

POTŘEBNÉ ZMĚNY V POSTUPECH VEŘEJNÉHO ROZPOČTOVÁNÍ V SOUVISLOSTI S REFORMOU VEŘEJNÝCH FINANCÍ V ČR

NECESSARY CHANGES IN PUBLIC BUDGETING PROCESS IN THE CONTEXT OF THE PUBLIC FINANCE REFORM IN CZECH REPUBLIC

Milan Jílek

Anotace

Jedním z významných a nejvíce diskutovaných problémů české ekonomiky je existující fiskální nerovnováha. Deficity veřejných rozpočtů v České republice dosahují vysokých hodnot a jejich trend ukazuje na další prohlubování deficitů. Následně dochází ke zvyšování výše veřejného dluhu ČR. Příčiny těchto problémů lze hledat jak na příjmové, tak na výdajové straně. Dosažení určitých hodnot fiskálních ukazatelů není sice podmínkou pro vstup do EU, avšak nový členský stát přejímá závazky komunitárního práva a nemůže pokračovat v dalším zadlužování veřejných financí. Právě fiskální nerovnováha vyjádřená nesplněním fiskálních konvergenčních kritérií by mohla být, a za předpokladu autonomního vývoje fiskální ukazatelů jistě bude, překážkou pro zavedení jednotné měny v ČR. Jedním z významných nástrojů, ne-li vůbec nejvýznamnějším nástrojem, fiskální konsolidace je důsledné zapracování střednědobých fiskálních rámců do procesů veřejného rozpočtování v ČR. Příspěvek se zabývá definováním potřebných změn v procesech veřejného rozpočtování v ČR. Východiskem řešení jsou: 1) analýza fiskální situace ČR, 2) analýza dat o fiskální situaci a analýza postupů rozpočtování uplatňovaných v zemích, které fiskální konsolidaci (úspěšně) provedly, 3) analýza procesů veřejného rozpočtování v ČR.

Annotation

One of the most important and most discussed problems of Czech economy is the existing fiscal imbalance. General Government Budget deficits in the Czech Republic are very high and the trend shows another deepening of deficits. Consequently the public debt increases in the Czech Republic. The causes of these problems can be found on both income and expenditure sides of public budgets. Reaching of certain level of fiscal indicators is not a necessary prerequisite to access the EU but new member state accepts the obligations from Acquis Communautaire and cannot continue in increasing public debts. The fiscal imbalance demonstrated by not meeting the fiscal convergence criteria could be, and in the case of autonomous development of fiscal figures will surely be, an obstacle in introducing the single currency in the Czech Republic. One of important tools, probably the most important tool, of a fiscal consolidation is consistent implementation of middle term fiscal frameworks in the public budgeting process in the Czech Republic. The paper deals with defining of necessary changes in public budgeting process in the Czech Republic. The sources of solution are: 1) analysis of fiscal situation of the Czech Republic, 2) analysis of fiscal performance and analysis of public budgeting process in those countries, where the fiscal consolidation was successfully realised, 3) analysis of public budgeting process in the Czech Republic.

Klíčová slova:

veřejné finance, veřejné rozpočty, fiskální nerovnováha, konvergenční kritéria, víceleté veřejné rozpočtování,

Key words:

public finance, general government budget, fiscal imbalance, convergence criteria, multiyear public budgeting,

Úvod

Členství v EU v mnohém zavazuje členské země. Tyto závazky jsou odvozovány od "acquis communautaire". V oblasti fiskální politiky a veřejných rozpočtů se tyto závazky vztahují zejména k plnění stanovených fiskálních cílů (Maastrichtských kritérií), zajištění požadovaných statistických dat, antikorupční legislativy, finanční kontroly a auditu. Dle ALLENA (2002), na mnohé oblasti rozpočtování a finančního managementu se nevztahují žádná pravidla ani regulativy. Je odpovědností členských států, aby v souladu s uplatňovaným principem subsidiarity vyvinuly kvalitní postupy veřejného rozpočtování.

Česká ekonomika po roce 1990 procházela a stále ještě prochází transformací. Součástí této transformace jsou i změny v systému veřejných financí, zejména v postupech rozpočtování a finančního řízení ve veřejném sektoru. Uvedené změny však nebyly prioritou ekonomické transformace a byly de-facto vynuceny blížící se makroekonomickou krizí (MARTINEZ-VAZQUEZ, 2001).

