

## **BUDGETARY RESPONSIBILITY**

HANA MARKOVÁ

Charles University in Prague, Faculty of Law, Department of Financial Law and Financial Science, nám. Curieových 7, 116 40 Prague, Czech Republic

### **Abstract in original language**

Rozpočtová odpovědnost je pojem, jehož obsah si mohou různí lidé vyložit různě, a to nejen v podmínkách České republiky. S financováním veřejných potřeb se potýká řada států, ale každý stát si způsob realizace volí sám. Ani Evropská unie není v tomto směru jednotná, i když existují dokumenty, které stanovují omezení v rozpočtové politice jednotlivým státům. Česká republika se snaží různými cestami dojít k efektivnosti při čerpání veřejných prostředků a tím rozpočtové odpovědnosti. Jednou z cest by mohlo být přijetí ústavního zákona upravujícího vyrovnanost státního rozpočtu (pokusy již byly učiněny – ale zatím neúspěšně), jinou cestou by mohly být změny v systému finanční správy, s tím, že je na zvážení změnit kompetence stávajících úřadů nebo zapojit do systému kontroly čerpání finančních prostředků více subjektů.

### **Key words in original language**

Státní rozpočet; rozpočtová odpovědnost; Pakt stability a růstu.

### **Abstract**

Budgetary responsibility is a concept whose meaning can be interpreted differently by different people not only in the Czech Republic. Number of countries need to face with financing of public needs but each state chooses the method of realisation itself. Neither the European Union is not uniform in this respect, although there are documents that set restrictions on budgetary policy to individual countries. The Czech Republic is trying to reach the effectivity in spending public funds and thus to budgetary responsibility by various methods. One possibility could be a pass of constitutional law regulating the balance of state budget (there have been some unsuccessful attempts), another way could be changes in the system of financial administration with the fact that it need to be considered a change of competences of existing offices or involvement of more subjects to the system of control of spending finances.

### **Key words**

State budget; budget responsibility; Pact of stability and increase.

## Úvodem

Rozpočtové otázky bývaly spíše na okraji zájmu laické i odborné veřejnosti, ale s nutností řešit dopady ekonomické krize, zadlužování apod, se pozornost politiků a veřejnosti více posunuje od otázek typu výše úrokových sazeb bank - na otázky rozpočtu státu a ostatních článků rozpočtové soustavy. Rozebírají se možné změny na výdajové a příjmové stránce rozpočtu, problematika možných úspor, efektivní správy apod., hovoří se o rozpočtové odpovědnosti.

Je tedy otázkou, co je to rozpočtová odpovědnost<sup>1</sup>, jaký je její obsah, má tento pojem odpovídající vyjádření v právní úpravě naší či lze nalézt inspiraci i v jiných státech, zda má na ni vliv organizace finanční správy apod.

Pojem rozpočtová odpovědnost se objevuje zejména v dokumentech těch států, ve kterých vznikají problémy s financováním veřejných potřeb, kde vyrovnanost příjmů a výdajů státu činí problém. Jedná se tak o stanovení určitého stupně regulace buď půjček nebo o snížení výdajů státu, municipalit či o regulaci státního dluhu. Vzhledem k tomu, že jde o problém, který se dotýká stále více států, řešení se hledá nejen v jednotlivých státech, na úrovni celé EU, ale i mimo tuto oblast (nejčastěji býval pojem rozpočtové odpovědnosti spojován se zeměmi Latinské Ameriky). Pojistky proti zadlužování a přílišnému přerozdělování se objevují v samostatných zákonech či přímo ústavách v řadě zemí světa. Kvalitní veřejné finance však nelze nařídít, jakákoliv pravidla mohou mít jen pomocnou úlohu, tím že nastaví určité mantinely rozpočtovému hospodaření.

