řízení veřejných výdajů“. Český překlad vydalo MF ČR v roce 2002 pro nekomerční účely.

Bezděk V., Dybczak K., Krejdl A. (2003): „Cyklicky očištěné rozpočtové saldo – metoda OECD a ESCB“.

Finance a úvěr, 2003, č. 11 - 12, s. 477 - 509.

Burns A., Yoo K. Y. (2002): „Improving the Efficiency and Sustainability of Public Expenditure in the Czech Republic“. Economics Department Working Paper ECO/WKP(2002)14, OECD, Paris.

Hallerberg M., Strauch R., von Hagen J. (2001): „The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States“. Report prepared for the Dutch Ministry of Finance, Institute of European Integration Studies.

Krejdl A., Schneider O. (2000): „Strukturální schodky veřejných rozpočtů v ČR“. Finance a úvěr, 2000, č. 3, s. 160 - 174.

Ministerstvo financí ČR (2003): Rozpočtový výhled 2003 - 2006: Koncepce reformy veřejných financí, MF ČR, Praha.

Ministerstvo financí ČR (2005): Dokumentace k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2006, MF ČR, Praha.

Ministerstvo financí ČR (2005): Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2004, MF ČR, Praha.

Ministerstvo financí ČR (2006): Makroekonomická predikce České republiky, MF ČR, Praha, duben 2006.

OECD (2001): OECD Economic Surveys, Czech Republic, OECD, Paris.

Světová banka (2001): „Enhancing the Prospects for Growth with Fiscal Stability: Public Expenditure Review“. The World Bank, Washington.

Von Hagen J., Hallet A. H., Strauch R., (2001): „Budgetary Consolidation in EMU“. Economic Papers No. 148, European Commission, DG for Economic and Financial Affairs, Brussels.

Vyhláška č. 484/2003 Sb., o rozpočtové skladbě.

Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.

Zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

Zákon č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky.

Zákon č. 241/1992 Sb., o Státním fondu České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie.

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidel územních rozpočtů.

Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

Zákon č. 5/2006 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu.

Zákon č. 543/2005 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2006.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

WEBOVÉ ODKAZY

Zákon č. 543/2005 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2006:
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/stat_rozp_23307.html

Plnění státního rozpočtu – měsíční pokladní plnění:
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/mes_poklpln.html

Plnění státního rozpočtu – čtvrtletní informace:
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/ctvrt_poklpln.html

Plnění státního rozpočtu – pololetní zpráva:
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/polo_l_poklpln.html

Plnění státního rozpočtu – státní závěrečný účet:
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/statni_zav_ucet.html

Výroční zpráva SFDI: <http://www.sfdi.cz>

Výroční zpráva SFRB: http://www.sfrb.cz/prilohy/Vyrocn_i_zprava_2004.doc

Výroční zpráva SZIF: http://www.szif.cz/irj/go/km/docs/apa/zpravy_o_fondu/tiskove_zpravy/2005/images/1121781969906_priloha.pdf

Výroční zpráva SFŽP: <http://www.sfzp.cz/cs/vyrocn-i-zpravy/>

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech:
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/zakon_o_sr_1155.html

Makroekonomická predikce: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/makro_pre.html

Konvergenční program: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/konvergen_programy.html

Usnesení k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2006 /sněmovní tisk 1128/
– první čtení: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?C=1875&T=k2002psp4u&A=1880>

Usnesení k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2006 /sněmovní tisk 1128/
– třetí čtení: <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?C=2011&T=k2002psp4u&A=2016>

Usnesení k návrhu Střednědobých výdajových rámců na léta 2007 a 2008 /sněmovní tisk 1129/ (2. prosince 2005): <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?C=2019&T=k2002psp4u&A=2015>

Usnesení k návrhu rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury na rok 2006 /sněmovní tisk 1141/
(9. prosince 2005): <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?C=2036&T=k2002psp4u&A=2041>

Usnesení k Výroční zprávě o činnosti a účetní závěrce Státního fondu dopravní infrastruktury za rok 2004 /sněmovní tisk 936/ (1. července 2005): <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?C=1797&T=k2002psp4u&A=1802>

Usnesení k Roční účetní závěrce Státního fondu rozvoje bydlení za rok 2004 a Výroční zprávě o činnosti Fondu /sněmovní tisk 939/ (1. července 2005): <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?C=1799&T=k2002psp4u&A=1804>

Usnesení k návrhu rozpočtu Státního zemědělského intervenčního fondu na rok 2006 /sněmovní tisk 1174/ (14. prosince 2005): <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?C=2053&T=k2002psp4u&A=2058>

Usnesení k návrhu rozpočtu Státního fondu rozvoje bydlení na rok 2006 /sněmovní tisk 1163/ (15. prosince 2005): <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?C=2065&T=k2002psp4u&A=2070>

Usnesení k návrhu státního závěrečného účtu České republiky za rok 2004 /sněmovní tisk 966/
(9. února 2006): <http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?C=2185&T=k2002psp4u&A=2190>

ČÁST TŘETÍ

KONTROLA VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ

JAN PAVEL

OBSAH

1 FUNKCE KONTROLY VE VEŘEJNÉM SEKTORU

Ekonomické aspekty existence veřejného sektoru	173
Problémy efektivní alokace zdrojů ve veřejném sektoru	175
Možné podoby kontroly ve veřejném sektoru	176
Problém zajištění reálných dopadů kontrolní činnosti	179

2 KONTROLNÍ SYSTÉMY V ČR

Základní prvky kontrolního systému v České republice	180
Institucionální kontrola	181
Parlament ČR	181
Nejvyšší kontrolní úřad	182
Systém finanční kontroly	184
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže	186
Laická kontrola	186

3 SOUČASNÝ STAV FUNGOVÁNÍ KONTROLNÍHO SYSTÉMU

Obecné problémy	187
Kontrola parlamentu nad státním rozpočtem	187
Mimorozpočtové fondy a jiné instituce	189
Programové financování	193
Specifické problémy	196
Výsledky kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu	196
Poznatky z kontrolní činnosti systému „finanční kontroly“	200
Výsledky kontrolní činnosti ÚOHS	202

4 ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Poznámky	204
Literatura	208
Webové odkazy	209

1. FUNKCE KONTROLY VE VEŘEJNÉM SEKTORU

EKONOMICKÉ ASPEKTY EXISTENCE VEŘEJNÉHO SEKTORU

V rámci veřejného sektoru je vynakládána značná část prostředků, které má společnost k dispozici. Ve vyspělých zemích včetně České republiky se hodnota těchto výdajů, které jsou označovány jako veřejné, pohybuje mezi 40 a 50 % HDP. To v praxi znamená, že z každé koruny, která je v ekonomice vyprodukována, mohou soukromé subjekty (domácnosti a firmy) podle svého názoru a svých preferencí utratit pouze 50 až 60 haléřů. O zbytku se rozhoduje ve veřejném sektoru – ve státní správě a samosprávě. Tato část prostředků (zdrojů) společnosti je prostřednictvím systému veřejných financí vynakládána na pokrytí určitých potřeb, které trh nezabezpečuje dle názoru politické reprezentace dostatečně. Důvodem pro tento stav je buď existence tzv. selhání trhu nebo taková distribuce příjmů a bohatství, kterou společnost neshledává jako uspokojivou. V prvním případě se jedná o důvody objektivní, které lze vysvětlit pomocí neoklasické mikroekonomické analýzy, v druhém o normativní rozhodnutí společnosti.

K selhání trhu dochází v případech, kdy není přítomen ziskový motiv (veřejné statky) nebo kdy v důsledku nepřesné definice vlastnických práv nedochází k plnému zohlednění výrobních nákladů (tzv. negativní externalita). Příkladem zde může být znečišťování životního prostředí nebo hluk z provozu kamionové dopravy. Z těchto důvodů nemají soukromé sub-

jekty dostatečnou motivaci poskytovat takové množství zboží a služeb, které by bylo optimální (v prvním případě je poskytováno množství menší a v druhém větší, než je optimální). Vláda, resp. veřejný sektor řeší většinou tento problém v oblasti externalit legislativní regulací a v případě veřejných statků jejich přímou produkcí.

Druhý důvod pro činnost veřejného sektoru je nespokojenost společnosti s určitým stavem v rozdělení bohatství a příjmů mezi lidmi. Tento důvod je do značné míry normativní a dosažení uspokojivého stavu bude v každé společnosti jiné (důvodem jsou odlišné kulturně-historické faktory). Nástrojem k dosažení spravedlivějšího rozdělení se stává redistribuce ve formě progresivního zdanění na straně jedné a sociálních dávek na straně druhé.

Z výše uvedených důvodů tedy vstupuje do procesu výroby a poskytování služeb veřejný sektor, který odebírá ve formě zdanění soukromému sektoru určitou část zdrojů, které následně využívá k plnění svých funkcí. Tyto činnosti jsou v obecné rovině prováděny bez ziskového motivu, což však s sebou přináší závažný problém. Ukazatel zisku totiž představuje univerzální nástroj pro posouzení efektivity vynaložených prostředků v sektoru soukromém. Pokud soukromý subjekt (firma nebo živnostník) dokáže transformovat vstupy (materiál, lidskou práci apod.) do formy výstupů (statků, které jsou prodávány na trhu), jejichž tržní cena je vyšší než cena spotřebovaných vstupů, znamená to, že došlo ke zvýšení užitné hodnoty a jednání bylo efektivní.

Vzhledem k tomu, že zdroje společnosti jsou omezené, je nutné je vynakládat na uspokojení těch potřeb, které jsou nejintenzivněji pocítované, resp. nejvíce preferované. V případě klasického tržního statku se tato preference projevuje ochotou lidí za něj zaplatit částku převyšující hodnotu nákladů jeho produkce. Tím dávají tyto subjekty signál nabídkové straně trhu – firmám, jaké produkty a služby mají být vytvářeny. Ta firma, která dosahuje zisku, dokazuje, že uspokojuje potřeby na vrchní části preferenční stupnice lidí. Naopak, pokud firma produkuje zboží a služby, které nejsou společností preferovány, dostává se do ztráty. To je pro ni výstraha, že alokuje prostředky neefektivně a měla by své chování změnit. Pokud to neudělá, zkrachuje a neefektivní spotřebovávání vzácných zdrojů se tak v důsledku působení trhu odstraní.

Tento srozumitelný mechanismus však v případě veřejného sektoru

chybí. Práce úředníků,¹ policie, hasičů, implementace výdajových programů či vyplácení starobních důchodů není prováděno se ziskovým motivem. Tato situace není dána pouze cíli veřejného sektoru, ale i faktem, že „produkce“ veřejného sektoru není prodávána. To však neznamená, že nelze vyjádřit přínos činnosti veřejného sektoru v penězích, tj. že nelze poměřovat vstupy a výstupy. Je to však daleko obtížnější a výsledky nejsou v řadě případů jednoznačné.

PROBLÉMY EFEKTIVNÍ ALOKACE ZDROJŮ VE VEŘEJNÉM SEKTORU

Problémem, který situaci ve veřejném sektoru z hlediska efektivní alokace zdrojů komplikuje, je, že činnosti v tomto sektoru tendují k neefektivnosti. Důvodů, které k tomu vedou, je řada. My zde upozorníme na dva nejvýznamnější: na problém byrokratického řízení a korupce.

O činnostech veřejného sektoru, včetně části týkající se výběru a rozdělování finančních prostředků, rozhodují politici prostřednictvím demokratického procesu. Jejich realizace je ale svěřena byrokracii. Zaměstnanci veřejného sektoru (byrokrati) se samozřejmě chovají stejně jako ostatní lidé, a to v tom smyslu, že maximalizují užitek a minimalizují náklady. Pokud budeme vycházet z tohoto zcela srozumitelného předpokladu, dojdeme k následujícím závěrům, které jsou obecně akceptovány většinou ekonomických škol:²

- Cílem byrokracie bude maximalizovat rozsah úřednických činností, což povede k tzv. alokační neefektivnosti byrokracie.
- Byrokratické činnosti budou realizovány neehospodárně, z čehož bude generována tzv. technická neefektivnost byrokracie.

Z hlediska efektivní alokace zdrojů je problematické, že toto neefektivní vynakládání veřejných prostředků může trvat velmi dlouhou dobu, neboť v obecné rovině nečelí veřejný sektor tvrdému rozpočtovému omezení, tj. nemůže zkrachovat. Navíc jsou jeho „zákazníci“ občané, kteří v případě nespokojenosti s jeho službami nemohou odejít ke konkurenci. Občan si například nemůže jít nechat vystavit pas do nějaké jiné firmy či si zažádat o sociální dávky na jiném úřadě. Byrokracie tak těží ze svého administrativního monopolu, přičemž její služby nemají na trhu žádné vhodné substituty.

Druhým problematickým místem v toku veřejných prostředků je korupce. Jak už bylo řečeno, jsou v rámci veřejného sektoru přerozdělovány značné zdroje společnosti, což s sebou samozřejmě nese riziko korupčního jednání na místech, kde se o jejich směřování rozhoduje. Tato místa můžeme najít jak na úrovni úředníků, tak i politiků. Stimulací ke korupčnímu jednání je fakt, že jeho náklady nenese příslušná osoba, ale daňoví poplatníci. Formy korupce mohou být velmi různorodé, od zvýhodňování spřízněných subjektů přes klientelismus až po jednoznačné převody prostředků z veřejných fondů na osobní konta. Cílem tohoto textu není vyměnovávat všechny možné formy korupce, ale identifikovat faktory a činnosti, které snižují pravděpodobnost jejího vzniku v oblasti veřejných financí.