V současné době již nelze pochybovat o vstupu ČR do EU. Chybné či nekvalitní postupy veřejného rozpočtování by však byly překážkou pro proces přibližování ekonomické úrovně ČR úrovni EU. Vzhledem k fiskální situaci, ve které se ČR nachází a vzhledem k existujícím fiskálním trendům je zřejmé, že by ČR nesplnila nutné podmínky makroekonomické a fiskální konvergence.

Přehled problematiky

Je obecně známou skutečností, že řešení problému (strukturální) fiskální nerovnováhy naráží na řadu objektivních potíží a je proto velmi obtížné. Potíže v mnohém pramení ze způsobu rozhodování o veřejných financích, které spočívá na principu veřejné volby. Snižování fiskálních deficitů diskrečními opatřeními na straně příjmů i výdajů je velmi nepopulární a politicky obtížně prosaditelné (např. MUSGRAVE, 1994, nebo DVOŘÁK, 1997).

SVĚTOVÁ BANKA již v roce 2001 publikovala studii zabývající se výdaji veřejných rozpočtů v ČR. Tato studie odkrývá jeden z nejvážnějších problémů současné české ekonomiky, kterým je prohlubující se fiskální nerovnováha. Jedním ze závěrů analýzy je doporučení trvale zvyšovat přesnost a úplnost rozpočetnictví, vyvíjet striktnější a systematičtější přístupy ke střednědobým rozpočtovým programům. Analýza doporučuje vládě ČR rozhodovat o ročním rozpočtu v kontextu střednědobého výdajového rámce či střednědobého fiskálního rámce. Uvedená doporučení zaznívají i z jiných stran (hodnocení OECD, Evropské komise a Mezinárodního měnového fondu).

Veřejné rozpočty jsou obvykle sestavovány na období jednoho roku. Tento krátkodobý horizont je často kritizován proto, že neumožňuje efektivní řízení veřejných výdajů. Z tohoto důvodu existuje snaha o sestavování víceletých rozpočtových výhledů. BOEX a kol. (2000) uvádí, že v posledních letech, mnoho rozvinutých zemí rozšířilo svůj každoroční rozpočtový proces o strategický víceletý rámec.

Hlavními výhodami delšího pohledu, než kam sahá rozpočtový cyklus a stanovení střednědobých rozpočtových alternativ, omezení a strategií je: a) objasnění základní dynamiky rozpočtu, identifikace začínajících trendů a získání času k jejich případné korekci, b) formulace celkové fiskální strategie v časovém rámci, v němž se makroekonomické výhody mohou zviditelnit, c) poskytnutí časového rámce, v němž rezortní ministerstva budou

moci formulovat smysluplné změny politiky a v němž budou moci být postupně zaváděna legislativní opatření (BURNS, 2002).

Zkušenosti z implementace rozpočtových výhledů v členských zemích OECD (např. Velká Británie v 60. a 70. letech, viz. HEPTWORTH, 2002) však odhalily určité problémy (BUDGETING..., 1997):

- docházelo k častému nadsazování odhadů růstu ekonomiky a následně k nadsazování odhadovaných příjmů a k tlaku na veřejné výdaje,
- rozpočty výdajů bývaly často vnímány jako závazné, a to i tehdy, pokud zjevně nedocházelo k naplňování předpokladů o růstu ekonomiky a naplňování předpokladů o příjmech rozpočtů,
- rozpočtové výhledy byly sestavovány spíše v reálných hodnotách než v hodnotách nominálních. Při vysokých mírách inflace a při přepočtu výdajů cenovým indexem docházelo k tlaku na veřejné rozpočty.

BOEX a kol. (2000) uvádí, že obvyklým rysem víceletých veřejných rozpočtů je zařazení předpovědí příjmů a odhadů výdajů na dva až tři roky po roce běžném, přičemž praktiky víceletého rozpočtování se v jednotlivých zemích liší.

Dle již citované studie Světové banky, základními prvky střednědobého rozpočtového výhledu by měly být:

- agregátní fiskální omezení časově předcházející konkrétní požadavky na výdaje,
- základní hladina výdajů, o nichž se uvažuje pro následující roky dle schválených politik,
- stanovení výdajových cílů pro každou rozpočtovou kapitolu,
- pravidla pro aktualizaci základní hladiny výdajů v reakci na nové skutečnosti či nová rozhodnutí,
- postupy pro přesun prostředků mezi rozpočtovými kapitolami nebo uvnitř těchto kapitol a pro měření dopadu navržených změn na rozpočet,
- příprava ročních rozpočtů v souladu se střednědobým rozpočtovým výhledem.

