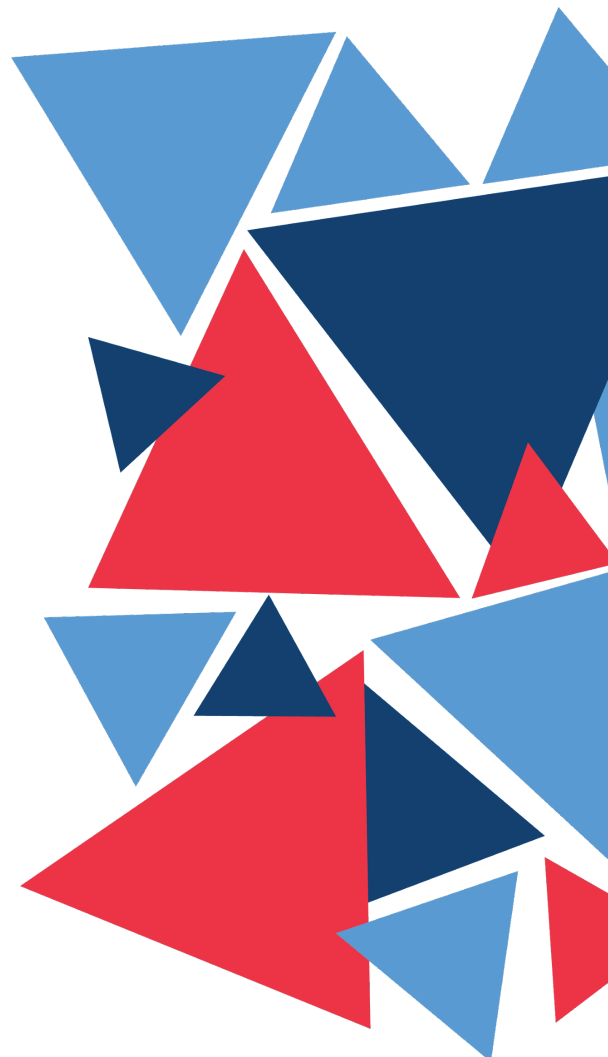




Moderní řízení veřejných financí v ČR

Aleš Bělohradský

České priority, z. ú.
www.ceskepriority.cz
Národní 339/11
110 00 Praha 1



*Dokument **Moderní řízení veřejných financí v ČR** prošel několika koly oponentury mezi zástupci veřejné správy, představiteli finančního sektoru i odborníky na veřejné finance z řad akademie. Děkujeme všem expertům, kteří se podíleli na oponentuře dokumentu a poskytli řadu cenných podnětů a připomínek. Materiál významně čerpá z komentářů, revizí a doplnění Oty Melchera, jemuž patří zvláštní poděkování.*

Verze 1.2
Duben 2022

Kontakt: Aleš Bělohradský, ales@ceskepriority.cz

Shrnutí

Efektivní řízení veřejných financí může výrazně podpořit schopnost vlády poskytovat kvalitní služby občanům a účelně směřovat zdroje k prioritním potřebám a cílům. **Řízení veřejných financí v ČR neodpovídá osvědčeným zahraničním standardům**, naráží na omezenou schopnost státní správy koncepčně, transparentně a dlouhodobě plánovat a zároveň vyhodnocovat výsledky příjmových a výdajových politik. V současné situaci, kdy veřejné finance čelí následkům pandemie COVID-19, je to obzvláště patrné: zásadně chybí nástroje, které by umožňovaly účelně a efektivně alokovat prostředky zaměřené na obnovu ekonomiky, případně nacházet cílená úsporná opatření. Dopady pandemie do veřejných rozpočtů zároveň stupňují tlak na řešení těchto dlouhodobě přehlížených nedostatků.

Modernizace řízení veřejných financí v ČR zavede procesy a nástroje, které posílí efektivitu veřejných politik, odpovědnost a transparentnost v rozhodování. Zavedení moderního řízení veřejných financí představuje nutnou podmínku **efektivně fungující státní správy** jako základu pro dlouhodobě udržitelný společenský a hospodářský rozvoj ČR.

Zahraníční praxe nabízí řadu [nástrojů řízení veřejných financí](#) (Public Finance Management) a zároveň zkušeností, jak přenést obecné koncepty do specifického prostředí. V souladu s mezinárodní praxí v oblasti řízení veřejných financí se tento materiál zaměřuje především na výdajovou stranu státního rozpočtu. Nástroje lze přitom dělit do několika úrovní dle jejich ambice. Základní úroveň představují nástroje zaměřené na fiskální udržitelnost, které jsou v pokročilých systémech doplněny nástroji pro účelnou alokaci veřejných prostředků a následně nástroji pro hodnocení efektivity plnění cílů výdajových politik.

[Stávající praxe řízení veřejných financí v ČR](#) se **primárně zaměřuje na hledisko fiskální udržitelnosti**. Činí tak především prostřednictvím pravidel fiskální disciplíny, které se však v české praxi navzdory svému obecnému záměru převážně orientují na krátkodobý časový horizont. Systém veřejných financí v ČR vykazuje veskrze účetní, tj. ryze technický přístup k výdajové stránce veřejných rozpočtů. Absence základních prvků moderního řízení veřejných financí v ČR brání koncepčnímu nastavení výdajových politik ve vztahu ke konkrétním cílům a znemožňuje účinné hodnocení jejich výstupů. Stávající systém rovněž rezignuje na stále rostoucí komplexnost společenských a hospodářských výzev a nutnou průřezovost výdajových politik napříč rozpočtovými kapitolami. Oslabuje tak schopnost prioritizace výdajových opatření vlády v návaznosti na její reformní snahy a úsilí a výrazně snižuje potenciál aktivní fiskální politiky.

Obecným záměrem dokumentu je přispět k posunu ČR v oblasti řízení veřejných financí blíže dobré mezinárodní praxi. Cílem je představit relevantní nástroje moderního řízení veřejných financí, upozornit na neuspokojivý stav praxe v ČR a vytvořit tak podklad pro seriózní diskusi o zavedení vybraných nástrojů v ČR. Mezi hlavní [navrhovaná opatření](#) patří **programové rozpočtování** s vhodně nastavenými výkonovými indikátory a **revize výdajů** jako standardní

součástí řízení veřejných financí. Dokument navrhuje konkrétní kroky k zavedení těchto nástrojů v ČR a popisuje hlavní procesní a institucionální souvislosti. Nutnými podmínkami úspěšného zavedení navržených nástrojů jsou jednak **politická vůle a shoda** na záměrech reformy, tj. očekávané výsledné podobě systému řízení výdajů, jednak významné **posílení analytických kapacit** ve státní správě.

Hlavní doporučení:

1. Zavést **programové rozpočtování** jako primární dimenzi při přípravě státního rozpočtu. K tomu je zapotřebí:
 - a. identifikovat hlavní výstupy výdajových politik státní správy, vytvořit „produktovou mapu“ a navrhnout programovou strukturu rozpočtu,
 - b. formulovat jednotlivé programy včetně průřezových programů (mezi resorty) a definovat příslušné výkonové indikátory,
 - c. revidovat současné programové financování, které neplní účel výkonově orientovaného rozpočtování.
2. Zavést **revize výdajů**, tedy nastavit pravidelný proces ex-post hodnocení účelnosti a efektivity výdajových politik a posílit tak orientaci na výsledky při rozhodování o veřejných politikách a regulaci v návaznosti na tvorbu rozpočtu. Revize výdajů by měly pokrýt celkové veřejné výdaje, nikoli pouze výdaje státního rozpočtu.
3. Posílit **závaznost střednědobého výhledu** státního rozpočtu a propojit výdajové programy s rozpočtovou strategií. Výdajové programy mají odpovídat víceletým rámcům, v nichž mají být průběžně vyhodnocovány.
4. **Vytvořit nadresortní pracoviště** (na Ministerstvu financí nebo Úřadu vlády) odpovědné za **koncepční plánování výdajových politik** a za transmissi strategických priorit do výdajových programů.
5. Posílit **analytické útvary** na ministerstvech tak, aby byly schopny provádět revize výdajů, a **vytvořit nadresortní útvar pro revize výdajů**, který bude jejich tvorbu koordinovat.
6. Revidovat **kompetenční zákon** a **pozici státních fondů** za účelem posílení autonomie správců rozpočtových kapitol a zároveň transparentnosti a principu odpovědnosti.

Úvod

Zdravé veřejné finance jsou klíčovou podmínkou pro fungující stát, v němž může vláda plnit své programové priority a zvyšovat tak blahobyt občanů. Na příslovečné „zdraví“ veřejných financí lze nahlížet přinejmenším ve třech rovinách ([IMF, 2013](#)). Zaprvé jsou **fiskálně udržitelné**, tedy nevedou ke strukturálním deficitům a k nadměrnému zadlužení. Zadruhé umožňují **účelnou alokaci veřejných prostředků** a dávají vládě dostatečný prostor k realizaci strukturálních politik a potřebných investic. A nakonec jsou natolik přehledné a koherentní, že umožňují vyhodnocovat **efektivitu** výdajových politik i daňových opatření s ohledem na jejich cíle a prioritizovat mezi nimi tak, aby byla zajištěna co nejvyšší „hodnota za peníze“.

V Česku se pozornost soustřeďuje především na fiskální udržitelnost, která v současné době představuje klíčový parametr hodnocení veřejných financí. S poukazem na stále relativně nízkou hodnotu státního dluhu pak lze považovat hospodaření státu za úspěšné, aniž by byla zohledněna hlediska účelnosti a efektivity řízení veřejných financí.

Veřejné finance zahrnují na centrální úrovni státní rozpočet a mimorozpočtové státní fondy, dále zdravotní pojišťovny a na nižších úrovních rozpočty územních samosprávných celků (krajů a obcí). **Státní rozpočet** je jedním ze základních politických nástrojů; plánem finančního hospodaření státu, který umožňuje zajišťovat ekonomické, sociální a politické funkce státu. Prostřednictvím rozpočtu vláda realizuje fiskální politiku a uskutečňuje své programové priority. Vláda rozhoduje o výdajích výhradně v rámci státního rozpočtu, zároveň však svými rozhodnutími ovlivňuje celý systém veřejných financí (tedy včetně územních samosprávných celků): na výdajové straně např. stanovením fiskálních pravidel, která se mohou týkat i územních rozpočtů, příjmy ovlivňuje skrze nastavení daní a transferů.¹

Fiskální politika nutně odráží politická hlediska vlády. Rozhodování vlády je však zároveň omezeno legislativním rámcem, jehož podoba je zásadním faktorem kvality veřejných financí. Pro tento rámec je v zahraničí užívaný termín **Public Finance Management (PFM)**, který v tomto dokumentu překládáme jako **řízení veřejných financí** (dále řízení VF). Zahrnuje veškeré institucionální, legislativní a procesní podmínky pro provádění fiskální politiky. Podoba řízení VF plní klíčovou roli při snaze zvyšovat efektivitu fiskální politiky nehlédě na to, jak je ideově zaměřena.

Předkládaný dokument se v souladu s literaturou věnuje především pravidlům, přístupům a nástrojům na výdajové straně státního rozpočtu.² Zároveň jsou však mnohé popisované nástroje relevantní i pro nižší úroveň vládních institucí a rovněž mají často uplatnění i na

¹ Nedávným příkladem může být zrušení superhrubé mzdy, které skrze rozpočtové určení daní výrazně snížilo rozpočtové příjmy územních samosprávných celků.

