

# **OTEVŘENOST A SROZUMITELNOST STÁTNÍHO ROZPOČTU**

**Závěrečná zpráva projektu IGA VŠE/F1/01/2011**

Řešitelé:

Ing. Lucie Sedmihradská, Ph.D.

Ing. Jakub Haas

Ing. Michal Štefek

únor 2012

# Obsah

Úvod.....	3
1 Transparentnost veřejných financí .....	4
1.1 Definice .....	4
1.2 Mezinárodní standardy a pravidla transparentnosti veřejných financí .....	4
1.2.1 Kodex dobré praxe fiskální transparentnosti podle MMF .....	4
1.2.2 Dobrá praxe rozpočtové transparentnosti podle OECD .....	5
1.2.3 Index otevřeného rozpočtu .....	6
1.2.4 Porovnání jednotlivých mezinárodních standardů .....	7
1.3 Přínosy fiskální transparentnosti .....	8
2 Hodnocení současné praxe v ČR.....	10
2.1 Hodnocení na základě mezinárodních standardů a pravidel .....	10
2.1.1 Kodex dobré praxe fiskální transparentnosti podle MMF .....	10
2.1.2 Dobrá praxe rozpočtové transparentnosti podle OECD .....	11
2.1.3 Index otevřeného rozpočtu .....	13
2.2 Hlavní slabiny současné praxe v ČR .....	15
2.3 Rozhovory s klíčovými účastníky rozpočtového procesu .....	18
2.4 Co se nám v průběhu projektu podařilo.....	19
3 Doporučení pro ČR .....	21
3.1 Návrh způsobu poskytování informací o rozpočtovém procesu státního rozpočtu na webu Ministerstva financí .....	22
Závěr.....	25
Literatura .....	26
Příloha 1: Kodex dobré praxe fiskální transparentnosti podle MMF.....	28
Příloha 2: Dobrá praxe rozpočtové transparentnosti podle OECD .....	33
Příloha 3: Otázky Open Budget Survey 2010 s odpovědí „D“ .....	42
Příloha 4: Příklady dobré praxe.....	48

## Úvod

V posledních dvou desetiletích můžeme ve světě sledovat rostoucí zájem o transparentnost veřejných financí. Tento zájem se projevil nejprve ve vymezení, co znamenají transparentní veřejné finance a následně ve snaze změřit a porovnat transparentnost veřejných financí v různých zemích. Asi nejrozsáhlejším srovnávacím výzkumem transparentnosti veřejných financí je dnes Open Budget Survey, kterého se Česká republika účastní již od jeho počátku. Hlavním motivem pro řešení výzkumného projektu, jehož závěrečnou zprávu zde předkládáme, bylo zlepšení výsledku České republiky v tomto hodnocení.

Cílem předkládané závěrečné zprávy je shrnout hlavní poznatky získané v průběhu řešení projektu a ukázat, co by bylo vhodné změnit tak, aby byly české veřejné finance opravdu transparentnější.

Závěrečná zpráva je rozdělena do tří částí: První kapitola je věnována hlavním mezinárodním standardům fiskální transparentnosti a diskusi o přínosech fiskální transparentnosti a jejímu vlivu na fiskální disciplínu. Druhá kapitola shrnuje výsledky hodnocení fiskální transparentnosti na základě existujících mezinárodních standardů provedené jinými autory a uvádí primární údaje získané při řešení projektu. Třetí část uvádí konkrétní doporučení pro ČR.

# 1 Transparentnost veřejných financí

## 1.1 Definice

Transparentnost veřejných rozpočtů je nejčastěji definována jako úplné, včasné a systematické zveřejňování rozpočtových informací (viz OECD, 2002). Kopits a Craig (1998, str. 1) definují fiskální transparentnost jako “otevřenost o struktuře a funkcích vlády, záměrech fiskální politiky, účetnictví veřejného sektoru a očekávaném vývoji směrem k široké veřejnosti. To zahrnuje snadný přístup k důvěryhodným, úplným, včasným, srozumitelným a mezinárodně srovnatelným informacím o činnosti vlády (...)”. Ramkumar a Shapiro (2011, str. 18) zdůrazňují, že nestačí rozpočtové dokumenty pouze zveřejnit (make available), ale že je třeba je veřejnosti skutečně zpřístupnit (make accessible), což obnáší aktivní úsilí vlády, aby veřejnost rozpočtu skutečně porozuměla.

## 1.2 Mezinárodní standardy a pravidla transparentnosti veřejných financí

S rostoucím zájmem o transparentnost veřejných financí se setkáváme od poloviny 90. let 20. století, a to jak ze strany mezinárodních institucí (MMF a OECD), tak nevládních organizací (International Budget Partnership – IBP). V ČR se téma fiskální transparentnosti diskutovalo především v souvislosti se zprávou Světové banky, která poprvé identifikovala a kvantifikovala existující podmíněné závazky (World Bank, 1999). Podkladem pro další diskusi o stavu transparentnosti státního rozpočtu v ČR byly výstupy z projektu Transparentní státní rozpočet řešeného Transparency International ČR a nověji iniciativy jako např. rozklikávací rozpočet nebo rozpočet veřejně.

### 1.2.1 Kodex dobré praxe fiskální transparentnosti podle MMF<sup>1</sup>

První verze tohoto Kodexu byla schválena v dubnu 1998 a jeho revize pak v letech 2001 a 2007. Vznik Kodexu byl reakcí na riziko realizace neudržitelné rozpočtové politiky v případě netransparentnosti veřejných financí. MMF kromě samotného Kodexu připravil i podrobný Manuál fiskální transparentnosti (viz MMF, 2007). Hlavní prvky Kodexu jsou uvedeny v tabulce 1, podrobnosti pak v příloze 1.

---

<sup>1</sup> Dále jen Kodex MMF

## Tabulka 1: Kodex dobré praxe fiskální transparentnosti dle MMF

### (1) Jednoznačné vymezení rolí a zodpovědností

- jasné vymezení vládního sektoru vůči soukromým sektorům národního hospodářství
- jasné vymezení mezi fiskálními a měnovými aktivitami
- jasná pravidla a procedury vztahu vlády a soukromého sektoru
- jasný legislativní a institucionální rámec pro fiskální management

### (2) Otevřenost rozpočtového procesu

- příprava rozpočtu by měla probíhat v souladu s daným časovým harmonogramem
- příprava rozpočtu by měla být v souladu s makroekonomickým rámcem a fiskálními cíli
- rozpočtová dokumentace by měla obsahovat analýzy fiskální udržitelnosti
- jasně definované procedury pro realizaci, kontrolu a reporting plnění rozpočtu

### (3) Veřejná dostupnost informací

- rozpočtová dokumentace by měla obsahovat veškeré rozpočtové i mimorozpočtové aktivity centrální vlády
- údaje o daném rozpočtovém roce by měly být doplněny historickými daty alespoň za předcházející dva roky a predikcemi a citlivostními analýzami alespoň pro dva následující roky
- měly by být publikovány detailní informace o úrovni a struktuře dluhu, finančních aktiv, státních záruk a ostatních závazků typu penzijních nároků, smluvních závazků a přírodních zdrojů
- zveřejňované informace by měly umožňovat veřejnou kontrolu, posilovat zodpovědnost a jejich včasná publikace by měla být stanovena zákonem

### (4) Zajištění integrity

- rozpočtové predikce by měly respektovat aktuální vývojové trendy jednotlivých příjmů a výdajů, makroekonomických veličin a změny v nastavení hospodářské politiky
- prezentovaná data by měla být vzájemně konzistentní a významné revize historie by měly být srozumitelně vysvětleny veřejnosti
- vládní aktivity a finanční operace by měly podléhat internímu auditu, jehož výsledky jsou zveřejňovány
- kvalita zveřejňovaných dat a predikcí by měla podléhat kontrole nezávislých institucí

Pramen: Kodex dobré praxe zpracovaný MMF pro transparentní nakládání s veřejnými prostředky, dostupné na [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/423\\_426.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/423_426.pdf) (17.2.2011)

## 1.2.2 Dobrá praxe rozpočtové transparentnosti podle OECD<sup>2</sup>

Tyto principy vycházejí ze zkušeností členských zemí OECD a mají sloužit především jako inspirace pro jednotlivé země při zvyšování transparentnosti veřejných financí. Tyto principy jsou uvedeny v Tabulce 2, úplný popis jednotlivých principů je uveden v příloze 2.

---

<sup>2</sup> Dále jen „Principy OECD“

## Tabulka 2: Oblasti dobré praxe rozpočtové transparentnosti podle OECD.

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Rozpočtové dokumenty<ol style="list-style-type: none"><li>1.1. Rozpočet</li><li>1.2. Předběžná zpráva o rozpočtu</li><li>1.3. Měsíční zprávy o plnění rozpočtu</li><li>1.4. Pololetní zpráva</li><li>1.5. Státní závěrečný účet</li><li>1.6. Předvolební zpráva</li><li>1.7. Dlouhodobá zpráva</li></ol></li><li>2. Zvláštní údaje<ol style="list-style-type: none"><li>2.1. Ekonomické předpoklady</li><li>2.2. Daňové úlevy</li><li>2.3. Finanční závazky a finanční aktiva</li><li>2.4. Nefinanční aktiva</li><li>2.5. Závazky vyplývající z důchodového systému</li><li>2.6. Podmíněné závazky</li></ol></li><li>3. Integrita, kontrola a odpovědnost<ol style="list-style-type: none"><li>3.1. Účetní pravidla</li><li>3.2. Systém a zodpovědnosti</li><li>3.3. Audit</li><li>3.4. Účast veřejnosti a parlamentu na projednávání</li></ol></li></ol> |
|--|

Pramen: OECD Best Practices for Budget Transparency, dostupné na <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf> (21.2.2010)

### 1.2.3 Index otevřeného rozpočtu

International Budget Partnership vznikl v roce 1997 s cílem podporovat analýzu rozpočtové politiky a otevřeného rozpočtového procesu (Gomez, Friedman a Shapiro, 2005). V letech 2003-2004 byl proveden první mezinárodní dotazníkový výzkum (Open Budget Questionnaire), kterého se zúčastnilo 36 zemí, včetně České republiky. Od roku 2006 je sestavován Index otevřeného rozpočtu.

Index otevřeného rozpočtu je stanoven na základě odpovědí na 92 otázek v dotazníku, který podrobně zkoumá osm základních rozpočtových dokumentů z hlediska jejich dostupnosti pro širokou veřejnost a rozsahu poskytovaných informací. Současně je zkoumána i role zákonodárců a Nejvyššího kontrolního úřadu a možnost občanů podílet se na procesu rozhodování o rozpočtu. Nejedná se o výzkum názorů, ale o hodnocení na základě mezinárodně uznávaných kritérií. Dotazník vyplňují nezávislí odborníci. Objektivnost výsledků zvyšuje dále účast dvou recenzentů a v případě České republiky i vyjádření zástupce Ministerstva financí.

## 1.2.4 Porovnání jednotlivých mezinárodních standardů

Jednotlivé standardy se částečně překrývají. Na základě srovnání, které provedla Popelářová (2012) je zřejmé, že nejširší je rozsah Kodexu MMF, který pokrývá více než 90 % stanovených oblastí, a že principy OECD a prvky Indexu otevřeného rozpočtu jsou si svým pokrytím velmi podobné, překrývají se téměř z 80 %.

