

ZÁSADY NEJEN ROZPOČTOVÉ

HANA MARKOVÁ

Právnická fakulta Univerzita Karlova Praha, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Rozpočtové zásady mají teoreticky představovat systém poznatků, zevšeobecněných zkušeností, které se nahromadily v průběhu historického vývoje státního rozpočtu a rozpočtového procesu. Jde o aplikační pravidla, která se neuplatňují jen na nějaký typ řízení či v jeho rámci, ale na jeden subsystém finančního práva. Při zabezpečení ekonomické role státu se dají zásady sledovat z různých pohledů např. z hlediska času a reálnosti.

Klíčová slova v rodném jazyce

Rozpočet, rozpočtové zásady, čas, reálnost.

Abstract

Budgetary principles represent the system of requirements and experiences, which were collected during the historical evolution of the state budget and budgetary process. Budgetary principles are not exercised only within the budgetary process, but within the whole subsystem of financial law. These principles can be regarded from many different views (eg. time or reality) by ensuring the economic role of the state.

Key words

Budget, budgetary principles, time, reality.

1. STÁT A VEŘEJNÝ ROZPOČET

Úloha státu na úseku státních financí byla původně chápána jako nezbytnost, a to pouze z důvodů zabezpečení jeho základních funkcí, teprve později došlo k rozšíření úlohy státu o ekonomickou funkci a tím i k rozšíření jeho fiskálně zaměřených funkcí.

Základním pravidlem řádného hospodaření by mělo vždy být to, že největší část státních výdajů má být kryta řádnými příjmy, za druhé to, že řádné příjmy musí být minimálně tak vysoké, aby jimi bylo možno krýt řádné výdaje, neboli na řádné výdaje si nemá stát půjčovat. Růst řádných státních příjmů - hlavně růst daní, dávek a poplatků - má svou hranici politické a ekonomické únosnosti. Jestliže je s řešením otázky rozvrhu daňového břemene ze strany státu spojeno zvětšení centralizovaně přerozdělované části národního důchodu, vyvolává to buď zvýšení politického napětí nebo útlum podnikatelské aktivity. V historickém trendu stále rostou výdaje státu, které jsou hlavním způsobem financování převážné části státních zásahů do ekonomiky.

Zásady, které ovládají či mají ovládat rozpočtovou politiku jsou nejčastěji vyjadřovány jako reálnost, úplnost, dlouhodobá vyrovnanost a publicita.¹

Zároveň s obecnými zásadami ovládajícími rozpočtové hospodaření jako celek, existují zásady, které se objevují v právní úpravě procesu získávání či hospodaření s finančními prostředky. Obdobně zásady uplatňované v jednotlivých oblastech finančního práva jsou také

¹ Blíže viz Hamerníková B., Kubátová K.: Veřejné finance, Eurolex Praha 2004, str. 251 an.

tyto zásady chápány jednak jako obecné principy tvorby práva a jednak principy nutné pro jeho interpretaci a aplikaci. Jedno pojetí nevylučuje druhé, navzájem se ovlivňují. Lze nalézat jak principy platné pro celý právní řád tak takové, které jsou typické pro jeho jeden úsek (např. veřejné právo), pro určité odvětví (finanční právo) či pododvětví (rozpočtové právo). Rozlišit je také třeba principy uplatňované v oblasti práva hmotného či práva procesního.²

Mezi všeobecné právní zásady lze řadit např. zásady demokratismu, legality, legitimacy, mezi principy, které jsou významné pro regulaci fiskální oblasti lze dále zařadit takové principy jako je zásada účelovosti, efektivnosti a hospodárnosti, zásada veřejnosti, kontroly a finanční disciplíny či zásada nadřazenosti finančních zájmů státu nad individuálními zájmy.³

Na příkladu některých z nich, zejména principů uplatňovaných v oblasti veřejných rozpočtů se pokusím porovnat jejich význam pro naplnění rozpočtové politiky, na uplatnění právních principů ve vztahu k ekonomice.

2. ROZPOČTOVÉ ZÁSADY

Rozpočtové zásady představují určitý systém poznatků, zkušeností, které se nahromadily v průběhu historického vývoje státního rozpočtu a rozpočtového procesu, kterými se vyjadřují a odrážejí určité zákonitosti. Mají teoreticky představovat systém poznatků, zevšeobecněných zkušeností, které se nahromadily v průběhu historického vývoje státního rozpočtu a rozpočtového procesu. Jde o aplikační pravidla, která se neuplatňují jen na nějaký typ řízení či v jeho rámci, ale na jeden subsystém finančního práva.

