

SEDMIHRADSKÁ, Lucie. Analýza koncepčních a institucionálních opatření v návrhu reformy veřejných rozpočtů. *Politická ekonomie*, 2004, roč. LII, č. 2, s. 190–205. ISSN 0032-3233.

Analýza koncepčních a institucionálních opatření v koncepci reformy veřejných rozpočtů

Lucie Sedmihradská (roz. Nitschová), Vysoká škola ekonomická, Praha

1. Úvod

V prosinci 2002 Ministerstvo financí ČR představilo koncepci reformy veřejných rozpočtů. Tato koncepce navrhuje celou řadu opatření, která by měla ve střednědobém horizontu vést ke snižování podílu schodků veřejných rozpočtů na HDP a to při zachování sociální soudržnosti a kvality veřejných služeb (viz MFČR, 2002). Jejím cílem je tedy dosáhnout dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, tj. situace, kdy fiskální politika nevede k nadměrné tvorbě veřejného dluhu a kdy platí dlouhodobé rozpočtové omezení vlády. Maastrichtská smlouva rozumí dlouhodobou udržitelností stav, kdy podíl vládního deficitu na HDP nepřekračuje 3 % a podíl vládního dluhu na HDP 60%. Reforma vychází z názoru, že vysoké rozpočtové deficity a zadlužení vlády omezují možnost efektivního využití fiskální politiky v období hospodářského poklesu a že předpokladem dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí je vysoká fiskální disciplína.

Navržená reforma obsahuje kromě daňové a výdajové politiky i několik koncepčních a institucionálních opatření. Jedná se o zavedení výkonově orientovaného rozpočtování a auditu výdajů, o zřízení střednědobých výdajových rámců a o schválení závazného rozpočtového kalendáře. Cílem tohoto příspěvku je tato opatření analyzovat ve světle moderních způsobů rozpočtování, tj. na základě zkušeností s vývojem rozpočtování v zahraničí a závěrů empirických studií o vztahu pravidel, kterými se řídí rozpočtový proces, a výsledků rozpočtového hospodaření.

V první části článku se věnuji rozpočtování a jeho hlavním metodám zaváděným ve vyspělých zemích v minulém století. Pozornost zaměřuji především na výkonově orientované rozpočtování, jeho charakteristiky a podmínky jeho úspěšného fungování. V další části vysvětluji, jak mohou střednědobé výdajové rámce omezit vliv fiskální iluze a sklonu

*) Projekt byl realizován za finanční podpory ze státních prostředků prostřednictvím Grantové agentury České republiky, č.402/03/P068

k deficitu, zvýšit centralizaci rozpočtového procesu a posílit tak fiskální disciplínu. Současně pomocí modifikovaného modelu von Hagen a Hardena (1995) porovnávám účinnost zařazení střednědobých výdajových rámců s alternativními kroky rozpočtového procesu. V poslední části diskutuji stávající i navrhované kroky rozpočtového procesu a jejich vliv na průběh a výsledky přípravy návrhu státního rozpočtu ČR.

2. Výkonově orientované rozpočtování

Veřejný rozpočet je programem vlády na konkrétní fiskální období. Rozpočet uvádí výdaje, které umožní realizaci vládních záměrů, a příjmy, které slouží ke krytí těchto výdajů. Veřejný rozpočet je mechanismem alokace zdrojů ve veřejném sektoru. Prostřednictvím veřejných rozpočtů dochází k redistribuci příjmů ve společnosti. Veřejné rozpočty, především státní rozpočet, jsou nástrojem vlády při realizaci fiskální politiky.

Alokace zdrojů je výsledkem rozhodovacího procesu usilujícího o splnění vládních priorit a cílů. Rozpočtový proces je systematickým hodnocením efektivnosti, účelnosti a účinnosti všech programů vlády a navržení potřebných změn (viz Axelrod, 1995). Jedná se o proces plánování a rozhodování o tom, co je potřeba uskutečnit, plán realizace, provedení tohoto plánu při zohlednění dostupných zdrojů, zhodnocení dosažených výsledků a následné přizpůsobení stávajícího plánu (viz Gross, 1998). Rozpočtový proces ve vyspělých zemích prošel v průběhu 20. století celou řadou reformních pokusů, jejichž cílem bylo zvýšení možností finanční kontroly, zlepšení managementu, plánování a stanovování priorit a posílení odpovědnosti zákonodárců k občanům (viz Tyer a Willand, 1997).

V ČR stále převládá inkrementální (přírůstkové) sestavování rozpočtu v druhovém třídění (line-item budgeting) (viz Ochrana, 2002). Tato metoda v době svého vzniku počátkem 20. století výrazně zvýšila možnost kontroly vynakládaných prostředků (viz Lynch, 1979). Vymezení úzkých výdajových kategorií sdružených do širších skupin a jasné stanovení zodpovědnosti umožnilo zákonodárcům kontrolovat, zda jsou prostředky použity stanoveným způsobem a zda nedochází k jejich zneužívání.

Sestavit rozpočet inkrementální metodou je jednoduché. Základem je loňský rozpočet, který se zvýší o přiměřený přírůstek. Proti této výhodě však stojí skutečnost, že rozpočet poskytuje velmi málo informací o činnostech a funkcích dané organizace (samosprávy nebo vlády) (viz Mendosa, 1983). A proto není možné určit hodnotu činností poskytovaných veřejnosti (viz Tyer a Willand, 1997).

Tento problém měly odstranit rozpočtové inovace, jejichž cílem bylo buď změnit formát rozpočtu nebo strukturu rozpočtového procesu. Formátu rozpočtu se týká výkonově orientované (performance budgeting) a programové (program budgeting) rozpočtování. Strukturu rozpočtového procesu změnilo rozpočtování s nulovouází (zero based budgeting), cílované rozpočtování (target base budgeting) a řízení pomocí cílů (management by objectives). Tabulka 1 uvádí základní charakteristiky tří základních formátů rozpočtu.

Tabulka 1

Charakteristika formátů rozpočtu

	Rozpočet v druhovém třídění	Výkonový rozpočet	Programový rozpočet
Otázka	Co je potřeba koupit?	Co je potřeba udělat?	Čeho má být dosaženo? Kolik stojí poskytování určité služby?
Kriterium	Hospodárnost	Efektivnost	Účinnost
Funkce	Kontrola	Management	Plánování
Orientace	Vstupy	Vstupy/výstupy	Výstupy
Charakteristika	Výdaje a příjmy jsou vztaheny ke zboží a službám.	Výdaje a příjmy jsou vztaheny k objemu.	Výdaje a příjmy jsou vztaheny k cílům.
Příklad – Odbor policie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ osobní náklady ▪ běžné a nepřímé výdaje ▪ nekapitálové výdaje 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ počet vyšetřování ▪ počet hovorů na tísňové lince ▪ počet dopravních nehod 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ velitelství ▪ uniformy ▪ kriminální vyšetřování ▪ podpora operací ▪ administrativa

Pramen: Nitschová, 2002, s. 50.