**Tabulka 3: Kritéria fiskální transparentnosti dle mezinárodních standardů OECD**

Oblasti zahrnuté v jednotlivých standardech	OECD	MMF	Index otevřeného rozpočtu
Role a odpovědnost vlády	0	1	0
Popis jednotlivých rozpočtových dokumentů	1	0	1
Vstřícná struktura, rozpočet pro občany	1	1	1
Rozpočtový proces	0	0	1
Komplexnost	1	1	1
Informace o výkonu	1	1	1
Ekonomické předpoklady	1	1	1
Časový harmonogram návrhu rozpočtu	1	1	1
Včasnost zveřejňování informací	1	1	1
Vnitřní kontrola	1	1	0
Vnější kontrola	1	1	1
Kvalita informací	0	1	0
Klasifikace informací	1	1	1
Realistický rozpočet	0	1	0
Dlouhodobý výhled, fiskální rámec	1	1	1
Podmíněné závazky	1	1	1
Aktiva z přírodních zdrojů	0	1	0
Soulad návrhu a závěrečného účtu	1	1	1
Popis účetních pravidel a postupů	1	1	0
Analýza citlivosti na ekonomické předpoklady	1	1	1
Porovnání příjmů a výdajů i za předchozí období	1	1	1
Mimorozpočtové aktivity, fondy	0	1	1
Fiskální rizika	0	1	0
Právní rámec	0	1	1

Pramen (Popelářová, 2012, str. 45)

### 1.3 Přínosy fiskální transparentnosti

Přínosy fiskální transparentnosti lze rozdělit do dvou hlavních skupin: (1) posílení fiskální disciplíny a zvýšení důvěryhodnosti země pro finanční trhy, investory nebo dárce a (2) podpora zapojení veřejnosti do diskuse o rozpočtu (Philipps a Stewart, 2009). Transparentnost je součástí boje proti korupci, protože čím je prostředí transparentnější, tím menší prostor pro korupci existuje. Provedená korelační analýza (viz. Tabulka 4) Indexu otevřeného rozpočtu a Indexu vnímání korupce, který zveřejňuje Transparency International (2011) ukazuje těsný vztah mezi netransparentností a korupcí.

**Tabulka 4: Výsledky korelační analýzy Indexu otevřeného rozpočtu a Indexu vnímání korupce**

Rok	Počet zemí	Korelační koeficient	p-hodnota
2006	59	0,7052	0,000
2008	78	0,5029	0,000
2010	92	0,6532	0,000

Pramen: vlastní výpočty na základě International budget partnership (2011) a Transparency international (2011)

Transparentnost rozpočtu je jedním z rysů rozpočtového procesu, který může ovlivnit fiskální výkonnost. Na základě obsahové analýzy literatury jsme identifikovali tři oblasti, ve kterých může vyšší transparentnost omezit nadměrné veřejné výdaje, které vedou k rozpočtovému deficitu a veřejnému dluhu: (1) omezení fiskální iluze, (2) snížení informační asymetrie mezi politiky a voliči, která může posílit odpovědnost a politickou soutěž a (3) posílení vymahatelnosti fiskálních pravidel.

Vztah mezi rozpočtovými pravidly a institucemi a fiskální výkonností byl v posledních dvou desetiletích zkoumán v četných empirických studiích, jejichž výsledky jsou uvedeny v tabulce 5.



**Tabulka 5: Dosavadní výzkum vztahu rozpočtové transparentnosti a fiskální výkonnosti**

Autoři	Ukazatel fiskální výkonnosti	Ukazatel transparentnosti	Země	Metoda	Výsledky
Alt a Lassen (2003)	Veřejný dluh jako % HDP (1999)	Vlastní indikátor na základě dotazníku OECD (1999)	19 vyspělých	Vícenásobná regrese	Významná (0,05), negativní, transparentnost a dluh
Benito a Bastida (2009)	Veřejný dluh jako % HDP Saldo rozpočtu jako % HDP (2003)	Vlastní indikátor na základě databáze rozpočtové praxe OECD a Světové banky (2003)	41 vyspělých i rozvojových	Korelace	Významná (0,05), pozitivní, transparentnost a saldo rozpočtu
Hameed (2005)	Průměrné primární saldo rozpočtu za 5 let (2000-2004)	Vlastní indikátor na základě IMF ROSCs (2005)	57 vyspělých i rozvojových	Vícenásobná regrese	Významná (0,05), pozitivní, transparentnost a průměrné primární saldo rozpočtu
Jarmuzek (2006)	Veřejný dluh jako % HDP (2005)	Vlastní indikátor na základě IMF ROSCs (2005)	27 tranzitivních	Vícenásobná regrese	Slabá, negativní, transparentnost a dluh
Sedmíhradská a Haas (2012)	Deficit rozpočtu jako % HDP (2003-2009)	Open budget index (2006-2010)	18 vyspělých i rozvojových	Panelová regrese	Slabá, negativní, transparentnost a deficit

## **2 Hodnocení současné praxe v ČR**

### ***2.1 Hodnocení na základě mezinárodních standardů a pravidel***

Hodnocení současné praxe v ČR uvedené v této části závěrečné zprávy vychází z oficiálních pramenů nebo ze zkoumání jiných autorů, nejedná se tedy o naše vlastní hodnocení.

#### **2.1.1 Kodex dobré praxe fiskální transparentnosti podle MMF**

Plnění Kodexu MMF probíhá prostřednictvím Zprávy o dodržování standardů a kodexů v oblasti fiskální transparentnosti<sup>3</sup>. Tato zpráva pro ČR byla vydána poprvé v září 1999. Potom byla několikrát aktualizována, přičemž poslední aktualizace je ze srpna 2004 (viz MMF, 2004).

V oblasti jednoznačného vymezení rolí a zodpovědností je uvedeno očekávané zrušení mimorozpočtových institucí (např. ČKA, FNM) a zahrnutí mimorozpočtových fondů do střednědobých výdajových rámců. K těmto, tehdy očekávaným krokům, již došlo.

V oblasti otevřenosti rozpočtového procesu zpráva pozitivně hodnotí kroky v oblasti sledování podmíněných závazků, zpřísnění vystavování státních záruk a regulace zadlužení územních samospráv. Za nedostatek označuje neexistenci odhadu daňových úlev. Analýza dopadu daňových úlev (výjimek) byla provedena a zveřejněna v roce 2008 (viz MFČR, 2008) a potom v roce 2011, avšak tyto analýzy byly provedeny ad hoc pro účely daňové reformy a příslušné informace zatím nejsou součástí rozpočtové dokumentace.

V oblasti dostupnosti informací pro veřejnost zpráva upozorňuje na nedostupnost častějších než ročních dat o hospodaření jiných veřejných rozpočtů než státního rozpočtu. Tato data stále nejsou k dispozici. Změnu by mělo přinést až zprovoznění Státní pokladny. Zpráva rovněž upozorňuje na jistou nepřehlednost a obtížnou srovnatelnost údajů vycházejících z různých používaných metodik (Rozpočtová skladba, GFSM 1986, GFSM 2001 a ESA 1995). Tento problém rovněž přetrvává do současnosti.

V oblasti zajištění integrity zpráva hodnotí pozitivně jak činnost NKÚ, tak právní úpravu o přezkumu hospodaření územních samosprávných celků.

---

<sup>3</sup> Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) in fiscal transparency

Na závěr zpráva doporučuje:

- sledovat saldo co nejdříve definovaných veřejných rozpočtů
- zvýšit včasnost a frekvenci poskytování údajů o hospodaření
- zpracovat podrobnější analýzu fiskálních rizik
- vysvětlovat rozdíl v údajích způsobený použitím různých metodik
- odhadnout a zveřejnit údaje o daňových úlevách, včetně investičních pobídek

Domníváme se, že až na výjimky jsou uvedená doporučení platná i po více než sedmi letech od jejich formulace.

### **2.1.2 Dobrá praxe rozpočtové transparentnosti podle OECD**

Bastida a Benito (2007) porovnali principy OECD s údaji z mezinárodní databáze rozpočtových postupů<sup>4</sup>, které byly k dispozici v únoru 2003. Z tohoto srovnání vyplývá, že ČR splnila 18 ze 40 kritérií, tj. 45 %. V oblasti Rozpočtové dokumenty bylo splněno 59 % kritérií, v oblasti Zvláštní údaje 19 % a v oblasti Integrita, kontrola a odpovědnost 71 %.

ČR tedy neplní celou řadu kritérií. Zde uvádíme pouze nedostatky, které podle nás existují i v současnosti, tj. mezi lety 2003 a 2010 nedošlo k jejich odstranění.

V oblasti Rozpočtové dokumenty splňují podle Bastida a Benito (2007) všechny požadavky Pololetní zpráva a Státní závěrečný účet, my se domníváme, že v pořádku jsou i Měsíční zprávy o plnění rozpočtu. V rozpočtu chybí nefinanční údaje o výkonu, včetně výkonnostních cílů. Ty by měly být uvedeny pro každý výdajový program, kde to má smysl. Dále neexistují dva požadované dokumenty: (1) Předvolební zpráva, která slouží k prezentaci stavu veřejných financí těsně před volbami. Tento dokument podporuje větší informovanost voličů a slouží k podpoře veřejné diskuse. (2) Dlouhodobá zpráva hodnotí dlouhodobou udržitelnost současné vládní politiky. Měla by být zveřejněna nejméně každých pět let, nebo pokud dojde k výrazným změnám příjmů a výdajů. V ČR sice neexistují Předvolební zpráva a Dlouhodobá zpráva, vláda však připravuje pravidelně Konvergenční program, který obsahuje řadu z požadovaných informací.

V době zkoumání Bastida a Benito (2007) nebyl k dispozici ještě třetí dokument a to Předběžná zpráva o rozpočtu. Jedná se o zprávu, která je zveřejněna nejpozději jeden měsíc

---

<sup>4</sup> International Budget Practices and Procedures Database

před představením návrhu rozpočtu (podle OECD) nebo 4 měsíce před začátkem rozpočtovaného roku (Index otevřeného rozpočtu), což oboje v našich podmínkách znamená v srpnu. Cílem Předběžné zprávy o rozpočtu je poskytnout veřejnosti informace o hlavních parametrech navrhovaného rozpočtu, tj. navrhované výdaje, odhadované příjmy, jejich saldo a způsob jeho financování. Na základě našeho podnětu byla v srpnu 2011 poprvé zveřejněna předběžná zpráva o rozpočtu, resp. „Schválený návrh příjmů a výdajů rozpočtových kapitol a státních fondů na léta 2012 až 2014“<sup>5</sup>, který splňuje veškeré parametry předběžné zprávy.

V oblasti Zvláštní údaje vykazují nedostatky všech šest hodnocených kategorií:

- Ekonomické předpoklady: Chybí informace o (1) odchylkách od prognózy klíčových ekonomických předpokladů, na kterých je rozpočet postaven a která jsou hlavními fiskálními riziky vlády, a (2) analýza citlivosti, která má posoudit, jaký vliv mohou mít změny klíčových ekonomických předpokladů na rozpočet.
- Daňové úlevy jsou odhadované náklady preferenčního zacházení s určitými činnostmi v podobě výpadků daňových příjmů. Odhady výše daňových úlev by měly být zveřejněny jako doplňující informace v rozpočtu. Diskuse o daňových úlevách v konkrétních funkčních oblastech by měla být začleněna do diskuse o výdajích na tyto oblasti s cílem podpořit informované rozhodování.
- Finanční závazky a finanční aktiva: Všechny finanční závazky a finanční aktiva by měly být zveřejněny v rozpočtu, v pololetní zprávě a ve státním závěrečném účtu. Měsíční zprávy o plnění rozpočtu by měly obsahovat informace o půjčkách. Finanční aktiva by měla být klasifikována podle hlavních typů. Investice do podniků by měly být uvedeny samostatně. Úvěry poskytnuté jiným subjektům by měly být uvedeny podle jejich povahy. Finanční aktiva by měla být oceněna v tržní hodnotě.
- Nefinanční aktiva: Seznam nefinančních aktiv, včetně nemovitostí a zařízení, by měl být zveřejněn. O nefinančních aktivech by mělo být účtováno a rozpočtováno na aktuální bázi. To vyžaduje oceňování těchto aktiv a výběr vhodných odpisových plánů. Pravidla oceňování a odpisování by měla být plně zveřejněna.
- Závazky vyplývající z důchodového systému: Závazky vyplývající z důchodového systému by měly být zveřejněny v rozpočtu, v pololetní zprávě a státním závěrečném

---

<sup>5</sup> [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf\\_sr\\_priprava\\_rozpocetu.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_sr_priprava_rozpocetu.html)

úctu. Je třeba zveřejnit klíčové pojistně-matematické předpoklady, které jsou základem pro výpočet závazků vyplývajících z důchodového systému.