## Rozpočtová odpovědnost a EU

EU může rozpočtové politiky pouze koordinovat, ale jen jednotlivé země mohou projednat a schválit vlastní pravidla pro rozpočtovou kázeň. Členské státy Evropské unie přijaly závazek na rozpočtového omezení v podobě omezení schodku veřejných financí, který smí dosahovat maximálně 3 % HDP (jinak následuje série sankcí včetně finančních pokut ve prospěch EU). I když takové omezení má podobnou právní sílu jako ústavní omezení, ukázalo se, že se toto pravidlo v EU příliš striktně nedodržuje a ani se přísně nevymáhá jeho dodržování ve stejné míře u všech členů, porušujících toto pravidlo.

---

1 Označení, které si dala současná česká vláda

Právo Evropských společenství neupravuje výslovně otázky, které jsou např. předmětem zákona o státním rozpočtu, reaguje však na přímo závazné právní akty Evropských společenství provádějící primární právo, které upravuje postup při nadměrném schodku. V čl. 104 Smlouvy o založení Evropského společenství se ukládá státům povinnost vyvarovat se nadměrných schodků veřejných financí. V Protokolu ke Smlouvě o založení Evropského společenství se stanovila pravidla postupu při nadměrném schodku nad povolenou výši schodku a opatření v případě jeho výskytu, včetně možnosti uvalení sankcí.<sup>2</sup> Tento postup byl dále specifikován v tzv. Paktu stability a růstu (dále jen Pakt), který má zaručit posílení procedur vyplývajících z Maastrichtské smlouvy v oblasti deficitu veřejných rozpočtů i v době fungování měnové unie.

Při vzniku a přijetí Paktu se vycházelo z předpokladu, že rozpočtová disciplína je základním prvkem makroekonomické stability a fiskální pravidla posilují kredibilitu hospodářské politiky, a také z potřeby společenství eliminovat problém zemí, které by pouze využívaly krátkodobé výhody deficitního financování a zároveň stabilní jednotné měny. Cílem Paktu se stala deklarace nutnosti zdravých veřejných financí jakožto prostředku posilujícího podmínky pro stabilitu cen a silný udržitelný růst, přispívající k vytváření pracovních míst. Pakt se stal v podstatě „prodloužením“ maastrichtských požadavků na fiskální stabilitu, avšak oproti konvergenčnímu limitu 3 % HDP požaduje i střednědobě vyrovnané veřejné rozpočty.

Pakt je tvořen několika dokumenty. Na prvním místě je třeba uvést Nařízení Rady (ES) č. 3605/93 ze dne 22. listopadu 1993, což je dokument o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství. Dalším dokumentem je Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997, o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, které je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Dodržování střednědobého cíle téměř vyrovnaného nebo přebytkového stavu rozpočtů umožňuje členským státům vypořádat se s běžnými konjunkturálními výkyvy a přitom udržovat schodek veřejných rozpočtů v maximální výši odpovídající referenční hodnotě 3 % HDP. Třetím z dokumentů, zařazovaným k Paktu, je Nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. července 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, které se také stalo závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Toto nařízení obsahuje ustanovení k urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku a jeho cílem je zabránit vzniku nadměrných schodků veřejných

---

2 Blíže viz Marková H.: Role Paktu stability a růstu v rozpočtovém hospodaření in Finanční právo v souvislostech potřeb národního státu a harmonizace práva EU, Mezinárodní a srovnávací revue, č. 14/2005, str. 17 an.

financí, a pokud již k jejich vzniku dojde, napomoci jejich rychlému odstranění. Usnesení Evropské rady ze dne 17. června 1997 o Paktu stability a růstu, které spolu s ostatními uvedenými dokumenty a v souladu s článkem D Smlouvy o Evropské unii, stanoví obecné politické směry pro řádné a včasné provedení Paktu stability a růstu, je důležité zejména pro dodržování střednědobého cíle - téměř vyrovnaného nebo přebytkového stavu rozpočtů - k čemuž se všechny členské státy zavázaly, a pro přijetí nápravných rozpočtových opatření, která považují za potřebná k docílení stability, a pro zavedení konvergenčních programů, pokud získané informace naznačují současné nebo očekávané odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle.