Prostředkem, který je univerzálním nepřítelem korupčního jednání, je transparentnost. Její uplatnění je založeno na základním předpokladu, že pokud se veřejný činitel rozhodl podle platných právních norem a všeobecně akceptovaných neformálních pravidel, nemůže mu vadit, když se jeho rozhodnutí zveřejní a bude ho možné přezkoumat. Naopak, pokud budou toky veřejných prostředků a s tím související rozhodování veřejných činitelů netransparentní, lze předpokládat zvýšené pokušení veřejných činitelů jednat korupčně.

Zvýše uvedeného vyplývá, že činnosti veřejného sektoru je třeba podrobit kontrole, a to i ze strany veřejnosti. Cílem této kontroly je zamezit korupci, dohlížet na činnost byrokracie a bránit tak dlouhodobě neefektivní alokaci zdrojů. Dalším faktem, který kontrolu veřejného sektoru dostatečně odůvodňuje, je, že se jedná o vynakládání prostředků daňových poplatníků.

Můžeme tedy shrnout, že základní funkcí kontroly veřejného sektoru je zamezit plýtvání omezenými zdroji společnosti a zajistit, aby prostředky, které byly odebrány ve formě zdanění soukromým subjektům, které je tak nemohly vynaložit podle svých preferencí, byly alokovány efektivně.

MOŽNÉ PODOBY KONTROLY VE VEŘEJNÉM SEKTORU

Jestliže jsme si definovali základní funkce kontroly ve veřejném sektoru, je nutné se více zastavit u její podoby. Je nutné si položit otázku, kdy, kdo a jak má kontrolu vykonávat. Začneme u otázky první, tedy kdy má být kontrola prováděna. V obecně rovině lze rozlišit kontrolu ex-ante

a ex-post. Kontrola ex-post je kontrola následná a je prováděna až po realizaci dané činnosti. V jejím rámci je hodnoceno, zda byly prostředky vynaloženy v souladu se schválenou dokumentací a platnými zákony. Zde však narážíme na problém časového zpoždění. V případě zjištění pochybení lze jejich důsledky zpětně pouze velmi obtížně odstranit. Navíc se většinou tato kontrola zaměřuje na formální stránky procesů a nehodnotí, zda nasměrování prostředků do určité oblasti bylo racionální a efektivní. Tato otázka by se měla řešit v rámci ex-ante kontroly, kterou též můžeme označit jako ex-ante evaluaci.

Cílem ex-ante evaluace je umožnit rozhodnout politikům a představitelům veřejné správy, které akce (výdajové programy, veřejné zakázky apod.) by měly být veřejným sektorem provedeny. Musíme si zde opět uvědomit, že prostředky společnosti jsou omezené, zatímco její potřeby nikoliv. Politik či byrokrat má před sebou vždy velké množství možností (výdajových aktivit), kam nasměrovat zdroje. Ty však vždy nemohou zajistit realizaci všech navrhovaných výdajových aktivit. Je tedy nutné provést rozhodnutí a realizovat pouze část z navrhovaných variant. Volba by v ideálním případě měla zohledňovat poměr přínosů a nákladů a neměla by být prováděna „od oka“ či být ovlivněna parciálními zájmy nebo i korupcí.

V rámci ex-ante evaluace je prováděno vyčíslení nákladů na danou výdajovou aktivitu a odhad přínosů, které z ní společnost poplynou. Nejčastěji používanou metodou je tzv. analýza nákladů a přínosů – CBA (Cost Benefit Analysis), která umožňuje v ideálním případě provést srovnání i relativně rozdílných výdajových akcí z hlediska jejich efektivnosti. Pokud je tedy ex-ante evaluace prováděna, má veřejný sektor k dispozici srovnání navrhovaných výdajových aktivit z hlediska jejich efektivnosti a může tak dojít k objektivnímu rozhodnutí. Na rozdíl od výše zmíněné ex-post kontroly je ex-ante evaluace zaměřena především na ekonomickou racionalitu vynakládání veřejných prostředků a umožňuje tak zabránit plýtvání veřejnými zdroji. Její aplikace je nezbytnou podmínkou pro efektivní vynakládání veřejných prostředků a její absence je jedním z hlavních nedostatků současného kontrolního systému.

Vedle časového rozlišení kontroly je možné provést i její rozlišení věcné, a to na formální kontrolu a kontrolu výsledků nebo též efektivnosti. První typ se zaměřuje na kontrolu shody provedené aktivity s právní úpravou a opomíjí, zda daná aktivita byla smysluplná.³ Tento nedostatek si můžeme

demonstrovat na následujícím příkladu, který je sice poněkud „přitažen za vlasy“, ale není v některých případech příliš vzdálen realitě.

Představme si výdajový program, jehož cílem je vyhození 50 mld. Kč z okna směrem doleva. Jak k tomu přistoupí klasická, formální kontrola?

- Výdaj 50 mld. Kč byl schválen v rámci zákona o státním rozpočtu. – O.K.
- Na všech dokladech je razítko, že byl přezkoumán předběžnou kontrolou. – O.K.
- Peníze se vyhodily z okna. – O.K.
- Peníze se vyhodily z okna doleva. – O.K.
- Výdaj byl záúčtován do patřičné rozpočtové položky. – O.K.

Zjištění: Program byl realizován v souladu s právním řádem České republiky.

Zdroj: Medved, J. - Nemec, J. (2004): Mikroekonomické východiska veřejných financí. Bratislava.

Formální kontrola se tedy zaměřuje jen na právní aspekty a nezohledňuje ekonomickou racionalitu vynaložených prostředků. Z jejího hlediska může být vše v pořádku, i když je z veřejných prostředků financován nesmysl. To neznamená, že by měla být tato kontrola zcela odstraněna, je důležitá při omezování možností korupce. Pouze je nutné přehodnotit její pozici v kontrolním procesu a přesměrovat více zdrojů do kontroly výsledků.

Kontrola výsledků je zaměřena na zhodnocení přínosu prováděné výdajové aktivity pro uspokojení potřeb společnosti a obecně řečeno zkoumá podstatu prováděných aktivit a ne jejich vrchní, formální stránku. V rámci kontroly efektivnosti jsou sledována tři kritéria: hospodárnost, účinnost a efektivnost, přičemž tento přístup je označován jako metodika 3E (vychází z anglických pojmů Economy, Efficiency a Effectiveness). Jejich podrobnější vymezení je uvedeno v následující kapitole. Zde pouze shrneme, že kontrola výsledků by měla dát odpověď na následující dvě otázky:

- Jsou dělány správné věci?
- Jsou správné věci dělány správně?

Třetím parametrem kontrolního systému je, kdo má kontrolní činnost provádět. Obecně se akceptuje, že kontrola by měla být prováděna jak insti-

tucionální, tak i laická. Pod pojmem laická je chápána kontrola veřejností, tedy občany, organizacemi občanské společnosti apod. V rámci institucionální kontroly se jedná o organizace, které jsou buď přímo součástí veřejné správy nebo jsou na ní formálně nezávislé. V prvním případě hovoříme o kontrole vnitřní, která by měla zajistit především formální správnost prováděných operací. V druhém případě se jedná o kontrolu speciální nezávislou auditní institucí, která může vykonávat kontrolu ve všech organizacích, které spravují veřejné prostředky, a své výsledky předkládá zákonodárnému sboru a také veřejnosti. Podrobněji je tato problematika rozepsána v kapitole 2 na příkladu českého kontrolního systému.

PROBLÉM ZAJIŠTĚNÍ REÁLNÝCH DOPADŮ KONTROLNÍ ČINNOSTI

Pouhé provádění kontroly však k efektivnosti veřejných financí nepřispěje. Klíčovým předpokladem funkčního kontrolního systému jsou dostatečně razantní dopady výsledků na fungování systému. Je nutné, aby byla případná zjištěná pochybení (ať už v rovině špatné alokace zdrojů či nezákonného vyvádění prostředků do soukromých rukou) co nejrychleji korigována a bylo zabráněno dalšímu plýtvání veřejnými zdroji. Přitom je nutné vzít v úvahu, že organizace veřejného sektoru se vyznačují velkou setrvačností a každá snaha implementovat změnu na základě zjištěných kontrolních výsledků bude narážet na velký odpor.

Proto je nutné systém nastavit tak, aby obsahoval aspekt vymahatelnosti navrhovaných změn. Je nutné vytvořit systém „pák“, které umožní zabránit organizacím v pokračování prováděných neefektivních činností a donutí je ke změně.

Druhým předpokladem efektivní kontroly je odpovědnost. Její vynutitelnost je nutná zejména v kontextu korupce. Jak jsme upozorňovali výše, korupce je zejména výsledkem faktu, že přínosy z ní má korupčně jednající osoba a náklady nesou daňoví poplatníci. Tj. při porovnávání nákladů a užiteků je jasné, že netransparentní systém, který není dostatečně razantní při postihování zjištěných nedostatků, ke korupci „nabádá“. Abychom potlačili tyto stimuly, je nutné pro korupčně jednající osobu zvýšit její „nákladovou“ stranu, tj. náklady korupčního jednání. Ty jsou tvořeny potenciální újmou, kterou korupčně jednající osoba utrpí při odhalení. Újma může být

tvořena jak přímými tresty (peněžní pokuty, vyhození z práce či dokonce uvěznění), tak i tresty nepřímými (explicitní zmínění v kontrolních zprávách, „popotahování“ v novinách apod.). To, jak tato potenciální újma bude nebo nebude odrazovat od korupčního jednání, závisí především na pravděpodobnosti odhalení a velikosti vlastního trestu. Z toho tedy plyne, že je nutné zvyšovat transparentnost veřejného sektoru, neboť ta zvyšuje pravděpodobnost odhalení korupčního jednání, což zvyšuje potenciální újmu korupčního jednání a ve svém důsledku ho omezuje. Zároveň je nutné mít v systému zabudovány relativně vysoké tresty za páchání korupčního jednání. Obecně je také nutné zlepšit vazbu mezi odhalením korupce, jejím vyšetřením a odsouzením, což představuje jednu z problematických stránek českého legislativního prostředí.

V případě, že nebudou výše definované předpoklady naplněny, nebude mít prováděná kontrola žádný reálný dopad na činnost veřejného sektoru a nebude tedy zajišťovat funkci zpětné vazby. Její provádění tak nepřispěje ke zvyšování efektivnosti veřejného sektoru a kontrolní systém se stane pouhým kosmetickým příspěvkem veřejné správy bez reálného dopadu na její činnost.

2. KONTROLNÍ SYSTÉMY V ČR

ZÁKLADNÍ PRVKY KONTROLNÍHO SYSTÉMU V ČESKÉ REPUBLICE

Z předešlé kapitoly jednoznačně vyplývá, že správně pojatá kontrola vynakládání veřejných prostředků je předpokladem pro jejich efektivní alokaci a přispívá nejen k eliminaci případných nelegálních aktivit, ale v obecné rovině i k racionálnímu využívání omezených zdrojů společnosti. Vlastní kontrolní mechanismy můžeme v případě České republiky rozdělit na dvě skupiny. První je kontrola institucionální, kterou provádí organizace, které jsou přímo nebo nepřímo součástí veřejného sektoru. Druhá je kontrola laická, kde hrají hlavní roli občané, jejich sdružení a organizace neziskového sektoru.

INSTITUCIONÁLNÍ KONTROLA

Parlament ČR

Nejprve se zastavme u kontroly institucionální, do které spadá řada organizací. My se zde vzhledem k omezenosti místa a čitelnosti textu zmíníme jen o těch nejvýznamnějších. První z nich je Parlament České republiky, resp. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR.

Vliv dolní komory Parlamentu ČR na veřejné finance začíná již na samém počátku, kdy schvaluje návrh zákona o státním rozpočtu (viz Část 2, kapitola „Projednání a schválení státního rozpočtu Poslaneckou sněmovnou“). Poslanci zde mohou udělat i ne zcela nevýznamné změny. Především se jedná o schvalování ad hoc dotací směřovaných většinou do krajů, za které byli daní poslanci zvoleni. Tento stav je problematický nejen z pohledu případné osobní zainteresovanosti jednotlivých zákonodárců, ale také z titulu absence jakýchkoliv ex-ante analýz efektivnosti vynaložených prostředků. Zatímco v případě vládních návrhů lze předpokládat provedení alespoň rámcových analýz, mimo jiné i díky tomu, že vláda disponuje potřebným administrativním aparátem, v případě poslaneckých návrhů toto předpokládat nelze. Jedná se tak o jakési výstřely od boku, při kterých poslanci rozdávají peníze daňových poplatníků s cílem zviditelnit se ve svém volebním obvodu.

V případě, že je zákon o státním rozpočtu schválen, funkce Poslanecké sněmovny zcela nekončí. Poslanci mohou jeho naplnění kontrolovat například prostřednictvím interpelací či v rámci jednání v rozpočtovém výboru, přičemž o vývoji hospodaření jsou informováni prostřednictvím pravidelných zpráv ministerstva financí. Po ukončení rozpočtového období je navíc do 30. dubna následujícího roku vláda povinna předložit Poslanecké sněmovně návrh státního závěrečného účtu, která ho však bere pouze na vědomí. Pouze v případě, kdy dojde k odchylce v saldu rozpočtu, rozhoduje o použití přebytku nebo krytí schodku.