Cílem aplikace střednědobých rozpočtových výhledů je obvykle zvýšit disciplínu ohledně veřejných výdajů. Splnění tohoto cíle dle OECD (1997) zpravidla předpokládá:

- stanovení celkových cílů fiskální politiky a explicitní stanovení způsobu jejich dosažení. To předpokládá rozepsání celkových cílů do cílů operativních a stanovení výdajového stropu (omezení),
- propočítání nákladů pokračování stávajících politik. Tento krok často ukazuje limitovanost dostupných zdrojů financování, pokud mají být splněny cíle fiskální politiky. Zvyšuje se tak disciplína ministerstev při navrhování nových veřejných výdajů.
- odhalení rozpočtových důsledků současných rozhodnutí. Jedná se o preventivní nástroj při sestavování rozpočtů, ukazuje jejich akceptovatelnost a kompatibilitu z pohledu střednědobých fiskálních cílů vlády.

Cíl a metodika

Cílem práce je definovat potřebné změny v procesech veřejného rozpočtování v ČR a konfrontovat je se změnami probíhajícími.

Prvním metodickým krokem je krátká analýza fiskální situace ČR a zdůvodnění potřeby změn v postupech rozpočtování. Následuje analýza postupů veřejného rozpočtování ve vybraných zemích. Výstupem této analýzy budou základní principy veřejného rozpočtování, které byly úspěšně aplikovány ve vybraných zemích. Za kritérium úspěšnosti je považováno významné snížení existující fiskální nerovnováhy. Pro analýzu bylo vybráno Švédsko a Nizozemí. Uvedené země se v minulosti potýkaly s fiskální nerovnováhou a přistoupily ke změnám v postupech rozpočtování. Jedním z východisek řešení je úvaha, že obecné postupy, úspěšně aplikované ve vybraných zemích, je možné úspěšně aplikovat také v ČR.

Dále navazuje rozbor a zhodnocení probíhajících a navrhovaných změn v postupech rozpočtování v ČR a jejich komparace s výše uvedenými výstupy.

Pro analýzu fiskální situace uvedených zemí jsou použity ukazatele salda veřejných rozpočtů ve vztahu k HDP v procentech a veřejného dluhu ve vztahu k HDP v procentech. Jak pro Nizozemí, tak pro Švédsko jsou uvedeny údaje vycházející z metodiky ESA 95, v souladu s maastrichtskými kritérii. Pro Českou republiku jsou použity údaje Vládní finanční statistiky (GFS) využívající cash princip, očištěné o jednorázové, neopakovatelné příjmy a výdaje spojené s transformací české ekonomiky. Tyto údaje lze považovat za dobrou aproximaci údajů metodiky ESA, využívající aktuální princip.

Výsledky a diskuze

Analýza fiskální situace ČR

Jedním z velkých problémů současné české ekonomiky je prohlubující se fiskální deficit. Tento deficit, jehož původ je zčásti cyklický a zčásti strukturální, narostl z původního přebytku 0,3 % před ekonomickou krizí v roce 1995 na hodnotu -3,9 % v roce 2002. Rovněž vývoj ukazatele relativní váhy veřejného dluhu ukazuje na prohlubující se fiskální nerovnováhu (tabulka 1).

Tab. 1: Saldo veřejných rozpočtů a hrubý veřejný dluh ČR v % HDP ¹⁾

	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
Saldo veřejných rozpočtů v % HDP ²⁾	2,6	0,8	0,3	-0,3	-1,2	-1,5	-0,6	-3,2	-2,8	-3,9
Hrubý veřejný dluh v % HDP ³⁾	18,8	17,6	15,3	13,2	12,9	13,1	14,6	17,0	19,4	27,2

¹⁾ General Government Balance and Gross Consolidated Public Debt in % of GDP), Czech Republic

²⁾ General government surplus/deficit - % of GDP

³⁾ Gross public debt - % of GDP

Source: The Macroeconomic Prediction, Ministry of Finance, Czech Republic

V průběhu let 1993 až 1997 docházelo k mnohem rychlejšímu poklesu veřejných příjmů než veřejných výdajů ve vztahu k HDP. Po roce 1997 došlo ke značnému nárůstu výdajů motivovanému očekávanými příjmy z privatizace. V kontrastu k tomuto nárůstu výdajů byla snaha zvýšit příjmy více méně neúspěšná (tabulka 2).