Jednou z rozpočtových zásad je např. zásada přednosti výdajů před příjmy, která vyjadřuje skutečnost, že výdaje by se měly využívat k ekonomickému růstu, pro který je třeba zajistit příslušné prostředky. Primárně by tudíž veřejné rozpočty měly mít stanoveny cíle a účely, na které je potřeba výdaje a k těmto výdajům zajistit odpovídající příjmy. Důležitá v tomto směru je také stabilizační funkce veřejných rozpočtů vůči ekonomice státu. Účelným vynakládáním výdajů je nutné umožnit ekonomický růst a trvale udržitelný rozvoj společnosti.

Československá finanční věda se na počátku minulého století pokusila rozlišit rozpočtové zásady podle určitých společných rysů a seskupila je do dvou základních skupin, které označila jako zásady všeobecné a zásady speciální.⁴ Mezi všeobecné rozpočtové zásady byly zařazeny např. jasnost, pravdivost, úspornost státního rozpočtu, mezi zásady speciální potom - časová omezenost rozpočtu, jednotnost a úplnost, specializace a vázanost i zákaz virementu, zásada brutto rozpočtu, zásada zákonnosti a publicity.

Teoretické práce a zejména učebnice z doby více či méně vzdálené, ať už zabývající se financemi z ekonomického pohledu či z pohledu finančního práva, se sice otázkám zásad

2 Mrkývka P.: Finanční právo a finanční správa, 1.díl MU Brno 2004

3 Podrobněji viz např. Pařízková I.: Finance územních samosprávných celků, AUBI Brno 1998 či Marková H., Boháč R.: Rozpočtové právo, C.H.Beck Praha 2007

4 Macek J. v úvodu ke knize H. Dalton : Základy veřejných financí Praha 1930; Kalfus J.: Slovník národohospodářský, sociální a politický, III.díl, Praha 1933 str.357-64

nevyhýbaly, autoři se snažili zásady sestavení rozpočtu a hospodaření podle něj přibližovat, avšak aplikační praxe neměla potřebu se těmito otázkám příliš nevěnovat.⁵

Jak posoudit situaci dnes, má ještě význam věnovat pozornost teoretickým otázkám v oblasti rozpočtového hospodaření, existují stále stejné rozpočtové zásady nebo jsou již jiné a které z nich se dají označit mezi takové principy, které by se měly prosadit při tvorbě právních norem a které při aplikaci na existující právní vztahy? Odpověď na tyto otázky by si vyžádala mnohem podrobnější rozbor, na tomto místě se pokusím nalézt alespon některé sjednocující prvky a skutečnosti, které by měly rozpočtové vztahy mít a které se v nich projevují. Klasické rozpočtové zásady se pokusím rozdělit ze dvou pohledů - z pohledu času a prvku reálnosti zmíněných zásad.

2.1 ČAS

Pro oblast rozpočtového hospodaření je třeba věnovat pozornost prvku času, který považuji za jeden z nejcharakterističtějších jevů v rozpočtových vztazích. První věcí, kterou je třeba brát v úvahu, pokud se mluví o rozpočtových vztazích je to, že rozpočet se sestavuje na omezenou dobu – zpravidla na jeden rok.

S tímto časovým vymezením úzce souvisí to, že za jednu ze zásad rozpočtového práva je považována včasnost sestavení a přijetí rozpočtu. Pro řádné fungování státu je nutné, aby veřejný rozpočet byl projednán, schválen a stanoveným způsobem publikován před začátkem příslušného rozpočtového roku. Jak ukázala zkušenost z projednávání státního rozpočtu na rok 2009, na všechna pravidla zákony upravující postup projednávání návrhu jsou obsažena v příslušné právní normě a to znamená hledat způsoby řešení vzniklé situace i pomocí výkladu určitých ustanovení.