² Důraz na výdajovou stranu veřejných financí a na centrální vládní instituce není specifické omezení jen tohoto dokumentu. Stejný důraz platí pro koncept řízení VF obecně: „While PFM encompasses taxes and other government revenue, borrowing and debt management, its main focus is expenditure management, especially in the context of public budgeting.“ (Allen, et al., 2013)

příjmové straně veřejných rozpočtů. Například „revize výdajů“, které patří k nejčastěji využívaným nástrojům řízení VF, mohou vést k úsporným opatřením na příjmové, stejně jako na výdajové straně.

Zatímco v zahraničí získává oblast řízení VF dlouhodobě stále vyšší pozornost ([OECD, 2019b](#)), do ČR tato diskuse dosahuje jen velmi omezeně. V zavádění moderních nástrojů řízení VF tak ČR patří v rámci OECD k nejméně aktivním členům ([OECD, 2019a](#)). Stávající řízení VF v ČR je charakteristické omezenou schopností vyhodnocovat příjmové i výdajové politiky, a to jak kvůli dlouhodobě **chybějící orientaci na výsledky** (např. v rozpočtové dokumentaci zcela chybí jakékoli výkonové indikátory), tak kvůli **slabému propojení konkrétních politik s platnými vládními** (a nadnárodními) **strategiemi**³.

Tento nedostatek je doprovázen **dlouhodobě nízkou transparentností rozpočtového procesu**, jejímž důsledkem je oslabení dohledové funkce Poslanecké sněmovny a omezení schopnosti správců kapitol finančně plánovat (předvídat finanční toky). Situace se navíc v posledních letech zhoršuje, o čemž mimo jiné vypovídají výsledky pravidelného Open Budget Survey, v jehož posledním šetření autoři řadí ČR do kategorie zemí s nedostatečně transparentním rozpočtovým procesem ([OBS, 2020](#)).

Nedostatky řízení VF v ČR jsou v současné době umocněny **následky pandemie COVID-19**. Nepříznivé dopady pandemie jsou obecným fenoménem, přičemž ČR krátkodobě těží z relativně nízké úrovně zadlužení. Vysoký strukturální deficit však tuto pozici rychle zhoršuje. Má-li dojít k úspěšné obnově a posílení ekonomiky po současné krizi, bude potřeba zajistit skutečně strategické, efektivní a transparentní řízení VF.

Iniciativy zaměřené na zavedení výkonové orientace do rozpočtového procesu v ČR se objevují s různou mírou ambice už relativně dlouhou dobu. Snaha o změnu stávající praxe však naráží především na **absenci politické vůle** věnovat možným systémovým změnám v oblasti řízení VF patřičnou pozornost a rovněž na **rezistenci stávajících úřadů vůči změnám**. Na úrovni relevantních institucí jsou příčinami jednak omezené personální kapacity⁴ a zároveň chronicky nízká odpovědnost za výsledky. Větší důraz na hodnocení výsledků by přirozeně pracovníky ve vedoucích pozicích nutil hledat efektivnější řešení.

V [první části](#) dokument mapuje klíčové principy a nástroje moderního řízení VF, jak je můžeme sledovat ve vybraných zahraničních ekonomikách. V [druhé části](#) poté hodnotí současné řízení VF v ČR a identifikuje hlavní oblasti ke zlepšení v kontextu zahraniční dobré praxe. [Třetí část](#) představuje těžiště dokumentu, nabízí a rozpracovává konkrétní doporučení určená k širší diskusi.

³ Slabé propojení jednotlivých politik se strategiemi zmiňuje i analýza Ministerstva vnitra ([2011](#)).

⁴ Posílením analytických kapacit se České priority zabývají v jiných dokumentech, dostupných na webu [Informované vládnutí](#).

Nástroje řízení veřejných financí

Řízení VF (Public Finance Management) je velmi širokým pojmem zahrnujícím veškeré institucionální, legislativní a procesní podmínky, v rámci kterých vláda vykonává fiskální politiku. Centrálním (nikoli jediným) nástrojem fiskální politiky je státní rozpočet. Rámec řízení VF ovlivňuje podmínky, v jakých je státní rozpočet připravován, realizován a zpětně vyhodnocován. Dobře fungující rámec řízení VF umožňuje účinnou fiskální politiku.

Řízení VF sleduje tři klíčové cíle ([IMF, 2013](#))⁵:

- 1. Fiskální udržitelnost.** Základním cílem řízení VF je dosahovat dlouhodobě neutrální fiskální pozice a stabilní hodnoty dluhu a skrze ně zajišťovat jednak ekonomickou stabilitu, jednak dlouhodobou udržitelnost. Stěžejními principy jsou přitom střednědobé a proticyklické zaměření fiskální politiky. Mezi hlavní nástroje patří fiskální pravidla, střednědobé fiskální rámce, aktuální účetnictví a rozpočtování, analýzy fiskálních rizik včetně dlouhodobých projekcí a nezávislé kontrolní instituce.⁶
 - 2. Účelná alokace veřejných prostředků.** Účelná alokace znamená takové nastavení výdajových politik, které odpovídá strategickým záměrům vlády.⁷ Klíčovým parametrem je zde fiskální prostor. Nedostatečný fiskální prostor znamená značně omezené možnosti vlády sledovat skrze nastavení příjmových a výdajových politik či skrze investice své programové priority. Jde o typický nedostatek rozpočtování založeného přírůstkově (neboli „inkrementálně“), tedy na drobných úpravách předchozích rozpočtů, braných jako základ a rozpočtování s převážně položkovou strukturou (line-item budgeting), označovaného v českém prostředí jako „nabídkové“ rozpočtování.⁸
- Hlavními nástroji jsou zde střednědobé rozpočtové rámce, které mají zajišťovat dostatečný prostor pro realokaci výdajů, dále strategické plánování, programové rozpočtování, výkonové indikátory a významně též revize výdajů, tedy formalizované ex-post hodnocení výdajových politik, umožňující identifikaci potenciálních úspor.
- 3. Efektivita v dosahování cílů rozpočtových politik.**⁹ Vedle účelné alokace je zde kladen důraz na dosažení co možná nejlepších výsledků jednotlivých výdajů a výdajové politiky jako celku. Hlavním principem je v tomto případě rozpočtování zaměřené na výsledky

⁵ „Maintaining a sustainable fiscal position, effective allocation of resources, and efficient delivery of public goods and services“ ([IMF, 2013](#))

⁶ Všechny nástroje jsou podrobněji popsány v následujících podkapitolách.

⁷ Ačkoli jsou zde cíle řízení VF popisovány z pohledu centrální vlády, lze je obdobně formulovat i pro úroveň územních samosprávných celků.

⁸ Nabídkové rozpočtování je stavěno z pohledu institucí, zejm. rozpočtových kapitol, a jejich potřeb, zatímco „poptávkový přístup“ vychází v první řadě z identifikace potřeb obyvatel. Toto pojmosloví zavedl do českého prostředí Ochrana ([2007](#)). My se kloníme k překladu „položkové rozpočtování“, v němž je zachován důraz na využití druhového třídění jako primární rozpočtové klasifikace.

⁹ Podmínkou je přirozeně existence jasně formulovaných cílů ve strategických dokumentech.

(tzv. performance budgeting), v češtině občas označované jako cílově orientované rozpočtování. Cílem je tedy co nejvyšší 'hodnota za peníze' (value for money). Výkonové indikátory slouží nejen k hodnocení předchozích výdajů, ale významně též k formulaci budoucích rozpočtů. Mezi další nástroje patří revize výdajů zaměřené na úspory z efektivity, výkonové audity či střednědobé výkonové rámce.

Nástroje řízení VF navíc často sledují principy **transparentnosti**, která se sice promítá do všech zmíněných cílů, přesto má své opodstatnění ji diskutovat jako samostatný cíl. Transparentnost má být přitom zajištěna jak směrem k veřejnosti, tak rovněž uvnitř samotné státní správy a směrem k politické reprezentaci, zejména k zákonodárcům, kteří rozhodují o rozpočtových politikách.

Tab. 1: Přehled nástrojů řízení VF dle cílů

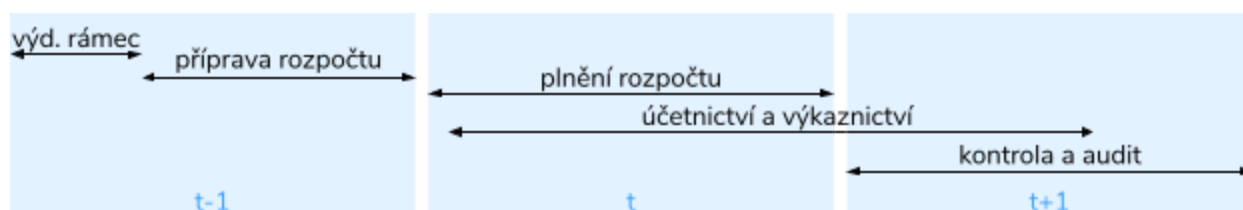
Výdajový rámec	Příprava rozpočtu	Plnění rozpočtu	Účetnictví a výkaznictví	Kontrola a audit
1. Fiskální udržitelnost				
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Fiskální pravidla</u> • <u>Střednědobý fisk. rámec (MTFF)</u> • <u>Analýzy fisk. rizik</u> • <u>Nezávislé makropredikce</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • Akruální rozpočtování • <u>Top-down rozpočtování</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Průběžné finanční kontroly</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Mezinárodní standardy</u> • <u>Akruální účetnictví</u> • <u>Konsolidace</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Zprávy kontrolního úřadu</u> • <u>Fiskální rada</u>
2. Účelná alokace veřejných prostředků				
<ul style="list-style-type: none"> • Střednědobý rozpočtový rámec (MTBF) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programové rozpočtování • Výkonové indikátory • Propojení se strategiemi 	<ul style="list-style-type: none"> • Výdaje dle prog. rozpočtování • Finanční kontrola zaměřená na účelnost • <u>Řízení likvidity</u> 		<ul style="list-style-type: none"> • Revize výdajů • Hodnocení výkon. indikátorů
3. Efektivita plnění cílů výdajových politik				
<ul style="list-style-type: none"> • Střednědobý výkonový rámec (MTPF) 	<ul style="list-style-type: none"> • Performance budgeting • Propojení výkon. indikátorů s rozpočtem 	<ul style="list-style-type: none"> • Výdaje dle perf. budgeting • Finanční kontrola zaměřená na 3E 		<ul style="list-style-type: none"> • Revize výdajů 2.0 • Výkonové audity
Transparentnost				
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Veřejné publikace</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • Přístupná komplexní rozpočtová dokumentace 	<ul style="list-style-type: none"> • Přehledný postup rozpočtových opatření 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Zpřístupnění dat</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • Prezentace výsledků výdajových politik

Pozn. Tabulka zachycuje nástroje dle IMF (2013) s doplněním dalších dle OECD (2015). Vertikální členění (v řádcích) odpovídá cílům řízení VF, horizontální členění (ve sloupcích) odpovídá přibližnému přiřazení k příslušné fázi rozpočtového cyklu. Podtržené nástroje jsou v ČR – alespoň formálně – zavedeny. Červeně zvýrazněné pak navrhujeme přednostně zavést.