Poslanecká sněmovna kontroluje především soulad výsledného čerpání prostředků se schváleným zákonem o státním rozpočtu. Do značné míry se jedná o kontrolu formální, což potvrzuje i fakt, že ve státním závěrečném účtu nejsou uvedeny informace o provedených analýzách efektivnosti jednotlivých výdajových titulů. To však vzhledem k nedostatku času pro zpracování (státní závěrečný účet musí být předložen do 4 měsíců od konce

rozpočtového období) a odborné kapacitě poslanců není zřejmě ani možné, ani účelné.

Nejvyšší kontrolní úřad

Výše uvedený nedostatek, resp. mezeru by měl vyplňovat centrální kontrolní nebo též auditní orgán, kterým je v případě České republiky Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ). Jeho existence vychází z obecně akceptované nutnosti existence určité nejvyšší auditní instituce (Supreme Audit Institutions – dále jen „SAI“), která bude z pozice externího auditora zajišťovat efektivní kontrolu hospodaření s prostředky státního rozpočtu.

Základní předpoklady pro fungování takové instituce jsou na základě teoretických analýz i dlouholetých zkušeností rozpracovány v doporučeních INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions, neboli Mezinárodní organizace nejvyšších auditních institucí, které je také NKÚ členem. Mezi tyto základní předpoklady patří například nezávislost na vládě, implementace mezinárodních auditních standardů apod. Z hlediska typologie jednotlivých kontrol INTOSAI upozorňuje, že je nutné provádět jak kontrolu správnosti (tedy formální, resp. souladu s právními předpisy) tak i kontrolu výkonnosti (neboli výkonnostní audit).

Pro výkonnostní audit je zásadním požadavkem zachování všech jeho znaků, jež lze stručně zapsat v šesti bodech:

1. Audit výkonnosti je nezávislé zkoumání účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti.
2. Jeho cílem je dosáhnout zlepšení fungování státního sektoru a jeho výsledku, neboli přinést přidanou hodnotu.
3. Zabývá se skutečnostmi významnými pro parlament (příp. vládu) a/nebo občany.
4. Je proveden kvalitně, resp. profesionálně, tj. v souladu s etickým kódexem, uznávanými standardy a další dobrou praxí.
5. Je efektivní, tj. jeho přínosy jasně převyšují náklady vynaložené na zdroje použité na jeho provedení.
6. Je včasný – z hlediska zajištění maximalizace jeho dopadu.

Bohužel ne všechny tyto předpoklady jsou v případě NKÚ v ČR přítomny a správně chápány (viz dále).

V legislativním rámci České republiky představuje Nejvyšší kontrolní

úřad instituci, která je formálně nezávislá na vládě a částečně i na parlamentu. Formálně se nejedná o správní úřad a jeho základní právní postavení je upraveno v Ústavě ČR. Ta ho definuje jako nezávislý orgán,

- který vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a kontrolu plnění státního rozpočtu,
- jehož prezidenta a viceprezidenta jmenuje prezident republiky na návrh Poslanecké sněmovny na dobu devíti let,
- a jehož postavení, působnost a organizační strukturu stanoví zákon.

Tímto zákonem je č. 166/1993 Sb. Na jeho základě NKÚ kontroluje a posuzuje hospodaření se státním majetkem i s prostředky státního rozpočtu. Vedle toho ale do jeho působnosti spadají i další finanční prostředky vybírané na základě zákona, jejichž typickým příkladem je všeobecné zdravotní pojištění, které je vyvedeno mimo státní rozpočet do parafiskálních fondů – zdravotních pojišťoven. Od roku 2002 provádí NKÚ i kontrolu hospodaření ČNB, ale pouze v oblastech, které nesouvisejí se zabezpečováním jejího hlavního cíle – měnové politiky. Z výše uvedeného výčtu vyplývá, že NKÚ nekontroluje hospodaření obcí a krajů. Výjimku představují situace, kdy tyto vynakládají dotace ze státního rozpočtu. S cílem zajištění maximální objektivity při posuzování kontrolovaných skutečností je NKÚ založen na kolektivním principu. O plánování kontrolní činnosti a jejich závěrech rozhodují jeho kolektivní orgány – Kolegium a senáty Úřadu. Kolegium sestává z prezidenta, viceprezidenta a z patnácti členů Úřadu; senáty tvoří členové Úřadu a jsou minimálně tříčlenné. Členové Úřadu jsou na návrh prezidenta NKÚ voleni Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky; jejich funkční období trvá nepřetržitě do šedesáti pěti let věku. Institucionální nezávislost NKÚ je ve vztahu k členům Kolegia potvrzena ze zákona založeným zvláštním institutem kárného řízení, které probíhá před Kárnou komorou Úřadu, jejímiž členy jsou prezident Úřadu a dva soudci Nejvyššího soudu. Nezávislost institucionální doplňuje též přiměřená nezávislost finanční. Ta však není úplná, neboť rozpočet Úřadu je schvalován Poslaneckou sněmovnou v rámci státního rozpočtu.

Kontrolní činnost je prováděna na základě plánu kontrolní činnosti, který obsahuje přehled plánovaných kontrolních akcí, které jsou definovány předmětem a cílem kontroly, určením kontrolovaných subjektů a časovým harmonogramem. Výsledkem každé kontrolní akce je kontrolní protokol,

který obsahuje popis zjištěných skutečností s konkrétním uvedením nedostatků a příslušných právních předpisů, jejichž ustanovení byla porušena. Jeho shrnutím je tzv. kontrolní závěr, který je po schválení zasílán prezidentem NKÚ neprodleně Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě České republiky, České národní bance, pokud je kontrolovanou osobou, a na požádání také příslušným ministerstvům. V případě, že jsou v rámci kontrolní činnosti zjištěny skutečnosti nasvědčující trestné činnosti nebo porušení hmotně-právních předpisů, oznámí to Úřad příslušným orgánům. Například oznámení o podezření z trestné činnosti podává prezident NKÚ státnímu zástupci, úřadu vyšetřování nebo orgánům policie. Souhrnné roční výsledky činnosti NKÚ, včetně rekapitulace provedených kontrolních akcí a definování nejzávažnějších nedostatků jsou obsahem výroční zprávy Úřadu, kterou je možné najít na jeho webových stránkách.

Systém finanční kontroly

Určitým komplementárním systémem k NKÚ v rámci kontroly veřejných prostředků je systém finanční kontroly, podrobně specifikovaný v zákoně č. 320/2001 Sb. Zjednodušeně řečeno pokrývá tento systém to, co není předmětem činnosti NKÚ.

Finanční kontrola obsahuje celkem tři subsystémy. První z nich je vykonáván kontrolními orgány na úrovni České republiky, a to Ministerstvem financí ČR, správci jednotlivých kapitol státního rozpočtu a územními samosprávnými celky. Tato kontrola, nazývaná též veřejnoprávní, zahrnuje finanční kontrolu skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky, včetně veřejné finanční podpory (dotací apod.) u kontrolovaných osob.

Druhý subsystém kontroly vychází z mezinárodních smluv a je zaměřen na kontrolu správy finančních prostředků plynoucích ze zahraničí. Tuto kontrolu také mohou provádět mezinárodní organizace v rámci mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána (např. NATO, EU).

Konečně třetím subsystémem je vnitřní kontrola prováděná v rámci veřejného sektoru, která zahrnuje:

- finanční kontrolu zajišťovanou odpovědnými vedoucími zaměstnanci jako součást vnitřního řízení orgánu veřejné správy při přípravě operací před jejich schválením, při průběžném sledování uskutečňovaných operací až do jejich konečného vypořádání a vyúčtování a při následném prověření vybraných operací v rámci hodnocení dosažených výsledků

a správnosti hospodaření (přezkoumání hospodaření); označuje se pojmem „řídící kontrola“,

- organizačně oddělené a funkčně nezávislé přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti řídicí kontroly, včetně prověřování správnosti vybraných operací – interní audit realizovaný útvarům nezávislým na organizační struktuře instituce.

Vzhledem k zajištění efektivnosti veřejných výdajů je nutné zdůraznit, že základní metodický rámec zákona vychází z metodiky 3E. Akcentována je zde nejen formální stránka kontroly, ale také její výkonnostní aspekt (to však není v praxi dobře chápáno a implementováno, viz níže).

V rámci metodiky 3E jsou sledována následující tři kritéria: hospodárnost, efektivnost a účelnost. Zákon č. 320/2001 Sb. tyto pojmy chápe takto:

- hospodárnost: takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů,
- efektivnost: takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění,
- účelnost: takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.

Systém finanční kontroly je třístupňový a je tvořen:

- Ministerstvem financí ČR, které je gestorem prováděných finančních kontrol. Zabezpečuje funkci metodického centra a dále funkci koordináční a usměrňovací.
- Správci rozpočtových kapitol státního rozpočtu a orgány územních samosprávných celků.
- Ostatními organizačními složkami státu a územními samosprávnými celky a právníky osobami, které hospodaří s veřejnými prostředky.

Nastavený kontrolní systém by tak měl zaručit, že veřejné prostředky budou kontrolovány v rámci jejich celého toku, tj. od zdrojů až po konečné vydání. Navíc by měla kontrola zohledňovat i výkonnostní kritéria a v důsledku existence vnitřního nezávislého pracoviště by měla akcentovat i určitou autokorekci. Vše by tak nemělo spočívat pouze na kontrole externího subjektu.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Dalším prvkem institucionálního kontrolního systému, který zde zmíníme, je Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále ÚOHS), který má ve své agendě mimo aktivit souvisejících s antimonopolní politikou také dohled nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách. Vzhledem k tomu, že přes institut veřejných zakázek jsou ročně vynakládány prostředky převyšující 15 % HDP, jistě vynikne důležitost kontroly v této oblasti.

Stejně jako v případě NKÚ se jedná o nezávislou instituci, která má v oblasti zákona o veřejných zakázkách dohlížet na zákonnost kroků zadavatelů a respektování principů transparentnosti a nediskriminace. Kontrolu určité veřejné zakázky zahajuje Úřad buď na písemný návrh stěžovatele nebo z vlastní iniciativy. V případě zjištění porušení zákona může dle jeho závažnosti (zejména v tom kontextu, jak mohl být ovlivněn výsledek řízení) nařídit zrušení zakázky a její novou realizaci, udělit pokutu apod. Pokuta může být zadavateli udělena až do výše 5 % hodnoty zakázky, a to pokud nedodržel ustanovení zákona a zakázku zadal v rozporu s jeho zněním. Vyšší pokuta – až do výše 10 mil. Kč – může být udělena v situaci, kdy zadavatel zrušil vypsanou zakázku, aniž by tato možnost byla obsažena v zadávací dokumentaci, nebo nebyly splněny informační povinnosti.

Subjekty, které chtějí podat podnět na přezkoumání průběhu určité veřejné zakázky, si to však musí řádně rozmyslet. Je totiž nutno zaplatit kauci ve výši 1 % hodnoty dané zakázky, max. do výše 1 mil. Kč. Pokud se jejich podnět neukáže z hlediska rozhodnutí Úřadu jako oprávněný, propadá kauce ve prospěch státního rozpočtu. Jinak je vrácena, včetně úroku.

LAICKÁ KONTROLA

Vedle institucionalizovaných kontrolních systémů hraje v rámci efektivní správy veřejných prostředků důležitou roli i tzv. laická kontrola, kterou bychom též mohli označit jako kontrolu veřejností. Vzhledem k tomu, že v rámci veřejného sektoru jsou vynakládány prostředky získané z daňových příjmů (ať již explicitně nebo implicitně – např. přes vládní zadlužení), je logické, že by občané měli vědět, zda je s nimi nakládáno efektivně. K tomu, aby mohli daný stav posuzovat, však musí mít přístup k informacím. Tento přístup by měl být pokud možno co nejsnadnější a nejlevnější, neboť

lze předpokládat, že případný růst nákladů na vyhledávání informací bude snižovat participaci občanů na laické kontrole. Z tohoto důvodu by mělo být maximální množství informací zveřejňováno na internetu v co nejpřehlednější podobě. To se týká především údajů o rozpočtech, jejich čerpání, přijatých rozpočtových opatřeních apod. Jednotlivé organizace financované z prostředků veřejného sektoru by měly vydávat výroční zprávy, ve kterých by měly vysvětlovat použití obdržенých prostředků apod.

Obecně lze konstatovat, že občané mají na tyto informace právo. To jim zaručuje i zákon o svobodném přístupu k informacím (č. 106/1999 Sb.), který definuje tzv. povinné subjekty (které jsou povinny informace podávat) a definuje i výjimky z působnosti zákona. Ošetřeny jsou zde i procesní záležitosti žádosti o informace. Důležitým a zároveň i omezujícím faktorem je ustanovení, které umožňuje povinné organizaci požadovat od žadatele náhradu za náklady spojené s vyhledáváním informace. To má spolu s některými dalšími nejasnostmi negativní dopady na aplikaci tohoto zákona v praxi.

3. SOUČASNÝ STAV FUNGOVÁNÍ KONTROLNÍHO SYSTÉMU

V předešlé kapitole byla popsána základní struktura kontrolního systému veřejných financí na centrální úrovni. Ta by v ideálním případě měla zajistit efektivní vynakládání veřejných výdajů. Bohužel skutečný stav je poněkud odlišný a popis nejzávažnějších problémů je obsažen v této kapitole, přičemž si neklademe za cíl vyčerpat celkový záběr tohoto tématu.