V praxi je však rozpočet většinou kombinací více přístupů. V amerických pramenech jsou často pojmy „performance budgeting“, „program budgeting“ popř. „planning, programming and budgeting system“ používány jako synonyma (viz Miller, 1996). OECD používá pro výkonově orientované rozpočtování pojem „outcome-focused budgeting“ (viz Kristensen et al., 2002) nebo „results-focused budgeting“ (viz OECD, 2002).

Pojem výkonově orientované rozpočtování se poprvé objevil v roce 1949 ve zprávě tzv. První Hooverovy komise (Commission on Organization of the Executive Branch of the Government), která požadovala, aby byl rozpočet postaven na funkcích, činnostech a projektech a aby se pozornost při rozpočtování soustředila na cíle a záměry vlády a nikoliv na utracené peníze (viz Seckler-Hudson, 1992). Zájem o výkonově orientované rozpočtování vzrostl v územních samosprávách USA opět v 80. letech 20. století v souvislosti s hnutím „entrepreneurial government“ (viz Osborne a Gaebler, 1992). V roce 1993 byl schválen zákon o výkonnosti a výsledcích vlády (Government Performance and Results Act), který stanovil rámec pro řízení výkonnosti ve federální vládě. Dnes je výkonově orientované rozpočtování

v USA znovu aktuální, protože je součástí programu prezidenta George W. Bushe (viz Mercer, 2002).

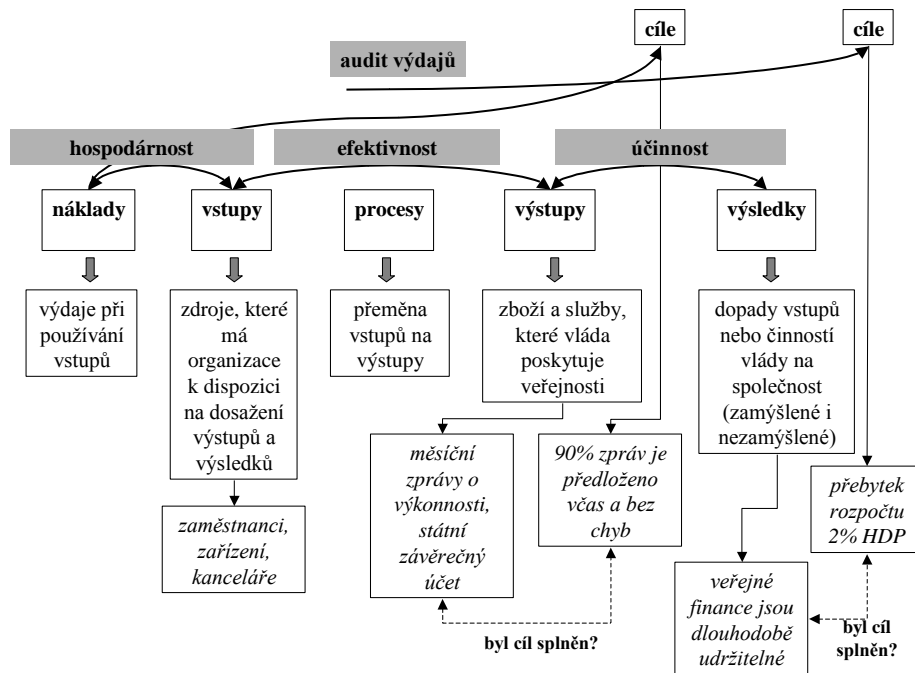
V posledních 20 letech začaly prvky výkonově orientovaného rozpočtování používat i další země OECD. V roce 2000 tři čtvrtiny zemí OECD zařazovaly do rozpočtových dokumentů informace o výkonnosti a v polovině zemí byly tyto informace předmětem auditu. Systematické sledování vztahu jednotlivých ukazatelů ve většině organizací se však zatím provádí v malém počtu zemí: vztah vstupů a výsledků sleduje 41 % zemí, vztah výsledků a cílů 32 % zemí a vztah cílů v oblasti výsledků a vynaložených prostředků jen 12,5 % zemí OECD (viz OECD, 2002).

Při výkonově orientovaném rozpočtování musí být nejdříve sestaven a schválen plán činností a programů na určité období. Dále je potřeba definovat vztah nákladů jednotlivých programů a disponibilních zdrojů. Nakonec se hodnotí, zda byl stanovený plán v určeném čase a v rámci stanovených zdrojů splněn. Pro jednotlivé programy je pak důležité, aby plnily cíle stanovené ve vládním programu. O každém programu musí být zřejmé: co, proč, kdy a kolik je navrhováno, jaké zdroje budou vynaloženy, jaká bude celková výše nákladů a kdy budou program a jeho cíle splněny. Pro hodnocení programů je pak potřeba zavést výkonnostní standardy, kvalitní výkaznictví a nákladové a aktuální účetnictví (viz Seckler-Hudson, 1992).

Výkonově orientované rozpočtování vyžaduje sledování celé řady ukazatelů, které umožní hodnocení jednotlivých projektů a především jejich schopnosti plnit stanovené cíle. Na Obrázku 1 je přehled základních ukazatelů a jejich vzájemných vztahů. Současně jsou zde uvedeny definice některých ukazatelů a jejich příklady z resortu ministerstva financí.

Obrázek 1

Hodnocení výkonnosti: jednotlivé ukazatele



Pramen: Kristensen, 2002, s. 3 a 4, vlastní úprava a doplnění.

Použití výkonově orientovaného rozpočtování by mělo přispět ke zvýšení racionálnosti rozhodování v průběhu rozpočtového procesu a omezit neúčelné využití zdrojů. Zavádění jeho principů však může zkomplikovat celková velikost státního rozpočtu a velká různorodost činností vlády, dále pak počet zúčastněných lidí a institucí a jejich vzájemných vztahů. Kromě toho se musí brát v úvahu politický charakter rozpočtu, role voleb, volebních slibů, působení zájmových skupin a v neposlední řadě i odpovědnost zákonodárců k občanům (viz Seckler-Hudson, 1992).

Audit veřejných výdajů je, jak vyplývá z Obrázku 1, jednou z možností hodnocení výkonnosti veřejné organizace, vlády nebo samosprávy. Umožňuje zjistit výši výdajů vynaložených na splnění cíle stanoveného buď jako výstup nebo výsledek. Podobným ukazatelem je i tzv. value for money, která sleduje vztah vstupů a výsledků.