Na zasedání summitu Evropské unie ve dnech 22. a 23.3. 2005 v Bruselu byla přijata Dohoda o změně pravidel rozpočtového hospodaření států, která je považována za součást Paktu. Podle dohody Evropská komise zahájí řízení s každým, kdo pravidla poruší, a vydá doporučení kdy a jak rozpočtový deficit snížit. Země, která pravidla poruší, by měla být potrestána sankcemi. Ze stany Německa a Francie však byla prosazena řada výjimek, k nimž by měla Komise přihlídnout dříve než začne trestat.<sup>3</sup>

Řešení rozpočtové odpovědnosti v některých státech

Otázky rozpočtové odpovědnosti, kromě dokumentů přijatých Evropskou komisí, řeší jednotlivé státy buď přímo v Ústavě nebo v navazujících zákonech.

Německo, v návaznosti na Ústavou vymezené rozpočtové omezení,<sup>4</sup> přijalo zákonnou úpravu v této oblasti v roce 2009. Zákon stanovil jak pro spolek, tak jednotlivé země lhůty, do kterých mají plánovat rozpočty tak, aby zadlužení nestoupalo, ale klesalo. K zákonu byl zaveden ještě tzv. Kooperativní systém včasného varování, který má přispět k realizaci uvedených cílů. V jeho rámci má být založena tzv. Stabilizační rada, která má dohlížet zejména nad konsolidačními kroky jednotlivých zemí a spolku. Zákon<sup>5</sup> je v současné podobě kritizován vzhledem k řadě výjimek či pro

---

3 Např. Německo tak může své dluhy „očistit“ od investic do východu země. Je stanoveno, že země, které se porušení pravidel týká, si může vyjednat toto odvrácení, pokud prokáže, že má vyšší dluhy z toho důvodu že investovala do mezinárodní solidarity (výdaje na rozvojovou pomoc a obranu), dosažení evropských politických cílů (zejména do sjednocení Evropy), vzdělání, vědy, výzkumu a zvýšení zaměstnanosti, veřejné infrastruktury reforem, které vedou ke snížení dluhů a vylepšení situace veřejných financí či do penzijní reformy. Dalším pravidlem se stává to, že země, která má vyšší schodky by měla svůj schodek každý rok snižovat o 0,5 % HDP.

4 Vládě kancléřky Merkelové se podařilo v roce 2009 prosadit změnu ústavy, která omezí zadlužování země. Ústava ve svém čl.115 nyní připouští maximální deficit ve výši 0,35 % HDP, přičemž povinnost toto cíle dosáhnout je odložena na rok 2016.

5 Gesetz zur Änderung des Bundesgesetzes

určitý nesoulad s ústavními principy, zejména rozpočtovou autonomií zemí a dělbou pracomocí.

Britský úřad pro rozpočtovou odpovědnost (Office for Budget Responsibility ) byl zřízen v květnu 2009. Tento úřad připravuje předpovědi příštího hospodářského růstu a další ukazatele, týkají se Velké Británie, zcela nezávisle na ministerstvu financí. Vznik úřadu se dá považovat za politický krok, který má depolitizovat klíčová rozhodování o budoucích příjmech a výdajích vlády a sloužit jako ochrana před nadměrným zadlužováním veřejných financí. Zda a jak může tento úřad pomoci Británii v boji proti ekonomické krizi, je otázka na kterou nemají jednoznačnou odpověď ani renomovaní britští finanční experti. V letošním roce byl přijat Zákon o fiskální odpovědnosti 2010 , někdy označovaný také jako Zákon o stabilitě (Fiscal Responsibility Act 2010), který stanovuje povinnosti pro zajištění zdravých veřejných financí, včt. podávání Zpráv o plnění a pokroku (Progress and Compliance Reports) a zajišťuje tak odpovědnost vlády vůči parlamentu. Politika řízení dluhu a fiskální politika mají být v souladu s pěti principy, kterými jsou transparentnost, stabilita, odpovědnost ve vedení veřejných financí, spravedlnost (včetně mezigenerační spravedlnosti) a efektivnost.<sup>6</sup>

Španělsko se vydalo v rozpočtové oblasti cestou omezení rizik z půjčování peněz ze strany místních úřadů tím, že tyto úřady musí mít souhlas vlády či autonomní oblasti a zároveň musí schválit finanční stabilizační plán, který obsahuje vymezení toho, jak se dosáhne na vyrovnanost rozpočtu, pokud se např. rozhoduje o nějaké půjčce. Ve velkých městech (nad 200 tis.obyvateľ) musí být schvalován rozpočtový konsolidační rámec, který stanoví stropy pro deficity a maximální dluh pro následující tři roky.

