

13 REFORMA VEŘEJNÝCH FINANČÍ V ČR

Po prostudování této kapitoly byste měli:

- Pochopit cíle a obsah reformy veřejných financí.
 - Provést analýzu současného stavu veřejných financí v ČR v oblasti veřejných výdajů.
 - Definovat základní strategické směry a cíle reformy daňového systému v ČR.
-

13.1 Vymezení pojmu reforma veřejných financí

Jedním z aktuálních témat soudobých veřejných financí je problém jejich reformy. Položme si v této souvislosti otázku: **co je podstatou reformy obecně, respektive reformy veřejných financí?**

Pojem „**reforma**“ je odvozen z latinského slova „reformare“, což znamená „znovu tvořit“. Obsahem a rozsahem pojmu „znovu tvořit“ jsou systémové, tudíž funkční změny projevující se v podstatných systémových změnách na vstupu, výstupu a uvnitř systému ve vztazích mezi jeho prvky.

Ve vztahu k veřejným financím se jedná o takové změny v jejich fungování, které jsou řízeny ústřední vládou a znamenají **kvalitativní změnu podmínek fungování veřejných financí**.

Dosavadní zkušenosti ukazují, že zatím každá vláda v ČR po roce 1989 z různých důvodů rezignovala na systémovou, komplexní reformu veřejných financí. Pokud vláda proklamovala reformu veřejných financí, pak se v lepším případě soustředila jen na některou vybranou oblast veřejných financí. Tou byla primárně příjmová stránka veřejných rozpočtů, zejména oblast daní. Zůstávalo jako by opomenuto, že pokud nebudou provedeny systémové změny, tj. změny v nastavení parametrů veřejných financí, je jakákoli reforma veřejných financí odsouzena od samého počátku k neúspěchu.

Pro stanovení reformy veřejných financí je žádoucí definovat ve formě cílů stavové veličiny systému veřejných financí, a to jak na straně veřejných příjmů, veřejných výdajů, v jejich krátkodobé a dlouhodobé bilanci, tak i cílové veličiny dalších prvků veřejných financí (například systému sociálního zabezpečení). Takto definované veličiny pak plní roli kritérií stupně plnění cílů reformy veřejných financí.

13.2 Reforma veřejných financí na výdajové straně veřejných rozpočtů

Reforma veřejných financí je komplexní systémovou změnou veřejných financí. Její nedílnou součástí je reforma výdajové strany rozpočtů. K její úspěšné realizaci je potřebné znát výchozí stav a definovat stav cílový. Východiska k hledání odpovědi na uvedenou otázku vyjadřuje tabulka 13.1.

Tabulka 13.1 Výchozí a cílový stav v oblasti reformy výdajové strany veřejných rozpočtů (z pohledu alokace veřejných zdrojů)

| Problém (sledovaný aspekt) | Výchozí stav | Cílový stav |
|--|---|---|
| Systémový přístup k sestavování výdajové strany rozpočtu | Nabídkový | Poptávkový |
| Způsob rozpočtování veřejných výdajů | Nárokový (institucionální) | „Ekonomicko-záslužný“ (programově účelový) |
| Použitá rozpočtová metoda | Indexová, respektive přírůstková, opřená o historickou bázi | Některá z optimalizovaných rozpočtových metod (například programové, cílově orientované rozpočtování) |
| Způsob propojení veřejných výdajů s veřejnými příjmy | Brutto-rozpočtování | Netto-rozpočtování |
| Způsob ekonomického užití veřejných výdajů | „Spotřební“ systém nakládání s výdaji | Produkční systém nakládání s výdaji |
| Způsob monitorování veřejných výdajů | Formální kontrola (účetní a dokumentační) | Kontrola věcně-obsahová (kontrola účelu, efektu a dopadu realizovaných výdajů) |
| Kontrola ze strany veřejnosti | Prováděna externím auditem jako audit souladu s účetní a právní dokumentací | Věcná kontrola veřejných politik prostřednictvím monitorování plnění výdajových cílů jednotlivých kapitol státního rozpočtu |
| Účtování | Jednoduché účetnictví, účtování o <i>výdajích</i> | Podvojně účetnictví, manažerské účetnictví, účtování o <i>nákladech</i> |
| Časový horizont | Krátkodobý, respektive již střednědobý s nedostatečně dlouhým výhledem | Střednědobý (rolující, klouzavý) rozpočtový výhled |

Základem reformy v oblasti veřejných výdajů je změna v přístupu k jejich rozpočtování. Veřejné výdaje slouží k realizaci cílů veřejných politik. Jsou nástrojem k finančnímu krytí pořizovaných veřejných služeb a statků, jejichž spotřebitelem je veřejnost.