3. Střednědobé výdajové rámce

Střednědobé výdajové rámce jsou projekcí příjmů a výdajů veřejných rozpočtů na období totožné s volebním obdobím vlády, za předpokladu, že budou realizována veškerá

opatření obsažená ve vládním programu. Rozpočtový výhled je projekcí příjmů a výdajů na dobu tří až pěti let, pokud nedojde ke změně legislativy.

Hlavními rozdíly mezi střednědobými výdajovými rámci a rozpočtovým výhledem jsou:

- a) střednědobé výdajové rámce musí schválit vláda i parlament a proto jsou na rozdíl od rozpočtového výhledu závazné,
- b) rozpočtový výhled je projekcí příjmů a výdajů veřejných rozpočtů při nezměněné legislativě, kdežto střednědobé výdajové rámce jsou cílem vlády, tedy preferovanou variantou budoucího vývoje,
- c) střednědobé výdajové rámce sestaví vláda jen jednou – na počátku svého volebního období, oproti rozpočtovému výhledu, který se sestavuje každoročně, tj. klouzavě.

Cílem střednědobých výdajových rámců je ovlivnit přípravu rozpočtu a kvalitu rozhodování. Dnes žádný resortní ministr při sestavování svého rozpočtu neví, jaké budou požadavky ostatních resortních ministrů, ani jaká bude celková výše rozpočtových škrtek. To vede k situaci tzv. věžňova dilematu: žádný resortní ministr nechce škrty ve svém rozpočtu, pokud nemá jistotu, že se ostatní ministři vzdají stejné části rozpočtových výdajů. Ministři chtějí určitou záruku, ale ministr financí nemá ani formální kompetenci ani skutečnou moc ji poskytnout. To způsobuje, že ministři začínají uplatňovat takové strategie, které jim zajistí, aby se výdajové škrty dotkly jejich rozpočtu co nejméně. Tyto strategie většinou spočívají v předkládání vyšších rozpočtových požadavků tak, aby po škrtech měl rozpočet žádoucí objem. Zjednodušená situace pro dva ministry je znázorněna na Obrázku 2.

Obrázek 2:

Uplatňování rozpočtových strategií a výše rozpočtu

		ministr A uplatňuje rozpočtové strategie	
		ano	ne
ministr B uplatňuje rozpočtové strategie	ano	R^*	$R_A < R_B$ (větší škrty v resortu A)
	ne	$R_A > R_B$ (větší škrty v resortu B)	R_{opt}

Poznámka: * Nashova rovnováha

Pramen: Samuelson a Nordhaus, 1992, s. 209, vlastní zpracování.

V případě, že oba ministři uplatňují rozpočtové strategie, je velikost rozpočtu R , pro který platí, že $R > R_{opt}$. Jedná se o situaci tzv. Nashovy rovnováhy, kdy se každý rozhoduje sám tak, aby maximalizoval svůj užitek bez ohledu na užitek celé společnosti.

Bude-li ministr A uplatňovat rozpočtové strategie a ministr B nikoliv, situace ministra B se vzhledem k situaci ministra A relativně zhorší a celkový rozpočet nebude společensky optimální. Proto v případě nespolupráce obou (všech) ministrů bude navržený rozpočet větší než rozpočet optimální. Ovšem pokud oba (všichni) ministři začnou spolupracovat a přestanou uplatňovat rozpočtové strategie, podaří se prosadit společensky optimální rozpočet R_{opt} .

Zařazení střednědobých výdajových rámců a rozpočtového výhledu do rozpočtového procesu by mělo posílit spolupráci jednotlivých ministrů. Současně zvýší fiskální disciplínu, protože omezuje fiskální iluzi a sklon k deficitu (1) a zvyšuje centralizaci rozpočtového procesu (2).

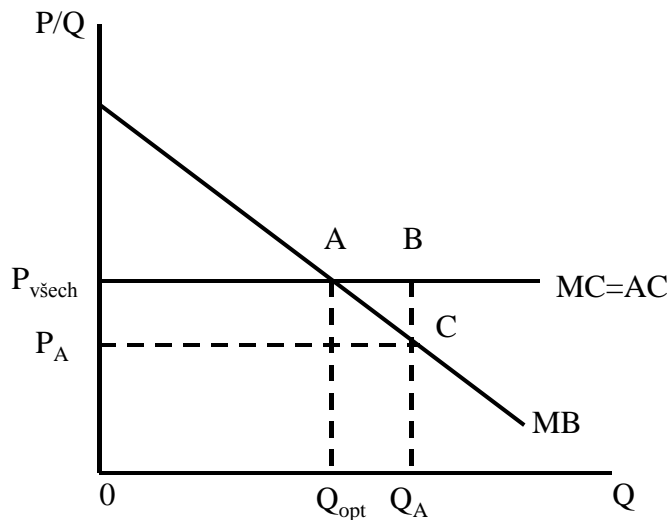
3.1. Fiskální iluze a sklon k deficitu

Von Hagen a Harden (1994) se domnívají, že hlavními příčinami neefektivnosti alokace zdrojů, ke kterým dochází v rámci rozpočtového procesu, jsou fiskální iluze a sklon k deficitu. Pochopitelně vedle případu zneužití veřejných prostředků. Jak při fiskální iluzi tak při sklonu k deficitu dochází k neúplnému vnímání mezních nákladů realizovaných rozpočtových výdajů, což vede k nadměrnému objemu rozpočtu. Při fiskální iluzi dochází k nadhodnocení mezních užiteků programu určeného jen pro určitou skupinu daňových poplatníků. Tento program je však financován ze všeobecných daní. Při sklonu k deficitu jsou při rozhodování nedostatečně zastoupeny zájmy budoucích daňových poplatníků. Při rozhodnutích přijímaných v současnosti jsou budoucí náklady uvažovaných projektů příliš vysoce diskontovány.

K fiskální iluzi a ke sklonu k deficitu dochází v prvních dvou fázích rozpočtového procesu, tj. při přípravě a projednávání návrhu rozpočtu ve vládě a při jeho projednávání a schvalování v parlamentu. V první fázi podléhají neúplnému vnímání nákladů ministři, ve druhé pak poslanci. Podstatu problému fiskální iluze a sklonu k deficitu v první fázi rozpočtového procesu ilustruje Obrázek 3.

Obrázek 3

Fiskální iluze a sklon k deficitu



Poznámka: Q množství veřejných služeb nabízených ministerstvem A
 P/Q mezní daňové zatížení (daňová cena)

Pramen: Dollery a Worthington, 1996, s. 263, vlastní zpracování.