OBECNÉ PROBLÉMY

Kontrola parlamentu nad státním rozpočtem

Jak již bylo uvedeno v předešlé kapitole, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky by měla představovat klíčovou instituci v rozpoč-

tovém procesu a mít významný vliv na saldo hospodaření státu. V případě kontroly už však její pozice není tak významná. Lze obecně říci, že po schválení státního rozpočtu mohou jednotlivé kapitoly a tedy i ministři se svými „příděly“ hospodařit bez větších vnějších zásahů, pokud se drží celkového limitu a zhruba zachovají i poměr jednotlivých typů výdajů.

Kontrola čerpání jednotlivých kapitol a výdajových programů je v případě Poslanecké sněmovny téměř nulová. Na nižší než makroekonomickou úroveň se dostávají jen některá jednání rozpočtového výboru, kde jsou jejich předmětem kontrolní závěry NKÚ. Výsledkem je pouze přijetí usnesení, které tento závěr akceptuje či nikoli, případně je NKÚ požádáno o provedení další kontroly. Zjištěné nedostatky většinou nemají reálný dopad na činnost jednotlivých ministrů, kteří jsou za chod resortu zodpovědní.

Celkové čerpání rozpočtu je potom předmětem jednání Poslanecké sněmovny až při projednávání státního závěrečného účtu. Do tohoto rozsáhlého dokumentu jsou zařazeny i zprávy o hospodaření některých mimorozpočtových institucí a obecních rozpočtů. K návrhu státního závěrečného účtu také připojuje své stanovisko NKÚ. Obecně vzhledem k rozsáhlosti tohoto dokumentu a složitosti tématu nelze očekávat, že by se poslanci zabývali podrobnějšími aspekty hospodaření jednotlivých kapitol.⁴

Z výše uvedeného vyplývá, že kontrola jednotlivých správů kapitol z hlediska hospodaření s jejich prostředky je během rozpočtového období relativně malá. Z toho důvodu zde vznikají určitá slabá místa, u kterých lze předpokládat ohrožení efektivnosti a zákonnosti vynaložení prostředků. Z hlediska struktury jednotlivých kapitol se jedná především o prostředky, které jsou určeny na nákup zboží a služeb (a které procházejí přes institut veřejných zakázek) a veřejné výdajové programy zejména dotačního charakteru. Zde je správcům jednotlivých kapitol ponechána volnost v určování cílů a kritérií jednotlivých výdajů, přičemž by se samozřejmě měli pohybovat v rámci platných zákonů – zejména rozpočtových pravidel a zákona o veřejných zakázkách. Dodržování této legislativy však není rozhodně zajištěno, ať již to je v důsledku nedostatečně fungujícího kontrolního mechanismu nebo neochoty jednotlivých kapitol na zjištěné nedostatky reagovat (viz dále). Jako klíčový problém se zde jeví absence dvou hlavních předpokladů efektivní kontroly, kterými jsou vymahatelnost výsledků a zodpovědnosti. I v případě, kdy jsou jednoznačně odhaleny neefektivně vynaložené prostředky a lze racionálně vyvodit i možnost existence korupce

(jmenujme např. nákup padáků pro armádu, špatně nastavené podmínky ve smlouvě na nákup rychlovlaků Pendolino či akci Internet do škol) nejsou vyvozovány téměř žádné postihy, ať již se jedná na politické úrovni o ministra či na administrativní úrovni o vysoké státní úředníky.

V tomto případě by měla hrát Poslanecká sněmovna, zejména v případě ministrů, podstatně aktivnější roli. Současná praxe je však odlišná a závažnější zásahy zde nelze identifikovat. Kauzy, které již přerostou „kapitolní“ úroveň, jako např. privatizace společnosti Unipetrol či v nedávné době uvalení nucené správy na VZP, jsou zkoumány parlamentními vyšetřovacími komisemi. Dosavadní výsledky jejich činnosti a téměř nulový dopad na řešení uvedených kauz však ukazují, že tento nástroj není schopen zvýšit efektivnost parlamentní kontroly veřejných financí.

Vedle neschopnosti zabránit únikům prostředků v rámci jednotlivých kapitol patřičným využitím výsledků kontrol organizací však Poslanecká sněmovna není schopna ani zabránit zneužívání prostředků veřejných rozpočtů pro jednoznačně politické cíle. V rámci nich se vláda s podporou svých poslanců někdy snaží ovlivnit výsledky voleb. Klasickým příkladem této akce bylo vyplacení dodatečných důchodů a sociálních dávek na jaře 2004, které bylo obecně odůvodňováno potřebou sociální kompenzace změn v DPH. Souvislost s volbami do Evropského parlamentu však byla velmi zřetelná. Navíc v důsledku tohoto kroku vznikly rozpočtu dodatečné výdaje, jejichž pokrytí bylo nutné na konci roku „najít“ ve formě snížení zálohy na důchody České pošty. Jednalo se o klasický případ nerespektování fiskálních pravidel, jak o tom je pojednáno v Části 2, v kapitole „Nízká rozpočtová kultura a neúcta k pravidlům“.

Parlamentní kontrola toku veřejných financí je v současné době prováděna nepříliš efektivním způsobem a není schopna zabránit únikům veřejných prostředků v rámci jednotlivých kapitol ani manipulacím se saldem a strukturou rozpočtu při sledování určitých politických cílů. Obecně lze identifikovat i nízké využití výsledků kontrol ostatních článků kontrolního systému, které, ač jsou ve své většině založeny na formálním pohledu, přinášejí řadu zajímavých a alarmujících informací.

Mimorozpočtové fondy a jiné instituce

Centrální vláda nehospodaří pouze s prostředky státního rozpočtu, ale také s prostředky, které jsou vyvedeny do tzv. mimorozpočtových fondů

a ostatních institucí. Jejich struktura a funkce jsou podrobně popsány v Části 2, v kapitole „Mimorozpočtové instituce“. My se na tomto místě zmíníme o problémech, které jejich existence přináší ve vztahu k efektivní kontrole. Nejprve se zaměříme na státní účelové mimorozpočtové fondy.

Z hlediska kontroly veřejných financí je existence mimorozpočtových fondů kontraproduktivní. V obecné rovině vede k zneprůhlednění toku finančních prostředků. Většina mimorozpočtových fondů totiž není v případě České republiky soběstačná, tj. jejich vlastní příjmy nejsou schopny pokrýt jejich výdaje. To je částečně řešeno dotacemi z Fondu národního majetku, který k tomu využívá příjmy z privatizace. Typickým příkladem této praxe je Státní fond dopravní infrastruktury. Systém veřejných financí se těmito prvky samozřejmě ještě více zauzluje, neboť fondy nevstupují do vztahu pouze se státním rozpočtem, ale i vzájemně mezi sebou.

V obecné rovině je sice kontrola hospodaření těchto fondů na stejné úrovni jako u kapitol státního rozpočtu, neboť jejich návrhy rozpočtu i závěrečné účty procházejí přes Poslaneckou sněmovnu Parlamentu ČR, avšak jejich struktuře je již věnována daleko menší pozornost.

Na tomto místě lze také upozornit na neracionalitu existence většiny mimorozpočtových fondů. Důvodem je fakt, že výdaje z těchto fondů nestačí krýt potřeby dané části veřejného sektoru a musí být doplňovány výdaji z příslušné kapitoly. To lze demonstrovat na příkladu bytové politiky, která je finančně podporována jak z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení tak i z kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Stejná situace je v případě politiky ochrany životního prostředí, kam proudí prostředky ze Státního fondu životního prostředí i z kapitoly Ministerstva životního prostředí ČR. Přitom je nutné zdůraznit, že tyto fondy jsou vždy řízeny příslušným ministerským resortem, tedy Státní fond životního prostředí Ministerstvem životního prostředí ČR, Státní fond rozvoje bydlení Ministerstvem pro místní rozvoj ČR apod. Jedná se tak pouze o jakési dodatečné „škatulkování“ finančních prostředků jedné kapitoly a obecné snižování transparentnosti.

Na základě vyhodnocení výsledků mimorozpočtového financování v minulosti (a to i například v období první republiky, kdy se tento typ financování těšil významné přízni) lze konstatovat, že se nedostavily očekávané pozitivní důsledky jejich existence.⁵ Obecně jejich existence nezaručuje dlouhodobě stabilní výdaje do určité části veřejného sektoru, ani větší

nezávislost na vládě. Naopak se potvrzují kritické připomínky, k nimž patří například vznik skrytého zadlužení a dlouhodobá nevyrovnanost jejich hospodaření, která se projevuje buď přímo deficitem nebo tlakem na dorovnání ve formě dotací.

Další skupinou mimorozpočtových institucí jsou transformační instituce, v případě České republiky zastoupené zejména Fondem národního majetku, Pozemkovým fondem a Českou konsolidační agenturou (ČKA). Z hlediska kontroly jsou tyto instituce poměrně nepřehledné a zachytit tok jejich prostředků je velmi obtížné. Hlavní kontrola ČKA, kterou zajišťuje členství zástupců opozice v dozorčí radě, je zřejmě nedostatečná, na což ukazuje řada kauz. Stejně připomínky lze mít i k Pozemkovému fondu a Fondu národního majetku. Zejména v prvním případě lze upozornit na kauzu neprůhledného vydávání pozemků v roce 2005, která jasně ukázala na netransparentnost a nízkou úroveň kontroly. Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že cestou k zvýšení přehlednosti a zlepšení kontroly je jednoznačně zrušení těchto institucí a jejich integrace do státního rozpočtu.

Konečně třetím typem institucí, které hospodaří s veřejnými prostředky mimo státní rozpočet, jsou organizace založené podle obchodního zákona (většinou akciové společnosti), které však mají plnit určitý cíl veřejného sektoru. Typickým příkladem je Podpůrný a záruční zemědělský a lesnický fond (PGRLF), který má v podobě akciové společnosti podporovat zemědělství v ČR, přičemž je za tímto účelem dotován. V rámci své činnosti pak vyplácí prostředky konečným příjemcům. Tento typ řešení výdajových aktivit je z hlediska kontroly a transparentnosti rozhodně nejhorší. Důvody jsou následující:

- Organizace, které mají formu obchodní společnosti, většinou získávají dojem, že se na ně nevztahují ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, a to buď z titulu toho, že nejsou povinnými osobami, nebo z titulu ochrany obchodního tajemství.
- Některé organizace dostávají dotace ze státního rozpočtu a také dotace udělují. Z hlediska kontroly toku veřejných prostředků dochází k jeho zatemnění. Koneční příjemci nejsou většinou zveřejňováni.
- Na rozdíl od státních účelových fondů údaje o hospodaření těchto organizací, o struktuře jejich příjmů a výdajů, zcela vypadávají z veřejných statistik veřejných financí jako je např. systém ARIS.⁶

- Některé činnosti těchto organizací jsou navíc zřejmě i protiprávní. Podle závěrů NKÚ totiž např. „...*příslušné zákony neumožňovaly (při založení PGRLF, pozn. autora) a ani v současné době neumožňují poskytovat státní podporu (tj. dotace, pozn. autora) podnikatelským subjektem, byť by byl založen státem.*“⁴⁷

Vedle výše uvedených připomínek, které směřují především k otázce transparentnosti prostředků, je však nutné zmínit i problematiku hodnocení efektivnosti vynaložených prostředků. Stejně jako v případě programů (viz níže) by měl fungování každé instituce veřejného sektoru charakterizovat konkrétní ověřitelný cíl. To však ve většině případů není naplněno, což lze jednoznačně demonstrovat na příkladu PGRLF, který své „Perspektivy a cíle“ definuje takto:

„Pro PGRLF budou i nadále nejdůležitější potřeby klientů – českých zemědělců. Proto je vyvíjena veškerá snaha k maximální otevřenosti, informovanosti a individuálnímu přístupu ke každému klientovi.

PGRLF bude pokračovat v poskytování podpor ve formě dotace části úroků z úvěrů českým zemědělcům a zpracovatelům a poskytování záruk bankám za část jistiny z těchto úvěrů. Díky tomu budou úvěry pro české zemědělce a zpracovatele i v budoucnu dostupnější. Činnosti PGRLF se rozšiřují i do dalších oblastí (podpora zemědělského pojištění, restrukturalizace podniků, podpora venkovského prostoru apod.).

Hlavním principem a vizí PGRLF zůstává trvalá pomoc Ministerstvu zemědělství s podporou resortních aktivit.

Hlavním rysem PGRLF je pružnost, transparentnost rozhodování, jednoduchost využití ze strany klienta a stabilita.“⁴⁸

V této proklamaci však nelze o definici nějakého cíle hovořit. Zhodnotit tak fungování efektivnosti této organizace a tedy i vynaložených finančních prostředků daňových poplatníků není možné. I přesto však www stránky této instituce tvrdí, že „*Jde o jeden z nejefektivnějších nástrojů českého zemědělství působící v rámci tzv. “národní pomoci”*“⁴⁹. Na základě jakých kritérií k tomuto tvrzení autoři dospěli, není jasné, stejně jako není jasné, jaké jsou ty méně efektivní nástroje. K tomu se samozřejmě nabízí otázka, proč, když jsou známy tyto méně efektivní nástroje, nejsou již dávno zrušeny.