V Tabulce 1 jsou uvedeny jednotlivé nástroje, tříděné jednak podle cíle (v řádcích) a zároveň podle přibližné příslušnosti k fázi rozpočtového cyklu (ve sloupcích). Rozpočtový cyklus je pojat širěji se zahrnutím i ex-post fází týkajících se účetní a statistické evidence, kontroly a hodnocení. Obecně rozlišujeme pět fází rozpočtového cyklu:

- a. **stanovení výdajového rámce**, tedy stanovení pravidel, podle kterých může být následně sestaven rozpočet (resp. rozpočty),
- b. **příprava rozpočtu** na všech úrovních státní správy,
- c. **plnění rozpočtu**, realizace výdajů včetně průběžných kontrol,
- d. **účetnictví a výkaznictví**,
- e. **kontrola a audit**, tedy kontrola ex-post včetně hodnocení výsledků výdajových politik.

Obr. 1: Přibližná časová následnost fází rozpočtového cyklu



Pozn.: Časové rozpětí plnění rozpočtu se nutně liší mezi rozpočty založenými na hotovostní a akruální bázi. Je-li využita akruální metodika, k danému rozpočtu patří hotovostní operace i mimo rok t .

Pro daný rozpočet tyto fáze následují jedna po druhé (s výjimkou účetnictví, které je vedeno souběžně), ve skutečnosti však probíhá více fází současně, neboť jsou vztaženy k rozpočtům za odlišná období: zatímco probíhá plnění současného rozpočtu, je vyhodnocován předcházející rozpočet a připravován rozpočet následující.

Řazení cílů v Tabulce 1 lze interpretovat hierarchicky. Představují tři úrovně vyspělosti systémů řízení VF. Vyspělejší systémy přibírají k cílům nižšího řádu cíle pokročilejší. V tomto smyslu lze tedy vidět hierarchii i mezi jednotlivými nástroji: od nástrojů zaměřených na fiskální udržitelnost po nástroje zohledňující efektivitu. Transparentnost, jako další cíl, však stojí mimo tuto hierarchii, respektive měla by být součástí všech úrovní.

Střednědobé výdajové rámce

Střednědobé výdajové rámce (Medium-Term Expenditure Framework, MTEF)¹⁰ jsou obecným pojmenováním pro sadu nástrojů a pravidel, s jejichž pomocí jsou připravovány rozpočty. V první řadě **rámují** veřejné výdaje, tedy nastavují výdajové limity na základě předem daných omezení a fiskálních pravidel. Z principu se tak jedná o tzv. „top-down“ přístup. Mohou se týkat pouze centrální vlády, nebo i rozpočtů místních samospráv. Z druhé jde o **střednědobý** pohled. Zahrnují tedy nejen rok, pro který je připravován rozpočet, ale přinejmenším ještě dva následující. Výhled na další roky bývá méně závazný, nicméně jistá míra závaznosti je nutná,

¹⁰ Označení se může lišit, např. Evropská komise používá jako obecný termín nikoli výdajové, ale rozpočtové rámce (Sherwood, 2015). V tomto dokumentu se však přidržujeme dělení používaného IMF a Světovou bankou, v němž jsou obecným termínem výdajové rámce (WB, 2013).

pokud má být střednědobý pohled relevantní. Zásadně se však výdajové rámce uvedené v Tabulce 1 v rámci jednotlivých cílů liší mírou **propojení „top-down“ přístupu s přístupem „bottom-up“**, neboli mírou, v jaké výdajové rámce pracují s potřebami financování jednotlivých politik na základě posouzení jejich priority, účelnosti a efektivity. V tomto světle lze popsat tři úrovně výdajových rámců (odpovídající třem úrovním cílů řízení VF):

1. **Střednědobé fiskální rámce** (Medium-Term Fiscal Framework, MTFF) se soustředí primárně na fiskální disciplínu (udržitelnost) a nezohledňují „bottom-up“ potřeby rozpočtových kapitol. Zastřešují rozpočtované výdaje agregátně, a to za celý veřejný sektor, anebo na úrovni jednotlivých úřadů. Jsou dobře použitelné i v případě položkových (line-item) rozpočtů. Vychází z předpokládaných agregátních příjmů a stanoveného rozpočtového cíle (povolené výše nominálního deficitu).
2. **Střednědobé rozpočtové rámce** (Medium-Term Budgetary Framework, MTBF) jdou o krok dále a zohledňují navíc finanční potřeby jednotlivých resortů k naplňování strategických cílů a programových priorit vlády v jejich působnosti. Tento typ výdajového rámce bývá úzce propojen s „programovým rozpočtováním“ (viz [níže](#)), které umožňuje nastavení výdajových limitů pro konkrétní cíle či programy. Jedná se o nástroj posilující účelnost a možnost realokace.
3. **Střednědobé výkonové rámce** (Medium-Term Performance Framework, MTPF) jsou pokročilým stupněm rozpočtových rámců (viz Box 1). Oproti předchozím umožňují důkladně zohledňovat informace o výsledcích výdajových programů. Ex-post hodnocení účinnosti výdajových politik přitom mohou být jejich prostřednictvím využity pro formulaci následujících rozpočtů. Důraz na výsledky řadí tento typ rámce jednoznačně do oblasti efektivity a hodnoty za peníze.

Box 1: Výdajové rámce v Dánsku

Dánský střednědobý výdajový rámec je označován jako výkonový ([WB, 2013](#)) a patří k nejlépe hodnoceným výdajovým rámcům v EU ([Sherwood, 2015](#)). Má podobu agregátního výdajového stropu (zvláště pro státní, regionální a municipální úrovně) formulovaného vždy na čtyřleté období v nominálních hodnotách. Výdajový strop v první řadě splňuje fiskální pravidlo týkající se strukturálního deficitu (v současnosti jde o maximální strukturální deficit ve výši 0,5 % HDP, ale probíhají diskuze o jeho navýšení na 1 % HDP). Výdajové stropy pro jednotlivá ministerstva nejsou stanoveny, záměrně je zde ponechán prostor pro redistribuci kvůli programovým prioritám.

Střednědobý rozměr výdajového rámce je zaručen především jeho neměnností během čtyřletého období. Zvýšit se může pouze v situacích, kdy je schválenou reformou vytvořen dodatečný zdroj financování (tedy když dochází k výraznému nárůstu příjmů). Dojde-li v některém roce k přečerpání, musí být v dalším roce rozpočet o stejnou částku zkrácen. Vedle tohoto čtyřletého rámce ministerstvo financí uzavírá s některými strategickými resorty víceleté (obvykle čtyřleté) dohody zajišťující značnou část financování na toto období. Dohody mají stanové cíle, které jsou průběžně

vyhodnocovány. Na konci tohoto období musí příslušné ministerstvo vyjednat novou dohodu.

Klíčovým aspektem dánského výdajového rámce je sledování fiskálního prostoru, definovaného jako disponibilní prostředky (tedy ne na úkor deficitu), které může vláda využívat pro plnění programových priorit. Ministerstvo financí zodpovídá za rozšiřování fiskálního prostoru v rámci čtyřletého období výdajového rámce, čehož dosahuje primárně třemi prostředky: 1. operativní náklady jsou plošně kráceny o 2 % oproti předchozímu roku, 2. ve spolupráci se strukturálními ministerstvy provádí průběžné revize výdajů, 3. v odůvodněných případech navrhuje přímé škrtky i mimo revize výdajů.

Nástroje zaměřené na fiskální udržitelnost (1. úroveň řízení veř. financí)

Součástí výše popsaného **střednědobého fiskálního rámce** (MTFF) jsou zejména **fiskální pravidla**, která mohou stanovovat maximální výši výdajů, příjmů, deficitu, dluhu, apod. ([IMF, 2017](#)). MTFF mohou být agregátní pro celý sektor vládních institucí, v takovém případě však zpravidla nemají závaznou podobu. MTFF pro státní rozpočet¹¹ již závazný být může, podobně je tomu i v případě rámce pro rozpočty místních samospráv. Pro stanovení fiskálního rámce jsou zároveň stěžejní spolehlivé makroekonomické predikce včetně **analýzy fiskálních rizik**, a to i v dlouhodobém horizontu (tedy především rizik spojených s náklady souvisejícími se stárnutím obyvatelstva). Pro zvýšení důvěryhodnosti makroekonomických predikcí je rovněž zavedenou dobrou praxí ustavení tzv. **fiskální rady** ([von Trapp & Nicol, 2017](#)), tedy nezávislého orgánu, složeného z externích odborníků, který kontroluje objektivitu makroekonomických predikcí.

Pro udržitelnost a fiskální disciplínu je klíčovým prvkem **spolehlivý a komplexní systém účetnictví, výkaznictví a ex-post kontroly**. V oblasti účetnictví patří k dobré praxi zejména mezinárodní standardy, v prostředí EU především standardy ESA (a v posledních letech též IPSAS/EPAS¹²), které přináší princip **akruálního účetnictví**. Akruální princip oproti hotovostní metodice mnohem důkladněji zohledňuje stav majetku a závazků a přináší tak ucelenější pohled na finanční situaci státu. Dalším krokem může být zavedení **akruálního principu i do rozpočtování**, přičemž musí jít o doplnění hotovostního pohledu, tedy např. zahrnutí podmíněných závazků, či depreciace majetku¹³. V roce 2016 měly 4/5 zemí OECD zavedené akruální účetnictví a zhruba 1/3 zemí OECD zároveň využívala akruální princip při rozpočtování ([OECD, 2017](#)). V oblasti kontroly je pak klíčový **nezávislý kontrolní úřad**, který provádí kontroly výdajových politik zejména z hlediska hospodárnosti.

¹¹ Takový rámec bývá označován jako „rozpočtový“, což může vést k záměně s MTBF, zařazenému do další úrovně řízení VF.

¹² K transformaci ESA k EPAS viz např. [Jones & Caruana \(2015\)](#)

¹³ Závěry diskuse o zavádění akruálního rozpočtování nevyznívají jednoznačně ve prospěch tohoto nástroje, v případě méně pokročilých systémů řízení VF mohou dokonce převažovat nevýhody. Podrobněji k výhodám a nevýhodám hotovostního a akruálního rozpočtování viz např. [van Helden & Reichard \(2018\)](#).

Nástroje zaměřené na účelnou alokaci (2. úroveň řízení VF)

Ústředním nástrojem této úrovně řízení veřejných výdajů je tzv. **programové rozpočtování**, které zavádí členění rozpočtu na programy s jasně stanovenými kvantitativními i kvalitativními cíli. Nejedná se jen o další dodatečnou klasifikaci rozpočtu, ale o jeho primární zobrazení, které vedle typu vstupu (mzdy, transfery, nákup materiálu) zdůrazňuje i jasně definované výstupy výdajové politiky (v podobě výsledných služeb a produktů). Hlavním záměrem je zde zřetelné propojení výdajů s jejich očekávaným efektem, přičemž jejich vyhodnocení lze následně využít při (re)prioritizaci výdajů (viz Box 2).

Box 2: Programové rozpočtování a výkonové indikátory v Rakousku

V letech 2009 a 2013 došlo v Rakousku k provedení dvou významných reforem rozpočtování ([Steger, 2010](#); [OECD, 2018](#)). První vlna mimo jiné zavedla střednědobé výdajové rámce a zvýšila autonomii rozhodování o výdajích jednotlivých ministerstev. Druhá vlna v roce 2013 výrazným způsobem změnila strukturu rozpočtu, zavedla výkonové indikátory a přinesla další technické změny (zejména akruální rozpočtování).