Efektivní alokace zdrojů je dosahována tam, kde dochází k rovnováze mezi nabídkou a poptávkou. Jaká je ale realita ve vztahu k veřejným statkům a veřejným službám? Logika rozpočtování veřejných výdajů je postavena na „obráceném“ principu, protože nevychází z principu zjišťování preferencí (poptávky) veřejnosti po veřejných statcích a službách. Správci jednotlivých kapitol státního rozpočtu stojí na straně nabídky veřejných služeb a veřejných statků. Systémová chyba tohoto přístupu spočívá v tom, že správci jednotlivých kapitol státního rozpočtu sestavují nabídku veřejných statků a služeb „apriori“, bez ohledu na skutečnou poptávku veřejnosti po veřejných statcích a veřejných službách.

Správci rozpočtových kapitol tak v logice nabídkového přístupu vystupují jako „**iniciační nabízející**“ rozpočtu, aniž by předem prověřovali veřejné potřeby a poptávku veřejnosti, z níž by pak byla odvozena struktura veřejných výdajů. Základní systémová chyba spočívá v tom, že metodicky je takový návrh rozpočtu založen na institucionálním financování.

Strategickým reformním cílem je systémová přeměna nabídkového způsobu sestavování rozpočtu na systém založený na poptávkovém přístupu, kdy východiskem k sestavování rozpočtu je zjišťování poptávky veřejnosti po veřejných službách a veřejných statcích s ohledem na vzácné a omezené zdroje. Taková reformní změna je možná v rámci reformy veřejné správy, kdy **občan je v roli klienta veřejné správy**.

Tabulka 13.2 Komparace nabídkového a poptávkového způsobu tvorby výdajové strany rozpočtu

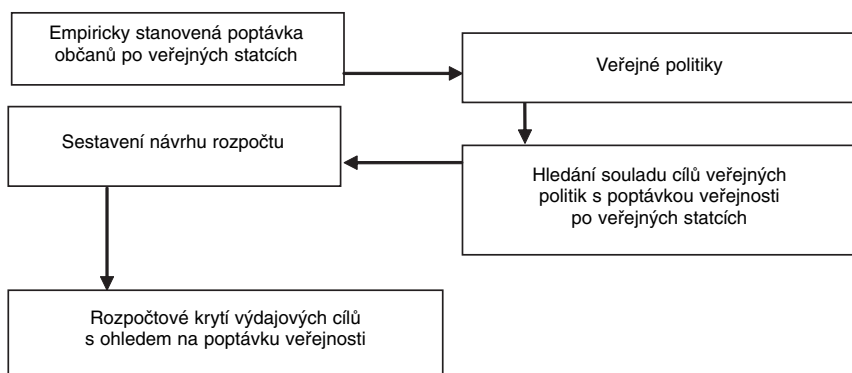
| Krok číslo | Nabídkový přístup | Poptávkový přístup |
|------------|--|---|
| 1 | Správce kapitoly iniciuje sestavení rozpočtu. Základem pro sestavení návrhu výdajové stránky jsou zdroje, cíle dané veřejné politiky a rozpočet minulého roku. | Správce kapitoly provádí analýzu cílů dané veřejné politiky. Základem pro sestavení návrhu výdajové strany rozpočtu jsou zdroje, poptávka veřejnosti a cíle veřejné politiky. |
| 2 | Je vytvořen návrh rozpočtu. | Je vytvořen návrh rozpočtu. |
| 3 | Návrh výdajové strany rozpočtu je obrazem nabídky veřejných statků a veřejných služeb. | Návrh výdajové strany rozpočtu je obrazem poptávky veřejnosti po veřejných statcích a veřejných službách. Poptávka veřejnosti je zjišťována exploračními metodami. |
| 4 | Schválení rozpočtu bez ohledu na empiricky zjišťovanou poptávku občanů po veřejných statcích a veřejných službách. | Schválení rozpočtu se zřetelem na empiricky zjištěnou poptávku občanů po veřejných statcích a veřejných službách. |
| 5 | Poskytování veřejných statků a veřejných služeb „a priori“. | Poskytování veřejných statků a veřejných služeb „a posteriori“. |