Itálie má od roku 1998 tzv. Domácí stabilizační pakt, který v podobě zákona, vymezuje podmínky pro nakládání s veřejnými prostředky místními orgány. Tento zákon má přispět ke snížení zadlužení státu jako celku. Místní orgány mají např. stanoveno snižovat každoročně své výdaje zhruba o 1%, ale v praxi se toto opatření příliš neprojevalo. Zákon sice obsahuje také určité sankce za nedodržení podmínek, ale jejich vymožitelnost se ukázala dosti problematická.

Polsko má rozpočtové omezení státního dluhu přímo v ústavě, kde je uvedeno, že polský národní veřejný dluh tvoří maximálně 60% ročního HDP. Další zákony – např. zákon o veřejných financích z roku 1998 stanovil restriktce na místní deficity, a to ve vazbě ke státnímu deficitu. Bude-li národní veřejný dluh vyšší než 60% HDP, nemůže být povolen ani veřejný dluh municipalit a nesmí být poskytnuta žádná nová garance v daném ani příštím roce.

---

6 Podrobněji viz [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/pdf/ukpga\\_20100003\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2010/pdf/ukpga_20100003_en.pdf)

Maďarsko zavedlo pravidlo omezující nárůst výdajů, který se v minulosti stal příčinou špatné disciplíny. Podle George Kopitse, ředitele maďarské fiskální rady<sup>7</sup>, musí dobrá a stabilní fiskální politika stát na čtyřech hlavních pilířích. První představuje fiskální pravidlo číselné povahy, například cílová míra dluhu nebo závazek dosahovat v průběhu hospodářského cyklu rozpočtového přebytku ve výši jednoho procenta HDP (což je závazek, který si např. stanovilo Chile). Druhý pilíř tvoří soubor "prováděcích" norem, mezi něž patří kupříkladu strop pro zvyšování platů ve veřejném sektoru nebo pravidlo průběžného financování (takzvané "pay-go"). Opatření, které nyní prosazuje Maďarsko (do roku 2002 platilo v USA) spočívá v tom, že veškeré nové výdaje musejí vyvážit zvýšení daní nebo škrty v jiných oblastech. Třetím požadavkem je dohled ze strany nezávislého a autoritativního orgánu, který musí bdít nad poctivostí vlády, což je možné zaručit čtvrtým pilířem, úplným a jasným účetnictvím veřejného sektoru, kde budou figurovat i veškeré budoucí výdaje, například na důchody. Kombinace těchto složek liší v závislosti na politické kultuře.

Posledních několik měsíců se ukazuje, že se proces určitého sjednocování právních úprav v Evropě zřejmě stále více přesouvá do oblasti práva rozpočtového. Problematice veřejných financí, rozpočtů jednotlivých států, rozpočtu společného, zadlužování států a s tím spojenými problémy, které se objevují, bude třeba věnovat stále větší pozornost a jejich řešení si zřejmě také vyžádá společný postup. Jak se tento proces promítne do vnitrostátních zákonodárství je v dané chvíli těžko odhadnout, ale je zřejmé, že bude-li docházet k prohloubení integračních procesů není do budoucna vyloučeno vytvoření toho, čemu se většina států spojených v EU stále brání, určitého společného fiskálního území.

Problematikou rozpočtového hospodaření a jeho vyrovnanosti se zabývají také státy mimo EU – v Evropě např. Švýcarsko, které se v rámci tzv. Harmonizovaného účetního modelu řeší oddělenost účtování provozu a investic s tím, že přebytky či deficity mají být eliminovány cestou úpravy daní.<sup>8</sup> I když v prosinci 2001 Švýcaři v referendu schválili změnu ústavy, podle které „Konfederace udržuje příjmy a výdaje vždy v rovnováze“, je možné v mimořádné situaci schválit deficit, kvalifikovanou většinou všech zákonodárců v obou komorách s tím, že deficit musí být vykompenzován v následujících letech.