- Podmíněné závazky: Všechny významné podmíněné závazky by měly být uvedeny v rozpočtu, pololetní zprávě a státním závěrečném účtu (ex-ante i ex-post).

V oblasti Integrita, kontrola a odpovědnost jsou splněna kritéria týkající se Systému a zodpovědnosti a Auditů. V oblasti účetních pravidel je označen za nesplněný požadavek, aby všechny zprávy doprovázel popis uplatňovaných účetních pravidel. V oblasti Účast veřejnosti a parlamentu na projednávání je požadováno, aby Ministerstvo financí aktivně podporovalo porozumění rozpočtovému procesu jednotlivými občany a nevládními organizacemi.

Novější hodnocení plnění některých principů dobré praxe OECD v ČR provedla Kučerová (2011).

### **2.1.3 Index otevřeného rozpočtu**

Z celkem osmi hodnocených rozpočtových dokumentů byly v České republice hodnoceny v roce 2010 „výborně“ pouze měsíční a čtvrtletní zprávy o pokladním plnění státního rozpočtu. Hodnocení „Velmi dobře“ obdržel vládní návrh státního rozpočtu, zákon o státním rozpočtu, státní závěrečný účet a stanovisko Nejvyššího kontrolního úřadu k návrhu státního závěrečného účtu. Ostatní dokumenty jsou hodnoceny „nedostatečně“, což například u pololetní zprávy o plnění státního rozpočtu souvisí se skutečností, že zpráva nebyla podle použitých kritérií zveřejněna včas, tj. do tří měsíců po skončení prvního pololetí roku. Poslední dva hodnocené dokumenty nebyly v roce 2010 v České republice vůbec k dispozici. Jedná se o předběžnou zprávu o rozpočtu a o rozpočet pro občany. Pro hodnocení v roce 2012 nebyl k dispozici již pouze jediný dokument a to rozpočet pro občany (viz. též kap. 2.4). Rozpočet pro občany představuje dokument, který srozumitelnou formou shrnuje informace o rozpočtovém procesu, rozpočtových prioritách, nejvýznamnějších příjmech, výdajích, saldu, způsobu jeho financování a vývoji státního zadlužení. Součástí tohoto dokumentu by měl být také slovníček základních pojmů.

Tabulka 6 ukazuje hodnocení jednotlivých dokumentů od roku 2006. Zlepšení je patrné pouze u Průběžných zpráv o plnění rozpočtu a u Stanoviska NKÚ.

**Tabulka 6: Index otevřeného rozpočtu pro ČR (2006-2010)**

	<b>2006</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>
Vládní návrh rozpočtu	65	66	65
Rozpočet pro občany <sup>6</sup>	0	0	0
Schválený rozpočet	67	67	67
Předběžná zpráva o rozpočtu <sup>7</sup>	0	0	0
Průběžné zprávy o plnění rozpočtu	87	92	96
Pololetní zpráva o plnění rozpočtu	0	0	0
Státní závěrečný účet	77	70	70
Stanovisko NKÚ	48	52	62
<b>Celkem</b>	<b>61</b>	<b>62</b>	<b>62</b>

Poznámka: v roce 2006 byly hodnoceny dokumenty vztahující se k rokům 2003 až 2005, v roce 2008 byly hodnoceny dokumenty vztahující se k rokům 2005 až 2007 a v roce 2010 byly hodnoceny dokumenty vztahující se k rokům 2008 až 2009

Pramen: International budget partnership, dostupné na <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/data/> (21.2.2011)

Podrobnější analýza výsledků dotazníku pro rok 2010 je uvedena v tabulce 7. Ke každé otázce je nabízeno pět odpovědí, kdy A znamená úplné splnění, D nesplnění a E neirelevantnost otázky pro danou zemi. Odpovědi B a C znamenají částečné splnění, přičemž hranice mezi B a C je v mnoha případech velmi subjektivní. Z tabulky je zřejmé, že v téměř čtvrtině otázek Česká republika požadované informace neposkytuje stanoveným způsobem, tzn. informace nejsou poskytnuty ve stanovené lhůtě nebo v dokumentech, které jsou součástí hodnocení. Neznamena to tedy nutně, že danou informaci občan nedokáže, ať už na internetu nebo na dotaz, získat.

---

<sup>6</sup> Citizens budget

<sup>7</sup> Pre-budget statement

**Tabulka 7: Četnost odpovědí na otázky Open budget survey 2010**

Část dotazníku	Číslo otázek	Počet otázek	A	B	C	D	E
Vládní návrh státního rozpočtu							
Odhady pro rozpočtový rok a další roky	1-17	17	13	4			
Odhady pro předchozí roky	18-34	17	11	2		4	
Úplnost	35-47	13	4	2	3	3	1
Komentář k rozpočtu a hodnocení výkonnosti	48-55	8			1	7	
Další klíčové informace pro analýzu a hodnocení rozpočtu	56-65	10	2	1	1	6	
Rozpočtový proces							
Příprava rozpočtu vládou	66-73	8	3		2	3	
Schvalování rozpočtu v parlamentu	74-81	8	4	4			
Realizace rozpočtu vládou	82-100	19	11	3	1	4	
Státní závěrečný účet	101-110	10	6	1	1	2	
Nezávislost a výkonnost Nejvyššího kontrolního úřadu	111-123	13	6	3	3	1	
Celkem		123	60	20	12	30	1
			49%	16%	10%	24%	1%

Pramen: International budget partnership, dostupné na <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/research-resources/data/> (21.2.2011)

Všechny otázky s odpovědí D jsou uvedeny v příloze 3 a diskutovány v následující kapitole.

## 2.2 Hlavní slabiny současné praxe v ČR

Z hodnocení Indexu otevřeného rozpočtu a částečně i Principů OECD vyplývá, že mnoho nedostatků je způsobeno malým úsilím Ministerstva financí poskytovat veřejnosti informace o rozpočtu ve vhodné formě. V současné době má veřejnost na internetu k dispozici veškerou rozpočtovou dokumentaci, která existuje. Její rozsah a forma je však příčinou neschopnosti naprosté většiny veřejnosti, včetně odborné veřejnosti, dohledat informaci, o kterou má zájem. Toto tvrzení potvrzuje i nesplnění Principu OECD, aby Ministerstvo financí aktivně podporovalo porozumění rozpočtovému procesu jednotlivými občany a nevládními organizacemi (viz. Bastida a Benito, 2007).

Zjištěné nedostatky jsme rozdělili do tří skupin podle obtížnosti jejich nápravy:

- (1) požadované informace jsou k dispozici veřejnosti, ale pro potřeby mezinárodního srovnání nebyly uznány,
- (2) požadované informace má Ministerstvo financí k dispozici, ale nezveřejňuje je buď systematicky nebo v požadovaném formátu, a
- (3) požadované informace nejsou k dispozici a jejich získání by vyžadovalo rozsáhlé výpočty nebo kompletní reformu rozpočtového procesu.

**Požadované informace jsou veřejnosti k dispozici, ale pro potřeby mezinárodního srovnání nebyly uznány**

V první řadě se jedná o informace, které v rozpočtové dokumentaci nejsou uvedeny, protože autoři této dokumentace předpokládají jejich všeobecnou znalost: např. vysvětlení rozdílů v údajích způsobených použitím různých metodik (MMF) nebo popis uplatňovaných účetních pravidel (OECD).

Pro výpočet Indexu otevřeného rozpočtu nebyla uznána Pololetní zpráva o plnění státního rozpočtu, protože ji veřejnost neměla k dispozici do tří měsíců od skončení pololetí, tj. do konce září. Pro výpočet Indexu otevřeného rozpočtu dále nebyly uznány podrobné informace o vládním dluhu poskytované na webu Ministerstva financí, protože v dokumentaci k vládnímu návrhu státního rozpočtu je uveden jen zlomek z těchto informací. Chybí především podrobnější informace o využívaných dluhových nástrojích. Podobný problém nastal u otázek směřujících na informace o dotacích z mezinárodních institucí a zahraniční pomoci. V ČR se jedná především o prostředky plynoucí ze strukturálních fondů EU. Tyto informace poskytují jednotlivá ministerstva, popř. státní fondy, nicméně, v dokumentaci k vládnímu návrhu státního rozpočtu přiměřené shrnutí chybí.

**Požadované informace má ministerstvo financí k dispozici, ale nezveřejňuje je buď systematicky nebo v požadovaném formátu**

V ČR nejsou připravovány a zveřejňovány některé doporučované dokumenty: Předběžná zpráva o rozpočtu (OECD a Index otevřeného rozpočtu), Předvolební zpráva a Dlouhodobá zpráva (OECD).

Dalším nedostatkem podle Indexu otevřeného rozpočtu je zveřejňování informací o předchozích obdobích. V dokumentaci k vládnímu návrhu státního rozpočtu jsou totiž standardně uváděny pouze údaje o schváleném rozpočtu na rok t-1 a návrh rozpočtu na rok t.



Jen výjimečně jsou k dispozici údaje např. o skutečném plnění rozpočtu t-2 nebo o očekávaném plnění v roce t-1. Současně až na výjimky, např. mandatorní výdaje, nejsou k dispozici časové řady o skutečném plnění za delší období. Tyto údaje bývaly do října 2008 uváděny v Makroekonomické predikci, ta má však nyní jiný formát a časové řady hlavních veřejných příjmů a výdajů neuvádí. Fiskální výhled je zpracováván v metodice ESA 95 a uvedené údaje se tedy od údajů v návrhu rozpočtu liší.

V současné době dále není k dispozici shrnutí rozpočtu předložené vládou, rozpočet pro občany a slovníček pojmů. Problémem u těchto dokumentů není nedostupnost příslušných údajů, ale neexistence uživatelsky příjemného formátu, ve kterém by byly k dispozici.

Odstranění všech nedostatků uvedených do této chvíle je technicky možné, a to v krátkém čase a s poměrně malými náklady. Domníváme se, že v případě politického zadání by bylo možné řadu nedostatků odstranit již v rozpočtovém procesu následující rok, jedná se především o přípravu a zveřejnění Rozpočtu pro občany včetně slovníčku pojmů, časových řad hlavních rozpočtových příjmů a výdajů, podrobnějších informací o vládním dluhu a o prostředcích plynoucích ze strukturálních fondů EU.

**Požadované informace nejsou k dispozici a jejich získání by vyžadovalo rozsáhlé výpočty nebo kompletní reformu rozpočtového procesu.**

Na rozdíl od nedostatků shrnutých výše zde uvádíme nedostatky, jejichž náprava je podstatně náročnější. Na druhou stranu by znalost uvedených informací mohla významně ovlivnit kvalitu rozhodování o rozpočtu, a to jak ve vládě, tak v parlamentu.

Jedná se o doplnění dokumentace k vládnímu návrhu státního rozpočtu o informace o daňových úlevách, nefinančních údajích jako ukazatelích výkonnosti včetně vazby na vládní cíle a priority, finančních závazcích a finančních a nefinančních aktivech, závazcích vyplývajících z důchodového systému, o některých podmíněných závazcích, analýzu fiskálních rizik, analýzu citlivosti a incidenční analýzu s přihlédnutím dopadů politik na nejchudší obyvatele.

Další oblastí je zvýšení podílu státního rozpočtu, který je kontrolován NKÚ a systematické zveřejňování informací o nápravě nedostatků zjištěných při kontrolní činnosti NKÚ.