Základním problémem současného nabídkového přístupu ke tvorbě rozpočtu je, že v nedostatečné míře bere na zřetel potřeby občana jako „zákazníka“ veřejné správy, jako plátce a uživatele veřejných statků a veřejných služeb. Důsledkem toho je, že rozpočet finančně kryje činnosti, o nichž nelze jednoznačně zjistit, nakolik zohledňují skutečné potřeby veřejnosti a jim odpovídající priority. Protože nejsou monitorovány potřeby veřejnosti a nejsou transformované následně do vyhodnotitelných cílů, neexistuje ani kontrolní mechanismus, který by poskytoval zpětně informace o účelové alokaci, respektive o stupni splnění cílů.

Cestou k reformní změně je přeměna „nabídkového“ přístupu ke tvorbě rozpočtu na systém „poptávkový“, který je založen na aplikaci postupů veřejné volby: zjišťování poptávkových preferencí občanů po veřejných službách a veřejných statcích (1) a jejich transformací do cílů jednotlivých veřejných politik (kapitol státního rozpočtu) (2). Inspirací ke zjišťování poptávky po veřejných službách a veřejných statcích (se zpětným vyhodnocováním stupně uspokojení) mohou být zahraniční zkušenosti (Velká Británie, Dánsko).

Základní logika transformace „nabídkového“ přístupu ke tvorbě rozpočtu v přístup poptávkový vychází z toho, že pro stanovování výdajových cílů jsou určující veřejné potřeby. Ty jsou transformovány do cílů veřejných politik, sestaveny do návrhu výdajových rozpočtových cílů v podobě priorit a jsou kryty disponibilními zdroji v závislosti na výdajových prioritách. Schematicky můžeme zmíněný dílčí **cílový reformní stav** vyjádřit následovně:

Schéma 13.1 Veřejné politiky, jejich cíle a rozpočtové krytí zdroji v logice poptávkového rozpočtu



Výchozím krokem je empiricky stanovená poptávka občanů po veřejných statcích a veřejných službách (1). Zjištěná poptávka vstupuje do obsahu veřejných politik

(zdravotní, školské, bezpečnostní atd.) (2). Je přitom hledán soulad mezi současnou poptávkou nynější generace s budoucí pravděpodobnou poptávkou následných generací (3). Smyslem tohoto kroku je eliminovat upřednostňování současné spotřeby veřejných statků současné generace před budoucími (dokonce ještě nenarozenými) generacemi občanů.

Konečným krokem je sestavení návrhu rozpočtu, který bere na zřetel poptávku veřejnosti (jako celku) po veřejných statcích a veřejných službách (4). V poptávkovém systému jsou vzácné zdroje alokovány prioritně tam, kde je nejintenzivněji pocítována potřeba uspokojení veřejných potřeb a z nich odvozených cílů.

Průvodním rysem **nabídkového přístupu** ke tvorbě rozpočtu je, že je založen na tzv. **nárokovém (institucionálním) rozpočtování veřejných výdajů**. Kritériem rozpočtování veřejných výdajů je účetně-finanční hledisko, které se opírá o nárokové financování z důvodu existence instituce. Reforma tohoto přístupu spočívá v tom, že se vytvoří takový systém, kdy veřejné výdaje jsou rozpočtovány s ohledem na cíle veřejných politik (které jsou formulovány s ohledem na poptávku veřejnosti po veřejných statcích a veřejných službách).

Při poptávkovém přístupu ke tvorbě rozpočtu hledáme odpověď na otázku, **co je třeba** (vzhledem k očekáváním veřejnosti) **realizovat**, jaké výdajové politiky? V návaznosti na obsahové vymezení uvedené otázky pak můžeme řešit, **jakým způsobem** (metodami, technikami) **uskutečnit cíle** výdajových politik. To předpokládá provést systémové změny v oblasti rozpočtování, přejít od přírůstkové metody rozpočtování k metodám založeným na sledování účelnosti výdajů (například k programovému a výkonovému rozpočtování), protože negativní důsledky nabídkového přístupu jsou zesíleny použitím indexové, respektive přírůstkové metody k sestavování rozpočtu, kdy základem pro tvorbu rozpočtu je předchozí historická báze.