USA mají zřízený Kongresový rozpočtový úřad - CBO. Odpovědné rozpočtování je upraveno na federální úrovni obecně. V roce 1991 byly

---

7 Čtyři fiskální pravidla - Ekonom ihned.cz ,17. 9. 2009

8 Effects on the financial autonomy of local and regional authorities resulting from the limits set at European level on national debt (Local and Regional Authorities in Europe No. 71) (2000)

přijaty dodatky k zákonu o realizaci rozpočtu (Budget Enforcement Act – Amendments to the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act) které mají zajistit šetření na nepovinných výdajích<sup>9</sup>. Je v nich i požadavek, aby každé další opatření - zvyšující výdaje či snižující příjmy - bylo kompenzováno jiným opatřením opačného směru. Požadavkem je zajistit plnění deficitních cílů stanovených v zákoně o kontrole rozpočtu (Congressional Budget and Impoundment Control Act). V zákonech jsou sice stanoveny určité výdajové stropy, ale tyto jsou často měněny a často jsou závislé na politickém rozhodnutí.<sup>10</sup> Ačkoliv Spojené státy nemají federální pojistku proti zadlužování, limity existují v řadě jednotlivých států. Zákonodárnému sboru zakazuje zadlužování např. Ústava Kalifornie, a to „kromě případu války s cílem odrazit invazi nebo potlačení revoluce“. Výjimečně je zadlužení možné jen za souhlasu minimálně dvouřetinové většiny, a to jen tehdy, když existuje plán splacení půjčky na konkrétní projekt. Omezení růstu vládních výdajů má od roku 1992 přímo v ústavě také stát Colorado.<sup>11</sup>

Země Jižní Ameriky musely řešit vztahy rozpočtové odpovědnosti – vzhledem k ekonomickým problémům, se kterými se potýkaly - již dříve a dá se říci, že většina států se se s touto otázkou vypořádala. Týká se nejen velkých států jako je Brazílie či Argentina, ale také další státy jako Kolumbie, Ekvádor, Peru či Chile mají s právní úpravou vyrovnanosti rozpočtu či řešení státního dluhu svoje zkušenosti. Např. Brazílie má obsáhlý zákon o fiskální odpovědnosti, který upravuje nejen státní, ale také lokální veřejné finance, které se – více než státní finance - potýkají s liknavostí při řešení výdajů, splátek apod. Chile při tvorbě pravidel rozpočtového hospodaření přihlíželo k proměnlivým příjmům z měďařského průmyslu, Ekvádor má organický zákon o odpovědnosti omezující výši dluhové služby, Peru zákon o Fiskální opatrnosti a transparentnosti apod.<sup>12</sup>

Mezi státy s právní úpravou na nejvyšší úrovni bývá řazen např. Nový Zéland<sup>13</sup>. Od roku 1994 tam platí Zákon o rozpočtové odpovědnosti, který byl začleněn do Zákona o veřejných financích. Tento zákon obsahuje řadu principů, které musí vláda dodržovat a které, vzhledem k jejich obecnosti, mohou inspirovat jiné státy a přispět tak k odpovědnému fiskálnímu řízení.

---

9 [www.legis.state.wi.us/lfb/jfc.html](http://www.legis.state.wi.us/lfb/jfc.html)

10 [www.rules.house.gov/Archives/jcoc2.htm](http://www.rules.house.gov/Archives/jcoc2.htm)

11 Mach P. :Proč potřebujeme zákon o vyrovnaném rozpočtu, [www.idnes.cz](http://www.idnes.cz) 16.6 2010

12 [Http://www.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws](http://www.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws)

13 [Http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/2001/01-25/04.htm](http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/2001/01-25/04.htm)

Je tedy otázkou, zda orgány, které mají za úkol kontrolovat rozpočtovou oblast, tvoří součást systému finančních orgánů a jsou nadány také dalšími úkoly. Další otázkou je, zda speciální orgány vznikají pouze na centrální úrovni, zda jde o speciální samostatný subjekt ve státě, který se jinou činností nezabývá nebo zda speciální zákon není a vše je podřízeno obecnému režimu kontroly apod.