Tab. 2: Daňová a výdajová kvóta v ČR v % HDP ¹⁾

	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
Konsolidovaná daňová kvóta v % ²⁾	38,5	37,7	37,0	36,4	36,3	35,5	36,5	36,8	36,2	35,6
Výdaje veřejných rozpočtů v % HDP ³⁾	43,4	43,9	43,0	42,2	41,7	41,0	42,2	44,3	45,4	47,7

¹⁾ Tax and Expenditure quote in Czech Republic - % of GDP

²⁾ Consolidated Tax Quote in %

³⁾ General Government Expenditures as % of GDP

Source: Makroekonomická predikce MFČR. (The Macroeconomic Prediction, Ministry of Finance, Czech Republic.

Postupem času se stalo zřejmým, že vývoj veřejných financí v ČR není dlouhodobě udržitelný a že dochází k nežádoucímu odklání od hodnot konvergenčních kritérií. V "Představném hospodářském programu ČR" je konstatováno, že bez výrazných změn na příjmové a zejména výdajové straně veřejných rozpočtů nelze očekávat změnu negativního trendu ve veřejných

financích ČR. Koncepce reformy veřejných rozpočtů (KONCEPCE..., 2003) uvádí, že neudržitelná fiskální politika představuje v současnosti největší riziko pro zdravý ekonomický vývoj ČR. Významným problémem je, že systém veřejných financí trpí neexistencí nástrojů, které by umožňovaly zvrátit dosavadní tendence.

Analýza postupů veřejného rozpočtování ve vybraných zemích

Příkladem úspěšné fiskální konsolidace a úspěšné aplikace střednědobého fiskálního cílení a střednědobého rozpočtového výhledu může být Švédsko, kde je sestavování rozpočtového výhledu od roku 1996 východiskem pro sestavování každoročního státního rozpočtu. Střednědobý rozpočtový výhled se ve Švédsku sestavuje na dobu tří let a podle BLONDALA (2001) představuje propojení mezi cíli vládní fiskální politiky z pohledu makroekonomického a jejich realizací na operativní úrovni. Toto propojení je realizováno ve třech fázích. První fází je vypracování makroekonomických cílů vládní fiskální politiky, tj, zejména explicitní vyjádření přebytku či deficitu veřejných rozpočtů jako procento HDP. Druhou fází je rozpracování makroekonomických cílů do podoby maximální úrovně veřejných výdajů za daných ekonomických předpokladů. Třetí fází je rozpracování celkové úrovně veřejných výdajů do podoby indikativních objemů možných výdajů jednotlivých výdajových skupin. Důležitá je skutečnost, že střednědobý rozpočtový výhled je ve Švédsku právně závazný, jelikož parlament schvaluje maximální úroveň veřejných výdajů (fáze 2) a indikativní úroveň veřejných výdajů (fáze 3) jednotlivých výdajových skupin. Součet indikativních úrovní výdajů jednotlivých výdajových skupin je menší než stanovená maximální úroveň celkových veřejných výdajů. Tento rozdíl je tvořen tzv. rozpočtovou rezervou. Rozpočtová rezerva může být například 1,5 % v prvním roce, 2 % ve druhém roce a 2,5 % ve třetím roce rozpočtového výhledu. Smyslem této úpravy je zajistit rezervu pro případ chybných odhadů, tak aby nemuselo dojít k úpravě maximální úrovně celkových veřejných výdajů parlamentem.

Ekonomická situace Švédska byla počátkem devadesátých let ovlivněna ekonomickou krizí. Veřejné rozpočty v roce 1993 vykázaly deficit ve výši 12 % HDP, přičemž bylo zřejmé, že deficit nemá povahu pouze cyklickou, ale výrazně strukturální. Aplikace závazného tříletého rozpočtového výhledu ve Švédsku měla velice pozitivní účinek na rozpočtovou disciplínu, což se pozitivně projevilo na poklesu deficitů veřejných rozpočtů a následně i snížením veřejného zadlužení (tabulka 3). Evropská komise ve své zprávě z roku 2003 (PUBLIC FINANCES..., 2003) hodnotí situaci veřejných financí ve Švédsku jako stabilizovanou.