Historická báze jednotlivých kapitol státního rozpočtu vznikla počátkem 90. let 20. století. Některé kapitoly rozpočtu měly v důsledku tzv. politického rozhodnutí charakter tzv. **zbytkového rozpočtu**, což v další dekádě způsobilo, že tento zbytkový rozpočet se stal základem pro další vývoj kapitol, aniž by bylo prozkoumáno, zda daná kapitola je co do kvantity a struktury rozpočtovaných zdrojů dostatečná, či nadhodnocená. Takovou otázku si nabídková logika rozpočtu neklade. Jenže je základem pro sestavování rozpočtu pro příští rok, a to tak, že pro následný rok je historická báze upravena o přírůsteky (inflaci).

Indexová, respektive přírůstková metoda, opřená o nabídkový přístup ke tvorbě rozpočtu, může v sobě obsahovat zabudovanou nežádoucí reprodukci současného stavu daného segmentu veřejného sektoru. Zvláště je toto riziko aktuální, kdy historická báze dané kapitoly státního rozpočtu vznikla na základě tzv. zbytkového rozpočtu, kdy danému resortu byly přiděleny zdroje jako poslednímu v pořadí co do priority (aniž by existoval propojený systém vládních politik a evaluačně zdůvodněných

rozpočtových priorit). Důsledkem takové alokace zdrojů je, že neodpovídá na problém účelu využití zdrojů a nesleduje kritérium efektivnosti.

Jestliže v logice nabídkového přístupu ke tvorbě rozpočtu je existence organizačních prvků brána jako východisko ke kalkulaci běžných výdajů, a následně k sestavení rozpočtu, v poptávkovém přístupu působí jiný mechanismus. Tím je zjištění, nakolik se dané prvky z organizační struktury podílejí na cílech výdajové politiky. Je prověřována účelnost jednotlivých nákladových prvků z organizační struktury s případnou revizí jejího obsahu se zřetelem na podíl při plnění cílů výdajové politiky. Forma této verifikace je odlišná v závislosti na používané rozpočtové metodě. V současné době je v ČR cílem zavést tzv. **cílově orientované rozpočtování**.

Cílově orientované rozpočtování je založeno na předpokladu, že dovedeme:

- **určit** (identifikovat) „**společenské problémy**“ ve formě veřejných potřeb (respektive požadavků veřejnosti), transformovat je na cíle jako očekávané účelné aktivity,
- **kvantifikovat** je (respektive sestavit do pořadí z hlediska požadavků na zdroje),
- **přidělit** tyto cíle (jako „společenskou objednávku“, tedy „poptávku veřejnosti“) jejich realizátorům (nákladovým střediskům),
- **rozpočtovat** na jejich realizaci potřebné zdroje.

Ke kalkulaci zdrojů (rozpočtování předpokládaných běžných výdajů) používáme kalkulační normy (nákladové standardy). Protože tyto výdaje jsou přiřazeny účelům, tedy cílům (cíl, z řečtiny *telos* znamená účel), pak za předpokladu, že máme informační systém poskytující údaje o racionálně účelném nakládání se zdroji, dovedeme kvantifikovat účelné vynaložení zdrojů.

Podstatou účelného vynaložení zdrojů je jejich přeměna na očekávané (požadované) konečné stavy, jimiž jsou právě cíle jednotlivých výdajových politik. Stupeň splnění stanovených cílů porovnáváme s výstupy (s reálnými výsledky) a vhodnými hodnotícími metodami hodnotíme hospodárnost, efektivnost a účelnost realizovaných nákladů. Podstatu cílově orientovaného rozpočtování vyjadřuje schéma 13.2.

Konečný (reformní) stav v oblasti cílového rozpočtování lze charakterizovat těmito parametry:

- optimální alokací vzácných zdrojů s ohledem na veřejné potřeby (respektive požadavky veřejnosti), z nich jsou odvozené výdajové cíle a kritéria jejich hodnocení,
- optimalizovanou restrikcí původně rozpočtovaných (zamýšlených) výdajových aktivit. Kritériem takové restrikce je váha jednotlivých výdajových cílů a jejich priorit, kdy výdajová aktivita s nejnižším stupněm potřebnosti je určena k rozpočtovým škrťům,
- poskytování informací pro podporu manažerského rozhodování na úrovni správců jednotlivých kapitol a příkazců operací o hospodárném, efektivním a účelném užití veřejných prostředků.