Z hlediska kontroly toku veřejných prostředků představuje právě tento poslední typ mimorozpočtových institucí nejhorší možnou variantu. Je

nejméně transparentní a v řadě případů nemá široká veřejnost ani tušení, že takové instituce existují, že jsou vlastněny státem a že přerozdělují prostředky daňových poplatníků. Právě zde lze identifikovat jedno z nejslabších míst v toku veřejných prostředků. Ohrožení zde alokovaných prostředků ještě zvyšuje absence vyhodnocování efektivnosti.⁹

Z výše uvedených důvodů je z hlediska zlepšení kontrolních mechanismů v oblasti veřejných financí nutné maximálně zredukovat počet mimorozpočtových institucí a zejména se vyhnout jejich ustanovení ve formě obchodních společností.¹⁰ Cestou k naplnění tohoto cíle by mohl být komplexní audit, který by identifikoval všechny mimorozpočtové instituce a provedl analýzu nákladů a přínosů plynoucích z jejich vynětí ze státního rozpočtu. V případě, že budou některé z nich zachovány, je nutné zajistit jejich transparentní napojení na systém veřejných financí. V praxi by se mělo jednat o napojení a zobrazení toků dotací a kvazidotací v systému ARIS a pravidelné zveřejňování výročních zpráv. Je nutné rovněž jednoznačně deklarovat, že tyto subjekty spadají pod zákon o svobodném přístupu k informacím a nemohou se vymlouvat na svou právní podobu či institut obchodního tajemství.

Programové financování

Programové financování představuje jeden z moderních způsobů rozpočtování a jeho cílem je eliminovat omezení klasického rozpočtování. Obecně se jedná o vyčlenění části prostředků státního rozpočtu na splnění určitého konkrétního cíle, přičemž tento cíl může být dosažen i za více rozpočtových období a prostředky mohou být alokovány ve více kapitolách státního rozpočtu. Jedná se o vytvoření určitého „skoro-mimorozpočtového“ fondu, aniž by došlo ke snížení transparentnosti veřejných financí. Výhodou programového financování je zejména možnost víceletého a víceresortního financování a sledování pouze úzkého okruhu cílů. Především poslední aspekt je velmi důležitý a měl by podstatně usnadnit kontrolu efektivnosti vynaložených veřejných prostředků. Bohužel teorie a praxe v této oblasti je v případě České republiky zcela odlišná.

V současné době se můžeme v české rozpočtové soustavě setkat s řadou programů, které jsou zaměřeny na velmi rozdílné činnosti veřejného sektoru. Velice často jsou programy používány v zemědělství, v resortu obrany a v ochraně životního prostředí. Podle platné legislativy by měly být údaje

o jednotlivých programech k dispozici, včetně rozdělení na jednotlivé akce, v systému ISPROFIN, čímž by měla být zajištěna i relativně vysoká transparentnost.¹¹

V současné době eviduje systém ISPROFIN 178 programů, které jsou většinou zaměřeny na obnovu a financování reprodukce majetku. V jejich rámci by mělo být dohromady vynaloženo 253 mld. Kč, z toho jen v roce 2006 93 mld. Kč. Další programy jsou však administrovány některými mimo-rozpočtovými fondy (např. Státním fondem ochrany životního prostředí) a některé menší položky nejsou v seznamu uvedeny. Nejvíce programů spravuje ministerstvo obrany, což souvisí s tím, že tento resort byl nucen přejít v rámci našich přístupových rozhovorů s NATO na tzv. systém PPBS – neboli Plánování, programování a rozpočtování.

Problémem, který ztěžuje hodnocení efektivnosti vynaložených prostředků v rámci programového financování, není ani tak fakt, že systém ISPROFIN je nekompletní (což však také samozřejmě nepřispívá k transparentnosti veřejných prostředků), ale spíše absence jakýchkoliv evaluací. Jak již bylo uvedeno, programové financování je zaměřeno na dosažení určitého cíle. Tento cíl však musí být samozřejmě definován, a to v takové podobě, aby jeho naplnění bylo ověřitelné. To však v případě České republiky rozhodně neplatí.

Výše uvedené tvrzení o problematickém využití institutu programového financování lze demonstrovat na výsledcích výzkumu, který se zaměřil na zhodnocení nastavení 24 národních výdajových programů.¹² Většinou se jednalo o programy na ochranu životního prostředí a rozvoj venkova, které byly založeny na poskytování dotací. Cílem prováděného výzkumu bylo zjistit, zda mají tyto programy definovány cíle, kritéria pro přidělování finančních prostředků soukromým subjektům a obcím a zda je prováděna ex-ante a ex-post analýza efektivnosti poskytnutých prostředků.

Výsledky provedeného výzkumu bohužel ukázaly na naprosto nedostatečné nastavení programových dokumentů. Téměř u žádného ze sledovaných programů nebylo zjištěno, že by byla provedena ex-ante evaluace před jeho implementací a standardem není ani provádění kontroly následné. Její provedení však v řadě případů ani není možné, neboť ta předpokládá jasné definované cíle. Ty však téměř třetina programů postrádá, a to buď zcela nebo jsou cíle formulovány tak vágně, že je není možné ověřit. Jinou otázkou je kvalita definovaných cílů u ostatních programů, které by v ideálním

případě měly být kvantifikovatelné, kontrolovatelné, zjistitelné z nezávislých zdrojů a důvěryhodné. Dalším problémem, který do značné míry snižuje transparentnost toků veřejných financí a může podporovat korupci a klientelismus, je definování kritérií pro výběr jednotlivých projektů. Ta v některých případech zcela chybí a u zhruba 40 % výdajových programů jsou nejasná, nejednoznačná a přímo vágní. Ve většině případů také není možné se bez návštěvy příslušné instituce dostat ke znění zadávací dokumentace a někdy lze i pochybovat o její existenci. Seznam subjektů, které dotace obdržely, je zveřejňován jen velmi zřídka. Obecně tak lze označit tyto programy za málo transparentní a z hlediska kontroly velmi problematické.

Na tomto místě je nutné znovu upozornit, že pokud není prováděno hodnocení efektivnosti a nejsou přesně známa kritéria rozdělování prostředků, vzniká jedno z nejslabších míst v toku veřejných prostředků. V důsledku neexistence vyhodnocení výsledků poskytnutých prostředků nelze samozřejmě provádět přezkoumávání racionality přijatých rozhodnutí. To v kombinaci s nízkou transparentností představuje ideální situaci pro korupci a klientelismus a obecně tedy pro zneužití veřejných prostředků k soukromému prospěchu.¹³

Dalším aspektem fungování programového financování, který ještě zvyšuje výše uvedené nebezpečí, je nedodržování nastavených pravidel. Například výše zmíněný systém ISPROFIN, který by měl obsahovat souhrnné údaje o všech realizovaných programech, není rozhodně kompletní. Řada programů, například z oblasti zaměřené na odstraňování a prevenci před povodněmi, je zde neúplná, což lze zjistit prostým porovnáním údajů o jejich čerpání ze státních závěrečných účtů. Další otázkou je transparentnost toku nespoteřebovaných prostředků. Ty jsou například u některých programů evidovány v kapitole „Správa státních finančních aktiv“, což není příliš logické a tok prostředků se znepráhledňuje. Dalším aspektem fungování programového financování je vůbec dodržování stanovených cílů a již zmíněná absence jakékoliv výkonnostní kontroly.

Na základě provedené analýzy lze uzavřít, že programové financování je v případě České republiky nedostatečně implementováno, což nejen neumožňuje využít jeho pozitiva, ale navíc to snižuje transparentnost celé rozpočtové soustavy. Obzvláště alarmující jsou nedostatky a někdy i přímo absence v definovaných cílech, výběrových kritériích pro přidělování dotací a také neprovádění výkonnostního auditu. V obecné rovině implemen-

tace programového financování nepřináší rozpočtové soustavě ČR žádná významnější pozitiva; naopak ji znepréhledňuje a zvyšuje administrativní náklady její správy. Lze bez větších obav dodat, že programy založené na přidělování dotací subjektům mimo veřejný sektor představují jedno z nejslabších míst v české soustavě veřejných financí.

SPECIFICKÉ PROBLÉMY

V předešlé kapitole byla provedena obecná analýza současného kontrolního systému České republiky. Z ní vyplynulo, že nejslabší místa z hlediska možnosti neefektivního vynaložení veřejných prostředků nebo jejich korupčního „vyvedení ven“ jsou u výdajů na nákup zboží a služeb a u dotací přidělovaných subjektům mimo veřejný sektor. Zabránit ztrátám veřejných prostředků by mělo dodržování platných zákonů, které ošetřují procesní stránku věci i oblast hodnocení efektivnosti (i když v tomto případě daleko méně podrobně). Existence sebelepších zákonů však nic neřeší, pokud není vynucováno jejich dodržování. To je však, jak již bylo několikrát zmíněno, dalším slabým místem českého systému veřejných financí, z něhož se odvíjí většina dalších. Právě problematika dodržování zákonných norem v rozpočtové oblasti je předmětem následující kapitoly, která je založena na vyhodnocení výsledků činnosti tří hlavních kontrolních systémů: NKÚ, finanční kontroly a ÚOHS.

Výsledky kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu

Jak bylo uvedeno v kapitole 2, nejvýznamnější kontrolní institucí je v České republice Nejvyšší kontrolní úřad. Ten se ve svých kontrolních akcích zaměřuje především na významné výdajové i příjmové aktivity spadající pod centrální vládu. Při svých kontrolách se snaží kvantifikovat nejen objem financí a hodnotu majetku, kterou zkontroloval, ale také finanční rozsah zjištěných nedostatků. Tyto vady následně dělí na dvě skupiny. První tvoří tzv. přímé ztráty zaviněné jednáním kontrolovaných osob. Sem jsou zařazeny prokazatelné ztráty, hodnota nedohledaného majetku či neoprávněné používání majetku státu třetími osobami. Druhou skupinou prostředků a majetku, u které byly shledány vady, jsou rizika, která mohla nebo mohou vést ke škodám. Do této skupiny spadá nedostatečná

inventarizace majetku, nedostatečná ochrana majetku před jeho používáním třetí osobou, neúplné a nesprávné účetnictví a nedodržování zákona o veřejných zakázkách.

Následující tabulka shrnuje výsledky činnosti NKÚ v letech 1999 až 2005. Z ní vyplývá, že objem prostředků a hodnota majetku, které projdou kontrolou této organizace, značně kolísá, a to od 124 mld. Kč v roce 2000 až po rekordních 727 mld. Kč v roce 2004. Při relativním vyjádření v poměru k HDP byly v tomto období průměrně zkontrolovány veřejné prostředky v hodnotě odpovídající 13 % HDP.

TABULKA 1: VÝSLEDKY ČINNOSTI NKÚ V LETECH 1999 AŽ 2005 (V MLD. Kč)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Objem prostředků a majetku, který byl zkontrolován	270	124	160	133	533	727	353
Nedostatky byly shledány u prostředků v hodnotě	118	18	38	9	40	57	57
Z TOHO							
• Ztráty zaviněné jednáním kontrolovaných osob	43	3	10	4	14	24	11
• Rizika, která by mohla vést ke vzniku škod	73	10	26	5	26	34	46
• Ostatní	3	5	2				
Objem zkontrolovaných prostředků k HDP (%)	13	6	7	5	21	26	12
Objem prostředků s identifikovanými nedostatkami ke zkontrolovaným prostředkům celkem (%)	44	14	24	6	7	8	16
Objem přímých ztrát ke zkontrolovaným prostředkům celkem (%)	16	3	6	3	3	3	3

Zdroj: Výroční zprávy NKÚ, vlastní výpočty.

Vedle celkového objemu zkontrolovaných prostředků jsou zajímavé výsledky kontrol. Porušení existující legislativy je v průměru identifikováno u 17 % kontrolovaných prostředků. Přímé ztráty zaviněné jednáním kontrolovaných osob tvoří cca 5 % zkontrolovaných prostředků, přičemž je zajímavá stabilizace tohoto ukazatele na 3 % v posledních čtyřech letech.

Uvedené hodnoty možná nevypadají jako příliš vysoké, avšak je nutné si uvědomit, že se jedná pouze o část vynaložených prostředků veřejného sektoru. Za těmito čísly je nutné vždy vidět vysokou pravděpodobnost toho, že pokud veřejný sektor vydá 100 mld. Kč, bude možné u 17 mld. Kč najít pochybení a v případě 5 mld. Kč to budou přímé ztráty.

Vedle číselného vyjádření zjištěných nedostatků je nutné se zastavit u charakteristiky nejzávažnějších pochybení, která NKÚ odhalil. Ta lze rozdělit do několika skupin. První z nich jsou nedostatky v programovém financování. Ve většině kontrolovaných programů byla shledána absence nebo nedostatečné specifikování cílů, což má samozřejmě dopady na schopnost hodnotit efektivnost či neefektivnost vynaložených prostředků, na což NKÚ často upozorňuje. I u programů, kde jsou cíle stanoveny, jsou však často realizovány akce, u kterých nelze najít přímou souvislost mezi jejich dílčími výstupy a cílem celého programu. Ve většině případů nejsou stanoveny kritéria efektivnosti, což neumožňuje provádět výkonnostní audit. V málo případech je prováděna ex-ante analýza nákladů a přínosů a pokud ano, tak je většinou pouze formální, nevystihuje všechny okolnosti a je často vychýlena ve prospěch preferované aktivity např. jednoznačným nadhodnocením přínosů či nezahrnutím některých nákladů. Dalším závažným prohřeškem je pouze formální provádění ex-post kontroly jednotlivých akcí financovaných z programových prostředků. V některých případech jsou navíc tyto kontroly prováděny až s několikaletým odstupem po ukončení akce, což naprosto znehodnocuje využití získaných poznatků pro korekci fungování systému. Kontrolní závěry NKÚ v této oblasti tak korespondují s výsledky zmíněné analýzy provedené nezávisle akademickými pracovníky.