Tab. 3: Saldo veřejných rozpočtů a hrubý dluh vlády ve Švédsku - % HDP¹⁾

	94	95	96	97	98	99	00	01	02
Saldo veřejných rozpočtů v % HDP ²⁾	-10,5	-7,4	-2,9	-1,7	2,3	1,5	3,4	4,5	1,3
Hrubý dluh veřejné vlády v % HDP ³⁾	73,8	73,6	73,5	70,5	68,0	62,7	52,8	54,4	52,4

¹⁾ General Government Surplus/Deficit and General Government Gross Debt in Sweden - % of GDP

²⁾ General government surplus / deficit in % of GDP

³⁾ General government gross debt in % of GDP

Zdroj: European Commission, General Government Data, 2003

V Nizozemí započaly snahy o konsolidaci veřejných financí již v roce 1992. Důvodem byly fiskální deficity ve výši 4 % HDP. Cílem konsolidace bylo snižovat fiskální deficity ročně o 0,5 % tak, aby byl splněn maastrichtský limit do konce roku 1993. Konsolidace byla koncipována především výdajově, s cílem zachovat stávající úroveň daňové kvóty. Později,

v roce 1994, byl program doplněn o strukturální opatření. Vláda začala využívat střednědobé výdajové stropy, definované v reálných hodnotách, zahrnující i sociální výdaje. Reálné výdaje měly klesat o 0,7 % ročně. V roce 1998 učinila koaliční vláda dohodu, že případné vyšší než očekávané příjmy budou použity na snížení veřejného dluhu. Klesne-li ovšem deficit pod 0,75 % HDP, rozdělí se tyto dodatečné příjmy v poměru 1:1 na snížení dluhu a snížení daňové zátěže.

Fiskální konsolidaci v Nizozemí lze považovat za úspěšnou. Jestliže fiskální deficity počátkem devadesátých let dosahovaly výše 5,3 % HDP, po roce 1995 se začaly rychle snižovat a v roce 1999 již veřejné rozpočty dosáhly přebytku 0,7 % HDP (tabulka 4). Evropská komise ve své zprávě z roku 2003 (PUBLIC FINANCES..., 2003) hodnotí situaci veřejných financí v Nizozemí jako stabilizovanou.

Tab. 4: Saldo veřejných rozpočtů a hrubý dluh veřejné vlády v Nizozemí v letech 1991 až 2002 - % HDP ¹⁾

	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02
Saldo veřejných rozpočtů v % HDP ²⁾	-5,3	-4,2	-2,8	-3,5	-4,2	-1,8	-1,1	-0,8	0,7	2,2	0,1	1,1
Hrubý dluh veřejné vlády v % HDP ³⁾	77,0	77,8	79,0	76,3	77,2	75,2	69,9	66,8	63,1	55,8	52,8	52,6

¹⁾ General Government Surplus/Deficit and General Government Gross Debt in the Netherlands in the period 1991 to 2002 - % of GDP

²⁾ General government surplus / deficit in % of GDP

³⁾ General government gross debt in % of GDP

Zdroj: European Commission, General Government Data, 2003

Z výše uvedených analýz lze učinit dílčí závěry. Konsolidace veřejných financí byla v obou analyzovaných zemích výdajově zaměřená a nespolehlá tedy na zvyšování daňové kvóty. Opatření na straně výdajů byla převážně systémového charakteru, nikoliv diskrečního charakteru, nespolehlá tedy pouze na jednorázové škrty ve výdajích. Učiněná opatření směřovala ke změně institucionálního rámce rozpočtování, rozpočtových pravidel. Nejdůležitějším prvkem prováděných konsolidací bylo střednědobé fiskální cílení, spočívající ve stanovení vysoce závazných střednědobých výdajových stropů. Právě závaznost stanovených cílů je velmi důležitým prvkem reforem v obou zemích.

Postupy veřejného rozpočtování v ČR

Centrální vláda ČR hospodářší dle státního rozpočtu, který se sestavuje na dobu jednoho roku. V souvislosti s doporučeními OECD, Světové banky a Evropské komise, Česká republika začala implementovat střednědobé rozpočtové výhledy, které jsou jedním z hlavních nástrojů fiskální konsolidace. Prvním krokem učiněným v tomto směru bylo schválení nové rozpočtové legislativy. Zákon 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech (republiky) a zákon 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (oba účinné od 1.1.2001) nahradily zákon 576/1990 Sb. o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR. Oba zákony upravují i sestavování střednědobého rozpočtového výhledu, a to jak na úrovni rozpočtu státního, tak na úrovni rozpočtů územních. Zákon 576/1990 Sb. ustanovení o rozpočtovém výhledu neobsahoval. Jedná se tedy o nový prvek střednědobého plánování v rozpočtové soustavě ČR.