Se zásadou včasnosti souvisí i nezbytnost stanovení pravidel pro případ, že na začátku rozpočtového roku není k dispozici schválený řádný rozpočet, podle kterého by se mělo postupovat v příslušném rozpočtovém roce. Při neschválení rozpočtu ve stanoveném časovém úseku, nastává od počátku nového rozpočtového roku období, které se označuje jako období rozpočtového provizoria, což je důsledek toho, že není dodržena zásada včasnosti veřejných rozpočtů. Rozpočtové hospodaření se po dobu rozpočtového provizoria řídí objemem příjmů a výdajů státního rozpočtu, který byl schválen pro předchozí rozpočtový rok. Výdaje státního rozpočtu se uvolňují jednotlivým kapitolám státního rozpočtu do výše jedné dvanáctiny celkové roční částky v každém měsíci období rozpočtového provizoria rozhodnutím ministerstva financí. Překročení rozpočtu výdajů je v současné době možné ve dvou případech. Za prvé se jedná o tzv. mandatorní výdaje, pokud k překročení dochází v přímé souvislosti s financováním uloženým jiným zákonem. Za druhé jde o peněžní prostředky, které jsou v rozpočtu Evropské unie na příslušný rozpočtový rok určeny jako vlastní zdroje Evropských společenství, vycházející z daně z přidané hodnoty nebo založené na hrubém národním produktu⁶ a které je Česká republika povinna odvést do rozpočtu Evropské unie.

⁵ Zásady formulované v celostátních učebnicích (jako např. v učebnici z roku 1979), odvozovali autoři z textů ústavních zákonů, zákonů o rozpočtových pravidlech, ale i z metodických pokynů na sestavování státních rozpočtů a či z praxe. Zásady označovali za zásadní a podrobnější dělení zásad neprováděli.

⁶ Viz čl. 2 odst. 1 písm. c) a d) rozhodnutí Rady č. 597/2000 (ES, Euratom), o systému vlastních zdrojů Evropských společenství.

S časem souvisí také další zásada, která je některými autory nazývána jako zásada omezeného časového použití finančních prostředků a která úzce souvisí se zásadou každoročního sestavování a schvalování veřejných rozpočtů. Její podstatou je povinnost přijmout a vynaložit vymezené rozpočtové prostředky v daném rozpočtovém roce. Důsledkem striktního dodržení této zásady při hospodaření podle veřejných rozpočtů může být nehospodárnost vynakládání veřejných prostředků. V určitých případech je zásada časového ohraničení veřejných rozpočtů prolomena možností převodu rozpočtových prostředků do dalšího rozpočtového roku. V současné době je u nás možné do následujících rozpočtových let převést zejména prostředky státních fondů.

S prvkem času do určité míry také souvisí také zásada omezení přesunů ve veřejných rozpočtech na úhrady potřeb v těchto rozpočtech nezajištěných, která se projevuje možností provádět ve veřejných rozpočtech přesuny prostředků (tzv. rozpočtová opatření) pouze za zákonem daných podmínek, neboť rozpočtové prostředky jsou určeny k použití v příslušném rozpočtovém roce na předem stanovené cíle a účely.

2.2 REÁLNOST

Veřejné rozpočty by měly vycházet ze zhodnocení ekonomických procesů a obsahovat reálně předpokládané příjmy a výdaje. Považuje se za vhodné stanovit minimální výši nutných příjmů a maximální výši výdajů tak, aby výdaje, které je nutné vynaložit v daném rozpočtovém roce, mohly být skutečně vynaloženy. Výdaje by se měly využívat k ekonomickému růstu, pro který je třeba zajistit příslušné prostředky, rozpočtové příjmy by proto měly stabilizovat ekonomiku a umožnit její růst. Reálnost a pravidovost má znamenat sestavení takového rozpočtu, který vychází z analýzy hospodářských procesů, schopností odhadu budoucího vývoje apod. Sestavení reálného rozpočtu má zabránit nutnosti různých rozpočtových přesunů.

S reálností souvisí zásada jednotnosti veřejných rozpočtů, ve které se projevuje shodná klasifikaci a třídění příjmů a výdajů všech článků soustavy veřejných rozpočtů. Toto jednotné třídění příjmů a výdajů je obsaženo v rozpočtové skladbě, která platí také pro všechny subjekty napojené na veřejné rozpočty. Veřejné rozpočty by měly být přehledné, což také zajišťuje zmíněná rozpočtová skladba. Z uvedeného důvodu by měla být rozpočtová skladba jasná, jednoduchá a srozumitelná.