Současný federální rozpočet Rakouska se dělí na 5 hlavních rubrik (Rubriken) a dále na 35 kapitol (Untergliederung). Každá z těchto kapitol má 1-5 tzv. globálních rozpočtů (Globalbudgets), kterých je dohromady 68, se závaznými stropy danými střednědobým rozpočtovým rámcem. Ty se dále dělí na tzv. detailní rozpočty (Detailbudgets) s doporučenými, nikoli závaznými stropy.

Vedle samotného členění federálního rozpočtu jsou klíčovými prvky revidovaná podoba rozpočtové dokumentace a posílení role cílů a výkonových indikátorů. V rozpočtové dokumentaci ([BMF, 2020](#)) má každá výdajová kapitola stručně formulovaný hlavní záměr a dále 1-5 cílů, přičemž pro každý cíl jsou zodpovězeny tři otázky: 1. Proč právě tento cíl? 2. Jakým způsobem jej bude dosahováno? 3. Co musí být splněno pro jeho dosažení? Pro možnost zodpovězení třetí otázky jsou pro každý cíl definovány výkonové indikátory, tedy konkrétní metriky pro hodnocení dopadů. U každého indikátoru je popsán dosavadní vývoj a stanovené cílové hodnoty pro následující dva roky.

Pro příklad lze uvést kapitolu „Práce“, která patří do rubriky „Zaměstnanost, sociální služby, zdraví a rodina“. Má dva globální rozpočty: vedle trhu práce je samostatný rozpočet stanoven pro inspektorát práce. Cíle rozpočtů jsou však společné:

1. ochrana zdraví a bezpečnosti zaměstnanců,
2. podpora uplatnění zaměstnanců 50+ na trhu práce,
3. podpora integrace mladých lidí na trhu práce a snížení nezaměstnanosti mladých,
4. zvýšení participace na trhu práce a snížení nezaměstnanosti,
5. podpora uplatnění žen a osob vracejících se na trh práce.

Každý z těchto cílů má v rozpočtové dokumentaci zodpovězené otázky formulované výše včetně stanovení výkonových indikátorů a jejich požadovaných hodnot. Poslední cíl,

týkající se uplatnění žen na trhu práce, například užívá metriky zaměstnanosti žen ve věku 15-64 let a zaměstnanosti a nezaměstnanosti žen ve věku 25-44 let.

Programové rozpočtování nemusí (zejména v první fázi implementace) zahrnovat celý rozpočet, je možné jej zavést jen ve vybraných rozpočtových kapitolách¹⁴. Ideálním stavem je však implementace tohoto nástroje v celé šíři veřejných výdajů. Pouze v takovém případě je možné koncepčně řídit průřezové programy, jejichž jednotlivé části spadají do gescí různých resortů.

Součástí programů bývají i indikátory plnění, tzv. **výkonové indikátory** (performance indicators), které pomáhají efekty výdajových politik zpětně hodnotit. Programy mohou být dále děleny na podprogramy. Na úrovni jednotlivých ministerstev zpravidla dochází k realizaci 5–15 programů ([Robinson, 2007](#)). Propojení rozpočtu s předpokládanými výsledky a indikátory jejich plnění je zároveň nutnou podmínkou pro tzv. performance budgeting (viz níže).¹⁵

Programové členění rovněž usnadňuje **propojení rozpočtu s existujícími strategiemi** (na národní nebo nadnárodní úrovni) neboť formulace programů je navázána na předem dané strategické záměry. V klasickém odvětvovém, natožpak v položkovém (druhovém) členění, je možnost propojení se strategiemi výrazně omezena, jednotlivé položky zde totiž mohou pokrývat výdaje s různým zacílením.¹⁶

Vedle programového rozpočtování a formulace výkonových indikátorů jsou klíčovým nástrojem zaměřeným na účelnou alokaci výdajů tzv. **revize výdajů** (spending reviews). Jedná se o analytický nástroj pro ex-post hodnocení výdajů v určité výdajové oblasti či programu (viz Box 3). Nejde přitom jen o kontrolu hospodaření, ale o komplexní zhodnocení odpovídající principu 3E (economy, effectiveness, efficiency), tedy hlediskům hospodárnosti, účelnosti a efektivity. Nutným předpokladem revizí výdajů jsou proto jasně identifikované cíle výdajových politik. Výsledkem jsou doporučení k úsporným opatřením a/nebo k redistribuci prostředků ve prospěch výdajových politik, které vykazují relativně vyšší přidanou hodnotu.

Revize výdajů jsou samostatným nástrojem a nevážou se nutně k aplikaci programového rozpočtování. Není-li zavedeno programové rozpočtování, revize výdajů bývají zaměřené na jednotlivé resorty. V takovém případě je velmi obtížné hodnotit průřezová témata (např. digitalizace státní správy), zároveň je výrazně omezena možnost posuzovat úspěšnost výdajových politik v důsledku absence jasně stanovených cílů.

¹⁴ International Budget Partnership například takto mapuje programové rozpočty v oblasti zdraví ([IBP, 2018](#)).

¹⁵ Výkonové indikátory zároveň nelze se stejnou vypovídací hodnotou formulovat pro všechny výdajové oblasti. Přecenění výdajových indikátorů může naopak v některých oblastech vést k pokřiveným motivacím a tedy bránit efektivnímu vynakládání veřejných prostředků (viz např. [Muller, 2018](#)).

¹⁶ Praktickým příkladem propojení rozpočtu se strategiemi může být mezinárodní iniciativa týkající se udržitelných rozvojových cílů OSN (SDGs), tzv. SDG Budgeting, která se týká více než 20 zemí ([Hege & Brimont, 2018](#)). Jde o navázání jednotlivých strategických cílů na výdajové programy.

Pokud je programové rozpočtování zavedeno, revize výdajů probíhají zpravidla po jednotlivých programech, neboť u nich jsou z principu stanoveny cíle i indikátory plnění. Zároveň se však obvykle neomezují pouze na předem stanovené indikátory (jejich vyhodnocování je součástí samotného programového rozpočtování), ale zahrnují i širší kontext.

Box 3: Revize výdajů v Kanadě zaměřené na úspory

V Kanadě proběhly od roku 1994 tři vlny rozsáhlých revizí výdajů. První se uskutečnila v reakci na vysoké vládní deficity (až 9,2 % HDP v roce 1992), přičemž bylo nutné seřadit vládní politiky podle priorit a identifikovat několik programů k následným výrazným redukčním. Revize se zaměřovaly na jednotlivé výdajové programy (nazývaly se proto „programové revize“) a prováděla je samotná ministerstva. Ressorty měly předem stanovené požadované míry úspor - např. 50 % výdajů v případě dopravy, v ostatních resortech mezi 15 a 25 % ([Shaw, 2016](#)). Dodnes je tento příklad uváděn jako úspěšné řešení vysokého strukturálního deficitu.

V letech 2007-2011 byly zavedeny tzv. „strategické revize“, jejichž cílem nebyly v první řadě úspory, ale realokace prostředků směrem k prioritním programům. Finanční krize však uvrhla veřejné finance zpět do vysokých schodků a vyvolala potřebu dalšího kola široké revize výdajů zaměřené na úspory. „Strategická a operativní revize“, jak byla iniciativa označena, proběhla během roku 2011, byla zaměřena prioritně na operativní náklady v programech zahrnujících přibližně 10 % celkových veřejných výdajů. Každé ministerstvo připravilo dva scénáře úsporných opatření: pro případ 5% a 10% škrtnů. Výsledkem byly úspory ve výši 6,9 % výdajů daných programů ([van Nispen, 2015](#)).

Nástroje zaměřené na efektivitu plnění cílů rozpočtových politik (3. úroveň řízení VF)

Nejvyšší úroveň řízení VF charakterizuje tzv. **performance budgeting**. Oproti předchozí úrovni nepřináší žádné nové nástroje (klíčovým nástrojem nadále zůstává programové rozpočtování), představuje však mnohem důslednější a systematické zohlednění výsledků (outcomes) výdajových politik v procesu rozpočtování.¹⁷ Základními stavebními pilíři jsou:

1. **Definice cílů výdajových politik a příslušných indikátorů plnění.** Tento požadavek je naplněn, jsou-li implementovány nástroje zaměřené na účelnost, zejména programové rozpočtování s výkonovými indikátory.
2. **Navázání rozpočtového procesu na výsledky v předchozích obdobích.** Programové rozpočtování samo o sobě nezaručuje zpětnou vazbu mezi sledovanými výsledky výdajových politik a přípravou rozpočtu. K tomuto provázání musí být procesně nastaven způsob, jakým mají být výsledky (výkonové indikátory) vyhodnoceny a jakým mají být reflektovány v přípravě následného rozpočtu, tedy mj. stanoven úřad, který za

¹⁷ Nutno podotknout, že OECD ([2019b](#)) pojímá performance budgeting širěji, rozlišuje čtyři stupně, přičemž až třetí a čtvrtý stupeň (managerial PB / direct PB) odpovídá úrovni, kterou popisujeme na tomto stupni řízení VF.

tento přenos odpovídá. Kromě průběžného vyhodnocování plnění programů lze využít rovněž pravidelných revizí výdajů, jejichž výsledkem jsou konkrétní doporučení úsporných a/nebo redistribučních opatření.

- 3. Zajištění adekvátní institucionální struktury** včetně vyšší autonomie jednotlivých ministerstev při rozhodování o výdajích. Jedním ze základních prvků této úrovně řízení veřejných financí je silný důraz na „bottom-up“ přístup při rozpočtování. Tento přístup poskytuje relativně široký prostor pro redistribuci prostředků uvnitř rozpočtových kapitol v předem daných mantinelech rozpočtového rámce. Vyžaduje proto adekvátní analytické zázemí uvnitř každého resortu a rovněž existenci nezávislého útvaru s jasným mandátem zaměřeného na analýzu veřejných financí, provádění pravidelných revizí výdajů a tvorbu závazných podkladů pro sestavování rozpočtu.¹⁸

Jak vyplývá z výše uvedených bodů, ex-post hodnocení výdajových politik pomocí výkonových indikátorů může vstupovat do rozpočtového procesu skrze zpětnovazební mechanismy. Mezi ně patří zejména formulace **střednědobých výkonových rámců** (viz výše), které mohou nastavovat výdajové limity v závislosti na vykazovaných výsledcích.

Výdajová pravidla odvozená z výkonových indikátorů se mohou týkat i specifických hledisek, která vláda určí jako prioritní a která se mají zohledňovat v přípravě dílčích rozpočtů. Častými příklady jsou pravidla v podobě ukazatelů zaměřených na plnění environmentálních cílů, tzv. **„green budgeting“**, nebo zaměřených na snížení nerovností mezi muži a ženami, tzv. **„gender budgeting“**. Jde tedy o zohlednění obecnějšího narativu v cílech jednotlivých výdajových oblastí.

Nástroj **revize výdajů** má v případě rozpočtování zohledňujícím výsledky výdajových politik mnohem větší potenciál. Vedle identifikace úsporných opatření (popsáno výše) je možné jeho zaměření posunout ke kontrole efektivity, podobně jako je tomu v případě **auditů výkonosti**. Pro takto vymezené revize výdajů používáme termín **revize výdajů 2.0** (viz Box 4).