Zákon 218/2000 Sb. definuje obsah střednědobého výhledu státního rozpočtu. Střednědobý výhled obsahuje očekávané příjmy státního rozpočtu a odhadované výdaje státního rozpočtu v jednotlivých letech, na které je rozpočtový výhled sestavován. Minimální povinný rozsah sestavovaného rozpočtového výhledu je a) celkové příjmy, b) celkové výdaje,

c) výdaje na vybrané programy reprodukce majetku, u nichž výši účasti státního rozpočtu na jejich financování stanoví vláda d) přehled úvěrů, na než jsou poskytnuty záruky. Součástí střednědobého výhledu je analýza všech splatných závazků státu. V případě, že střednědobý výhled očekává schodek státního rozpočtu, obsahuje i předpokládaný způsob financování. Zákon 218/2000 Sb. ukládá sestavování rozpočtového výhledu na období 2 let následujících po roce, na který je předkládán státní rozpočet. U programů reprodukce majetku a státních záruk na úvěry období výhledu odpovídá době jejich financování, respektive splácení.

Návrh střednědobého výhledu projednává vláda současně s návrhem státního rozpočtu. Schválený střednědobý výhled předkládá vláda samostatně na vědomí Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR současně s návrhem zákona o státním rozpočtu.

Zavedení střednědobého rozpočtového výhledu zakotveného v zákoně 218/2000 Sb. je v souladu s doporučeními OECD pro transparentnost rozpočtového procesu (OECD..., 2000). Tento výhled však nepodléhá schválení sněmovnou. OECD také doporučuje, aby návrhy každoročního rozpočtu byly porovnávány s minulými fiskálními predikcemi pro dané období a aby byly vysvětleny případné významnější odchylky. Zákon 218/2000 Sb. pouze uvádí, že státní rozpočet vychází ze střednědobého výhledu. Závaznost střednědobých rozpočtových výhledů a jejich vazba na sestavování ročních rozpočtů je v současné době velmi malá, střednědobé výhledy jsou sestavovány spíše formálně. Vláda nedefinuje zcela jasně agregátní cíle a priority fiskální politiky.

Rovněž z dat tabulek 1 a 2 je patrné, že současná podoba sestavování střednědobého rozpočtového výhledu je z hlediska fiskální konsolidace neúčinná. Vláda ČR proto zapracovala do návrhu reformy veřejných financí princip fiskálního cílení a střednědobého výdajového rámce vlády. Základní princip uvedených postupů je následující (KONCEPCE..., 2003):

- a) Vláda současně s návrhem státního rozpočtu na rok n předkládá Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR i návrh agregátních střednědobých výdajových rámců na roky $n+1$ a $n+2$. Tyto výdajové rámce vycházejí z fiskálního cíle na dané období. V následujícím roce se horizont fiskálního cílení o jeden rok posune.
- b) Fiskálním cílem se rozumí stanovený podíl salda veřejných rozpočtů k HDP. Z něj vláda odvodí cílený podíl schodku centrální vlády, tedy těch součástí veřejné vlády, které má centrální vláda přímo pod svou kontrolou.
- c) Z cíleného podílu schodku centrální vlády se odvodí absolutní výše salda hospodaření centrální vlády. Porovnání tohoto výsledku s výsledkem, který by nastal v případě autonomního vývoje příjmů a výdajů, dává objem aktivních opatření, které vláda musí učinit, aby dosáhla stanoveného fiskálního cíle. Po zohlednění případných opatření na příjmové straně rozpočtů je zřejmý potřebný rozsah aktivních opatření na straně výdajů a tedy i agregátní střednědobý výdajový rámec.
- d) Agregátní střednědobý výdajový rámec je závazným ukazatelem. Vláda jej předkládá sněmovně spolu s návrhem zákona o státním rozpočtu a sněmovna jej schvaluje v rámci prvního čtení.
- e) Fiskální cíle i agregátní střednědobý výdajový rámec na roky $n+1$ a $n+2$ jsou stanoveny jako intervalové hodnoty, přičemž interval se rozšiřuje. Hodnoty se stanovují v běžných cenách dle prognózy indexu růstu spotřebitelských cen. Vláda může hodnoty v rámci střednědobého výdajového rámce měnit jen v mimořádných případech po souhlasu sněmovny.
- f) Agregátní hodnoty střednědobého výdajového rámce na jednotlivé roky jsou rozepsány do jednotlivých výdajových kapitol. Tento rozpis tvoří fakticky stropy zdrojů pro jednotlivé správce kapitol.