Někdy se jednotnost ztotožňuje se zásadou úplnosti. Podstatu zásady úplnosti veřejných rozpočtů je možné vyjádřit jako zahrnutí všech příjmů a výdajů do jednoho rozpočtu. Takto chápané uplatnění zásady úplnosti rozpočtu by ve svém důsledku vyloučilo existenci místních rozpočtů a rovněž fondovního hospodaření a proto se v současné době tato zásada spíše vztahuje na veřejné rozpočty jako celek.

Prvek reálnosti souvisí i s další rozpočtovou zásadou a tou je vyrovnanost. Jde o vyjádření tradičního požadavku na rovnost příjmové a výdajové stránky veřejných rozpočtů. Dnes je tato zásada modifikována a chápána tak, že rozpočty by měly být vyrovnané z dlouhodobého hlediska, což znamená, že se připouští krátkodobá nevyrovnanost, které je, v určitých případech, z hlediska rozpočtového hospodaření chápána jako nutnost. Dlouhodobá nevyrovnanost veřejných rozpočtů není žádoucí a může vést až k destabilizaci ekonomického prostředí a rozpočtového hospodaření. V případě, že příslušný veřejný rozpočet není sestaven jako vyrovnaný, může se jednat buď o rozpočet schodkový (deficitní) či o rozpočet přebytkový (suficitní). V reálném hospodaření státu je možné krátkodobě uplatnit deficitní

financování podle záměrů finanční politiky daného státu, ale s ohledem na rozvoj ekonomiky by se nemělo stát deficitní financování trvalým jevem.

S prvkem reálnosti se také někdy spojuje vyjádření zásady sestavování veřejných rozpočtů jako brutto (hrubých) rozpočtů. Jde o princip sestavování veřejných rozpočtů obsahujících celkové příjmy a celkové výdaje. Takovým způsobem jsou v České republice sestavovány všechny veřejné rozpočty, neboť na příslušný rozpočtový rok je vždy stanoven celkový objem předpokládaných příjmů a celkový objem předpokládaných výdajů. Hrubý rozpočet vykazuje nezkráceně všechny příjmy a výdaje, umožňuje tak lepší zhodnocení celkového ekonomického dopadu předkládaného rozpočtu. Opakem této zásady je zásada sestavování veřejných rozpočtů jako netto (čistých) rozpočtů, jenž vykazují na jedné straně pouze čisté výnosy v jednotlivých oblastech po srážce výdajů a na druhé straně jen potřeby oblastí po srážce příjmů, které tyto oblasti nabývají. Čistě sestavený rozpočet nemá takové vypovídací schopnosti jako hrubě sestavený rozpočet, i když se na první pohled se může jevit jako přehlednější.⁷

Z dalších zásad stojí za to připomenout zásadu neúčelovosti příjmů a účelovosti výdajů veřejných rozpočtů. Opět jde o uplatnění reálnosti v rozpočtových vztazích, což je vyjádřením skutečnosti, že rozpočtové příjmy nemají přímé určení na předem stanovené účely a naopak, že rozpočtové výdaje by měly být použity pouze na předem stanovený účel. Neúčelovost příjmů veřejných rozpočtů se projevuje zejména u daní, neboť výnos jednotlivých daní je možné použít na jakýkoli účel. Účelovost výdajů, vyjadřuje skutečnost, že rozpočtové prostředky mohou být používány jen k účelům, pro které byly určeny, a to na krytí nezbytných potřeb, na opatření zakládající se na právních předpisech a k zajištění nerušeného chodu orgánu či organizace. Finanční prostředky je možné čerpat jen do výše stanovené v příslušném rozpočtu (nebo rozpočtu zřizovatele), a to v mezích závazných ukazatelů a v souladu s věcným plněním. Účelovost rozpočtových prostředků se určuje individuálně (ve vztahu ke konkrétnímu úkolu), odvětvově (ve vztahu k potřebám daného odvětví), nebo územně ve vztahu k potřebám vymezeného území nebo jeho části anebo místa).

Reálnost nelze oddělit ani od zásady efektivnosti a hospodárnosti veřejných rozpočtů. Ta je vyjádřením toho, že by prostředky veřejných rozpočtů měly být používány co nejefektivněji, aby nedocházelo k jejich nehospodárnému používání. Důležité je v tomto ohledu nejen hledisko věcné (použití prostředků na stanovený účel), ale i hledisko časové (použití prostředků ve správnou dobu).