¹⁸ Existuje více typů takových institucí v závislosti na vymezení pravomocí, institucionálním ukotvením atd.: 1) Nezávislé fiskální instituce (Independent Fiscal Institutions, IFI), což jsou nejčastěji fiskální rady (u nás NRR), ale mohou to být i parlamentní rozpočtové služby (např. v Itálii) či nejvyšší kontrolní úřady (např. ve Finsku). 2) Parlamentní rozpočtové služby (PBO v Rakousku, PBO v Kanadě), u nás v menším Parlamentní institut, který však postrádá mandát, kapacitní a procesní podmínky k zajištění koncepčních analytických vstupů do rozpočtového procesu. 3) Analytické útvary ve struktuře státní správy, buď pod ministerstvem financí (např. ÚHP na Slovensku či CPB v Nizozemsku), nebo jako vládní analytické útvary (Productivity Commissions v Austrálii a na Novém Zélandu), v obou případech s garantovanou, často legislativně zajištěnou nezávislostí. Každý z těchto typů institucí má své specifické zaměření. Velmi zjednodušeně ovšem tyto tři typy institucí korespondují se třemi úrovněmi řízení VF: fiskální rady se zaměřují převážně na udržitelnost, zatímco pro sledování hodnoty za peníze slouží specifické analytické útvary.

Box 4: Hodnota za peníze a revize výdajů na Slovensku

Pod Ministerstvem financí SR byl v roce 2016 založen Útvar hodnoty za peníze (ÚHP), mezi jehož hlavní úkoly patří provádění revizí výdajů. Mezi lety 2016 a 2020 jich bylo dokončeno čtrnáct, přičemž mezi největší revidované oblasti patřilo zdravotnictví, zaměstnanost a mzdy ve veřejném sektoru, školství, trh práce a sociální politiky a vnitro. Dohromady prošlo revizí během čtyř let cca 59 % objemu veřejných výdajů ([Jansen et al., 2020](#)).

Každá revize nabízí nejen návrhy úsporných opatření s vyčíslením potenciálních úspor v následujících letech, ale i návrhy opatření vedoucích k dosažení vyšší hodnoty (za peníze), která naopak představují dodatečné náklady. Navrhovaná opatření pro hodnotu přitom v souhrnu výrazně převyšují navrhovaná opatření pro úspory. Cílem revizí výdajů na Slovensku je tedy jak identifikace úspor, tak i zvýšení dopadů sledovaných politik.

Od roku 2017 na Slovensku rovněž funguje pod úřadem vlády Implementačná jednotka, jejímž výhradním cílem je sledovat a podporovat plnění opatření vyplývajících z revizí výdajů. Implementačná jednotka vydává implementační zprávy, které jsou součástí rozpočtové dokumentace. Z implementačních zpráv mj. vyplývá, že dosahované úspory prozatím výrazně zaostávají za plánem ([Implementačná jednotka, 2020](#)) s výjimkou zdravotnictví, kde bylo k roku 2019 úspěšně realizováno 106 ze 165 mil. Eur plánovaných úspor.

Dalším elementem řízení VF na Slovensku je i [zákon č. 523/2004 Z. z.](#), o rozpočtových pravidlech, který ukládá každé vládě zajistit ve čtyřletém období (odpovídajícím standardnímu politickému cyklu) revize výdajů v rozsahu alespoň poloviny veřejných výdajů. Výstupy revizí výdajů se zároveň propisují do strategických materiálů a jsou součástí rozpočtové dokumentace. Rozšíření rozpočtové dokumentace o revize výdajů a implementační zprávy je prvním krokem plánovaného napojení revizí výdajů na rozpočtový proces ([IMF, 2020](#)).

Stávající praxe řízení veřejných financí v ČR

Stávající rámec řízení VF v ČR v současné chvíli odpovídá [první úrovni řízení VF](#) podle předchozí kapitoly, jedná se tak o soubor pravidel a nástrojů zaměřených na udržitelnost a fiskální disciplínu. Klíčové prvky systému jsou uvedeny v [Zákoně č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti](#), v první řadě jde o závazné numerické **výdajové pravidlo**, které stanovuje střednědobý fiskální rámec pro přípravu rozpočtu (tzv. **výdajový rámec**).¹⁹ Zákon rovněž zřídil dva nezávislé orgány, Výbor pro rozpočtové prognózy, jehož základním úkolem je nezávislé posouzení objektivitu makroekonomických predikcí, a Národní rozpočtovou radu (NRR), jejímž posláním je vyhodnocovat dodržování pravidel rozpočtové odpovědnosti ze strany vládních institucí. Jakkoli byl tento zákon důležitým krokem k posílení fiskální disciplíny, jeho význam oslabuje skutečnost, že se nejedná o ústavní zákon, a lze ho tedy relativně snadno měnit a doplňovat (především pak v situacích, kdy by mohl vládu ve výdajích omezovat).

V publikaci Světové banky ([WB, 2013](#)) byla ČR klasifikována jako země s existujícím střednědobým rozpočtovým rámcem (MTBF). Přihlédneme-li však ke [klasifikaci výdajových rámců](#) a charakteristikám současného systému v ČR (převažující agregátní pohled, absence programového rozpočtování a čistá položková struktura rozpočtu), je patrné, že ČR spadá do nejnižší kategorie zemí s MTFF. Formálně vzato lze v ČR identifikovat několik prvků vyšší úrovně rámců MTBF (Ministerstvo financí vydává Rozpočtovou strategii, rozpočtové kapitoly připravují vlastní rozpočty podle stanoveného výdajového rámce), avšak role Ministerstva financí a centrální „top-down“ přístup reálně převažují nad rolí rozpočtových kapitol a jejich možnostmi prioritizace v nastavení vlastních rozpočtů. **Střednědobé výhledy** jsou spíše formálním cvičením, než že by se podle nich opravdu připravovaly rozpočty. Konzistence mezi rozpočtem a předchozími střednědobými výhledy není žádným způsobem zajištěna.

Situace kolem programového rozpočtování je v ČR poněkud nepřehledná. [Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě](#), ve znění pozdějších předpisů, rozlišuje 12 různých třídění příjmů a výdajů v rozpočtech všech úrovní státní správy. Třemi základními hledisky jsou třídění odpovědnostní (dle rozpočtových kapitol), druhové (dle jednotlivých položek) a odvětvové (dle paragrafů, nazývané též „funkční“). Mezi dalšími je i třídění programové, které v současnosti odpovídá systémům EDS/SMVS (Evidenční dotační systém a Správa majetku ve vlastnictví státu). Tyto systémy tvoří tzv. „**programové financování**“, které je však velmi odlišné od konceptu programového rozpočtování popsaného [výše](#) a prakticky s ním vůbec nesouvisí.²⁰

¹⁹ Výdajový rámec státního rozpočtu předkládá MFČR v Rozpočtové strategii sektoru veřejných institucí.

²⁰ „Programové financování“ (EDS/SMVS) je od běžné praxe programového rozpočtování výrazně vzdáleno. EDS/SMVS obsahuje přes 200 programů, které se zaměřují výhradně na „pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku“ ([Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech](#)). Oproti tomu programové rozpočtování zahrnuje veškeré výdaje státního rozpočtu, které člení do obsahově logických celků (viz [výše](#)). Čisté zaměření programů na investice bylo zavedeno úpravou Zákona o rozpočtových pravidlech účinnou od roku 2013. Změnou účinnou k 1. 1. 2022 budou nicméně znovu součástí programů i neinvestiční výdaje. Podrobný popis a zhodnocení současného „programového financování“ poskytl NKÚ v rámci kontrolní akce [15/31](#), v níž poukazuje na převažující formalismus a nízkou vypovídací schopnost výkonových indikátorů.

Od roku 2013 je jedním z důležitých nástrojů řízení VF tzv. **Státní pokladna**.²¹ Jedná se o IT nástroj, který v rámci plnění státního rozpočtu podporuje centralizaci příjmů, řízení výdajů a řízení likvidity. Jako datová základna zároveň plní podpůrnou roli při přípravě rozpočtu a díky zahrnutí účetních dat napomáhá i při sestavování národního účetnictví a výkaznictví. Související Monitor státní pokladny je otevřená datová platforma, která zvyšuje dostupnost a transparentnost rozpočtových a účetních dat nejen napříč státní správou, ale i pro širokou veřejnost.

V oblasti národního **účetnictví a výkaznictví** patří ČR k zemím využívajícím principy a postupy srovnatelné s vyspělými ekonomikami. Český statistický úřad postupně implementuje standardy IPSAS/EPAS a dlouhodobě posiluje aktuální hledisko. V oblasti **ex-post kontroly** plní svou roli Nejvyšší kontrolní úřad. Kromě důležitých kontrolních zpráv provádí NKÚ rovněž **výkonové audity**, v kterých se zaměřuje na kvantitativní i kvalitativní výsledky vládních politik.

Hlavní nedostatky současného řízení VF v ČR

V porovnání s přístupem v ČR se zahraniční praxe mnohem více orientuje na pokročilejší úroveň řízení VF, tedy principy účelné alokace a efektivity. V současné době nejsou tyto principy v ČR využívány, popř. jsou aplikovány pouze částečně a převážně formálně. Hlavní nedostatky současného řízení VF v ČR lze shrnout v šesti bodech:

1. **Zajištění fiskální udržitelnosti znesnadňuje nevhodné ukotvení fiskálních pravidel, nefunkční střednědobé rozpočtování a nedostatečná pozice Národní rozpočtové rady.** ČR sice zavedla odpovídající nástroje, jako jsou fiskální pravidla a střednědobý výhled státního rozpočtu a ustavila fiskální radu (NRR), implementace uvedených nástrojů a jejich využití v praxi však neodpovídá původnímu záměru. Ze zkušenosti z nedávného lock-downu vyplývá nutnost revize stávajícího výdajového pravidla, a to hned v několika ohledech: 1) reformulace únikové klauzule, 2) změna pozice zákona o rozpočtové odpovědnosti jako ústavního zákona, 3) revize navázání pravidla na odhad strukturálního salda, tedy na koncept, který obecně není vhodný pro nastavování budoucích politik²².

Stávající využití nástroje střednědobého výhledu státního rozpočtu má v současné době velmi omezenou praktickou hodnotu. Dlouhodobé výhledy pak nejsou do rozpočtové politiky zahrnovány vůbec. Přitom podcenění nepříznivých dopadů stárnutí populace na fiskální udržitelnost po roce 2030 představuje zásadní riziko, na které upozorňuje nejen NRR, ale v relevantních publikacích i MF ČR. Závěry NRR jsou stejně jako zprávy Evropské komise či OECD vládou jen formálně brány na vědomí. Chybí kultura rozhodování, v níž by tyto zprávy plnily podstatnější funkci.

²¹ Přesněji Integrovaný informační systém Státní pokladny (IISSP).

²² Tento postup sice vyplývá z pravidel EU, to ale neznamená, že jej není možné prověřovat.

2. **Přístup k řízení VF v ČR postrádá hlediska účelnosti a efektivity.**²³ V [Zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě](#), je sice zakotvený princip 3E, který kromě hospodárnosti (economy) vyžaduje sledovat i hlediska účelnosti (effectiveness) a efektivity (efficiency), ve skutečném rozhodování o výdajích bývají však zohledněna zřídka a pouze velmi formálně. Státní pokladna je účinným nástrojem pro řízení výdajů (likvidity) z hlediska formálních pravidel, nikoli však z hlediska plnění cílů. Současný způsob rozpočtování tak lze označit za přístup zaměřený primárně na vstupy (input oriented), zatímco dobrou praxí v zahraničí je orientace především na výsledky (outcomes), resp. na 'hodnotu za peníze' (value for money).