Pokud bude ministr A uvažovat mezní daňové zatížení všech daňových poplatníků bude poskytován optimální objem veřejných služeb Q_{opt} a objem rozpočtu bude optimální. Optimální rozpočet je znázorněn obdélníkem $0Q_{opt}AP_{vsech}$. V případě, že dochází k fiskální iluzi bude ministr A uvažovat mezní daňové zatížení pouze té části daňových poplatníků, která má silnou vazbu na jeho resort. Příkladem může být vztah ministra školství a učitelů. To povede ke snížení vnímané výše mezních nákladů z P_{vsech} na P_A a k růstu množství poskytovaného veřejného statku z Q_{opt} na Q_A . Ministr A se tedy domnívá, že velikost rozpočtu je zobrazená obdélníkem $0Q_ACP_A$. Ve skutečnosti jsou však mezní daňové náklady stále P_{vsech} a skutečný rozpočet má objem $0Q_ABP_{vsech}$. Obdélník $Q_{opt}Q_ABA$ pak zobrazuje nadměrný rozpočet.

Pro sklon k deficitu je situace analogická. Ministr A příliš vysoce diskontuje budoucí náklady a domnívá se, že mezní náklady jsou P_A . Proto chce poskytovat Q_A veřejných služeb. Skutečné náklady tj. náklady současných i budoucích daňových poplatníků jsou však vyšší - P_{vsech} . Proto opět vzniká nadměrný rozpočet $Q_{opt}Q_ABA$.

Fiskální iluzi a sklon k deficitu lze omezit prosazením společného zájmu resp. spolupráce jednotlivých účastníků. Von Hagen a Harden (1994) se domnívají, že fiskální iluzi a sklon k deficitu lze omezit pokud budou do rozpočtového procesu zařazena vhodná pravidla. Podle nich lze vliv fiskální iluze snížit buď pomocí pravidel, která dají účastníkům rozpočtového procesu, kteří nepodléhají fiskální iluzi, větší rozhodovací pravomoci nebo stanovením pravidel, která omezí možnost rezortních ministrů prosadit vyšší (dodatečné) výdaje pro svůj resort, např. stanovením závazných ukazatelů rozpočtu na začátku jeho přípravy. Sklon k deficitu lze omezit zvýšením podílu rozhodnutí obsažených ve víceletých rozpočtových rámcích.

Rozhodnutí o vhodné metodě vytvoření a podpory společného zájmu na udržitelnosti veřejných financí by mělo vycházet z charakteristik politického systému v dané zemi. Důležitým faktorem je typ vlády – zda je tvořena ministry jedné strany nebo koalicí stran. V koaličních vládách se střetávají různé názory na alokaci rozpočtových zdrojů. Uzavíraná koaliční dohoda je kompromisem koaličních partnerů o alokaci rozpočtových prostředků při dané výši rozpočtu. V této situaci je však obtížné delegovat více pravomocí na jednu politickou stranu, tj. stranu, ze které je ministr financí. Pokud však nejsou při metodě delegace dány ministru financí dostatečné pravomoci, může snadno dojít ke vzniku tzv. problému principála a agenta. Proto není metoda delegace v koaličních vládách vhodným způsobem zajišťování společného zájmu. V koaliční vládě většinou ani premiér nemá tak výsadní postavení, aby mohl ministra financí dostatečně podporovat např. tím, že kvůli špatnému hospodaření odvolá rezortního ministra z jiné politické strany.

Pokud jeden ministr resp. ministerstvo nesplní rozpočet, dojde k odchýlení alokace zdrojů od nejvíce preferované struktury rozpočtových výdajů. To zvyšuje náklady na politickou podporu ostatních stran a může vést až k rozpadu koalice. Tomu by mělo zabránit zařazení fiskálních cílů do koaličních dohod a vládních programů (viz Hallerberg a von Hagen, 1997).

3.2. Centralizace rozpočtového procesu

Charakter rozpočtového procesu ovlivňuje rozložení rozhodovací pravomoci mezi jeho jednotlivé účastníky. Rozpočtový proces vždy obsahuje rozpočtové požadavky, jejich hodnocení a rozhodnutí o jejich schválení, krácení nebo zamítnutí. Podstatné rozdíly jsou však v tom, co se dělá a kdo to dělá (viz Rubin, 2000). Rozpočtovému procesu dominuje buď moc výkonná (vláda, předseda vlády, ministr financí) nebo moc zákonodárná (parlament a jeho výbory). Von Hagen (1992) a von Hagen a Harden (1994) se na základě provedeného

výzkumu domnívají, že vláda má širší přehled o řízení veřejných financí než parlament, méně podléhá fiskální iluzi a proto dokáže udržet vyšší fiskální disciplínu.

Z hlediska centralizace rozpočtového procesu můžeme rozlišit dvě extrémní varianty rozpočtování: „top-down“ a „bottom-up“.

V extrémním „bottom-up“ přístupu předkládají jednotliví správci kapitol požadavky svých resortů. Ministr financí následně tyto požadavky shrne a pokud jejich souhrn převyší očekávané příjmy, jednotlivé požadavky nezávisle na sobě posoudí a zkrátí. Nejčastěji ministr financí provádí plošné škrty, protože je to rychlé a protože nemá dostatek informací a času, aby dokázal dostatečně posoudit jednotlivé výdajové projekty. Správci kapitol s tím počítají a proto uplatňují různé strategie (viz Wildavsky, 1997). Jednou z nich je, že úřady začínají s rozsáhlými programy postupně, aby příliš velké přírůstky výdajů nevyvolaly zbytečnou pozornost ostatních subjektů (tzv. camel's nose).

Extrémní „top-down“ přístup ignoruje správce kapitol, kteří nepředkládají žádné rozpočtové požadavky. Ministr financí sám rozhodne, kde a kolik přidá nebo ubere z loňského rozpočtu a to bez ohledu na to, co by resorty chtěly. Správci kapitol pak obdrží detailní rozpis výdajů. K posilování prvků „top-down“ přístupu dochází, pokud se vláda potýká s nedostatkem rozpočtových příjmů nebo se nachází v rozpočtové krizi, která vyžaduje snížení výdajů. Tento přístup podporuje kontrolu výdajů a posiluje politickou orientaci rozpočtu (viz Rubin, 2000).

V praxi dochází ke kombinaci obou přístupů. Správci kapitol předkládají své rozpočtové požadavky, které respektují stanovené limity, a ministr financí o nich rozhoduje podle stanovených politických cílů.