Hospodárnost veřejných rozpočtů znamená zabezpečení funkcí veřejných rozpočtů pomocí co nejmenších příjmů potřebných na uskutečnění určitých cílů a efektivnost veřejných rozpočtů pak účelné vynakládání příjmů na stanovené cíle. S finančními prostředky veřejných rozpočtů by nemělo být plýtváno, přičemž vynakládání těchto prostředků na stanovené cíle by mělo být vždy transparentní, jasné a snadno kontrolovatelné. Z těchto důvodů právní předpisy stanoví např. pravidla pro poskytování dotací, zadávání veřejných zakázek, financování programů pořízování majetku apod.

V určitých případech se může stát, že postup vynakládání veřejných prostředků stanovený právním předpisem se jeví jako neúčelný a nehospodárný. V takovém případě je nutné učinit veškerá možná rozpočtová opatření, která by tento negativní stav eliminovala – není-li to

⁷ Názory na to, zda má být rozpočet sestaven jako hrubý (brutto) či čistý (netto) se v diskutovaly zejména v minulosti, kdy převahu získaly názory na nutnost sestavování hrubého rozpočtu.

zajištěno, dochází k vynakládání veřejných prostředků nehospodárným a neúčelným způsobem. Těmto situacím by se mělo při nakládání s veřejnými prostředky předcházet, např. už důsledným dodržováním zásady zjišťování rozpočtových důsledků připravovaných nových právních předpisů či jejich změn. Jde zejména o povinnost předkladatelů nových právních předpisů či změn dosavadních platných předpisů, vyčíslit předpokládaný dopad těchto změn na veřejné rozpočty.

K nehospodárnosti někdy přispívá i princip časového ohraničení veřejných rozpočtů (viz výše), kdy na konci rozpočtového roku může docházet k nehospodárnému vynakládání peněžních prostředků.

Účelnost a hospodárnost musí být vždy spjité nádoby. Zjednodušeně se dá říci, že má-li být účel hospodářství státu shodný s účelem existence státu, hospodaření by pak mělo být aplikací zásady hospodárnosti na určitý účelový obsah.⁸

Kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky má zajistit, mimo jiných nástrojů, také zásada veřejnosti (publicity) veřejných rozpočtů, která vyjadřuje jednak skutečnost, že veřejné rozpočty jsou projednávány veřejně, a jednak skutečnost, že samotné veřejné rozpočty jsou zveřejněny. Cestou kontroly ze strany veřejnosti se má zajistit transparentnost hospodaření s rozpočtovými prostředky.

3. ZÁVĚR

Co uvést závěrem. Obecné právní zásady mají různý význam, jsou různě chápány – jako zásady normativní či nenormativní, kdy nenormativní význam přibližuje tyto zásady k pravidlům interpretace textu právní normy. Pokud se v zákonech objevují základní zásady, jde o pravidla, která mají mimo jiné napomoci výkladu práva tam, kde o objevuje legislativní mezera. I když tento přístup platí více pro oblast soukromého práva než práva veřejného, rozlišení norem soukromoprávního a veřejnoprávního typu je v některých případech již dosti obtížné.⁹

Rozpočtové zásady je možné chápat jako pravidla, které by měla přispět k plnění ekonomické funkce státu na úseku jak tvorby právních norem, které regulují oblast nakládání s veřejnými prostředky, tak při jejich naplňování.

Literatura:

- Marková H., Boháč R.: Rozpočtové právo Praha, C.H.Beck 2007, počet stran 248, ISBN 978-80-7179-598-8.
- Mrkývka P. a kol : Finanční právo a finanční správa, 1.díl MU Brno 2004, počet stran 404, ISBN 80-210-3578-1.
- Gerloch A. a kol.: Teorie a praxe tvorby práva, Praha ASPI 2008, počet stran 424, ISBN 978-80-7357-362-1.

⁸ Již v roce 1924 byl vydán zákon č. 286/1924 Sb.z.n. o úsporných opatřeních ve veřejné správě. Stěžejní zásadou tohoto zákona bylo, že úkoly veřejné správy musí být obstarávány co nejjednodušeji a nejjúsporněji.

⁹ Gerloch A. a kol.: Teorie a praxe tvorby práva, Praha ASPI 2008.

Kontaktní údaje na autora – email:
markova@prf.cuni.cz