Závěry

Z výše uvedených analýz vyplývá, že stav a vývoj veřejných financí ČR je neuspokojivý. V obdobné situaci se nacházely před několika lety i jiné země, jmenovitě Švédsko a Nizozemí. Uvedené země podstoupily proces fiskální konsolidace. Významnými prvky procesů fiskální konsolidace v těchto zemích byly a) převažující opatření na výdajové straně rozpočtů, b) změny pravidel veřejného rozpočtování s důrazem na prodloužení časového horizontu rozpočtování, c) závaznost stanovených střednědobých cílů. Opatření přijatá v obou zemích vedla k obrácení negativního trendu ve vývoji fiskálních ukazatelů a k výraznému zlepšení stavu veřejných financí.

Lze se domnívat, že Česká republika v současné době, byť v jiné fázi ekonomického vývoje, řeší podobný problém a že postupy úspěšně aplikované v uvedených zemích mohou najít uplatnění i v ČR. Výše uvedené prvky fiskální konsolidace lze považovat za prvky, jejichž zavedení je žádoucí i v ČR.

Současná rozpočtová pravidla ČR neobsahují nástroj, který by pomohl zvrátit negativní trend ve vývoji fiskálních ukazatelů ČR. Zákony o rozpočtových pravidlech platné od roku 2001 sice obsahují ustanovení o střednědobém výhledu, avšak v podobě, která je z hlediska fiskální konsolidace nefunkční. Změny v postupech rozpočtování navrhované vládou ČR v rámci plánované reformy veřejných financí by zcela jistě znamenaly zkvalitnění postupů rozpočtování. Za nejdůležitější kvalitativní posun oproti stávající právní úpravě rozpočtových pravidel lze považovat závaznost střednědobých výdajových rámců, které má schvalovat společně se státním rozpočtem Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR.

Seznam literatury

- [1] ALLEN, R.: Budgetary and Financial Management Reform in Central and Eastern Europe. In *OECD Journal on Budgeting. Supl. 1: Models of Public Budgeting and Accounting Reform*. OECD, 2002, vol. 2, s. 81-114.
- [2] BLONDAL, J.R.: Budgeting in Sweden. *OECD Journal on Budgeting*, 2001, vol. 1, (č. 1), s. 27-57.
- [3] BOEX, L.F., VAZQUEZ, J.M., MCNAB, R.M.: Multi-year budgeting: A review of international practices and lessons for developing and transitional economies. *Public Budgeting & Finance*, 2000, vol. 20, (č. 2), s. 91-112.
- [4] Budgeting for Future. PUMA/SBO(2000)6/Final. Paris: OECD, 1997. 25 s.
- [5] BURNS, A., YOO, K-Y.: Improving the Efficiency and Sustainability of Public Expenditure in the Czech Republic. *OECD Economic Department Working Papers ECO/WKP(2002)14*, 2002, (č. 328), s. 55.
- [6] DVOŘÁK, P. Vybrané problémy fiskální politiky. Praha: VŠE, 1997
- [7] HEPWORTH, N. Government Budgeting and Accounting Reform in the United Kingdom. In *OECD Journal on Budgeting. Supl. 1: Models of Public Budgeting and Accounting Reform*. OECD, 2002, vol. 2, s. 115-162.
- [8] Koncepce reformy veřejných rozpočtů. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2003.
- [9] MARTINEZ-VAZQUEZ, J., BOEX, J.: Budgeting and Fiscal Management in Transitional Countries. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 2001, vol. 13, (č. 3), s. 353-396.
- [10] MUSGRAVE, A.R., MUSGRAVE, P.B.: Veřejné finance v teorii a praxi. 1 vyd. Praha: Management Press, 1994.
- [11] OECD best practices for budgeting transparency. PUMA/SBO(2000)6/Final. Paris: OECD, 2000.
- [12] Public finances in EMU 2003. COM(2003) 283 final. Brussels: European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs, 2003.
- [13] Výdaje veřejných rozpočtů ČR. IBRD/World Bank, 2001.