Hlavní pozornost ve státním rozpočtu ČR je zaměřena na členění výdajů dle jednotlivých položek. Takové členění však neumožňuje s plánovanými výdaji či skupinami výdajů spojit informaci, (i) čeho se má jejich prostřednictvím dosáhnout, a (ii) zda a nakolik mají k tomu účelu jednotlivé výdaje přispívat. Správci rozpočtových kapitol (a Ministerstvo financí skrze Státní pokladnu) kontrolují, zda skutečné výdaje odpovídají rozpočtovaným položkám, ale nedisponují nástroji pro hodnocení, zdali bylo dosaženo očekávaných výsledků a zdali výdaje přinesly očekávanou hodnotu. Správci kapitol rovněž naráží na absenci jasně formulovaných cílů výdajových politik, které jsou podmínkou jak pro účinný kontrolní mechanismus, tak pro formulaci rozpočtu založeného na výkonovém principu.

Ve státním rozpočtu chybí informace o očekávaných výstupech, cíle výdajových politik nejsou koncepčně stanovené. Cíle by měly vycházet z dlouhodobých strategických dokumentů a tam, kde je to možné, by měly být doplněny o sadu smysluplných měřitelných indikátorů. V ČR jsou však výchozí strategie mnohdy neucelené a nepřehledné, přičemž indikátory plnění cílů výdajových politik prakticky neexistují.²⁴ Účinným nástrojem zkvalitnění přípravy rozpočtu a standardní praxí v zahraničí je výše popsané programové členění rozpočtu. V ČR probíhala snaha o zavedení programového rozpočtování na přelomu tisíciletí skrze tzv. „cílově orientované rozpočtování“, bohužel se tento princip zavést nepodařilo.

²³ Ve zcela konkrétní rovině je chybějící ohled na účelnost a efektivitu patrný i ve fungování veřejných zakázek. Problematika veřejných zakázek je svébytnou oblastí, i zde se nicméně ve velké míře projevuje nedostatek nástrojů pro vyhodnocování dopadů vynakládaných prostředků. Přestože jedním ze záměrů nového [Zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek](#), byl přesun těžiště vyhodnocování od nejnižší nabídkové ceny ke kritériím kvality a k tzv. nákladům životního cyklu, reálně k velké změně nedošlo a nejnižší nabídková cena zůstává v cca 80 % případů rozhodujícím kritériem ([Datlab, 2019](#)).

²⁴ Na MŽP aktuálně probíhá projekt na propojení paragrafů státního rozpočtu s cíli udržitelného rozvoje OSN, tzv. „SDG tagging“. Cílem je zmapovat, které paragrafy odpovídají cílům SDG, a umožnit, aby tato informace vstoupila do vyjednávání o státním rozpočtu. Je to nicméně propojení založené jen na subjektivním posouzení ze strany rozpočtových kapitol a neumožní určit přímý efekt výdajů a investic na plnění strategických cílů. K tomu by bylo potřeba detailnější propojení s výkonovými indikátory, jak je např. popisováno v části týkající se nástrojů zaměřených na efektivitu.

3. **Při rozpočtování chybí komplexní pohled na veřejné finance.** Rozpočtový proces nemá vytvořené mechanismy, jak zohlednit veřejné finance v celé šíři. Přitom hodnotit příjmy a výdaje státního rozpočtu lze bez ohledu na další veřejné příjmy a výdaje pouze velmi obtížně.²⁵ Souhrnný pohled na veřejné finance, jaký nabízí účetní evidence (výkaz zisku a ztráty v rámci konsolidované účetní závěrky), není se strukturou rozpočtu kompatibilní (zejména v odvětvovém členění). Klasifikace COFOG sice nabízí funkční členění celého sektoru vládních financí, ale jedná se o čistě statistické třídění, navržené tak, aby mohlo být jednotně využíváno napříč zeměmi a byla zaručena srovnatelnost. Údaje o mimorozpočtových výdajích jsou v COFOG zároveň do značné míry založené na odhadech. Účetní i statistická evidence jsou navíc na rozdíl od státního rozpočtu vedeny v akruální, nikoli hotovostní metodice, což způsobuje další potíže s propojením.
4. **Veřejné finance jsou v současném nastavení netransparentní.** Dle nezávislého šetření Open Budget Survey ([OBS, 2020](#)) patří k největším nedostatkům transparentnosti rozpočtového procesu v ČR podoba rozpočtového rámce (např. chybějící informace o vládních prioritách) a nejasná vazba mezi stanovisky NKÚ k plnění státního rozpočtu a přípravou následujících rozpočtů. ČR byla v posledním šetření zařazena do kategorie zemí s nedostatečně transparentním rozpočtovým procesem.²⁶ K nízké transparentnosti přispívá výše zmíněná absence komplexního pohledu na veřejné finance, či stávající typy rozpočtové skladby, mezi nimiž chybí důsledné funkční nebo programové členění. Funkční (odvětvové) třídění sice státní rozpočet nabízí, značná část výdajů se však nachází v kategoriích „ostatní“.

Transparentnost veřejných financí snižuje rovněž zařazení státních fondů mimo státní rozpočet. V současnosti existuje v ČR šest státních fondů, přičemž pouze Státní fond životního prostředí (SFŽP) hospodaří z větší části s mimorozpočtovými zdroji. Ostatní fondy jsou financovány převážně transfery ze státního rozpočtu.²⁷ Mimorozpočtové jsou tedy státní fondy většinou jen zdánlivě. Rozdíl je tak především v menším dohledu Poslanecké sněmovny nad výdaji státních fondů, neboť jejich rozpočty de facto nejsou schvalovány, ale jen brány na vědomí.²⁸

²⁵ V roce 2018 dosahovaly veřejné výdaje, tedy souhrnné výdaje všech vládních institucí, přibližně 2,2 bln. Kč (dle COFOG). Státní rozpočet představoval zhruba 1,4 bln. Kč. Většinu rozdílu tvořily rozpočty místních vládních institucí a zdravotních pojišťoven. Na příjmové straně rozdíl způsobuje především rozpočtové určení daní, přičemž nejde jen o místní samosprávy, ale i o mimorozpočtové státní fondy.

²⁶ Přestože změna hodnocení oproti předchozímu šetření z r. 2017 není výrazná (z 61 na 59 bodů ze 100), ČR byla zařazena do nižší kategorie zemí. Pokles bodového skóre vychází ze zhoršeného hodnocení informační hodnoty rozpočtové dokumentace a státního závěrečného účtu (podoba rozpočtových dokumentů v ČR se příliš nemění, avšak mezinárodní standard se v tomto ohledu zvyšuje). Dramatičtější propad lze pozorovat ve srovnání s rokem 2012, kdy ČR dosáhla 75 bodů.

²⁷ Podstatnou, ne však nadpoloviční část příjmů mimo státní rozpočet má ještě Státní fond dopravní infrastruktury (SFDI), který je financován mj. z daně silniční a části spotřební daně z minerálních olejů.

²⁸ Příčinou je mj. nedostatečná úprava jednacího řádu Poslanecké sněmovny, kde schvalování rozpočtů státních fondů není nijak specifikováno. Zvyková praxe k nim přistupuje jako ke zprávám a jsou tedy schvalovány po rozpravě jedním hlasováním.

Transfery ze státního rozpočtu, vyplácené formou dotací, jsou zatíženy vysokou mírou nepředvídatelnosti. Chybí jim víceletý finanční rámec s jasně stanovenými prioritami a předvídatelnými dotačními výzvami. Současné dotační výzvy vypisované ministerstvy jsou často jednorázové a uchazečům o dotace nedávají dostatečný časový prostor na zpracování kvalitních a účelných projektů.

Transparentnost veřejných financí dále snižuje nadměrné využívání tzv. rozpočtových opatření, která v roce 2018 v úhrném objemu představovala cca třetinu celkových výdajů plánovaného rozpočtu. Intenzivní využívání rozpočtových opatření v výrazně snižuje relevanci procesu přípravy státního rozpočtu.

- 5. Příprava státního rozpočtu je poznamenána vysokou mírou tzv. „resortismu“.** Ke kultuře řízení VF patří na straně jednotlivých správců kapitol i přetrvávající upřednostňování agendy vlastního resortu na úkor účinné spolupráce a koordinace napříč ministerstvy při řešení důležitých průřezových agend. Historickou příčinou tohoto stavu je formulace tzv. „kompetenčního zákona“²⁹, který přímo definuje působnost jednotlivých ministerstev.

Toto nastavení neumožňuje flexibilní úpravu aktivit ministerstva podle aktuálních potřeb a strategických záměrů vlády. V posledních letech je však patrné, že státní správy čelí rostoucím potřebám reagovat na komplexní globální výzvy (stárnutí obyvatelstva, digitalizace, klimatická změna), které z principu vyžadují účinnou a intenzivní meziresortní spolupráci.

- 6. Řízení VF v ČR trpí obecným sklonem k formalismu.** Jednou z hlavních překážek posunu k pokročilejším úrovním řízení VF v ČR je formalistní převzetí nástrojů využívaných v zahraničí (například zmíněné programové financování). Formálně implementované nástroje zvyšují administrativní náročnost, ale přinášejí jen omezené zefektivnění procesů. Formální přístup není překážkou pouze v oblasti řízení VF, ale brání efektivnějším procesům ve státní správě jako celku. Potřebná proměna kultury rozhodování by měla vést na všech úrovních k většímu důrazu na osobní odpovědnost aktérů nakládajících s veřejnými penězi. Zaváděné nástroje proto musí vždy cílit mimo jiné na posílení odpovědného a transparentního rozhodování.³⁰

²⁹ [Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky](#), ve znění pozdějších předpisů

³⁰ V tomto smyslu lze chápat i zavedení nezávislé fiskální rady. Založení NRR sice posílilo nezávislé hodnocení udržitelnosti veřejných financí, zároveň je však její pozice v rámci systému slabá. NRR nemá jasně definovanou vazbu na rozpočtový proces tak, aby se Poslanecká sněmovna musela jejími stanovisky vážně zabývat a přihlížet k nim při projednávání rozpočtu.