### Situace České republiky

Již od počátku 90. let minulého století existuje v českém prostředí snaha určitých skupin politiků o ústavní zakotvení určitého cíle v hospodářské činnosti státu, kterým by měl být vyrovnaný státní rozpočet. Legislativně technicky bylo provedení tohoto státního cíle navrhováno různým způsobem. Např. v roce 1998 navrhovatelé požadovali zakotvení jediné věty: „Státní rozpočet České republiky se navrhuje a schvaluje tak, aby v daném rozpočtovém roce výdaje státního rozpočtu na zabezpečení úkolů a krytí potřeb České republiky nepřevýšily příjmy státního rozpočtu.“<sup>14</sup>

V případě tohoto návrhu (jak se uvádí v důvodové zprávě) má jít o to, že výdajovou stránku státního rozpočtu je třeba určit pouze na úrovni očekávaných příjmů v daném fiskálním období. Deficitní hospodaření je z pohledu předkladatelů v dlouhodobém výhledu škodlivé, neboť ve své podstatě odčerpává vytvořené zdroje především soukromému sektoru. Tento sektor je, dle předloženého návrhu, schopen podstatně lépe než stát, využívat zmíněné zdroje prostřednictvím svobodného trhu. Návrh ústavního zákona považovali předkladatelé<sup>15</sup> za výjimečný, průlomový z hlediska naší legislativy, ale tento návrh nebyl přijat.

V roce 2002 byla již myšlenka na reformu rozpočtového hospodaření předložena v rozpracovanější podobě a návrh ústavního zákona měl v názvu slov „o rozpočtové kázní“. Jeho obsahem bylo zakotvení rozpočtové kázně jako hlavní priority rozpočtových a finančních procesů v České republice. Navrhována byla nová právní úprava vztahu vlády a Poslanecké sněmovny v rozpočtové oblasti. Vládě měla být stanovena povinnost usilovat o takový vývoj hospodaření soustavy veřejných rozpočtů, který umožní České republice v dlouhodobém časovém horizontu dosahovat vyrovnaného výsledku hospodaření soustavy veřejných rozpočtů. Zároveň se vládě ukládalo dbát o takový vývoj celkového veřejného dluhu České republiky, aby v budoucnu neměl nepříznivý vliv na stabilitu veřejných financí státu. Vláda též měla provádět takovou rozpočtovou politiku, která by odpovídala

---

14 [www.psp.cz](http://www.psp.cz), sněmovní tisk 32 z roku 1998 a sněmovní tisk 115 z roku 2002

15 poslanci Martin Kocourek a Oldřich Vojtěch



přiměřenému stupni jejich stability veřejných financí.<sup>16</sup> V návrhu byla dále stanovena povinnost vlády každoročně zpracovat zprávu o rozpočtové strategii a zcela nově návrh obsahoval ustanovení o různých rozpočtových režimech. Úpravy se předpokládaly také v části věnované procesu schvalování návrhu zákona o státním rozpočtu. Měly být zavedeny tři rozpočtové režimy (normální, zvýšené pozornosti a mimořádné situace), pro jejichž schválení by byla potřeba odlišná většina poslanců (např. u rozpočtového režimu mimořádné situace byla vyžadována ústavní většina). Smysl takto vymezeného státního cíle lze chápat symbolicky, bez větších právních důsledků, jako výzvu pro státní instituce, aby určitým způsobem hospodařily se státními prostředky ale pak je obtížné pochopit praktický význam této výzvy. Pokud by to měla být reálná změna rozpočtové sféry, potom praktické naplnění bylo podstatně složitější, a to např. z pohledu právní úpravy. Právní zakotvení procedury přijímání zákonů dotýkajících se rozpočtových pravidel by problém nečinilo, nutně by ale muselo dojít i ke změně zákonů, které by mohly mít vliv na výši příjmů či výdajů státního rozpočtu, a to už by bylo mnohem složitější. Navrhovaný postup byl takový, že bylo možné v budoucnu očekávat projednání některých zákonů či jejich částí Ústavním soudem z hlediska jejich souladu s Ústavou.<sup>17</sup> I když ani tento návrh nebyl přijat, může se některý z naznačených problémů projevit v následujícím období, pokud budou přijaty některé změny zákonů, které mají pomoci řešit aktuální problém snížení rozpočtového schodku. Není vyloučeno, že se k některým myšlenkám v návrhu z roku 2002 vláda vrátí.<sup>18</sup>