### **2.3 Rozhovory s klíčovými účastníky rozpočtového procesu**

V průběhu řešení projektu jsme provedli dva rozhovory s klíčovými účastníky rozpočtového procesu, a to s poslanci, místopředsedy, Rozpočtového výboru PS PČR Mgr. Helenou Langšádlovou a Mgr. Janem Farským (29.6.2011) a s náměstkem ministra financí pro veřejné rozpočty Ing. Janem Gregorem (2.12.2011). Zatímco rozhovor s poslanci směřoval především k identifikaci nedostatků současné dokumentace, při rozhovoru s náměstkem ministra financí jsme spíše hledali způsoby řešení. Rozhovor s náměstkem ministra financí rovněž potvrdil náš dojem z dřívějších komentářů pracovníků ministerstva financí jak k dotazníku Open Budget Survey, tak k příspěvku na konferenci (Sedmíhradská, Haas a Štefek, 2011): pracovník ministerstva dokáže dohledat více méně všechny požadované informace, často i na webu ministerstva nebo jiných veřejných zdrojích, a to že to laik nedokáže, není vina ministerstva. Současně však musíme ocenit ochotu pana náměstka zveřejnit veškeré dokumenty, o jejichž zveřejnění jsme požádali (viz. část 2.4) a podporu přípravy Rozpočtu pro občana, snad již pro rok 2012.

Jednání s poslanci Rozpočtového výboru PS PČR Helenou Langšádlovou a Janem Farským:

- Oba poslanci by přivítali delší časové řady u ukazatelů jednotlivých kapitol.
- Dokumentace k rozpočtu je obsáhlá a rozměrná, špatně se hledají jednotlivé ukazatele či jiné konkrétní informace.
- Jan Farský by přivítal elektronickou verzi rozpočtu v „rozklikávací formě“.
- Jednotliví poslanci dle názoru zúčastněných čtou jen zlomek dokumentace k rozpočtu, resp. pouze tu část, o kterou se profesně zajímají. Např. poslanci sociálního výboru kapitolu MPSV.
- Oba poslanci se neseťkali s tím, že by voliči požadovali údaje o rozpočtu v uživatelsky příjemnější formě.

Jednání s náměstkem ministra financí pro veřejné rozpočty Janem Gregorem:

- Větší transparentnost veřejných rozpočtů by měl přinést Integrovaný systém Státní pokladny, který bude zachycovat on-line výdaje rozpočtových kapitol a nyní se vede diskuse o formě přístupu veřejnosti. Spuštěn by měl být od roku 2013.
- Delší časové řady u ukazatelů kapitol by vyžadovaly doprovodný komentář, protože mohou znamenat změny v metodice, přesuny do jiných položek či další nespecifikované vlivy. Např. navýšení výdajů kapitoly MPO o cca 13 mld. Kč

z důvodu kompenzace rostoucí ceny elektřiny z důvodu podpory obnovitelných zdrojů energie. To by znamenalo značný nárůst objemu již tak rozsáhlé dokumentace. Podle náměstka se jeví jako vhodnější uvést tyto informace do rozpočtu pro občany.

- Daňové úlevy se propočítávaly ad hoc při daňových reformách a nikoli pravidelně. Nová směrnice EU však stanoví povinnost toto předkládat pravidelně.
- Rozpočet pro občany bude zveřejněn na počátku roku ke státnímu rozpočtu na rok 2012.
- Po jednání náměstek přislíbil zveřejnit na webu MF návrh státního rozpočtu na rok 2012. Dosud visí na webu PSP ČR, ale tam je zveřejněn v uživatelsky nepříjemné formě. MF dosud zveřejňovalo až definitivně schválenou verzi, která se stala zákonem.

## ***2.4 Co se nám v průběhu projektu podařilo***

V létě 2011 byl zahájen Open Budget Survey 2012, v průběhu vyplňování dotazníku jsme požádali o zveřejnění některých hodnocených dokumentů. Jednalo se o dokumenty, které nebyly pro Open Budget Survey 2010k dispozici buď vůbec nebo včas:

- Předběžná zpráva o rozpočtu: 1.8.2011 byl zveřejněn dokument „Schválený návrh příjmů a výdajů rozpočtových kapitol a státních fondů na léta 2012 až 2014“<sup>8</sup>.
- Pololetní zpráva o rozpočtu: 30.9.2011 byl zveřejněn „Návrh zprávy o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2011“<sup>9</sup>, od 15.12.2011 je na dané webové stránce již k dispozici Zpráva o plnění státního rozpočtu České republiky za 1. pololetí 2011, tj. potom kdy ji projednala Poslanecká sněmovna.

Až 14.10.2011, a to na naši žádost, zveřejnil NKÚ na svých webových stránkách<sup>10</sup> Stanovisko NKÚ k návrhu státního závěrečného účtu ČR za rok 2010. Do té doby byl tento dokument k dispozici pouze na stránkách poslanecké sněmovny jako jedna z mnoha příloh k vládnímu návrhu státního rozpočtu.

---

<sup>8</sup> [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf\\_sr\\_priprava\\_rozpocetu.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_sr_priprava_rozpocetu.html)

<sup>9</sup> [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/polol\\_poklpln.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/polol_poklpln.html)

<sup>10</sup> <http://www.nku.cz/cz/publikace/stanovisko-nku-k-navrhu-statniho-zaverecneho-uctu-cr-za-rok-2010-id5785/>

Na základě našeho rozhovoru s náměškem ministra financí Ing. Janem Gregorem byl na stránkách ministerstva financí zveřejněn Vládní návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2012<sup>11</sup> předložený do Poslanecké sněmovny PČR, a to včetně informací o průběhu rozpočtového procesu a o stavu jeho projednávání.

Dalším výsledkem spolupráce s ministerstvem financí bylo zveřejnění rozpočtu kapitoly Ministerstva financí v uživatelsky příjemnější „rozklikávací“ formě a podrobnější struktuře, než dosud obsahovala rozpočtová dokumentace, konkrétně v druhovém členění rozpočtové skladby na jednotlivé položky.<sup>12</sup> Zároveň byly vyzvány další resorty, aby provedly totéž, dosud se přidaly pouze kapitoly Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva životního prostředí.

---

<sup>11</sup> [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf\\_sr\\_vladni\\_navrh\\_zakona.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_sr_vladni_navrh_zakona.html)

<sup>12</sup> [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf\\_rozpocet\\_kap312.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_rozpocet_kap312.html)

### 3 Doporučení pro ČR

Jak již bylo několikrát uvedeno, zveřejnění rozpočtových dokumentů je jen jedním z kroků k celkově vyšší fiskální transparentnosti. Níže uvedená doporučení lze shrnout jako „zveřejnit a vysvětlit“. Zatímco odpověď na otázku „co zveřejnit?“ je poměrně snadná, jednoduchá odpověď na otázku „jak zveřejnit a vysvětlit?“ bohužel neexistuje. Inspirací mohou být zkušenosti ze zahraničí, jejichž příklady uvádíme v příloze 4.

Zde tedy uvádíme doporučení proveditelná velmi snadno s minimálními náklady:

- Důsledně zveřejňovat veškeré rozpočtové dokumenty na webových stránkách těch institucí, které je připravily a v případech, kde to má smysl, uvádět odkazy na další dokumenty a instituce.
- Zveřejnit rozpočtové dokumenty tak, aby bylo okamžitě zřejmé, že jsou dodržovány veškeré lhůty stanovené v rozpočtových pravidlech, popř. dalších zákonech a vyhláškách (viz podrobněji kapitola 3.1).
- Zveřejnit rozpočtové dokumenty, popř. návrhy těchto dokumentů, co nejdříve po jejich vzniku, a to bez ohledu na stav projednávání v orgánech moci výkonné a zákonodárné.
- Ke všem rozpočtovým dokumentům vytvořit jednotný rejstřík, který by usnadňoval vyhledání konkrétní informace.
- Připravit slovníček souvisejících pojmů.
- Zveřejnit maximum údajů, u kterých to má smysl, způsobem umožňujícím jejich další analýzu a ekonomický výzkum.

Daším klíčovým krokem je připravit rozpočet pro občana, který bude spíše než samostatnou brožurkou zastřešující platformou obsahující veškeré existující rozpočtové informace, a to ve formátu nebo formátech skutečně srozumitelných pro různé skupiny uživatelů.

Na základě všech poznatků získaných při řešení tohoto výzkumného projektu a opakované účasti na Open Budget Survey se domníváme, že se nejedná o „drobnost“, která se „nějak“ připraví. Aby mohl rozpočet pro občana splnit veškerá očekávání na něj kladená, je

třeba na jeho přípravu a neustálou aktualizaci vyčlenit dostatečné personální i materiální zdroje.

### **3.1 Návrh způsobu poskytování informací o rozpočtovém procesu státního rozpočtu na webu Ministerstva financí**

Rozpočtový proces státního rozpočtu ČR se řídí zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, který stanovuje závazné lhůty pro jednotlivé kroky v rámci přípravy a projednávání návrhu státního rozpočtu ve vládě, pro předložení průběžných zpráv o hospodaření státního popř. dalších veřejných rozpočtů poslanecké sněmovně nebo jejím výborům a pro předložení návrhu státního závěrečného účtu poslanecké sněmovně. Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny dále uvádí lhůty týkající se projednávání a schvalování zákona o státním rozpočtu.

Informace poskytované na webových stránkách MF by měly poskytnout přehled o aktuální fázi rozpočtového procesu a umožnit okamžitou kontrolu dodržování stanovených lhůt. Pro každý rozpočtový rok by měly být k dispozici následující informace.

**Tabulka 8: Státní rozpočet na rok T**

#### **1. Příprava a projednávání ve vládě**

Zákonné lhůty	Rozpočtové práce v roce (T-1)	Kontrola plnění lhůty	Zveřejněný dokument
15. duben	MF předloží vládě předběžný návrh: a) upravených částek SVR na rok T b) upravených částek SVR na rok T+1 c) částek SVR na rok T+2		
30. duben	Vláda projedná předběžný návrh částek SVR a případně uloží MF s tím související úkoly	Odkaz, že projednala	
31. květen	MF předloží vládě: a) návrh částek SVR na léta T+1 a T+2 b) předběžný návrh příjmů a výdajů pro návrh SR na rok T podle kapitol a státních fondů c) předběžný návrh příjmů a výdajů pro SV na léta T+1 a T+2 podle kapitol a státních fondů		
20. červen	Vláda projedná a předběžně schválí ukazatele předložené v předchozím kroku	Odkaz, že projednala a schválila	Zveřejnění jako prebudget statement
30. červen	MF oznámí částky schválené vládou správcům kapitol		

31. červenec	Správci kapitol předloží MF návrhy rozpočtů pro SR na rok T Správci kapitol a státní fondy předloží MF návrh příjmů a výdajů pro SV na léta T+1 a T+2		
31. srpen	MF předloží vládě návrh zákona o SR na T a návrh SV na léta T+1 a T+2		
30. září	Vláda projedná, schválí a předloží Poslanecké sněmovně návrh zákona o SR na rok T a návrh SV a SVR na léta T+1 a T+2	Odkaz, že projednala a schválila	Vládní návrh zákona o SR Rozpočet pro občana

## 2. Projednání a schválení v Poslanecké sněmovně

Zákonné lhůty	Rozpočtové práce v roce (T-1)	Kontrola plnění lhůty	Zveřejněný dokument
31. prosince	Poslanecká sněmovna projedná a schválí zákon o státním rozpočtu a SVR	Odkaz na projednávání v PSP	Zákon SVR

## 3. Informace o hospodaření státního rozpočtu

Zákonné lhůty	Rozpočtové práce v roce (T)	Kontrola plnění lhůty	Zveřejněný dokument
30. dubna	Vláda předloží rozpočtovému výboru čtvrtletní zprávu	Odkaz, že projednala vláda i rozpočtový výbor	Zpráva za 1. čtvrtletí
???	Vláda předloží PSP pololetní zprávu	Odkaz, že projednala vláda i poslanecká sněmovna	Pololetní zpráva
31. října	Vláda předloží rozpočtovému výboru čtvrtletní zprávu	Odkaz, že projednala vláda i rozpočtový výbor	Zpráva za 3. čtvrtletí

## 4. Následná kontrola

Zákonné lhůty	Rozpočtové práce v roce (T+1)	Kontrola plnění lhůty	Zveřejněný dokument
30. dubna	Vláda předloží PSP návrh SZÚ	Odkaz, že projednala vláda i poslanecká sněmovna	Návrh SZÚ Odkaz na stanovisko NKÚ

Pozn.: SVR = střednědobé výdajové rámce, SV = střednědobý výhled, PSP = Poslanecká sněmovna, SZÚ = státní závěrečný účet

Mezi nejpodstatnější rozdíly oproti současné praxi patří:

1. Zveřejnění všech zákonných lhůt spolu s údaji, které umožňují kontrolu jejich plnění. Doposud jsou tyto informace poskytovány odděleně a nejsou zcela kompletní.
2. Všechny informace jsou na jednom místě a to buď přímo, nebo prostřednictvím odkazů. Doposud jsou uvedené dokumenty umístěny na webech tří institucí (MF, PSP a NKÚ) bez jakýchkoliv vzájemných odkazů.
3. Zveřejnění všech dokumentů v okamžiku jejich schválení vládou a předložení PSP (popř. jejím výborům), tedy ve chvíli, kdy daný dokument dostanou poslanci a pro

kteřou je stanovena zákonná lhůta. Dosavadní praxe vyplývající z §20 (3) rozpočtových pravidel, že zprávy o hospodaření státního rozpočtu zveřejňuje MF až po jejich schválení PSP (popř. jejími výbory) totiž vede ke značné prodlevě při poskytování informací veřejnosti. Doporučujeme tedy upravit uvedené ustanovení rozpočtových pravidel novelizací zákona spolu se stanovením lhůty pro předložení pololetní zprávy, která dosud není stanovena.