Druhou oblastí, kde se podle NKÚ ztrácí značné veřejné zdroje, jsou veřejné zakázky. Nedodržování a obcházení zákona o veřejných zakázkách je NKÚ dlouhodobě kritizováno s tím, že dle jeho názoru není této problematice věnována dostatečná pozornost. Mezi nejzávažnější a nejčastější prohřešky v této oblasti patří špatně a nepřehledně zpracovaná zadávací dokumentace, nestanovení jednoznačného a transparentního způsobu výběru zakázek (z čehož plyne jeho problematická přezkoumatelnost), nevyloučení uchazečů, kteří nesplnili stanovené podmínky, uzavírání smluv v rozporu s výsledky soutěže, uzavírání smluv s dodavateli při absenci postupu dle zákona apod. Obecně tyto prohřešky, jejichž frekvence se nesnižuje, vedou k vytváření příznivých podmínek pro vznik a rozšiřování korupčního prostředí. Největší nebezpečí je zde identifikováno u stavebních prací.

Třetí skupinou prohřešků je přidělování dotací. NKÚ kritizuje zejména nepřehlednost v přidělování, kterému nepředchází provádění potřebných ex-ante evaluací a které v řadě případů nemá stanoveny jasné cíle. Specifikou kapitolou jsou potom problémy v účetnictví, kde je postrádána přehled-

nost a průkaznost. S tím souvisí i často zmiňovaný nepořádek při inventarizaci majetku, který může vyústit a také někdy vyústí v jeho zničení.

Výsledky jednotlivých akcí NKÚ jsou shrnuty v tzv. kontrolních závěrech. Ty jsou mimo jiné předávány vládě, která je projednává a může uložit příslušnému ministru provedení nápravy zjištěných nedostatků. V posledních letech se počet projednaných kontrolních závěrů zvyšuje a v roce 2005 dosáhl relativně vysokého čísla 45. Problémem ale je, že se zároveň zvyšuje počet případů, kdy vláda vzala kontrolní závěr pouze na vědomí; naopak se relativně snižuje poměr usnesení, která ukládají provedení nápravy.

Dalším výsledkem kontrolní činnosti mohou být podaná trestní oznámení a tzv. podání na příslušné finanční úřady, pokud NKÚ zjistí nedostatky v daňové oblasti nebo v dodržování rozpočtových pravidel. Tabulka 2 shrnuje výsledky činnosti NKÚ z této perspektivy.

**TABULKA 2: VÝSLEDKY ČINNOSTI NKÚ Z HLEDISKA PODANÝCH TRESTNÍCH OZNÁMENÍ
A PODÁNÍ NA FINANČNÍ ÚŘADY V LETECH 1999 - 2005**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Trestní oznámení	3	90	5	0	1	0	3
Podání na finanční úřad	11	5	32	26	24	35	28
Objem prostředků vztahujících se k podání na finanční úřady (mil. Kč)	16	22	113	87	371	646	1736

Zdroj: Výroční zprávy NKÚ z let 1999 - 2005

Z prezentovaných údajů vyplývá, že trestní oznámení jsou s výjimkou roku 2000 používána velmi zřídka. Naopak počet podání na příslušné finanční úřady z důvodu porušení rozpočtových pravidel roste a – což je závažnější – dynamicky roste i částka, které se týká. Výsledky kontrol NKÚ ukazují na řadu závažných pochybení, kterých se organizace veřejného sektoru dopouštějí a která mají negativní dopady na hospodaření s veřejnými prostředky. Podmínkou pro využití výsledků těchto kontrol je ale ochota kontrolovaných organizací a vlády na podněty reagovat. To se však vždy neděje a navíc nelze zaznamenávat šíření těchto podnětů mezi resorty. Na chyby, které byly odhaleny před několika lety u jednoho resortu, naráží NKÚ v současnosti u resortů jiných. Obecně je pozornost politických špiček upřena někam jinam než k NKÚ, o čemž svědčí i fakt, že nebyla politická vůle po dva roky jmenovat jeho prezidenta. To samozřejmě této instituci nedává potřebnou váhu, kterou pro svou činnost potřebuje.

Z hlediska struktury provedených kontrol je evidentní, že charakter jednotlivých akcí se zaměřuje spíše na formální stránku věci a není prováděn ucelený výkonnostní audit. Zde však lze již vidět první pozitivní posuny, např. v probíhající akci 05/33 zaměřené na hodnocení efektivnosti investičních pobídek v tzv. předzákonném režimu, tedy v době před platností zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách.

Poznatzky z kontrolní činnosti systému „finanční kontroly“

Stejně jako na nálezy NKÚ je možné se zaměřit i na výsledky činnosti finanční kontroly. Její závěry nás budou zajímat nejen z hlediska výčtu zjištěných nedostatků, ale také z titulu toho, jak je v rozhodování zohledňován aspekt metodiky 3E, který je v tomto systému akcentován.

Systém finanční kontroly, který byl popsán v jedné z předešlých kapitol, ještě stále není z institucionálního hlediska ustaven, a to i přesto, že od nabytí účinnosti zákona uběhly již čtyři roky. Problémem není ani tak naplnění personálních stavů (ty byly na konci roku 2004 pokryty více než z 90 %), ale nepochopení základních funkcí finanční kontroly. Jedná se především o institut vnitřního auditu, který je klíčovým prvkem systému a má zajistit jeho určitou samoregulaci. V řadě případů není kontrolní činnost vykonávána systematicky, spíše jsou kontroly prováděny na základě ad hoc podnětů jako jsou petice a stížnosti. V řadě organizací veřejného sektoru je funkce vnitřního auditora spojována s jinou funkcí, jako např. vedoucí sekretariátu nebo bezpečnostní technik, s tím, že auditní činnost je agendou vedlejší. Zřízení této funkce je bráno jako nutné zlo, kdy musí být naplněna litera zákona. To má dva negativní dopady na jeho účinnost. Především je ohrožena nezávislost auditora, která je nezbytnou podmínkou pro jeho funkčnost. Druhým negativním dopadem je samozřejmě vytěsňování auditních činností aktivitami plynoucími z druhé funkce.

Druhým problémem je stále převažující zastoupení formálních auditů (kontrol) nad auditu výkonnosti. Tento fakt lze dokumentovat na údajích z roku 2004, kdy z celkového počtu 4070 provedených auditů bylo pouze necelých 22 % výkonnostních. Zbytek tvořily finanční audity (33,8 %), audity systému (24,7 %) a ostatní, zejména personální 19,7 %.¹⁴

Relativně nízké zastoupení auditu výkonnosti je způsobeno především stále nedostatečným pochopením jeho principu. To dokazují mimo jiné i průzkumy vzdělávacích potřeb prováděné na VŠE v rámci řešení projektů

ESF „Školení pracovníků středního managementu veřejné správy v oblasti auditu veřejných výdajů“, kde bylo zjištěno, že znalost pojmů metodiky 3E je velmi nízká a schopnost jejich interpretace ze strany příslušných pracovníků ještě nižší. Pokud tedy nebudou odpovědní pracovníci schopni chápat základní principy a metodiku jejich sledování, nelze samozřejmě očekávat, že budou efektivně schopni audit výkonnosti provádět, případně pro něj vytvářet vhodné podmínky. Proto tedy není překvapivé, že se většina provedených auditů zaměřila na „nezávislé objektivní ujištění o spolehlivosti a integritě finančních a provozních informací, o účinnosti a efektivnosti zajišťovaných procesů, o stavu zajištění ochrany aktiv a dodržování právních předpisů a přijímaných opatření v mezích těchto předpisů“,¹⁵ tedy na cíle související zejména s formální stránkou procesů.

Vedle výše uvedených metodických nedostatků však výsledky interních auditů ukazují na řadu závažných problémů i v případě formálních aspektů. Mezi nejzávažnější odhalená pochybení patří jednoznačně nedostatečné zvládnutí procesů zadávání veřejných zakázek a také nedostatečná kontrola a řízení podřízených organizací (např. příspěvkových organizací). Velmi závažný je také fakt, že v řadě případů nejsou vedoucími orgány zohledňovány výsledky interních auditů, což naprosto neguje jejich výsledky. Jen v roce 2004 se jednalo o 157 případů, z toho 98 ve státní správě a zbytek na úrovni místních samospráv.

Výsledky prováděné kontroly v rámci veřejnoprávní kontroly přinášejí také řadu podstatných informací, které však nejsou nijak překvapivé. Kontroly jsou prováděny finančními ředitelstvími a správci jednotlivých kapitol. Finanční ředitelství také přebírají agendu správy odvodů z titulu porušení rozpočtové kázně, kterou zjistí správci kapitol. To s sebou přináší určité problémy, neboť po převedení agendy v některých případech finanční ředitelství opět kontrolují stejnou organizaci, avšak relativně často s rozdílným závěrem. To ukazuje na nepřilíš vysokou přehlednost a jednoznačnost systému a navíc to zvyšuje míru nejistoty kontrolovaných subjektů. Bohužel analýza slabých míst nastavení systému není veřejně dostupná.

Mezi nejzávažnější problémy, které jsou v rámci veřejnoprávní kontroly identifikovány, patří „evergreen“ českých veřejných financí, kterým je nedodržování zákona o veřejných zakázkách. Dále se jedná o nerespektování smluvních vztahů, netransparentní hospodaření s majetkem spojené s jeho neúplnou a neprůkaznou evidencí a výskyt neprůkazných účetních operací.

Za výše uvedené prohršky jsou udělovány pokuty (např. v roce 2004 v 222 případech) a v některých situacích jsou podány podněty k zahájení trestního řízení (v roce 2004 šlo o 33 případů). Dalším důležitým dopadem zjištěných nedostatků je nutnost odvést chybně vynaložené prostředky zpět do vyššího rozpočtu. Jak již bylo uvedeno, tuto činnost i s následným ověřováním administrují finanční ředitelství. V rámci své kapacity tyto úřady zkontrolují ročně pouze kolem 4,5 % poskytnutých dotačních a jiných titulů. Co je ale závažnější, je fakt, že téměř 20 % ze zkontrolovaných prostředků je vynaloženo v rozporu s rozpočtovými pravidly a musí být vráceno zpět.

Z výše uvedeného vyplývá, že současný systém finanční kontroly ještě není zcela schopen plnit funkce, pro které byl zřízen. Zejména není stále na úrovni jednotlivých organizací pochopena závažnost a funkce interního auditu. Vzhledem k nejasně vymezeným pravidlům dochází jednotlivé složky systému finanční kontroly k rozdílným výsledkům a co je hlavní, není dobře pochopena a správně implementována metodika 3E. Z toho plyne, že důraz finanční kontroly i nadále zůstává spíše na formální stránce věci se všemi negativy z toho plynoucími.

Výsledky kontrolní činnosti ÚOHS

V rozporu se závěry NKÚ a orgánů finanční kontroly, které upozorňují na značné problémy v oblasti zadávání veřejných zakázek (přičemž NKÚ dokonce tvrdí, že tyto problémy jsou dlouhodobě přítomné a téměř neřešené), orgán, který je za jejich kontrolu odpovědný, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, konstatuje zlepšování situace. Na druhou stranu při vysvětlení tohoto svého tvrzení se zaměřuje spíše na formální aspekty procesů. Dle jeho vyjádření z roku 2004 přistupují zadavatelé k vyhlášení soutěží kvalifikovaněji a obecně se zvýšilo právní vědomí v této oblasti. Obecně jsou však stále nalézány stejné chyby v zadávání veřejných zakázek. Jde především o porušování principu nediskriminace a transparentnosti. Opakovaně se objevují veřejné zakázky s vágně formulovanými kritérii jako „komplexnost nabídky“, „výhodnost smlouvy o dílo“ či „celková výhodnost nabídky“. Rozhodování na základě těchto neverifikovatelných kritérií je následně značně netransparentní a obtížně přezkoumatelné. Tento problém se ještě znásobuje při vícekritériálním rozhodování. Mezi další pochybení směřující buď k preferenci předem vybrané firmy či regionálního dodavatele patří diskriminační nastavení vstupních kritérií. Jedná se často o požadavky

na nesmyslně vysoké obraty, které několikanásobně překračují hodnotu příslušné zakázky.

Z výše uvedeného vyplývá, že nejzávažnější chyby, které mají dopad na veřejné rozpočty vzhledem ke zvýšení cen dodávaných statků a služeb, jsou stále přítomny. Výsledky činnosti ÚOHS zajímavým způsobem rekapituluje následující tabulka.