3.3. Model rozpočtového procesu a velikosti rozpočtu

Kooperativní rovnováhy lze dosáhnout buď delegací větších pravomocí na účastníky rozpočtového procesu, kteří nepodléhají fiskální iluzi, tj. ministra financí (premiéra) nebo schválením závazných střednědobých výdajových rámců již na počátku přípravy návrhu rozpočtu. Vzájemné působení obou těchto opatření na velikost rozpočtu popisuje model, který vytvořili von Hagen a Harden (1995). Úplnější analýzu poskytuje rozšířený model Nitschové (2001) rozpracovaný pro pět variant rozpočtového procesu. Původní model neobsahoval variantu, kdy rozpočtový proces obsahuje závazné střednědobé výdajové rámce, avšak ministr financí nemá žádné zvláštní pravomoci (B^K).

- a) optimální rozpočet při maximalizaci užitku vlády (B^V),

- b) rozpočet daný prostým součtem rezortních rozpočtů (B^M) – čistý „bottom-up“ přístup,
- c) rozpočet při existenci závazných střednědobých výdajových rámců (B^K),
- d) rozpočet pokud má ministr financí (premiér) zvláštní pravomoci (B^{MF}),
- e) rozpočet při existenci střednědobých výdajových rámců a vyšších pravomocích ministra financí (B^{K+MF}).

Vláda je v tomto modelu tvořena $i=1 \dots n$ rezortními ministry. Rozpočet alokuje každému rezortnímu ministerstvu z_i zdrojů, které umožňují produkci x_i veřejných služeb. Každé rezortní ministerstvo má produkční funkci $x_i = f_i \cdot z_i$ charakterizující jeho administrativní dovednosti a procedury vedoucí k dosažení politického cíle x_i^* .

ad a) Optimálního rozpočtu B^V lze dosáhnout při maximalizaci užitku celé vlády, tj. při splnění politických cílů všech činností a udržení nízkého daňového zatížení. Užitkovou funkci vlády lze formalizovaně zapsat:

$$U = -\sum_{i=1}^n \frac{1}{2} (f_i z_i - x_i^*)^2 - \frac{m}{2} B^2, \quad (1)$$

kde B^2 je daňové zatížení a platí $B = \sum_{i=1}^n z_i$ a m je podíl daňového zatížení, které je vnímáno vládou. Ovlivňuje ho daňový systém a voliči vlády. Jedná se o faktor fiskální iluze. Platí $0 < m \leq 1$.

Pokud budeme předpokládat, že všechna ministerstva mají stejnou produkční funkci ($f_i = f = 1$ tzn. $x_i = z_i$) a stejné politické cíle ($x_i^* = x^*$), určíme snadno optimální výši rezortního rozpočtu x^V a výši celkového rozpočtu B^V :

$$U = -\sum_{i=1}^n \frac{1}{2} (z_i - x^*)^2 - \frac{m}{2} B^2 \quad (2)$$

$$\frac{\partial U}{\partial x_i} = -\sum_{i=1}^n (z_i - x^*) - m \cdot n \cdot \sum_{i=1}^n x_i = 0 \quad (3)$$

$$x_i^V = \frac{x^*}{n \cdot m + 1} \quad (4)$$

$$B^V = \frac{n \cdot x^*}{n \cdot m + 1} \quad (5)$$

ad b) Při rozpočtovém procesu s charakterem čistého „bottom-up“ přístupu mají jednotliví rezortní ministři možnost prosadit do rozpočtu své vlastní zájmy. V užitkové funkci jednotlivých rezortních ministrů jsou zastoupeny i užitky (1) z výše vlastního rozpočtu, (2) ze schopnosti poskytnout veřejné služby svým voličům a (3) z řízení velkého resortu. Tyto faktory jsou v modelu reprezentovány proměnnou γ (dodatečný užitek z velikosti resortu). Rezortní ministr současně podléhá fiskální iluzi a proto uvažuje jen část daňového zatížení (m_i), kterou nesou jeho voliči. Platí, že daňové zatížení vnímané jedním ministrem je nižší než daňové zatížení vnímané celou vládou ($0 < m_i < m$) a že daňové zatížení vnímané vládou je součtem daňového zatížení vnímaného jednotlivými rezortními ministry ($m_i \cdot n = m$). Užitková funkce resortu i je:

$$V_i = \gamma \cdot x_i - \frac{1}{2}(x_i - x^*)^2 - \frac{m_i}{2} B^2, \quad (6)$$

kde γ je dodatečný užitek z velikosti resortu i , platí $\gamma > 0$.

Při prostém souhrnu rozpočtů jednotlivých rezortních ministrů, kdy jednotliví ministři maximalizují vlastní užitek a ostatní rozpočty jsou dány, platí:

$$V = \sum_{i=1}^n \gamma \cdot x_i - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (x_i - x^*)^2 - \frac{m_i}{2} B^2 \quad (7)$$

$$\frac{\partial V}{\partial x_i} = \sum_{i=1}^n \left[\gamma - (x_i - x^*) - m_i \cdot n \cdot \sum_{i=1}^n x_i \right] = 0 \quad (8)$$

$$x_i^M = \frac{\gamma + x^*}{m + 1} \quad (9)$$

$$B^M = \frac{n \cdot (\gamma + x^*)}{m + 1} \quad (10)$$

ad c) Při zařazení střednědobých výdajových rámců do rozpočtového procesu, tj. pokud je prvním krokem rozpočtového procesu stanovení celkové výše rozpočtu, je možné odstranit externalitu, kterou zvýšení rozpočtového omezení jednoho resortu uvaluje na ostatní resorty. Celková výše rozpočtu potom je:

$$x_i^K = \frac{\gamma + x^*}{n.m + 1} \quad (11)$$

$$B^K = \frac{n.(\gamma + x^*)}{n.m + 1} \quad (12)$$

ad d) Delegace určitých strategických pravomocí na ministra financí (premiéra) je další možností optimalizace rozpočtu. Sílu ministra financí ovlivňuje postup při sestavování rozpočtu („top-down“ nebo „bottom-up“), postup při jednávání, právo veta, pravomoc sestavovat jednací pořádek nebo regulovat informační toky. Kvantifikovat sílu ministra financí pomocí klasifikace jednotlivých pravomocí a sestavením indexu se pokusili např. von Hagen (1992) a Alesina et al. (1996). Ke snížení fiskální iluze, které podléhají rezortní ministři, přispívá rovněž účast ministrů bez portfeje ve vládě. V tomto případě má užitková funkce vlády následující podobu:

$$W = (1 - \beta) \sum_{i=1}^n V_i + \beta.U, \quad (13)$$

kde β je indikátor síly ministra financí, premiéra a ministrů bez portfeje, platí $\beta \geq 0$. $\beta = 0$ pokud mají všichni ministři včetně premiéra při rozhodování o rozpočtu ve vládě stejné pravomoci. V tomto případě platí, že $B^{MF} = B^M$ a $B^{MF+K} = B^K$.