4. Příprava rozpočtu pro občany a její zveřejnění společně s vládním návrhem státního rozpočtu.



## Závěr

Předložená závěrečná zpráva shrnuje hlavní poznatky, které jsme shromáždili v průběhu řešení projektu Otevřenost a srozumitelnost státního rozpočtu.

Díky existenci Internetu se v posledních letech stala běžnou praxí zveřejňovat veškeré existující rozpočtové dokumenty. Samozřejmě občas narazíme na určitá opomenutí a nelogičnosti v umístění jednotlivých dokumentů, ale to jsou nedostatky, které lze odstranit opravdu velmi jednoduše, jak ukazuje i naše vlastní zkušenost.

Na druhou stranu máme pochybnosti, zda lze současnou situaci vnímat jako splnění principu OECD „Ministerstvo financí aktivně podporuje srozumitelnost rozpočtového procesu občany a nevládní organizace“. Je totiž důležité si uvědomit, že více informací neznamená nutně lepší přehled, porozumění a schopnost hodnocení. Vzhledem ke složitosti a komplexnosti systému veřejných financí totiž prosté zveřejnění informací (čísel) samo o sobě nepřinese vyšší efektivnost celého systému.

Domníváme se, že ke skutečnému zvýšení transparentnosti českých veřejných financí je třeba vytvořit a neustále aktualizovat rozpočet pro občana – jednotnou platformu obsahující veškeré existující rozpočtové informace, a to ve formátu nebo formátech skutečně srozumitelných pro různé skupiny uživatelů.

## Literatura

- Alt, J.E. and Lassen, D.D. (2003) Fiscal transparency, political parties and debt in OECD countries. Dostupné na <http://www.rwj.harvard.edu/papers/alt.pdf> (assessed on 11 May 2011)
- Bastida, F. a Benito, B. (2007): Central government budget practices and transparency: An international comparison. *Public Administration* Vol. 85, No. 3, 667–716
- Bastida, F. a Benito, B. (2009) Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach. *Public Administration Review*, 69 (3), 403-417.
- Gomez, P., Friedman, J. a Shapiro, I. (2005): Opening Budgets to Public Understanding and Debate: Results from 36 Countries. *OECD Journal on Budgeting – Volume 5 – No. 1 – 7-36*
- Hameed, F. (2005) Fiscal Transparency and Economic Outcomes IMF Working Paper WP/05/225 Dostupné na <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05225.pdf> (assessed on 4 November 2011)
- International Budget Partnership (2011). Dostupné na <http://www.internationalbudget.org/> (23.2.2011)
- Jarmuzek, M. (2006) Does Fiscal Transparency Matter? The Evidence from Transition Economies. Dostupné na [http://iweb.cerge-ei.cz/pdf/gdn/RRCV\\_77\\_paper\\_03.pdf](http://iweb.cerge-ei.cz/pdf/gdn/RRCV_77_paper_03.pdf) (assessed on 4 November 2011)
- Kodex dobré praxe zpracovaný MMF pro transparentní nakládání s veřejnými prostředky, dostupné na [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/423\\_426.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/423_426.pdf) (17.2.2011)
- Kučerová, P. (2011) Dobrá praxe rozpočtové transparentnosti podle OECD. Bakalářská práce. FFÚ VŠE
- MFČR (2008): Přehled daňových zvýhodnění. Příloha V. Dostupné na [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ek\\_rvf\\_kompletni\\_material.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ek_rvf_kompletni_material.html) (14.3.2011)
- MMF (2004): Report on the Observance of Standards and Codes Czech Republic—Fiscal Transparency Module: An Update. Dostupné na <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04264.pdf> (21.2.2011)
- MMF (2007): Manual on Fiscal Transparency. Dostupné na <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>
- OECD (2002) Best Practices for Budget Transparency. Dostupné na <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf> (21.2.2010)
- OECD (2010): Ekonomický přehled české republiky, 2010. Dostupné na <http://www.oecd.org/dataoecd/6/24/44905613.pdf> (23.2.2011)
- Philipps, L. a Stewart, M. (2009): Fiscal transparency: Global norms, domestic laws, and the politics of budgets. *Brooklyn Journal of International Law*, vol 34, issue 3, 797-859
- Popelářová, Š. (2012) Transparentnost veřejných rozpočtů. Diplomová práce. FFÚ VŠE
- Ramkumar Vivek and Shapiro Isaac (2011) Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include? Dostupné na <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government->

[Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf](#) (20.1.2012)

Sedmíradská a Haas (2012) Budget transparency and fiscal performance: Does transparency matter? Příspěvek prezentovaný ve Šlapanicích, 19.-20.1.2012

Sedmíradská, L., Haas, J. a Štefek, M. (2011) Transparentnost veřejných rozpočtů: Co obnáší a jak ji hodnotit? In: Teoretické a praktické aspekty veřejných financí [CD-ROM]. Praha : Nakladatelství Oeconomica.

Transparency International (2011) The Corruption Perceptions Index database. Dostupné na [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi) (29.11. 2011)

Transparency International ČR Transparentní státní rozpočet Dostupné na <http://www.transparency.cz/index.php?lan=cz&id=2850> (25.2.2011)

World Bank (1999) Czech Republic Toward EU Accession. A World Bank country study. The World Bank, Washington D.C.

## **Příloha 1: Kodex dobré praxe fiskální transparentnosti podle MMF**

### **a) Vyjasnění úloh a odpovědností**

i) Vládní sektor by měl být zřetelně odlišen od ostatních sektorů ekonomiky a uvnitř tohoto sektoru by měla být vyjasněna dělba práce a kompetencí.

(1) Měla by být jasně vymezena hranice mezi sektorem vlády a ostatními sektory ekonomiky a měla by být akceptována co nejširším okruhem subjektů. Vymezení vládního sektoru by mělo vycházet z definice vlády, která zahrnuje ústřední vládu a nižší stupně vlády, včetně jejich mimorozpočtových fondů?

(2) Vliv vlády na ostatní sektory ekonomiky (prostřednictvím právních nástrojů nebo majetkových účastí) musí být uskutečňován otevřeně a průhledně na základě jasných pravidel, která jsou uplatňována nediskriminujícím způsobem.

(3) Stejně tak je žádoucí jasné vymezení pravomocí mezi jednotlivými stupni vlády a mezi subjekty moci zákonodárné, výkonné a soudní.

(4) Je nutné vytvořit průhledný mechanismus řízení a vzájemné koordinace rozpočtových a mimorozpočtových operací, stejně jako přesně definovat vztahy vůči ostatním veřejným institucím (např.

(a) centrální bance, finančním a nefinančním podnikům pod kontrolou vlády).

ii) Pro řízení veřejných prostředků musí být vytvořen jasný právní a institucionální rámec.

(1) Rozpočtové řízení musí být založeno na úplných právních a organizačních pravidlech platných pro rozpočtové i mimorozpočtové operace. Každý vládní závazek či výdaj musí být podložen zákonným zmocněním.

(2) Daně, cla a poplatky mohou být vybírány pouze na základě zákona: Daňové zákony a vyhlášky musejí být snadno dostupné a pochopitelné, musejí být rovněž stanovena jasná pravidla pro jakýkoliv způsob vlastního rozhodování veřejné správy při používání těchto zákonů a vyhlášek.

(3) Etický kodex chování státních úředníků musí být jasný a dostatečně známý.

### **b) Dostupnost informací pro veřejnost**

i) Veřejnost musí mít k dispozici úplné informace o minulých, současných a zamýšlených vládních aktivitách v oblasti veřejných financí.

- (1) Roční rozpočet musí zahrnovat detailně uvedené jednotlivé operace ústřední vlády, včetně jejích mimorozpočtových operací. K tomu je třeba přiřadit v dostatečném rozsahu informace o příjmech a výdajích nižších úrovní vlády, které umožní zjistit celkovou konsolidovanou pozici vlády (*general government*).
  - (2) V zájmu možnosti srovnání musí být roční rozpočet doplněn výsledky hospodaření dvou předcházejících let a odhadem vývoje hlavních ukazatelů v následujících dvou letech.
  - (3) S ročním rozpočtem by měla být zveřejněna zpráva o povaze a fiskální významnosti podmíněných závazků, daňových výdajů a kvazifiskálních operací.
  - (4) Ústřední vláda musí pravidelně zveřejňovat údaje o objemu a struktuře dluhu a svých finančních aktiv.
- ii) Vláda se musí veřejně zavázat k včasnému zveřejňování informací o hospodaření s veřejnými prostředky.
- (1) Zvláštní závazek je třeba přijmout ke zveřejňování informací o nakládání s veřejnými prostředky (např. v zákonu o rozpočtových pravidlech).
  - (2) Musí být rovněž stanoven harmonogram zveřejňování fiskálních výkazů.

**c) Otevřená příprava rozpočtu a jeho plnění, včetně výkaznictví**

- i) Návrh rozpočtu musí obsahovat cíle fiskální politiky, makroekonomický rámec, hospodářská opatření projevující se rozpočtovým dopadem a hlavní identifikovatelná rizika.
- (1) Roční rozpočet musí vycházet ze stanovených cílů fiskální politiky a odpovídat trvale udržitelným možnostem výdajových politik.
  - (2) Veškerá pravidla přijatá pro řízení fiskální politiky (např. požadavek vyrovnaného rozpočtu nebo limity úvěrů pro nižší úrovně vlády) musejí být jasně stanovena.
  - (3) Roční rozpočet musí být sestaven na základě úplného kvantitativního makroekonomického rámce, včetně uvedení předpokladů a hlavních parametrů (např. efektivní daňové sazby).
  - (4) Přetrvávající závazky musejí být v rozpočtu odlišeny od nově zaváděných politik.