TABULKA 3: VÝSLEDKY ČINNOSTI ÚOHS V OBLASTI KONTROLY VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK V LETECH 1997 AŽ 2004

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Počet obdržných podnětů	502	574	818	826	758	700	583	636
Zahájená správní řízení	324	428	581	508	446	379	334	340
Zastavená správní řízení	25	94	107	121	97	111	30	57
Odmítnutí návrhu	95	92	135	133	80	80	73	77
Počet uložených pokud	34	27	57	68	84	65	90	29
Hodnota pokut (tis. Kč)	1050	627	822	1397	2094	2809	908	1460
Pokuty, které nabyly právní moci (tis. Kč)	810	247	647	845	1692	1757	2801	1470
Správní poplatky (tis. Kč)			4 761	4415	3908	3053	4056	3245
Zamítnutí návrhu uchazeče	106	88	74	71	61	50	83	77
Uloženo nové zadání zakázky	70	48	58	44	76	46	41	34
Uloženo nový výběr	72	51	75	51	43	43	34	51
Uloženo provedení nápravy	17	26	26	38	26	20	27	14
Uložena pokuta	22	22	46	57	72	65	90	29
Průměrná hodnota uložení pokuty (tis. Kč)	30,9	23,2	14,4	20,5	24,9	43,2	10,1	50,3

Zdroj: Výroční zprávy ÚOHS z let 1997 - 2004.

Z údajů uvedených v tabulce vyplývá, že po nárůstu podání podnětů v roce 1999 a 2000 postupně dochází k jejich poklesu. Je samozřejmě otázkou, zda to souvisí se zlepšující se situací, či s nedůvěrou „poškozených“ subjektů ve schopnost ÚOHS napravit daný stav. Může to být i důsledek existence správních poplatků, které dvaapůlkrát přesahují hodnotu uložených pokut. Ty jsou navíc ve své podstatě symbolické. Průměrná hodnota pokuty v letech 1997 - 2004 dosáhla 27 tis. Kč! O „preventivních“ a „represivních“ dopadech tak lze mít úspěšné pochybnosti. Navíc obecná filozofie těchto pokut je poněkud sporná. Je nutné si uvědomit, že špatně zadanou veřejnou zakázkou (která končí vyšší než možnou cenou) je postižen daňový poplatník, který tak v důsledku snížení rozpočtových zdrojů dostane nižší objem statků a služeb poskytovaných veřejným sektorem. Stejně tak je pokutou postižen opět on, neboť ta je hrazena z rozpočtu stejné organizace veřejného sektoru a objem poskytovaných statků a služeb se dále snižuje.

Úspěšnost podání, tedy situace, kdy dá Úřad za pravdu původci podnětu, se pohybuje v průměru kolem 45 % ze zahájených řízení. Závažnější však je, že lze identifikovat trend růstu počtu situací, kdy je pouze udělena pokuta (většinou v relativně malé výši) a výsledky soutěže nejsou upraveny.

V obecné rovině současný kontrolní systém v oblasti veřejných zakázek není dostatečný. Ve své činnosti se ÚOHS soustředí zejména na formální stránku zadávání veřejných zakázek a nehodnotí ekonomickou racionalitu zvolených kritérií. Slabým místem je také nedostatečné podchycení situací, kdy zadavatel zakázku prostě rozdělí na několik menších a vyhne se tak nutnosti vyhlásit otevřené řízení. Na nedobrou situaci v oblasti zadávání veřejných zakázek přitom dlouhodobě neupozorňují pouze neziskové organizace jako Transparency International ČR, ale i institucionální kontrolní orgány.

4. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Analýza současného stavu kontrolního systému veřejných rozpočtů v České republice ukázala na řadu problémů, jejichž neřešení dlouhodobě vede ke značným ztrátám veřejných prostředků. Tyto ztráty můžeme rozdělit do dvou skupin. První jsou ztráty, které vznikají v důsledku neschopnosti veřejného sektoru hodnotit efektivnost svých výdajových aktivit. Prostředky jsou tak vynakládány na činnosti, které uspokojují méně pocítované potřeby společnosti. Hovoříme o alokační neefektivnosti. Druhá skupina ztrát je daleko závažnější a je tvořena úmyslnými úniky veřejných prostředků prostřednictvím obcházení a porušování platných zákonů. Sem můžeme zařadit velkou skupinu aktivit jako např. neprůhledné přidělování dotací, manipulace s veřejnými zakázkami, ztráty majetku apod. V řadě případů se oba typy neefektivnosti prolínají nebo přímo znásobují.

Výše uvedeným ztrátám by měl zabránit efektivní kontrolní systém, složený jak z institucionální, tak i laické kontroly. Ten však v případě České republiky trpí řadou nedostatků. Zejména se jedná o následující:

- nedostatečná aktivita Poslanecké sněmovny při kontrole čerpání rozpočtu, jakož i porušování fiskálních pravidel samotnou vládou,
- nedostatečné využívání poznatků kontrolních institucí Poslaneckou sněmovnou,
- nezáměr představitelů politické reprezentace na fungujícím kontrolním systému, doložitelný např. dlouhodobou neschopností jmenovat prezidenta NKÚ, pouze formálním projednáváním kontrolních závěrů apod.,
- rozdrobení rozpočtové soustavy v důsledku existence řady mimorozpočtových fondů, kde jsou toky veřejných financí méně transparentní než v případě státního rozpočtu,
- nedostatečnost laické kontroly v důsledku nevhodně nastaveného zákona o svobodném přístupu k informacím, především v kontextu nejasně definovaných povinných subjektů a zpoplatnění žádostí o informace,
- dominantní soustředění kontrolních institucí na kontrolu formální a absence porozumění základním předpokladům efektivního auditu výkonnosti.

Hlavním nedostatkem kontrolního systému České republiky, který nebyl ve výše uvedeném výčtu zmíněn, je absence vynutitelnosti závěrů a zodpovědnosti za zjištěné nedostatky. Vynutitelnost není bohužel přítomna ani v rovině personální u státních zaměstnanců, ani v rovině politické v případě ministrů. V řadě situací je zodpovědnost za zjištěné nedostatky řešena pomocí pokut, což je však ve skutečnosti pouze přelévání veřejných prostředků mezi jednotlivými organizacemi veřejného sektoru. Nijak nejsou postihnuty osoby, které jsou za nedostatky zodpovědné. Je nutné si uvědomit, že pokud nebudou přímo postihovány osoby, které podepsaly špatnou smlouvu na nákup určitého zboží, vyhlásily neprůhlednou veřejnou soutěž, či rozdělily dotace z veřejného výdajového programu bez řádných kritérií, budou mít neustále tendenci své pravomoci „využívat“ ve svůj prospěch. Čím menší bude pravděpodobnost reálného a nikoliv pouze formálního postihu, tím větší bude pravděpodobnost vzniku korupčního jednání.

To, že efektivní kontrolní systém není v České republice stále přítomen, dokazuje nejen řada medializovaných kauz, které končí bez reálného výsledku, ale i fakt, že kontrolní instituce, zejména NKÚ, dlouhodobě

upozorňují na stále stejné prohřešky. Neochota odstraňovat nedostatky plyne samozřejmě z absence jakéhokoliv reálného postižení. Pokud je navíc tento stav kombinován s nízkou transparentností celkové rozpočtové soustavy, zvyšované zejména existencí řady mimorozpočtových institucí či organizací, které se v některých případech tváří, že jsou soukromé, jedná se o ideální podhoubí pro „vyvádění“ veřejných prostředků, korupci a neefektivní alokaci veřejných prostředků. Přitom je nutné zdůraznit, že současný problém není ani tak v rovině nekvalitních zákonů, ale v naprostém selhávání jejich vynutitelnosti. Z těchto důvodů nelze např. očekávat, že špatnou situaci například v oblasti veřejných zakázek vyřeší nový zákon, pokud není ochota zajistit skutečné respektování toho současného.

Na základě výše uvedených závěrů je možné zformulovat následující doporučení:

- Je nutné minimalizovat počet mimorozpočtových institucí, jejichž existence pouze znepřehledňuje toky veřejných financí a zvyšuje tak pravděpodobnost jejich ztráty.
- Je nutné reagovat na dlouhodobě neudržitelnou situaci v oblasti veřejných výdajových programů. Tento typ financování funguje v současné době pouze na papíře a zejména rozdělování prostředků z dotačních programů je naprosto neprůhledné. Neexistence správně definovaných cílů a kritérií vede k výše zmíněné možnosti „vytahovat“ prostředky z veřejných rozpočtů a také k nemožnosti hodnotit efektivnost jednotlivých výdajových aktivit. Proto je nutné provést systematickou evaluaci všech běžících programů z hlediska plnění výše uvedených podmínek, omezit jejich počet a zavést povinné ex-ante a ex-post analýzy.
- V rámci systému finanční kontroly je nutné zajistit naplnění přístupu vnitřního auditu a zejména lépe implementovat přístup metodiky 3E v rámci jednotlivých výdajových aktivit.
- Je nutné reagovat na dlouhodobě neuspokojivou situaci v oblasti zadávání veřejných zakázek. Zejména je potřebné zajistit respektování současné právní úpravy, zvýšit přísnost současného kontrolního systému a změnit jeho represivní zaměření.
- Je nutné provést změnu v systému svobodného přístupu k informacím, zejména jednoznačně definovat okruh povinných subjektů a zvážit racionalitu zpoplatnění žádostí. Cílem musí být stimulovat veřejnost k zájmu o hospodaření s veřejnými prostředky.

- Obecně je nutné zvýšit vynutitelnost závěrů prováděných kontrol a zajistit personální propojení mezi odhalenými nedostatky a lidmi, kteří jsou za ně zodpovědní. S tím souvisí i nutnost zvýšení kvality právního prostředí ve smyslu zajištění dodržování současné legislativy.

POZNÁMKY

1. Pojmy úředník a byrokrat v tomto textu označují zaměstnance veřejného sektoru a nemají žádný pejorativní podtext.
2. Podrobněji k této problematice např.: Medved, J. - Nemec, J. (2004): Mikroekonomické východiska veřejných financí. Bratislava.
3. Rozdělení kontrol na ex-ante a ex-post a formální a výkonnosti se do značné míry prolíná.
4. Na tomto místě je možné zmínit zajímavý přístup k sestavování závěrečného účtu v období první republiky. Zatímco dnes je jeho sestavením pověřeno ministerstvo financí, v meziválečném období to bylo v pravomoci Nejvyššího účetního a kontrolního úřadu. Již při jeho sestavování tak docházelo ke kontrole správnosti zaúčtování jednotlivých položek a případné nedostatky mohly být odstraněny s menším časovým zpožděním.
5. Pavel, J. (2002): Analýza efektivity mimorozpočtového financování veřejných výdajových programů, výzkumná zpráva projektu FRVŠ G5-1597, Praha, VŠE.
6. Systém ARIS (Automatizovaný rozpočtový informační systém) soustřeďuje informace o veřejných rozpočtech na všech úrovních ve struktuře odpovídající rozpočtové skladbě. Některé výstupy ze systému jsou přístupné na <http://www.info.mfcr.cz/aris/>
7. Kontrolní závěr NKÚ 05/10 „Podpora zemědělství a lesního hospodářství poskytovaná prostřednictvím Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a. s.“.
8. <http://www.pgrlf.cz/pgrlf/future.php>
9. O nízké transparentnosti svědčí například i fakt, že do roku 2001 PGRLF nepředkládal správci kapitoly – ministerstvu zemědělství – podklady pro zúčtování se státním rozpočtem a ministerstvo zároveň vykazovalo prostředky státního rozpočtu převedené PGRLF jako spotřebované.
10. Na tomto místě je však nutné upozornit, že existence obchodních společností vlastněných státem nemusí být vždy problémem. Podrobněji k této problematice viz Pavel (2006).
11. ISPROFIN = Informační systém programového financování. Podrobnosti o jeho funkci, jakož i zásadách programového financování lze nalézt v zákoně č. 218/2000 Sb. a na stránce <http://www2004.mfcr.cz/isprofin.php>.
12. Podrobněji k metodice a výsledkům viz Ochraňa a kol. (2005).
13. Tyto závěry potvrzuje a konkrétně rozpracovává řada kontrolních zpráv NKÚ, např. KA č. 04/36 nebo KA č. 05/11.
14. Podrobněji viz MF ČR: Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2004, duben 2005.
15. MF ČR: Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2004, duben 2005.

LITERATURA

Frank, R. H. (1995): Mikroekonomie a chování, Praha.

Hotra, S. - Nováčková, V. - Ochraňa, F. (2006): Teoretické a praktické aspekty auditu výkonnosti, Praha 7. 4. 2006 - 8. 4. 2006. In: Theoretical and Practical Aspects of Public Finance.

Jílková, J. - Čamrová, L. (2004): Povodně jako průřezový problém státní politiky, Praha, VŠE.

Medved, J. - Nemec, J. (2004): Mikroekonomické východiska veřejných financí. Bratislava.

Nemec, J. - Wright, G. - Stillman, R. J. (2002): Public Management in the Central and Eastern European Transition: Concepts and Cases, Bratislava.

Ochraňa, F. (2001): Veřejný sektor a efektivní rozhodování. 1. vyd. Praha, Management Press.

Ochraňa, F. - Šumpíková, M. - Pavel, J. a kol. (2005): Veřejné výdajové programy a jejich efektivnost, Praha, EUROLEX BOHEMIA.

Pavel, J. (2002): Analýza efektivity mimorozpočtového financování veřejných výdajových programů, výzkumná zpráva projektu FRVŠ G5-1597, Praha, VŠE.

Pavel, J. (2006): Efektivnost a transparentnost obecních obchodních společností, Praha, Transparency International ČR.

Transparency International ČR (2005): Veřejné zakázky v České republice: Korupce nebo transparentnost?, Praha.