Dosazením V_i z rovnice (6) a U z rovnice (2) získáme:

$$W = (1 - \beta) \sum_{i=1}^n \left[\gamma.x_i - \frac{1}{2} (x_i - x^*)^2 \right] - \frac{m_i}{2} B^2 + \beta \left[- \sum_{i=1}^n \frac{1}{2} (x_i - x^*)^2 - \frac{m}{2} B^2 \right] \quad (14)$$

$$\frac{\partial W}{\partial x_i} = (1 - \beta) \sum_{i=1}^n \left[\gamma - (x_i - x^*) - m_i.n \sum_{i=1}^n x_i \right] + \beta \left[- \sum_{i=1}^n (x_i - x^*) - m.n. \sum_{i=1}^n x_i \right] = 0 \quad (15)$$

$$x_i^{MF} = \frac{\gamma + x^*}{1 + m + \beta.m + \beta.m.n} \quad (16)$$

$$B^{MF} = \frac{n(\gamma + x^*)}{1 + m + \beta.m + \beta.m.n} \quad (17)$$

ad e) Pokud rozpočtový proces obsahuje současně obě opatření, tj. posílení pravomocí ministra financí a zavedení střednědobých výdajových rámců bude velikost rozpočtu podle von Hagen a Hardena (1995) určena takto:

$$x_i^{K+MF} = \frac{\gamma(1-\beta) + x^*}{n.m + 1} \quad (18)$$

$$B^{K+MF} = \frac{n.(\gamma(1-\beta) + x^*)}{n.m + 1} \quad (19)$$

Při porovnání velikosti rozpočtu při různém rozpočtovém procesu získáme následující pořadí: $B^V < B^{K+MF} < B^K < B^{MF} < B^M$ nebo $B^V < B^{K+MF} < B^{MF} < B^K < B^M$.

Výsledky modelu ukazují, že nejvyšší rozpočet vznikne prostým součtem rozpočtů navrhovaných jednotlivými rezortními ministry a že se pomocí vhodných pravidel řídicích rozpočtový proces lze přiblížit k optimální výši rozpočtu. Na základě těchto výsledků a především poznatků o fungování vlády tvořené jednou stranou nebo koalici více stran uvedených v části 3.1 je pro ČR, ve které od jejího vzniku v roce 1993 převládaly koaliční vlády, vhodnější prosazování společného zájmu prostřednictvím závazných střednědobých výdajových rámců.

4. Rozpočtový kalendář a příprava návrhu státního rozpočtu v ČR

Posloupnost jednotlivých kroků přípravy a schvalování návrhu zákona o státním rozpočtu ČR je dána následujícími právními předpisy: zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákonem č. 218/2000, o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů a vyhláškou ministerstva financí č. 131/2001 Sb., kterou se stanoví rozsah a struktura údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a termíny jejich předkládání.

V těchto dokumentech jsou však uvedeny pouze dva konkrétní, závazné termíny týkající se rozpočtového procesu a to 30. září, do kdy je vláda povinna předložit návrh zákona o státním rozpočtu Poslanecké sněmovně, a 1. ledna, kdy u nás začíná rozpočtový rok. Na Obrázku 4 jsou schematicky znázorněny hlavní kroky prvních dvou fází rozpočtového procesu v ČR.

Obrázek 4

Vládní a parlamentní fáze rozpočtového procesu

	rezortní ministerstvo	ministerstvo financí	vláda	poslanecká sněmovna
duben/ květen	příprava rezortních rozpočtů, ministerstva si poskytují informace			
červen/ červenec	MF rozešle pokyny pro sestavení rezortních rozpočtů a stanoví termín pro jejich dodání			
červenec/ srpen	předložení rezortních rozpočtů MF	příprava návrhu SR		
září	projednání a schválení návrhu SR			do 30.9. předložení návrhu SR vládou
říjen				1. čtení (všeobecná rozprava, jednání ve výborech)
listopad/ prosinec				2. čtení 3. čtení, schválení zákona o státním rozpočtu

Pramen: Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, Zákon č. 218/2000, o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, poznatky z osobních rozhovorů s pracovníky MF ČR

Podle stávající právní úpravy má vláda zasahovat jako celek do rozpočtového procesu až v závěrečných fázích přípravy rozpočtu tj. na přelomu měsíců srpna a září. Do té doby probíhají jednání pouze mezi ministrem financí a jednotlivými rezortními ministry. Ve skutečnosti tomu tak není. V posledních letech vláda pravidelně diskutovala o přípravách návrhu státního rozpočtu v květnu nebo v červnu. Rozsah závěrů těchto jednání se však v jednotlivých letech podstatně lišil.

Aby mohla navržená opatření úspěšně fungovat, je nezbytné do rozpočtového kalendáře doplnit nejen nové kroky (schválení střednědobých výdajových rámců, předložení rozpočtového výhledu a stanovení rámce pro přípravu návrhu státního rozpočtu), ale především pro ně stanovit závazné termíny.

Podle návrhu koncepce budou střednědobé výdajové rámce sestaveny na počátku funkčního období vlády a bude je schvalovat vláda i parlament. Budeme-li předpokládat, že se volby budou konat v červnu roku $t-1$, nová vláda bude jmenována na přelomu července a

srpna, lze střednědobé výdajové rámce začít připravovat nejdříve koncem srpna. V té době však vrcholí přípravy návrhu státního rozpočtu na rok t . Proto lze za reálný termín projednání střednědobých výdajových rámců a jejich schválení vládou považovat prosinec $t-1$.

Návrh ministerstva financí předpokládá, že střednědobé výdajové rámce bude kromě vlády schvalovat i parlament. To s sebou nese výhody i nevýhody. Výhodou je silnější politická závaznost střednědobých výdajových rámců, pokud pro ně budou hlasovat i opoziční poslanci. Nevýhodou však je značná časová náročnost a především to, že Poslanecká sněmovna se bude věnovat rozpočtu vlastně celý povolební rok (od října do prosince zákonu o státním rozpočtu, od ledna do března střednědobým výdajovým rámcům a od května do června státnímu závěrečnému účtu).