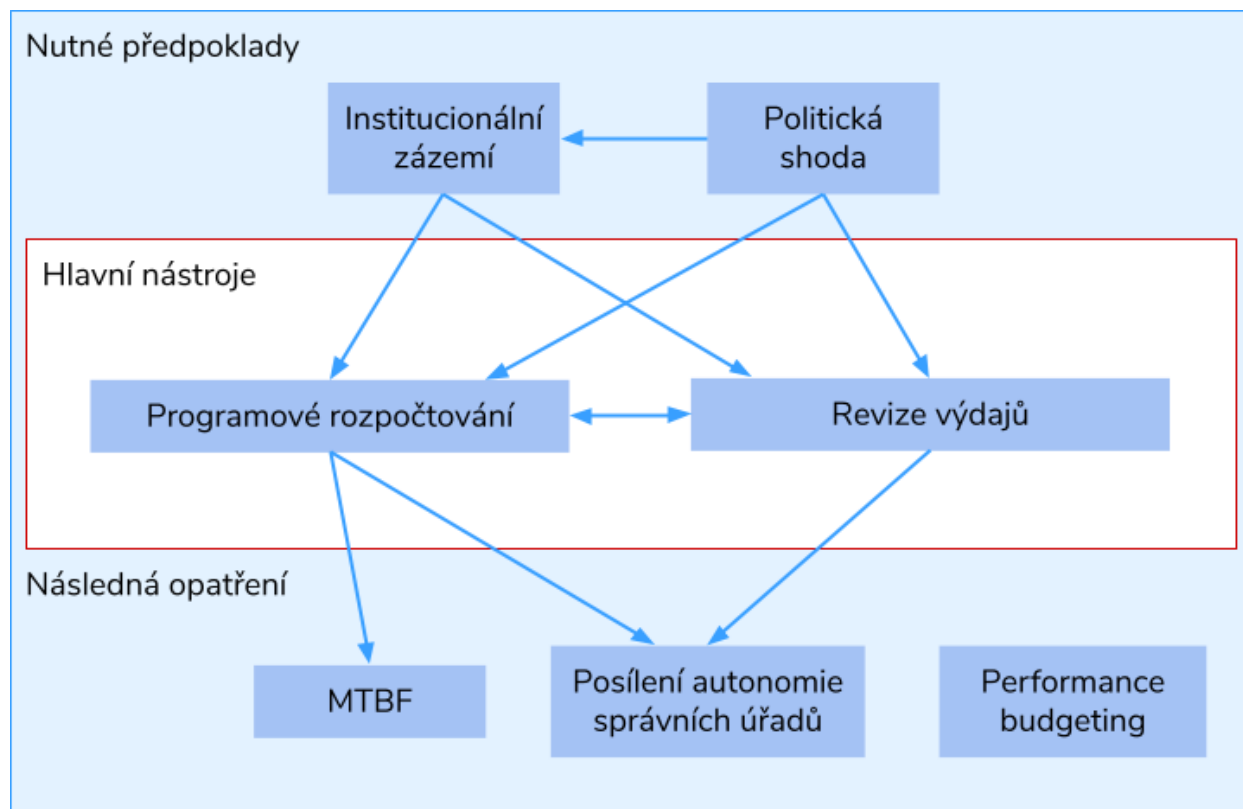
Navrhovaná opatření

Nedostatky současného řízení VF v ČR popsané v předchozí části jsou identifikovány na základě ověřené mezinárodní praxe (OECD, IMF, Evropská komise, Světová banka), akademické literatury a konzultací s relevantními odborníky v ČR i zahraničí. Výčet nedostatků pokrývá širokou oblast řízení VF na všech úrovních státní správy. Odstranění těchto nedostatků bude vyžadovat řadu koncepčních změn a doprovodných opatření.

V této části se věnujeme návrhům opatření pouze pro úroveň **ústředních orgánů státní správy**, především pak dvěma nástrojům, které reagují na většinu popsanych nedostatků: zavedení **programového rozpočtování** jako základního přístupu sestavování státního rozpočtu a zavedení pravidelného procesu **revizí výdajů**. Oba zmíněné nástroje mohou být relevantní i pro rozpočty územních samosprávných celků, tento dokument se však implementací na úrovni místních samospráv nezabývá.

Programový rozpočet a revize výdajů považujeme za hlavní opatření, která však musí být doprovázena dalšími kroky (viz Obr. 1). Podmínkou pro jejich zavedení je jednak dosažení **politické shody** na jejich cílech a podobě, jednak **posílení institucionálního zázemí a zajištění adekvátních personálních kapacit** pro implementaci a následnou správu obou nástrojů.

Obr. 1: Předpoklady a navrhované nástroje pro ústřední úroveň řízení VF v ČR



Zavedení programového rozpočtování může následně vést k **posílení střednědobého výdajového rámce**, aby odpovídal alespoň druhé úrovni v Tabulce 1 (MTBF), a zároveň k **posílení autonomie ústředních správních úřadů** v nakládání s přidělenými finančními prostředky. Stanovené očekávané výstupy rozpočtových politik, které jsou nedílnou součástí programového rozpočtování, zvyšují odpovědnost správců rozpočtových kapitol za jejich plnění a důslednější kontrola plnění záměrů (jak v rámci programového rozpočtování, tak skrze revize výdajů) umožňuje snížit podrobnost (a tím administrativní náročnost) položkové struktury rozpočtu. Pro posílení autonomie správních úřadů by byla vhodná úprava relevantních částí **kompetenčního zákona**. Na druhou stranu by mělo dojít ke sjednocení a jasnému vymezení **pozice státních fondů** (viz [níže](#)).

Těmito kroky samozřejmě není vyčerpán potenciál nástrojů řízení VF, naopak musí následovat formulace dalších kroků k efektivnímu využití informací o výsledcích příjmových i výdajových politik a tedy k posílení principů **performance budgeting**.

1. Předpoklady reformy řízení VF

V první řadě je nutné dosáhnout **politické shody** na hrubé podobě reformy řízení VF v ČR, tj. na základních pilířích nového systému a na jeho výsledném stavu. Bez jasného politického vedení opřené o širší dohodu napříč politickým spektrem mohou podobné snahy přinášet jen dílčí a tedy nedostatečná vylepšení stávajícího systému.

Pro úspěšné zvládnutí reformy bude následně zapotřebí sestavit podrobný plán s jasně definovanou posloupností jednotlivých kroků a přesným vymezením dotčených aktérů. Politická shoda umožní identifikovat relevantní opatření pro dosažení stanovených cílů včetně specifikace konkrétních nástrojů a jejich role v novém systému. Plán je nutné koncipovat s ohledem na komplexní povahu reformy jako dlouhodobou strategii. Zároveň musí být jeho jednotlivé kroky široce srozumitelné a konzistentní.

Úspěšná implementace reformních kroků a efektivní fungování nového systému vyžaduje odpovídající **institucionální zázemí** a lidské zdroje. Česká státní správa dlouhodobě trpí značně poddimenzovaným stavem analytických kapacit (nejen) na klíčových strukturálních resortech, popř. jejich neefektivním vedením. Analytické kapacity jsou přitom podstatným prvkem při tvorbě rozpočtových plánů a při kvantitativním a kvalitativním hodnocení jejich výsledků, především pak v případě aplikace komplexních systémů rozpočtování ([OECD, 2019b](#)).

Zavedení a samotný provoz programového rozpočtování i revizí výdajů vyžaduje zajištění odpovídajících analytických kapacit a existenci odborných pracovišť s nadresortní působností. V následujícím textu tato pracoviště nazýváme Útvar programového rozpočtování (ÚPR) a Útvar revizí výdajů (ÚRV)³¹. Zřízení těchto útvarů bude představovat nároky na dodatečnou

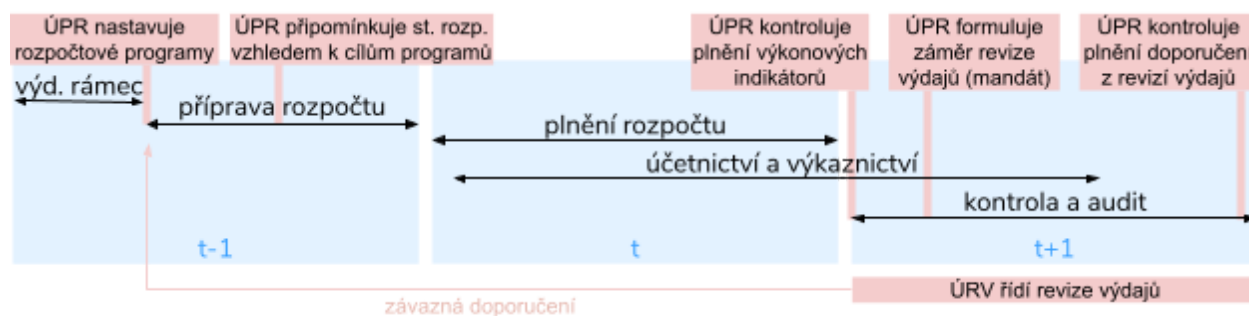
³¹ Názvy ÚPR a ÚRV jsou zde využity pouze pro přehlednost, vyjadřují nutnost zajištění určitých (níže popsaných) činností, ale nepředstavují návrh konkrétního institucionálního uspořádání (tedy zda má jít o nově vytvořené útvary, či využití stávajících kapacit, apod.).

kapacitu. Do určité míry lze však potřebné kapacity zajistit vynětím vybraných pracovišť ze stávajících organizačních struktur a jejich spojením do fungujících celků s adekvátní institucionální podporou a vedením. Vytváření takových synergií umožní plně využít potenciál analytických kapacit, které jsou v současné době roztrženy napříč resorty.

Útvar programového rozpočtování (ÚPR) by zajišťoval především transmisi programových priorit vlády do formulace výdajových programů, jejich vzájemnou provázanost a každoroční aktualizace. Formulace programů a souvisejících výkonových indikátorů vyžaduje podrobnou obeznámenost s příslušnou odvětvovou problematikou, neobejde se proto bez úzké spolupráce s jednotlivými ministerstvy. Zároveň by ÚPR stanovoval oblasti pro revize výdajů a hodnotil plnění z nich plynoucích doporučení (jako např. [Implementačná jednotka](#) na Slovensku). Pro vhodné začlenění tohoto útvaru do státní správy se nabízí buď Ministerstvo financí (vazba na strukturu státního rozpočtu), nebo Úřad vlády (požadovaná návaznost výdajových programů na programové prohlášení vlády a její priority)³², v každém případě by však mělo jít o nadresortní útvar umožňující koncepční řízení výdajů napříč jednotlivými strukturálními kapitolami.

Úlohou **Útvaru revizí výdajů (ÚRV)** by bylo posílení orientace na výsledky při tvorbě rozpočtů a při rozhodování o veřejných politikách prostřednictvím pravidelného hodnocení účelnosti a efektivity výdajů a investic. Mezinárodní praxi by v kontextu ČR odpovídalo začlenění ÚRV pod Ministerstvo financí. Pro každou revizi by byl vytvořen tým složený z členů ÚRV, zástupců příslušných správních úřadů a dalších relevantních odborníků. ÚRV by zajišťoval především metodickou a analytickou stránku revizí a jejich vzájemnou koherenci. Proces revizí výdajů je podrobněji popsán [níže](#).

Obr. 3: Orientační zařazení kompetencí ÚPR a ÚRV (MF) do rozpočtového cyklu



Pozn.: Kontrola plnění doporučení z revizí výdajů se přirozeně musí týkat již dříve dokončených revizí, nikoliv té, která v tomto schématu probíhá v $t+1$. Patří nicméně ke konci kalendářního roku, aby její výsledek mohl vstoupit do formulace programů (či výkonových indikátorů) při přípravě rozpočtu v dalším roce.

³² Návrh na vytvoření útvaru na Úřadu vlády, který by vedle programového rozpočtování a revizí výdajů hrál podstatnou roli rovněž v procesu RIA, při přejímání zahraničních zkušeností a při tvorbě strategií, je rozpracován v separátním dokumentu Českých priorit.

Na základě mezinárodní praxe je navíc potřebné ustavení **analytických útvarů na jednotlivých odvětvových ministerstvech** (obdobně ke slovenským [IFP](#), [ISP](#), [IEP](#) apod.³³), které by vedle koncepční a strategické činnosti mj. zajišťovaly analytické zázemí pro revize výdajů a řízení VF obecně v rámci jednotlivých resortů.

2. Programové rozpočtování

V případě, že jsou položeny odpovídající institucionální základy, je další logickým krokem zavedení programového rozpočtování³⁴. Implementace může probíhat v postupných fázích prostřednictvím pilotních programů na vybraných resortech, které svou strukturou a působností umožňují snažší aplikaci tohoto principu. Ve výsledku by však mělo jít o kompletní proměnu sestavování státního rozpočtu v celé jeho šíři.