WEBOVÉ ODKAZY

Ministerstvo financí České republiky: www.mfcr.cz

Nejvyšší kontrolní úřad: www.nku.cz

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže: www.compet.cz

SLOVNÍČEK ZÁKLADNÍCH POJMŮ

DAŇOVÁ PROGRESIVITA (PROGRESIVNÍ ZDANĚNÍ)

Systém daňových sazeb, v jehož rámci jsou vyšší příjmy zatíženy vyššími daňovými sazbami. Alternativou je tzv. rovná daň (stejná sazba pro všechny příjmy), eventuálně degresivní systém daňových sazeb, kdy sazby s příjmem klesají. Typická struktura daní z příjmů ve vyspělých i méně vyspělých zemích je progresivní. Částečně je to důsledek ekonomických teorií z první poloviny 20. století (Keynes), částečně důsledek obou světových válek. Zhruba od 80. let však lze sledovat silný trend k postupnému zplošťování daňových struktur, který je obzvláště patrný u daní z příjmů právnických osob.

DAŇOVÉ VÝDAJE

Zákonem stanovené položky, které snižují daňovou povinnost prostřednictvím redukce daňového základu nebo vyměřené daně (např. slevy na dani na děti, slevy na dani pro studenty, zdravotně postižené občany, odčitatelné položky v podobě úroků z hypotečních úvěrů, penzijního spoření apod.).

DEFLÁTOR HDP

Speciální vyjádření inflace používané pro účely výpočtu reálného HDP. Na rozdíl od indexu spotřebitelských cen obsahuje i ceny výrobců, ceny investic a ceny importů a exportů.

DISKREČNÍ VÝDAJE

Výdaje, které může vláda relativně volně měnit z roku na rok. Tyto výdaje tvoří zpravidla jen nízké procento celkových výdajů, které zbývá po vyloučení mandatorních výdajů a ostatních výdajů realizovaných na zákonném nebo smluvním základě (jako např. započaté investice).

EFEKTIVNOST

Takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění.

EXTERNALITA

Situace, kdy tržní subjekt (jednotlivec nebo firma) podnikne akci, která má na jiného jednotlivce nebo firmu vliv, za který dotyčný nemusí platit (nebo mu není placeno). Obecně se externality dělí na pozitivní a negativní. V prvním

případě externality přinášejí ostatním subjektům užitek, v případě druhém náklady. Existence negativních externalit je jedním z argumentů pro zasahování státu do ekonomických procesů.

HOSPODÁRNOST

Takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů, kdy dochází k co nejnížšímu vynaložení těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů.

HOSPODÁŘSKÁ POLITIKA

Soubor státních zásahů do ekonomiky. Hospodářská politika se zpravidla snaží o „vyhlazení“ růstové trajektorie hospodářství, aby se předešlo hospodářským recesím či naopak přehřátí ekonomiky (po němž zpravidla následuje rovněž recese). Hospodářskou politiku lze realizovat cestou veřejných rozpočtů (fiskální politika – úmyslné užívání rozpočtových schodků) anebo cestou centrálního bankovníctví (monetární politika – výše úrokových sazeb a objemu peněz v ekonomice, o čemž rozhoduje centrální banka).

O optimálním mixu fiskální a měnové politiky se vedly rozsáhlé odborné spory a diskuse. Nyní převládá názor, že monetární politika je rychlejší a efektivnější nástroj pro řízení hospodářského cyklu, zatímco fiskální politika by se měla spíše omezit na udržení rozumně (tj. nepřilíši) vysokých rozpočtových schodků s cílem udržení dlouhodobé stability veřejných financí.

HOSPODÁŘSKÝ CYKLUS

Střídání období rychlého růstu (konjunktury) a ekonomické stagnace či dokonce poklesu (recese). Toto střídání nemá pravidelnou periodu ani amplitudu, nejde tedy o „cyklus“ v matematickém či fyzikálním smyslu tohoto slova. Protože výkyvy hospodářského cyklu mají nepříznivé účinky na prosperitu občanů i podniků, existuje silná snaha vlád tyto výkyvy omezit a rovněž snaha ekonomů poskytnout k této činnosti teoretický podklad. Lze doložit, že tato snaha byla do značné míry úspěšná a že během 20. století postupně klesala volatilita (kolísavost) růstu HDP. Vysvětlení, proč je nyní hospodářský cyklus mírnější, se ovšem značně liší.

HRUBÝ DOMÁCÍ PRODUKT (HDP)

Celkový objem všech přidaných hodnot vyprodukovaných danou ekonomikou během daného kalendářního roku. Platí, že $HDP = C + G + I + NX$, kde C je soukromá spotřeba, G je veřejná spotřeba, I jsou investice (veřejné i soukromé), NX je čistý export. HDP má rozměr korun (či jiných finančních jednotek) a jeho růst se uvádí obvykle v reálném vyjádření; neočišťuje se však o inflaci, nýbrž o deflátor HDP. Pod termínem „investice“ se rozumí jen investice do strojů, zařízení, budov, nehmotných statků atd. Nikoli tedy investice do cenných papírů, např. státních dluhopisů.

INFLACE

Původně růst objemu peněz v ekonomice (z latinského inflatio = nafukování). Nyní se o inflaci hovoří téměř výlučně v souvislosti s růstem spotřebitelských cen měřeným podle cenových indexů. Základem těchto indexů je typický spotřebitelský koš zahrnující zboží a služby v takové struktuře, jaká přibližně odpovídá výdajům domácností. Udává se v procentech, zpravidla ve srovnání dvou ročních průměrů anebo v meziročním vyjádření.

KONTROLA - TYPY

- Ex-ante – kontrola předběžná. Prováděná před realizací určité aktivity. Většinou zaměřena na zhodnocení racionality připravované aktivity.
- Ex-post – kontrola následná. Prováděná po realizaci určité činnosti. Většinou zaměřena na formální soulad provedených aktivit s platnými zákony.
- Formální – kontrola zaměřená na soulad dané aktivity s existujícím právním prostředím.
- Výkonnosti – kontrola hodnotící racionalitu dané činnosti a efektivnost její realizace.

MANDATORNÍ VÝDAJE

Výdaje veřejných rozpočtů, které musí vláda hradit na základě ustanovení zákona, popř. jiné právní normy (např. důchody, dávky státní sociální podpory, úrokové platby).

METODIKA 3E

Metodika používaná v rámci kontroly výkonnosti používající pro hodnocení kritéria efektivnost, účelnost a hospodárnost.

MONETÁRNÍ (MĚNOVÁ) EXPANZE

Hospodářská politika, která zahrnuje nárůst peněžní zásoby v ekonomice cestou nízkých úrokových sazeb, eventuálně i nízkých povinných minimálních rezerv komerčních bank. Cílem měnové expanze je povzbudit hospodářský růst. Vedlejším efektem příliš expanzivní měnové politiky může být příliš rychlý nárůst objemu peněz v ekonomice, který může způsobit růst inflace.

OBSLUHA STÁTNÍHO DLUHU

Splácení státního dluhu, tedy především splácení úroků a jistiny státních dluhopisů.

ROZPOČTOVÁ SKLADBA

Jednotné třídění příjmů a výdajů, které se uplatňuje ve státním rozpočtu, v rozpočtech státních fondů a rozpočtech obcí a krajů.

ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ

Pravidla (v podobě zákonem určených koeficientů) pro rozdělování celostátního inkasa daňových příjmů mezi jednotky veřejných rozpočtů (státní rozpočet, státní fondy, kraje a obce).

ROZPOČTOVÝ DEFICIT (SCHODEK)

Rozdíl mezi výdaji a příjmy státního rozpočtu v daném fiskálním roce. Pokud naopak příjmy převyšují výdaje, hovoříme o rozpočtovém přebytku. Schodek bývá kryt emisemi státních dluhopisů. Jeho velikost se udává buď absolutně (např. v miliardách Kč za rok) anebo relativně (jako procento hrubého domácího produktu za rok).

Hospodářská politika, která zahrnuje úmyslné vytváření rozpočtových schodků s cílem povzbudit hospodářský růst, se nazývá expanzivní fiskální politikou. (Srov. monetární expanze.) Existují rozsáhlé ekonomické diskuse a obsáhlá odborná literatura věnovaná otázkám, zda rozpočtový schodek je legitimní součástí hospodářské politiky či nikoli, jaká výše rozpočtových schodků je ještě únosná atd. Jedním z maastrichtských kritérií je limit pro výši rozpočtového schodku v hodnotě 3 % HDP během každého fiskálního roku.

ROZPOČTOVÝ PROCES

Proces přípravy, tvorby, projednání, schvalování, realizace a kontroly plnění státního rozpočtu, ale také rozpočtů ostatních jednotek vládního sektoru.

SALDO

Rozdíl mezi příjmy a výdaji.

STÁTNÍ DLUH

Celková suma, kterou stát jakožto právnická osoba dluží ostatním subjektům. Lze říci, že státní dluh je vlastně kumulovaná a dosud nesplacená suma rozpočtových schodků za jednotlivé fiskální roky. Jeho velikost se udává buď absolutně (např. v miliardách Kč) anebo relativně (jako procento hrubého domácího produktu). Věřitelem státu může být teoreticky téměř jakýkoliv subjekt, tj. tuzemská právnická či fyzická osoba, banka, cizozemská právnická či fyzická osoba, cizí vláda či cizí centrální banka. Státní dluhopisy může vlastnit i vládní agentura.

STÁTNÍ DLUHOPISE

Dluhové cenné papíry, které stát vydává za účelem krytí státního dluhu. Jejich doba splatnosti se pohybuje od 90 dní (státní pokladniční poukázky) až po 30 let. Některé vyplácí pravidelný kupón, jiné jsou bez kupónu (diskontní dluhopisy nebo zero-coupon bonds). Státní dluhopisy mohou být vázány na inflaci, ale není to příliš běžné. V praxi českého ministerstva financí se nevyskytují delší než patnáctileté státní dluhopisy. Všechny jsou standardního typu s kupónem.

Ke státním dluhopisům lze řadit i dluhopisy veřejných agentur, jejichž závazky jsou plně garantovány státem (např. Česká konsolidační banka). Nikoli však dluhopisy podniků se státní účastí (např. ČEZ).

Státní dluhopisy bývají obvykle považovány za velmi bezpečné cenné papíry, protože za včasné a úplné splacení ručí stát. Proto jejich výnosy bývají nižší než výnosy dluhopisů emitovaných bankami či průmyslovými podniky. Jejich výnosy jsou ovšem velmi citlivé na inflaci, proto příliš expanzivní měnová a fiskální politika může způsobit růst inflace a tudíž pokles cen státních dluhopisů. To jednak způsobí škody investorům, jednak zhorší možnosti státu financovat rozpočtový schodek.

STÁTNÍ POKLADNA

Soustava účtů, na kterých jsou sledovány zejména příjmy a výdaje státního rozpočtu. Slouží k hodnocení plnění státního rozpočtu, sledování a financování jeho salda.

STÁTNÍ ROZPOČET

Plán příjmů a výdajů vlády na daný fiskální rok, který má charakter zákona.

STŘEDNĚDOBÝ ROZPOČTOVÝ VÝHLED

Plán očekávaných příjmů a výdajů státního rozpočtu, popřípadě dalších jednotek veřejných rozpočtů na období několika let (zpravidla 3 až 5 let). Dále obsahuje předpoklady a záměry, na jejichž základě se příjmy očekávají a výdaje plánují.

STŘEDNĚDOBÝ VÝDAJOVÝ RÁMEC

Maximální objem výdajů na období několika let (zpravidla 3 až 5 let).

ÚČELNOST

Takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.

VEŘEJNÁ SPOTŘEBA

Přímý nákup zboží a služeb ze strany státu, obcí, měst, krajů, veřejných a veřejnoprávních agentur. Veřejná spotřeba je součástí hrubého domácího produktu.

VEŘEJNÉ ROZPOČTY

Rozpočty vládních institucí, které nejčastěji sestávají z přehledu příjmů, výdajů a salda za danou časovou jednotku (zpravidla rok).

VEŘEJNÉ STATKY

Zboží a služby zajišťované státem a financované z veřejných rozpočtů. Ekonomové je definují úžeji jako zboží a služby, které nedokáže soukromý sektor zabezpečit v odpovídajícím množství (např. obrana, justice, policie).

VEŘEJNÉ VÝDAJE

Veškeré výdaje, které jsou financovány z rozpočtů státu, obcí, měst, krajů, veřejných a veřejnoprávních agentur. Část veřejných výdajů, která jde na platy veřejných zaměstnanců, se ovšem v makroekonomickém vyjádření promítne v soukromé spotřebě.

VEŘEJNÝ DLUH

Součet státního dluhu, dluhů vládních a vládou plně garantovaných agentur, dále obcí, měst a krajů.

VLÁDNÍ SEKTOR

Souhrnné označení pro instituce a jednotky, které jsou považovány za součást vlády (státní rozpočet, státní fondy, zdravotní pojišťovny, kraje a obce aj.).



Transparency International - Česká republika děkuje za podporu projektu
Transparentní státní rozpočet, jehož součástí je i tato publikace, Kanadskému
velvyslanectví v Praze a Nadaci Open Society Fund Praha.

Nevládní organizace Transparency International-Česká republika je jednou z více než 80 poboček mezinárodní sítě Transparency International. Posláním TIC je zjišťovat stav korupce v ČR a svou činností aktivně přispívat k jejímu systémovému omezování.

WWW.TRANSPARENCY.CZ