Debata o rozpočtových pravidlech se proto větví na jedné straně na téma, jak učinit rozpočtová pravidla flexibilnější (závazek vyrovnávat rozpočet klouzavě během úplného ekonomického cyklu), na druhé straně na téma, jak účinně omezit tlak populistických krátkozrakých a lobbistických zájmů na rozhodování politiků během volebního období. K tomu je třeba ještě připočítat otázku zajištění kontroly rozpočtových příjmů a výdajů ve stávajícím systému finančních orgánů a roli Nejvyššího kontrolního úřadu. V ČR se diskutuje např. princip povinnosti vlády požádat sněmovnu o důvěru, pokud by opakovaně překročila deficit, či nebyl schválen státní

---

16 Marková H.: Stát, veřejný rozpočet a zásady jeho tvorby a realizace v období překonávání důsledků hospodářské krize, in Soubor odborných statí z IX. mezinárodní vědecké konference, Leges Praha 2010

17 Šimíček V.: Vyrovnání státní rozpočet – téma i pro ústavní právo, in [www.jinopravo.blogspot.com](http://www.jinopravo.blogspot.com) 19.3.2010

18 V roce 2009 zařadili do svého programu ústavní omezení rozpočtového hospodaření např. Svobodní, kteří se opírají o teorii konstituční ekonomie nositele Nobelovy ceny Jamese Buchanana. Ke stejnému teoretikovi se přihlásila ve svém programu také ODS, která na základě jeho myšlenek předpokládá přijetí ústavního zákona o rozpočtové kázní a odpovědnosti.

závěrečný účet.<sup>19</sup> Je proto otázkou, zda se mají do systému finančních orgánů řadit ty, kdož provádějí veřejnosprávní kontrolu podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů nebo jen ty orgány, které uvádí zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů. Otázkou je také zařazení NKÚ do tohoto systému.

Je zřejmé, že ve všech případech, kdy dochází ke kontrole nakládání s veřejnými finančními zdroji, jde o činnost, která přispívá k rozpočtové kázní, rozpočtové odpovědnosti. Další otázkou proto je, zda by se nemělo změnit přístupu k tomu, jak a co umožňuje náš systém finanční správy a zda by nestálo za zamyšlení, když již existují návrhy na vytvoření Jednotného inkasního místa, vytvoření efektivnějšího systému finanční kontroly, který by vedl k rozpočtové odpovědnosti u subjektů, které jsou na veřejný rozpočet navázány a které prostředky rozpočtu využívají ke své činnosti.

#### Závěr

Pro odpověď na otázku co je to rozpočtová odpovědnost jaký je její obsah, zda má tento pojem odpovídající vyjádření v právní úpravě naší či lze nalézt inspiraci i v jiných státech. Také na vymezení toho, zda má vliv na rozpočtovou odpovědnost organizace finanční správy, se čeká. Je třeba se rozhodnout, zda má dojít ke změnám v kompetencích stávajících orgánů či mají vzniknout orgány nové nebo stačí změnit rozpočtová pravidla atd. Úkoly navrhnout a předložit takové návrhy řešení, které by pomohly na uvedené otázky najít odpověď, lze chápat jako výzvu pro nejen politiky, ale také pro finanční vědu a následně zákonodárce.

#### **Contact – email**

*markova@prf.cuni.cz*

---

<sup>19</sup> Nečasova vláda chce navrhnout zákon o rozpočtové kázní a odpovědnosti (v podobě tzv. finanční ústavy). Podle koaliční smlouvy mají být např. přísnější pravidla pro tzv. druhé čtení rozpočtu (nebude možné předkládat návrhy, které povedou k vyšším výdajům).