Pokud se však stávající návrh nezmění, bylo by vhodné, stejně jako u návrhu zákona o státním rozpočtu, stanovit termín, do kdy musí vláda předložit návrh střednědobých výdajových rámců parlamentu, např. 31.12. roku $t-1$. Parlament by pak měl 3 měsíce, tj. do 31.3. roku t , na projednání a schválení návrhu. Otázkou je, jak by se postupovalo v parlamentu, zda by se střednědobé výdajové rámce projednávaly stejně jako zákon o státním rozpočtu, tj. pouze v Poslanecké sněmovně, nebo jako ostatní zákony, tj. v obou komorách parlamentu. Tato skutečnost ovlivňuje dobu nutnou na projednání a schválení střednědobých výdajových rámců. Rovněž bude potřeba zvážit, zda budou nějak omezeny případné pozměňovací návrhy, jako je tomu u zákona o státním rozpočtu.

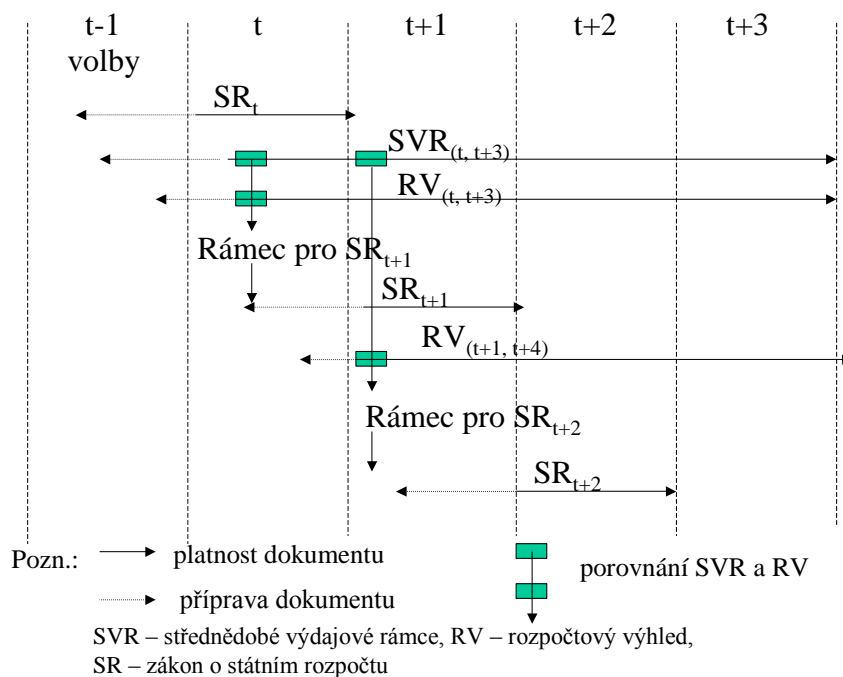
Termín, kdy by měl být vládě předložen rozpočtový výhled, je ovlivněn několika faktory. Především je pro kvalitní vypracování výhledu potřeba vycházet z co nejaktuálnějších a nejúplnějších údajů o hospodářském vývoji v předchozím roce a především o výsledcích hospodaření státního a veřejných rozpočtů. Proto by se tento krok neměl uskutečnit dříve než budou tyto údaje známy. Český statistický úřad zveřejňuje údaje o inflaci a o nezaměstnanosti za předchozí rok v lednu a údaje o vývoji HDP v březnu. Vláda projednává návrh státního závěrečného účtu v dubnu. proto by měl být rozpočtový výhled předložen vládě v dubnu.

Klíčovým krokem rozpočtového procesu by se mělo stát stanovení rámce pro přípravu návrhu státního rozpočtu. Tento rámec by měla na základě porovnání střednědobých výdajových rámců a rozpočtového výhledu schválit vláda do určitého termínu, např. do 30.4. Tento jednorozhodný rámec by vycházel ze schválených střednědobých výdajových rámců. Identifikoval by rozdíly mezi nimi a rozpočtovým výhledem a navrhoval způsoby, jak tyto rozdíly odstranit. Tato opatření by se pak stala klíčová při přípravě návrhu státního rozpočtu.

Obrázek 5 uvádí posloupnost jednotlivých kroků rozpočtového procesu ve volebním období od června $t-1$ do června $t+3$ (uvedeny jsou jen první dva roky).

Obrázek 5

Rozpočtový kalendář po zařazení navržených opatření



Zavedení uvedených tří prvků do rozpočtového procesu podstatně změní stávající rozhodovací proces, který je především rozhodováním o změnách rozpočtových výdajů nebo příjmů vzhledem k předchozímu roku, protože z celé řady důvodů nelze každoročně rozhodovat o všech výdajích a příjmech státního rozpočtu.

Do návrhu rozpočtu na rok t je potřeba promítnout vliv makroekonomického vývoje, případně zohlednit zkušenosti z vývoje v minulých letech a zahrnout opatření umožňující naplnění vládních rozpočtových priorit.

Při současných pravidlech jsou při rozhodování o rozpočtu na rok t k dispozici schválené státní rozpočty na roky $t-2$ a $t-1$ a státní závěrečný účet na rok $t-2$. Proto je možné sledovat jen změnu návrhu rozpočtu na rok t vzhledem k návrhu na rok $t-1$ a skutečnosti roku $t-2$. Rozhodování pak nemůže být jiné než přírůstkové (inkrementální), protože ti, kdo rozhodují, nemají k dispozici jiné nástroje, než je srovnání s minulostí.

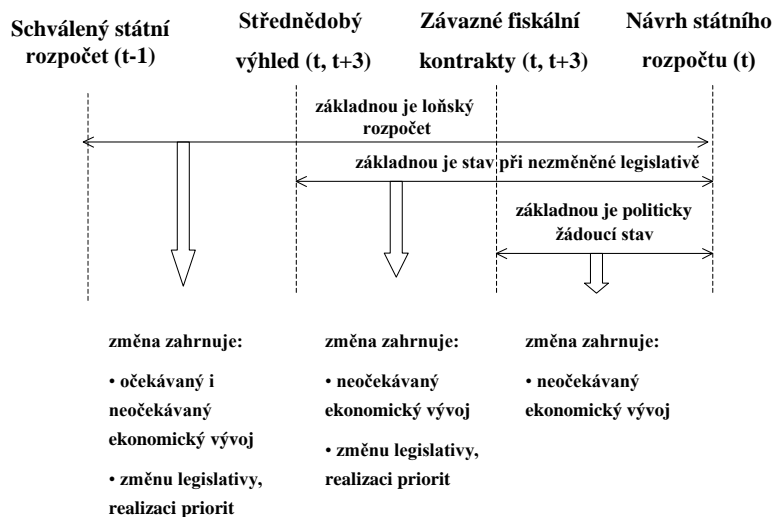
V případě, že budou k dispozici střednědobé výdajové rámce a rozpočtový výhled, budou při přípravě návrhu státního rozpočtu na rok t k dispozici informace dále o:

- změnách v návrhu rozpočtu na rok t vzhledem k situaci bez zahrnutí legislativních změn a vládních priorit, která je zobrazena v rozpočtovém výhledu z období $t-1$ a t ,
- odchylkách návrhu státního rozpočtu na rok t od střednědobých výdajových rámců tj. politicky nejvíce preferovaného stavu.