- (5) Je třeba zajistit a odhadnout dopad nejvýznamnějších rozpočtových rizik, včetně rizika odlišného ekonomického vývoje a nejistého dopadu některých závazků na výdajovou stranu rozpočtu (např. finanční restrukturalizace).
- ii) Návrh rozpočtu musí být sestaven a předkládán tak, aby ho bylo možné využít při analýzách zvolených politik nebo při určení odpovědnosti.
- (1) Vládní operace by měly být uváděny v brutto položkách, s rozdělením na příjmy, výdaje a financující položky, dále tříděné podle druhového a funkčního členění. Výdaje by měly být členěny také podle institucionálního příjemce. Údaje o mimorozpočtových operacích musejí být rozlišeny obdobným způsobem. Zveřejňované údaje o rozpočtu musejí umožnit mezinárodní srovnání.
- (2) Je třeba určit cíle, jichž má být prostřednictvím hlavních výdajových programů dosaženo (např. zlepšení některých ukazatelů v sociální oblasti).
- (3) Celkový výsledek rozpočtu musí být standardním ukazatelem celkové finanční situace vlády (*general government*). Rozpočtový výsledek je třeba doplnit dalšími rozpočtovými ukazateli (saldo běžného hospodaření, strukturální saldo, primární saldo), pokud není možné hodnotit zaměření fiskální politiky pouze na základě souhrnného ukazatele.
- (4) Roční rozpočet a závěrečný účet musí zahrnovat také přehled výsledků získaných z účetních údajů (na bázi pokladní a akruální) a hlavních pravidel používaných při přípravě a zpracování dat.
- iii) Je vhodné jasně vymezit postupy při plnění a sledování rozpočtovaných výdajů.
- (1) Je třeba zavést úplný a vzájemně propojený účetní systém, který dokáže poskytovat spolehlivá data pro určení výdajových nedoplatků.
- (2) Postupy při sjednání veřejných zakázek a dodávek a sjednávání zaměstnávání musejí být přesně upraveny a dostupné pro všechny zainteresované strany.
- (3) Plnění rozpočtu musí podléhat vnitřní kontrole a způsoby provádění kontroly mohou být přezkoumávány.
- iv) Rozpočtové výkaznictví musí být včasné, úplné, spolehlivé a být schopné upozornit na odchyly
- v) od rozpočtu.
- (1) V průběhu celého roku je třeba pravidelně a včas vykazovat stav plnění rozpočtu a mimorozpočtových operací a zároveň skutečnost srovnávat s

rozpočtem. Chybí-li podrobné informace o hospodaření nižších úrovní vlády, je třeba zajistit alespoň údaje o jejich finanční pozici (přehled výpůjček (a) nebo vydaných dluhopisů).

(2) Parlamentu musí být předložen včasný, úplný a auditovaný závěrečný účet rozpočtových operací, spolu s úplnou informací o mimorozpočtových fondech.

(3) Parlament musí dostávat zprávy o výsledcích hlavních výdajových programů a jejich úspěšnosti.

**d) Prověření pravdivosti údajů prostřednictvím nezávislých institucí**

i) Zajištění pravdivosti informací o nakládání s veřejnými prostředky musí být předmětem veřejného a nezávislého dohledu.

(1) Nejvyšší kontrolní úřad dané země nebo podobná instituce by měly být zakotveny v zákonu s pověřením připravovat pro parlament i veřejnost zprávy o finančních operacích vlády.

(2) Makroekonomické výhledy (včetně významných předpokladů) musejí být hodnoceny odborníky nezávislími na vládě.

(3) Pravdivost vládní statistiky musí být podpořena tím, že ji sleduje nezávislý statistický úřad.

Pramen: [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/423\\_426.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/423_426.pdf) (21.5.2011)





## **Příloha 2: Dobrá praxe rozpočtové transparentnosti podle OECD**

### **1. Rozpočtové dokumenty**

#### **1.1 Rozpočet**

- Státní rozpočet je pro vládu klíčovým dokumentem. Měl by být komplexní, zahrnovat všechny vládní příjmy a výdaje tak, aby mohl být posouzen vliv různých vládních politik.
- Vládní návrh státního rozpočtu by měl být předložen parlamentu s dostatečným předstihem, aby měli zákonodárci dostatek času k jeho řádnému prostudování. V žádném případě by to nemělo být méně než 3 měsíce před začátkem rozpočtového roku. Státní rozpočet by měl být parlamentem schválen ještě před začátkem rozpočtového roku.
- Státní rozpočet a související dokumenty by měly zahrnovat podrobné komentáře každého příjmového a výdajového programu.
- Nefinanční výkonové ukazatele, včetně výkonnostních cílů, by měly být prezentovány ve všech výdajových programech, kde to je opodstatněné.
- Rozpočet by měl obsahovat střednědobé výhledy ilustrující, jak se příjmy a výdaje budou vyvíjet v průběhu nejméně dvou let po následujícím rozpočtovém období. Aktuální návrh státního rozpočtu by měl být v souladu s odhady obsaženými v dřívějších rozpočtových zprávách, které se týkají aktuálního období. Významné odchylky musí být vždy vysvětleny.
- Pro každý výdajový program by měly být k dispozici údaje umožňující srovnat příjmy a výdaje za uplynulý rok s rokem aktuálním. Podobné údaje umožňující srovnání by měly být k dispozici i pro nefinanční výkonové ukazatele.
- I když jsou příjmy a výdaje autorizovány ve formě permanentního právního předpisu, měly by tyto příjmy a výdaje být součástí rozpočtu a to pro informativní účely.
- Výdaje by měly být předloženy v hrubém vyjádření. Vlastní příjmy a poplatky by měly být účtovány odděleně. To by mělo být provedeno bez ohledu na to, zda tak činí či nečiní inkasující instituce.
- Výdaje musí být klasifikovány podle správní jednotky, která s nimi bude hospodařit (např. ministerstvo nebo agentura). Měly by být publikovány i

doplňující informace o klasifikaci výdajů podle ekonomických a funkčních kategorií.

- Ekonomické předpoklady, na jejichž základě je státní rozpočet formulován, by měly odpovídat části týkající se ekonomických prognóz.
- Rozpočet by měl obsahovat také zprávu o daňových úlevách v souladu s Dobrou praxí (2.2).
- Rozpočet by měl zahrnovat vyjádření vlády o vládních finančních aktivech a pasivech, nefinančních aktivech, závazcích vyplývajících z penzí a podmíněných závazcích a musí být v souladu s ustanoveními, která se jich týkají (2.3-2.6).

### ***1.2 Předběžná zpráva o rozpočtu***

- Předběžná zpráva o rozpočtu slouží k podpoře jednání o rozpočtu a jejich interakci s hospodářstvím. Jako taková slouží k vytváření vhodného očekávání samotného rozpočtu. Měla by být vydána nejpozději jeden měsíc před začátkem projednávání návrhu státního rozpočtu v parlamentu.
- Předběžná zpráva o rozpočtu by měla obsahovat vládní dlouhodobé ekonomické a fiskální cíle pro nadcházející rozpočtový rok a nejméně dvě následující rozpočtová období. Měla by upozornit na celkovou výši příjmů, výdajů, deficitu nebo přebytku a dluhy.
- Základní ekonomické předpoklady by měly být v souladu s Dobrou praxí rozpočtové transparentnosti 2.1 (viz. níže)

### ***1.3 Měsíční zprávy o plnění rozpočtu***

- Měsíční zprávy ukazují vývoj plnění státního rozpočtu. Měly by být vydány do čtyř týdnů po skončení každého měsíce.
- Mají obsahovat výši příjmů a výdajů za konkrétní měsíc a roční příjmy a výdaje celkem za uplynulé období rozpočtového roku. Příjmy a výdaje za konkrétní měsíc by měly být srovnány s prognózou těchto údajů. Každá změna v prognóze uskutečněná během rozpočtového roku by měla být provedena odděleně.
- Číselné údaje by měl doprovázet stručný komentář. Je-li rozdíl mezi předpokládanými a skutečnými částkami významný, mělo by následovat vysvětlení.

- Výdaje by měly být klasifikovány podle hlavních správních (administrativních) jednotek (např. ministerstva, agentury). Dále by měly být prezentovány doplňující informace o třídění výdajů podle ekonomických a funkčních kategorií.
- Zprávy nebo související dokumenty by také měly obsahovat údaje o vládních aktivitách týkajících se výpůjček.

#### ***1.4 Pololetní zpráva***

- Pololetní zpráva poskytuje komplexní informace o plnění státního rozpočtu, včetně aktualizované prognózy plnění rozpočtu pro současný rok a následující dvě rozpočtová období. Zpráva by měla být vydána ve lhůtě šesti týdnů od konce pololetí.
- Ekonomické předpoklady, na základě kterých je státní rozpočet konstruován, musí být podrobeny kontrole a případné změny a jejich dopady zveřejněny (viz. Dobrá praxe 2.1 níže).
- Pololetní zpráva by měla obsahovat kompletní informace o vládních finančních aktivech a závazcích, nefinančních aktivech, závazcích vyplývajících z penzí a podmíněných závazcích v souladu s osvědčenými postupy 2.3-2.6 (viz níže).
- Vliv vládních rozhodnutí, nebo jiné okolnosti, které mohou mít významný dopad na rozpočet, by měly být taktéž zveřejněny.

#### ***1.5 Státní závěrečný účet***

- Závěrečná zpráva je pro vládu klíčovým dokumentem v otázce odpovědnosti. Měla by být zkontrolována nejvyšší kontrolní institucí v souladu s Dobrou praxí 3.3 (níže) a publikována do šesti měsíců po skončení rozpočtového období.
- Formát prezentované závěrečné zprávy by měl být stejný jako formát prezentovaného státního rozpočtu. Úroveň příjmů a výdajů prezentovaných v závěrečné zprávě by měla být shodná s úrovní příjmů a výdajů, které byly parlamentem schváleny v rozpočtu. Každá změna v rozpočtu uskutečněná v průběhu rozpočtového roku musí být evidována odděleně od původně schváleného rozpočtu.
- Kde to je možné, měly by závěrečná zpráva nebo související dokumenty obsahovat nefinanční informace o výkonu, včetně porovnání výkonnostních cílů a skutečné výsledky dosažené.

- Uvedeny by měly být také srovnávací informace o výši příjmů a výdajů předchozího roku. Podobné srovnávací informace by měly být uvedeny pro všechna nefinanční výkonnostní data.
- Výdaje by měly být uvedeny v hrubém vyjádření. Účelově vázané příjmy a uživatelské poplatky by měly být jasně účtovány zvlášť.
- Výdaje by měly být klasifikovány podle administrativní jednotky, která je vynaložila (např. ministerstvo, agentura). Měly by být publikovány i doplňující informace o klasifikaci výdajů podle ekonomických a funkčních kategorií.
- Závěrečná zpráva by měla obsahovat komplexní informace o vládních finančních aktivech a závazcích, nefinančních aktivech, závazcích vyplývajících z penzí a podmíněných závazcích v souladu s Dobrou praxí 2.3-2.6 (níže).

### ***1.6 Předvolební zpráva***

- Předvolební zpráva slouží k osvětlení obecného stavu veřejných financí těsně před volbami. Podporuje informovanost voličů a stimuluje veřejnou diskuzi.
- Přípustnost zveřejnění této zprávy může záviset na ústavních opatřeních a volebních směrnicích. Optimálně by předvolební zpráva měla být zveřejněna do dvou týdnů před konáním voleb.
- Zpráva by měla obsahovat stejný druh informací jako pololetní zpráva.
- Zvláštní pozornost by měla být věnována zajištění integrity zprávy.

### ***1.7 Dlouhodobá zpráva***

- Dlouhodobá zpráva hodnotí budoucí udržitelnost současné vládní politiky. Měl by být publikován nejméně jednou za pět let nebo za situace, kdy se odehrají významné změny v podstatných příjmových či výdajových programech.
- Dlouhodobá zpráva by měla hodnotit rozpočtové dopady demografických změn, jako je stárnutí obyvatelstva a další možný vývoj v dlouhodobém horizontu (10 - 40 let).
- Všechny klíčové ekonomické prognózy, které slouží jako podklad pro výhledy publikované ve zprávě, by měly být vymezeny jednoznačně a v rozsahu pravděpodobných scénářů.

## **2. Zvláštní údaje**

### **2.1 Ekonomické předpoklady**

- Odchyly od prognózy klíčových ekonomických předpokladů, na kterých je rozpočet vlády postaven, představují klíčové fiskální riziko.
- Všechny klíčové ekonomické předpovědi musí být explicitně zveřejněny. Patří mezi ně předpověď růstu hrubého domácího produktu a zdroje tohoto růstu, předpověď míry nezaměstnanosti, inflace, vývoje salda běžného účtu platební bilance a úrokové sazby (měnová politika).
- Měla by být provedena analýza citlivosti klíčových ekonomických předpokladů, jež by mohly mít vliv na rozpočet a jak velký by jejich vliv mohl být.