K takovým odchylkám by nemělo docházet, pokud nedojde k neočekávanému ekonomickému vývoji nebo pokud střednědobé výdajové rámce nebyly postaveny na nerealistických odhadech. Obrázek 6 nabízí srovnání uvedených změn:

Obrázek 6

Proces rozpočtové politiky



Pramen: Nitschová, 2001, s. 99, upraveno.

5. Závěr

V článku je analyzován vliv koncepčních a institucionálních opatření navržených v koncepci reformy veřejných rozpočtů předložené MF ČR v prosinci 2002 na očekávané výsledky této reformy.

Nejprve je charakterizováno výkonově orientované rozpočtování včetně podmínek pro jeho fungování. Jeho použití může přispět ke zvýšení racionálnosti rozhodování v průběhu

rozpočtového procesu a k omezení neúčelného využití zdrojů. Zavedení a realizace jeho principů však může narazit na celou řadu překážek.

Pozornost je dále věnována střednědobým výdajovým rámcům a jejich roli při přípravě návrhu státního rozpočtu. Střednědobé výdajové rámce omezují používání různých strategií při přípravě rozpočtu a posilují spolupráci jednotlivých ministrů. Současně zvyšují fiskální disciplínu, protože omezují fiskální iluzi a sklon k deficitu a zvyšují centralizaci rozpočtového procesu.

Pomocí matematického modelu jsou porovnány dopady zavedení střednědobých výdajových rámců a alternativních kroků rozpočtového procesu na velikost rozpočtu. Model potvrzuje, že zavedení střednědobých výdajových rámců je účinné a omezuje negativní vliv fiskální iluze a sklonu k deficitu při sestavování státního rozpočtu.

V poslední části je diskutována potřeba závazného rozpočtového kalendáře a možnosti použití nově navržených prvků. Současně je navržen konkrétní rozpočtový kalendář, který obsahuje kromě přípravy, schvalování, realizace a kontroly státního rozpočtu i rozpočtový výhled, střednědobé výdajové rámce a rámec pro přípravu návrhu státního rozpočtu.

Ve stávající literatuře o rozpočtování, ať už se jedná o analýzu zkušeností s rozpočtovou reformou nebo o empirické výzkumy vztahu pravidel, kterými se rozpočtový proces řídí, a výsledků rozpočtového hospodaření, existuje silná podpora pro centralizaci rozpočtového procesu a pro nahrazení rozpočtování orientovaného na vstupy rozpočtováním orientovaným na výstupy nebo výsledky. Institucionální a koncepční opatření navržená ministerstvem financí tak mohou přispět ke zvýšení efektivnosti rozpočtového procesu, ale pouze pokud budou uskutečněna všechna a pokud budou vzájemně provázána.

Literatura:

Alesina, A. et al.: Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. 1996. NBER Working Paper 5586.

Axelrod, D.: Budgeting for Modern Government. New York, St. Martin's Press 1995.

Dollery, B.E., Worthington, A.C.: The Empirical Analysis of Fiscal Illusion. Journal of Economic Surveys. 1996, č. 3, s. 261 – 279.

Gross, J.: NACSLB Recommended Budget Practices: What They Are and How To Use Them. Government Finance Review. June 1998, č. 3, s. 9-14.

Hallerberg, M., von Hagen, J. Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union. 1997. NBER Working Paper 6341.

Kristensen, J.K. et al.: Outcome-Focused Management and Budgeting. OECD Journal on Budgeting. 2002, č. 4, s. 7 – 34.

Lynch, T.D.: Public Budgeting In America. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall 1979.

Mendonsa, A.A.: Budgeting. In Budget Management: A Reader in Local Government Finance Management. edited by Rabin, J., Bartley Hildreth, W., Miller, G.J. Athens, Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia 1983.

Mercer, J.: Performance Budgeting for Federal Agencies. A Framework. Fairfax, AMS 2002.

MF ČR Rozpočtový výhled 2003-2006. Koncepce reformy veřejných rozpočtů. Praha, MF ČR 2002.

Miller, G.J.: Productivity and the Budget Process. In Rabin, J. et. al. Budgeting. Formulation and Execution. Athens, Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia 1996.

Nitschová, L.: Možnosti optimalizace rozhodování a vztahů ve veřejné rozpočtové soustavě v ČR ve srovnání se zeměmi EU. Doktorská disertační práce. Praha, VŠE srpen 2001.

Nitschová, L.: Využití rozpočtových metod územní samosprávou v USA. Obec a finance. 2002, č. 5, s. 50-51.

OECD: Overview of Results-Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries. Paris, OECD 2002

Ochrana, F.: Rozpočtování orientované na výkon a kontrola efektivnosti veřejných výdajů na bázi sledování výsledků. In: kol. (ed.). Theoretical and Practical Aspects of Public Finance (CD-ROM). Praha, VŠE FFÚ 2002.

Osborne, D. a Gaebler, T.: Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. Reading, Mass., Addison-Wesley Pub. Co. 1992.

Poterba, J.M. a von Hagen, J.: Fiscal Institutions and Fiscal Performance. University of Chicago Press; Chicago 1999.

Rubin, I.: The Politics Of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing. Chatan House Publishers, New York 2000.

Samuelson, P.A., Nordhaus, W.D. Economics. McGraw-Hill, Inc., 1992.

Seckler-Hudson, C.: Performance Budgeting in Government. In Hyde, A.C.: Government Budgeting : Theory, Process, and Politics. Pacific Grove, Calif., Brooks/Cole Pub. 1992 .

Tyer Ch. a Willand, J.: Public Budgeting in America: A Twentieth Century Retrospective. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. Summer 1997, č. 2, s. 189 – 220.

von Hagen, J. Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. Economic papers. 1992, č. 96.

von Hagen, J., Harden, I.J. Budget processes and commitment to fiscal discipline. European Economic Review 1995, č. 39.

von Hagen, J., Harden, I.J. National Budget Processes and Fiscal Performance. European Economy. 1994, č. 3, s. 311 – 415.

Wildavsky, A. :Budgeting – A Comparative Theory of Budgetary Process. Transaction Publishers. New Brunswick, 1997.