### **2.2 Daňové úlevy (tax expenditures)**

- Daňové výdaje představují odhadované náklady daňových příjmů vyplývajících z daňově zvýhodněných aktivit.
- Odhadované náklady klíčových daňových úlev by měly být v rozpočtu publikovány jako doplňkové informace. Je možné projednávat daňové úlevy konkrétního odvětví spolu s prostředky plynoucími do tohoto odvětví ze státního rozpočtu. Cílem je informovat o celkové výši prostředků, které proudí do odvětví.

### **2.3 Finanční závazky a finanční aktiva**

- Všechny finanční závazky a finanční aktiva by měly být zveřejněny ve státním rozpočtu, pololetní zprávě i v závěrečné zprávě. V měsíčních zprávách by měly být publikovány údaje o výpůjčních aktivitách státu týkajících se daného období.
- Výpůjčky by měly být klasifikovány podle měny, ve které je dluh denominován. Dále by měly být klasifikovány podle doby splatnosti dluhu, zda jsou úročeny fixní nebo proměnlivou úrokovou sazbou a podle toho zda jsou splatné na požádání.
- Finanční aktiva by měla být tříděna podle druhů, včetně hotovosti, cenných papírů, investic do podniků a úvěrů poskytnutých jiným subjektům. Investice do podniků mají být evidovány odděleně. Úvěry poskytnuté jiným subjektům by měly být tříděny do kategorií tak, aby tyto kategorie vypovídaly o jejich povaze. Pokud jsou dostupná historická data, která umožňují stanovit pravděpodobnost nesplácení u jednotlivých skupin, měla by být taktéž zveřejněna. Finanční aktiva by měla být přeceňována na tržní ceny.

- Měly by být zveřejněny i údaje o finančních derivátech jako jsou uzavřené forwardové kontrakty a swapy.
- Musí být provedena analýza citlivosti finančních závazků na změny úrokových sazeb a měnových kurzů z důvodu kvantifikace možných změn ve finančních nákladech.

#### ***2.4 Nefinanční aktiva***

- Je nutné zveřejnit údaje o nefinančních aktivech, včetně nemovitostí a zařízení.
- Nefinanční aktiva musí být účtována a rozpočtována na aktuální bázi. To vyžaduje přeceňování těchto aktiv a výběr vhodných odpisových metod. Tyto metody by měly být zcela zveřejněny.
- Pokud není dodržen požadavek účtování na aktuální bázi, měl by fungovat registr aktiv a souhrnné informace z tohoto registru by měly být uvedeny v rozpočtu, pololetní i závěrečné zprávě.

#### ***2.5 Závazky vyplývající z důchodového systému***

- Důchodové nároky musí být zahrnuty v rozpočtu, pololetní i závěrečné zprávě.
- Měly by být zveřejněny klíčové pojistně matematické metody, o které se opírá kalkulace důchodových nároků. Všechna aktiva související s důchodovými nároky by měla být oceňována tržní hodnotou.

#### ***2.6 Podmíněné závazky***

- Podmíněné závazky jsou závazky, jejichž dopad na rozpočet je závislý na budoucích událostech, které mohou, ale nemusí nastat. Příkladem podmíněných závazků jsou vládní úvěrové záruky nebo vládní pojistné programy.
- Všechny významné podmíněné závazky by měly být uvedeny v rozpočtu, pololetní zprávě i závěrečné zprávě.
- Pokud je to možné, měla by být uváděna celková výše podmíněných závazků dle jednotlivých klasifikačních kategorií vyplývajících z povahy podmíněných závazků. V případech, kdy nelze určit výši podmíněných závazků, je třeba vést jejich popisnou evidenci.

### **3. Integrita, kontrola a odpovědnost**

#### **3.1 Účetní pravidla**

- Všechny zprávy by měly být doprovázeny popisem souvisejících účetních pravidel. Mělo by být popsáno na jaké bázi je ve zprávách účtováno (akruální, peněžní). Neměl by chybět popis odchylek od všeobecně uznávaných účetních postupů.
- Všechny rozpočtové zprávy by měly být sestaveny podle stejných účetních pravidel.
- Pokud je nutné provést změnu v účetních pravidlech, potom musí být zveřejněn druh provedené změny a důvod této změny. Informace uvedené v předchozích zprávách by měly být upraveny podle nových pravidel z důvodu srovnatelnosti zveřejňovaných dat.

#### **3.2 Systém a odpovědnost**

- Dynamický systém vnitřní finanční kontroly, včetně interního auditu, by měl být zaveden pro zajištění integrity informací v zveřejňovaných ve zprávách.
- Každá zpráva by měla obsahovat prohlášení o odpovědnosti ministra financí a vedoucího úředníka odpovědného za vypracování této zprávy. Ministr tím potvrzuje, že všechna vládní rozhodnutí s fiskálními dopady byla ve zprávě zahrnuta. Vedoucí úředník svým podpisem stvrzuje, že zprávy vydané ministerstvem financí byly vyhotoveny na základě údajů s nejlepší možnou vypovídací hodnotou.

#### **3.3 Audit**

- Závěrečná zpráva (státní závěrečný účet) by měla být předmětem auditu Nejvyššího kontrolního úřadu, respektive nejvyšší kontrolní instituce v zemi, v souladu s obecně uznávanými auditorskými postupy.
- Zpráva o výsledcích auditu, který byl proveden nejvyšší kontrolní institucí, musí být prozkoumána parlamentem.

#### **3.4 Účast veřejnosti a parlamentu na projednávání**

- Parlament by měl mít možnost provést kontrolu každé rozpočtové zprávy, u které to považuje za nutné.

- Všechny zprávy zmíněné v dokumentu by měly být přístupné veřejnosti. To znamená, že by měly dostupné prostřednictvím internetu.
- Ministerstvo financí by mělo aktivně podporovat, aby byl rozpočtový proces srozumitelný pro občany i nevládní organizace.





## **Příloha 3: Otázky Open Budget Survey 2010 s odpovědí „D“**

### **Vládní návrh státního rozpočtu – odhady pro předchozí roky**

Q 22 Kolik měsíců se skutečnými daty roku předcházejícího, na který se rozpočet sestavuje, se odráží v návrhu výdajů?

- Důvod pro A: Všechny odhady jsou aktualizovány tak, aby zobrazovaly šest nebo více měsíců se skutečnými údaji.
- Důvod pro D: Odpověď d, zejména kvůli tomu, že návrh státního rozpočtu obsahuje pouze údaje o schváleném rozpočtu na předchozí rok. Údaje o skutečném plnění nejsou v návrhu rozpočtu k dispozici, byť se z nich při přípravě rozpočtu samozřejmě vychází.

Q 24 Obsahuje návrh rozpočtu podrobnější údaje o výdajích v letech t-2 a dříve než celkové výdaje?

- Důvod pro D: V hodnocených dokumentech jsou pouze údaje za celkové veřejné rozpočty, nikoliv za státní rozpočet.

Q 29 Kolik měsíců se skutečnými daty roku předcházejícího, na který se rozpočet sestavuje, se odráží v návrhu příjmů?

- Důvod pro D: Odpověď d, zejména kvůli tomu, že návrh státního rozpočtu obsahuje pouze údaje o schváleném rozpočtu na předchozí rok. Údaje o skutečném plnění nejsou v návrhu rozpočtu k dispozici, byť se z nich při přípravě rozpočtu samozřejmě vychází.

Q 31 Obsahuje návrh rozpočtu podrobnější údaje o příjmech v letech t-2 a dříve než celkové příjmy?

- Důvod pro D: Data nejsou zveřejněna.

### **Vládní návrh státního rozpočtu - úplnost**

Q 40 Obsahuje návrh rozpočtu informace o nefinančních aktivech držených státem

- Důvod pro A: Ano, rozsáhlé informace o nefinančních aktivech jsou dostupné, včetně seznamu aktiv a tam, kde je to možné, také s jejich přibližnou tržní hodnotou.
- Důvod pro D: Ne, nejsou dostupné žádné informace.

Q 45 Obsahuje návrh rozpočtu informace o daňových úlevách a to nejméně na rozpočtový rok?

- Důvod pro A: Ano, rozsáhlé informace o daňových úlevách jsou dostupné a to včetně podrobného komentáře, jejich projednávání a kvantitativních odhadů.
- Důvod pro D: Ne, nejsou dostupné žádné informace.

Q 47 Jaká výše výdajů jde na tajné projekty (národní bezpečnost, vojenskou rozvědku)?

- Důvod pro A: Jedno a méně procento.
- Důvod pro D: 8 a více procent nebo nejsou data pro veřejnost dostupná.

### **Vládní návrh státního rozpočtu – komentář k rozpočtu a hodnocení výkonnosti**

Q49 Vysvětluje návrh rozpočtu, jak tento návrh navazuje na střednědobé cíle vlády?

- Důvod pro A: Ano, jsou uvedeny podrobné informace, včetně komentáře a kvantitativních údajů.
- Důvod pro D: Tyto informace nejsou uvedeny.

Q50 Uvádí návrh rozpočtu nefinanční údaje jako např. počet příjemců/uživatelů určitého výdajového programu?

- Důvod pro A: Ano, nefinanční údaje jsou uvedeny pro všechny programy.
- Důvod pro D: Nefinanční údaje nejsou uvedeny.

Q51 Jsou uvedené nefinanční údaje užitečné pro hodnocení výkonnosti výdajových programů?

- Důvod pro A: Ano, nefinanční údaje jsou užitečné pro hodnocení výkonnosti.
- Důvod pro D: Nefinanční údaje nejsou uvedeny nebo nejsou užitečné pro hodnocení výkonnosti.

Q52 Obsahuje návrh rozpočtu ukazatele výkonnosti?

- Důvod pro A: Ukazatele výkonnosti jsou uvedeny pro všechny programy.
- Důvod pro D: Ukazatele výkonnosti nejsou uvedeny.

Q53 Jsou ukazatele výkonnosti vhodné tak, že např. umožňují hodnotit zlepšení při dosahování cílů?

- Důvod pro A: Ukazatele výkonnosti jsou vhodné.
- Důvod pro D: Ukazatele výkonnosti nejsou uvedeny.

Q54 Jsou výkonnostní ukazatele navrženy v souladu s cíli vlády uvedenými v návrhu rozpočtu?

- Důvod pro A: Ukazatele výkonnosti jsou v souladu.
- Důvod pro D: Ukazatele výkonnosti nejsou uvedeny.

Q55 Uvádí návrh rozpočtu informace o politikách, jak návrzích tak stávajících závazcích, které směřují k nejchudším obyvatelům?

- Důvod pro A: Jsou uvedeny podrobné informace o politikách směřujících ke zmírnění chudoby a to včetně komentáře a kvalitativních odhadů.
- Důvod pro D: Tyto informace nejsou uvedeny.

### **Vládní návrh státního rozpočtu – další klíčové informace pro analýzu a hodnocení rozpočtu**

Q57 Má veřejnost k dispozici informace o rozložení daňového břemene?

- Důvod pro A: Jsou uvedeny podrobné informace o rozložení daňového břemene a to včetně komentáře a kvalitativních odhadů.
- Důvod pro D: Informace nejsou k dispozici.

Q58/59 Má veřejnost k dispozici informace o podmínkách zahraniční pomoci (58-od mezinárodních finančních institucí, 59 – od zahraničních zemí)?

- Důvod pro D v ČR: tyto informace nejsou součástí hodnocené rozpočtové dokumentace.

Q60 Existuje shrnutí rozpočtu a jeho návrhu pro veřejnost.

- Důvod pro D v ČR: takové shrnutí neexistuje.

Q61 Existuje rozpočet pro občany nebo podobná neodborná prezentace určená pro širokou veřejnost, která popisuje rozpočet a jeho návrh?

- Důvod pro D v ČR: takový dokument neexistuje.

Q62 Existuje slovníček pojmů používaných v rozpočtových dokumentech?

- Důvod pro D v ČR: takový slovníček neexistuje.

### **Rozpočtový proces – příprava rozpočtu vládou**

Q 71 Kdy se má veřejnost šanci dostat k předběžné zprávě o rozpočtu.

- Důvod pro A: Předběžná zpráva o rozpočtu je vydávána nejméně 4 měsíce před začátkem rozpočtovaného roku.
- Důvod pro D: Předběžná zpráva o rozpočtu v ČR není vydávána.

Q 72 Jsou k dispozici v předběžné zprávě o rozpočtu makroekonomické údaje a fiskální rámec?

Důvod pro A: K dispozici je vyčerpávající vyčet, kvantitativní odhady a diskuse.

Důvod pro D: Předběžná zpráva o rozpočtu v ČR není vydávána. Informace o makroekonomickém vývoji a fiskálním rámci jsou však k dispozici v řadě dokumentů, které však v rámci výzkumu nebyly uznány.

Q 73 Popisuje předběžná zpráva o rozpočtu politiky a priority, na kterých bude postavena tvorba jednotlivých odhadů v připravovaném rozpočtu?

- Důvod pro A: K dispozici je vyčerpávající vyčet, kvantitativní odhady a diskuse.
- Důvod pro D: Především kvůli konzistenci s ostatními zeměmi/otázkami nebyl uznán dokument Fiskální výhled, který se vydává dvakrát ročně, kde vláda uvádí priority pro nadcházející období s vysvětlením.

### **Rozpočtový proces – realizace rozpočtu vládou**

Q 92 Je vydávána pololetní zpráva o plnění rozpočtu, která odráží změny v ekonomickém vývoji od schválení rozpočtu?

Q 93 Obsahuje pololetní zpráva o plnění rozpočtu aktualizované odhady výdajů pro stávající rozpočet?

- Důvod pro D: Zpráva není k dispozici. Zde je to především kvůli tomu, že pololetní zpráva byla zveřejněna více než tři měsíce po konci pololetí. Nicméně obsahuje všechny nutné a potřebné položky, které jsou požadovány.

Q 94 Jak podrobné informace poskytuje pololetní zpráva o výdajích?

- Důvod pro D: Zpráva není k dispozici. Zde je to především kvůli tomu, že pololetní zpráva byla zveřejněna více než tři měsíce po konci pololetí. Nicméně hodnocení obsahuje podrobnosti o jednotlivých výdajích, ale kvalita dodatečných informací se velmi liší. Z tohoto důvodu, i kdyby byla zpráva vydávána dříve, je navrhována odpověď b) a ne a), která postavena čistě na program-level details.

Q 95 Jak podrobné informace poskytuje pololetní zpráva o příjmech?

- Důvod pro D: Zpráva není k dispozici. Zde je to především kvůli tomu, že pololetní zpráva byla zveřejněna více než tři měsíce po konci pololetí. Nicméně poskytuje o příjmech velmi podrobné informace.

### **Rozpočtový proces – státní závěrečný účet**

Q 108 Obsahuje státní závěrečný účet informace o rozdílech mezi původními výkonnostními indikátory a dosaženým výsledkem?

- Důvod pro D: Rozpočet neobsahuje žádné výkonnosti indikátory.
- Důvod pro A: Vyčerpávající vyčet, kvantitativní odhady a také diskuse jsou k dispozici.

### **Rozpočtový proces – nezávislost a výkonnost Nejvyššího kontrolního úřadu**

Q 122 Zveřejňuje Nejvyšší kontrolní úřad nebo zákonodárny sbor zprávu o činnosti vyplývající z kontrolních doporučení?

- Důvod pro D: Oficiální zpráva není k dispozici, nicméně o některých činnostech existují dostupné dokumenty, například z jednání vlády.
- Důvod pro A: Pravidelná zpráva, která obsahuje obsahovat postup a zprávu o auditu.



## Příloha 4: Příklady dobré praxe

V této části závěrečné zprávy uvádíme několik příkladů dobré praxe ze zahraničí, které mohou sloužit jako inspirace pro změny v české rozpočtové dokumentaci.

### Otázka č. 13

Obsahuje „executive’s budget“ také informaci ohledně složení státního dluhu, jako například úrokovou míru z dluhů, dobu splatnosti dluhu, měnu ve které je dluh denominován a zda jde o národní či zahraniční dluh daného rozpočtového roku?

- Důvod pro B: V České republice jsou takovéto informace obsaženy například ve vládním návrhu zákona o státním rozpočtu ČR<sup>13</sup>, nicméně informace o výši úrokové míře chybí. Doporučili bychom tedy doplnění této informace buďto přímo nebo například na externí zdroj s touto informací.
- Důvod pro A: Podle dobré praxe by takovéto informace měly tyto informace být obsaženy ve formě, tak jako je tomu například ve Velké Británii.<sup>14</sup>

### Otázka č. 30

V „executive’s budget“ nebo jiné podpůrné rozpočtové dokumentaci jsou odhady celkových příjmů představeny pro roky, které předcházejí rozpočtového roku o více než jeden rok,

- Důvod pro B: V České republice se tak tomu neděje.
- Důvod pro A: Velká Británie je naproti tomu dobrým příkladem<sup>15</sup>.

### Otázka č. 43

Zahrnuje „executive’s budget“ informaci o budoucích závazcích? Jako například civilní penze.

- Důvod pro C: Česká republika takovéto informace neprezentuje.
- Důvod pro A: Ve Velké Británii jsou tyto informace<sup>16</sup> vyčísleny formou odhadů.

---

<sup>13</sup> Vládní návrh zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2009, Zpráva k návrhu zákona o státním rozpočtu na rok 2009, part B: [http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=612&CT1=0#prilohy\\_file\\_t0612i0.doc](http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=612&CT1=0#prilohy_file_t0612i0.doc), p. 79-80

<sup>14</sup> Zpráva o dlužích a rezervách 2009 – 2010: [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Budget2009/bud09\\_drmr\\_2034.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Budget2009/bud09_drmr_2034.pdf)

Měsíční finanční statistiky vydané Úřadem pro národní statistiky obsahují další podrobnosti oměnové denominace dluhu: [http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme\\_economy/Finstats\\_Sept09.pdf](http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_economy/Finstats_Sept09.pdf)

<sup>15</sup> Historické údaje jsou k dispozici ve Veřejné finanční databázi, list C: [http://www.hm-treasury.gov.uk/psf\\_statistics.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/psf_statistics.htm)

Budget 2009 (FSBR Table C6) aktuální údaje po BY-2 ale ne předchozí léta na: [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Budget2009/bud09\\_chapterc\\_463.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Budget2009/bud09_chapterc_463.pdf)



#### Otázka č. 49

Rozpočet a další podklady by měly zahrnovat vysvětlení a ukázkou, jak je navržený rozpočet provázán s politickými cíly a plány do následujících let.

- Důvod pro D: V České republice nejsou informace, jak je navrhovaný rozpočet spojen s vládními a politickými cíly v následujících letech, jasně uvedeny a vysvětleny.
- Důvod pro A: Naproti tomu například ve Francii je takovéto objasnění dostatečné a detailní.<sup>17</sup>

#### Otázka č. 57

Je dostupná analýza distribuce daňových příjmů?

- Důvod pro D: Analýza není dostupná.
- Důvod pro A: Například ve Velké Británii, na rozdíl od České republiky, takovouto analýzu můžeme najít na webových stránkách zdejší daňové správy.<sup>18</sup>

#### Otázka č. 60

Jsou veřejnosti prezentovány informace, které popisují rozpočet a jeho návrhy?

- Důvod pro D: Takovéto informace nejsou poskytovány.
- Domníváme se, že nebude složitým a náročným technickým řešením prezentovat všechny vybrané a požadované informace na jednom místě.
- Důvod pro A: Názorně ukázáno, například podrobný popis rozpočtu s jeho návrhem pod jednou stránkou souhrnně je prezentován na následujících stránkách ve Velké Británii.<sup>19</sup>

#### Otázka č. 72

Jsou k dispozici v pre-budget statement státní makroekonomické údaje a fiskální rámec?

- Důvod pro D: Především z důvodu, že ČR nemá obdobu pre-budget statement, dosahuje špatného hodnocení. Nicméně ČR má pravidelné reporty o makroekonomickém vývoji a fiskálním rámci, který se vydává čtvrtletně. Ačkoliv se „pre-budget statement“ v České republice nepublikuje, jsou na webových stránkách

---

<sup>16</sup> Dlouhodobé údaje ve Veřejné finanční databázi 2008: [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud08\\_longterm\\_586.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud08_longterm_586.pdf)

<sup>17</sup> [http://www.performance-publique.gouv.fr/farandole/2009/pap/pdf/PLF2009\\_BG\\_APD.pdf](http://www.performance-publique.gouv.fr/farandole/2009/pap/pdf/PLF2009_BG_APD.pdf) (strana 30)

<sup>18</sup> HM Revenue and Customs, statistika o distribuci daňových příjmů: [http://www.hmrc.gov.uk/stats/income\\_tax/menu.htm](http://www.hmrc.gov.uk/stats/income_tax/menu.htm)

<sup>19</sup> Návrh rozpočtu je shrnut pod jednou stránkou: <http://www.hm-treasury.gov.uk/2011budget.htm>

Ministerstva Financí dostupné makroekonomické přehledy a fiskální výhledy. Starší data jsou dostupná v části Archivu.

- Důvod pro A: Vyčerpávající vyčet, kvantitativní odhady a také diskuse jsou k dispozici. Inspirující se Velkou Británií, bychom doporučili formu prezentace ve sledu daného odkazu<sup>20</sup>.

### Otázka č. 119

Může Nejvyššímu kontrolnímu úřadu navrhopat podněty ke kontrole subjektů široká veřejnost prostřednictvím nějakého komunikačního aparátu?

- Důvod pro D: V dnešní době by bylo zajisté přínosem, kdyby i v České republice tomu tak bylo. V současnosti jsou však brány návrhy pouze ze strany státního aparátu nebo vlády. Veřejnost jako taková může komunikovat pouze za pomoci svých prostředníků.
- Důvod pro A: Názorným příkladem dobré praxe je postup ve Velké Británii, která na svých webových stránkách<sup>21</sup> takovýto postup umožňuje.

### Otázka č. 121

Jsou poskytovány informace, jaké kroky byly podniknuty na základě výsledků kontroly NKÚ?

- Důvod pro C: V České republice nejsou bohužel poskytovány informace na jednom místě, ale jsou zveřejněny pouze prostřednictvím jednorázových tiskových zpráv nebo prostřednictvím novin.
- Důvod pro A: Naproti tomu ve Velké Británii jsou takovéto informace zveřejněny a to ve formě odpovědí odpovědných osob, které jsou poté zveřejněny<sup>22</sup>.

### Otázka č. 122

Nejvyšší kontrolní úřad nebo zákonodárny orgán zveřejňuje zprávu, která obsahuje činnosti udělané executive při udělování kontrolních doporučení?

- Důvod pro D: Žádný oficiální report není k dispozici, nicméně jsou některé dokumenty dostupné, například z jednání vlády.

---

<sup>20</sup> Zpráva o předběžném rozpočtu pro rok 2008, Kapitola 2 (pro rozpočtový rok 2009-2010): [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr08\\_chapter2\\_228.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr08_chapter2_228.pdf)

<sup>21</sup> Nejvyšší kontrolní úřad ve Velké Británii má k dispozici následující linku: [http://www.nao.org.uk/contact\\_us/whistleblowers.aspx](http://www.nao.org.uk/contact_us/whistleblowers.aspx)

<sup>22</sup> <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm74/7453/7453.pdf>

- Důvod pro A: Dobrou praxí jsou například zveřejňované informace<sup>23</sup> v USA, jež jsou vydávány formou pravidelného reportu, který obsahuje postup auditu a také zprávu o něm.

---

<sup>23</sup> Úřad pro vládní zodpovědnost v materiálu "Významné nedostatky ve vnitřním kontrolním systému, jež mají dopad na sestavení konsolidované účetní závěrky Spojených států," duben 2009:  
<http://www.gao.gov/new.items/d09387.pdf>