Základem programového rozpočtování je členění státního rozpočtu podle programů. Programem se rozumí účelně vymezená oblast výdajové politiky státu s jasně definovanými cíli. Cíle potom představují jasně stanovené výsledky veřejných služeb, které má daný program zajišťovat (ať už je poskytuje přímo, či nepřímo podporuje skrze transfery). Položková (druhová) klasifikace je v takovém případě stále zachovaná, nicméně pouze v redukovaném rozsahu (na nižší úrovni detailu). Správci rozpočtových kapitol díky tomu mají větší autonomii při nakládání s veřejnými prostředky, zároveň však povinnost prokazovat výsledky, včetně hodnocení účelnosti alokace a efektivity plnění cílů.

Ve vyspělých zemích se jedná o široce používaný nástroj, zatímco ČR patří k nepočteným výjimkám, kde dosud programový rozpočet zaveden nebyl. Vhodnými zahraničními inspiracemi jsou například systémy v [Kanadě](#), [Rakousku](#) a [Nizozemsku](#). Přehled klíčových otázek týkajících se programového rozpočtování nabízí Robinson ([2013](#)).

Cílovým stavem v ČR by mělo být zavedené programové rozpočtování pro všechny ústřední správní úřady, tj. kromě státního rozpočtu i pro státní fondy (pozici státních fondů se věnujeme v části [Následná opatření](#)). Do rozpočtového procesu, jak jej známe dnes, by vstupoval ÚPR ve třech krocích (viz Obr. 3):

1. **Příprava rozpočtové strategie (duben).** Vedle výdajových rámců, které sestavuje MF na základě makroekonomické predikce, má k rozpočtové strategii patřit i programové vymezení výdajových oblastí státního rozpočtu (a státních fondů), sestavené ÚPR na základě vládních priorit a hodnocení programů předchozích období.

³³ Zmíněné útvary jsou mj. zapojené do tvorby revizí výdajů (ve spolupráci s ÚHP) a i jinými cestami napomáhají identifikaci úsporných opatření ve svých oblastech.

³⁴ Jak je popsáno v části [Stávající praxe řízení veřejných financí v ČR](#), existující programové financování (EDS/SMVS) v současné podobě s navrhovaným programovým rozpočtováním téměř nesouvisí. Implementační kroky proto nijak nepočítají s využitím tohoto stávajícího nástroje.

2. **Schvalování předběžného návrhu příjmů a výdajů státního rozpočtu a státních fondů (červen).** ÚPR by vydávalo stanovisko k rozdělení prostředků jednotlivým rozpočtovým kapitolám a státním fondům vzhledem k potřebám jednotlivých programů.
3. **Vyhodnocení plnění programů (leden až březen dalšího roku).** Vyhodnocení plnění výkonových indikátorů stanovených v jednotlivých programech má být záležitostí primárně příslušných rozpočtových kapitol. ÚPR by nicméně koordinoval tyto činnosti, vydával souhrnnou zprávu a její výsledky zahrnoval do přípravy nové rozpočtové strategie.

Zavedení programového rozpočtování v ČR vyžaduje změny nejen v institucionálním nastavení rozpočtového procesu a ve formální struktuře rozpočtu, ale především v přístupu ke státnímu rozpočtu.³⁵ Proces zavádění lze rozdělit do pěti kroků:

- I. **Identifikace hlavních výstupů výdajových politik státní správy.** Programy nemohou být definovány podle aktivit (např. zajištění provozu nemocnic), ale musí být primárně vymezené podle výsledků, k nimž tyto aktivity vedou (zdravotní stav obyvatelstva, dostupnost péče, apod.). V první řadě je nutné vytvořit „produktovou mapu“, tedy strukturovat veřejné služby zajišťované státem v rámci logických odvětvových „produktových linií“ ([Robinson, 2013](#)) a zároveň podle současné organizační struktury. Pro správné nastavení rozpočtových programů je vhodné předem určit:
 - A. Nakolik „produktové linie“ odpovídají současné organizační struktuře ministerstev. Kolik „produktů“ je spravovaných na úrovni sekcí / odborů / oddělení a kolik jich takto lokalizovatelných není a vyžadovaly by zavedení průřezových programů (typickým příkladem je dlouhodobá péče rozdělená mezi působnost Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva zdravotnictví).
 - B. Nakolik lze současnou činnost úřadů jednoznačně rozřadit mezi identifikované „produktové linie“. V zahraničí je běžné, že některé činnosti jsou zahrnuty do podpůrných administrativních programů.
- II. **Formulace programů na úrovni rozpočtových kapitol a identifikace průřezových programů.** Zásadní otázkou je celkový počet programů, neboli míra detailu, do jaké se mají identifikované „produktové linie“ dělit na programy a podprogramy. Aby mohla programová klasifikace sloužit k prioritizaci veřejných výdajů, musí mít Parlament přehled o všech programech (programy proto nemohou být vymezeny příliš úzce). V přípravné fázi je tedy vhodné formulovat úroňovou strukturu programů ve více variantách. Lze pak zvolit optimální míru specifikace odpovídající podmínkám ČR. Rovněž je nutné zajistit, aby programy reflektovaly strategické cíle a záměry vlády.

³⁵ Programové rozpočtování by mělo využít v maximální míře toho, co je formálně zavedeno, ať už jde o legislativu k programovému financování (Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech), či o IT systémy (Státní pokladna, ISPROFIN).

- III. **Nastavení podpůrných (administrativních) programů.** Činnosti úřadu, které nebudou spadat pod definované programy, lze zařadit do tzv. podpůrného programu. Prvotní rozdělení činností úřadu mezi programy a podpůrné programy by ale mělo být vnímáno jako přechodné. Může ukázat například na nutnost organizačních změn v rámci úřadu tak, aby co nejméně aktivit mohlo být účinně zařazeno do standardních programů.
- IV. **Formulace výkonových indikátorů pro jednotlivé programy.** Klíčovou součástí programového rozpočtování je hodnocení výstupů a výsledků výdajových programů. K tomu jsou zapotřebí vhodně zvolené a nastavené výkonové indikátory.
- V. **Revize „rozpočtových rámců“ a posílení střednědobého výhledu.** Programy by měly být formulovány ve víceletých rámcích a průběžně vyhodnocovány. Musí proto přímo vstupovat do formulace střednědobých výdajových rámců (viz [Nástroje řízení VF](#)).

3. Revize výdajů

Nástroj revize výdajů v současnosti využívá většina zemí OECD (ČR opět patří mezi nepočtené výjimky³⁶). Jedná se o ex-post hodnocení výdajové politiky (obvykle programu), jehož cílem bývá redukce vládních výdajů, a/nebo realokace prostředků k významnějším nebo efektivnějším programům a nástrojům. Je nutné rozlišovat pravidelná hodnocení plnění výkonových indikátorů, která jsou standardní součástí programového rozpočtování, a revize výdajů, které mohou mít širší záběr (tedy zahrnovat i mimorozpočtové veřejné výdaje) a větší hloubku.

Revize výdajů nemají napříč zeměmi jednotnou podobu. Lze rozlišovat několik typů ([OECD, 2011](#); [Robinson, 2014](#); [Bova et al., 2020](#)). Hlavní rozdíly je možné identifikovat v **zacílení revizí**: jsou-li jejich zamýšleným důsledkem redukce výdajů, realokace prostředků, nebo úspory z efektivity (popř. více cílů zároveň). V prvním případě je cílem odhalit výdajové položky, které je možné zredukovat, případně zcela škrtnout – zpravidla proto, že neodpovídají strategickým záměrům vlády. Tento typ revize bývá označován za „strategickou revizi“. Výsledkem revize výdajů může být vedle přímých úspor rovněž realokace zdrojů směrem k výdajovým programům, které jsou úspěšnější v dosahování stanovených cílů, anebo lépe odpovídají strategickým záměrům vlády.

Třetí typ revize výdajů je charakteristický zaměřením na efektivitu stávajících politik či programů, tedy na hledání takových řešení, která umožní plnit původní cíle s nižším objemem vynaložených prostředků (tzv. „efektivnostní revize“³⁷). Předpokladem je zde existence systému, který umožňuje vyhodnocovat efektivitu rozpočtových politik. V předchozím textu je tento typ revize označen jako „**revize výdajů 2.0**“.

³⁶ V roce 2019 byly revize výdajů zavedené v 27 ze 33 zemí zahrnutých do studie OECD ([2019a](#)), v ČR nikoli. V současnosti však v ČR probíhá příprava pilotního projektu revize výdajů realizovaného Ministerstvem financí ve spolupráci s OECD. Na tuto pilotní aktivitu bude třeba navázat tak, aby se revize výdajů staly standardní součástí rozpočtového procesu.

³⁷ Mohou být též označovány jako „funkční“ ([OECD, 2011](#)) nebo „taktické revize“ ([Bova et al., 2020](#)).

Revize výdajů se mohou dále lišit v závislosti na typu zpracovatele.³⁸ V podmínkách ČR se nabízí zřízení útvaru (ÚRV) pod Ministerstvem financí. Útvar by nesl primární odpovědnost za proces revizí výdajů a byl z pozice garanta pověřený jeho vedením. Pro zpracování každé revize výdajů by však měl být sestaven tým z analytiků ÚRV, zástupců příslušného gesčního úřadu, popř. dalších relevantních odborníků (z širší státní správy či akademie). ÚRV by byl pověřen vládou k sestavení revizního týmu a provedení revize, tj. jednal by na základě tzv. **mandátu k revizi výdajů**. Zároveň by mohl fungovat jako tzv. „**delivery unit**“, tedy být zapojen i do procesu implementace vybraných opatření. Kromě ÚRV by do procesu revizí výdajů vstupoval i ÚPR a to dvojím způsobem (viz Obr. 3):

1. Vstupoval by do diskuse na úrovni vlády o plánu revizní činnosti a obsahovém zadání jednotlivých revizí výdajů, na základě čehož by vláda vydala mandát k revizi výdajů, opravňující ÚRV k provedení revize.
2. S odstupem by kontroloval plnění doporučení plynoucích z minulých revizí výdajů v rámci tzv. **implementačních zpráv**.

V souladu s postupným směřováním k systému odpovídajícímu principům performance budgeting by měla být posilována **návaznost revizí výdajů na rozpočtový proces**. Předpokladem je zde jasně stanovený mechanismus, prostřednictvím kterého výsledky revizí vstupují do rozpočtového procesu (například formou závazných úsporných opatření).

Revize výdajů by měly ideálně v několikaletém intervalu obsáhnout veškeré vládní výdaje (tj. přinejmenším všechny programy). Pro úspěšnou implementaci revizí výdajů existuje několik podmínek:

- **Existence strategických cílů.** Mají-li být hodnoceny výsledky, jichž bylo dosaženo jednotlivými výdajovými politikami, nejen z hlediska hospodárnosti, ale i efektivity a účelnosti, musí být jasně popsány strategické cíle.
- **Existence indikátorů plnění.** Díky stanoveným kritériím lze teprve přesně zhodnotit, co která výdajová politika způsobuje a je-li úspěšná. Výkonové indikátory nemohou zahrnovat veškeré skutečnosti. Jejich existence alespoň v rámci programové klasifikace státního rozpočtu však proces revize usnadňují.

³⁸ Rozlišuje se zde „bottom-up“ přístup, kdy provádí revize výdajů každý úřad samostatně ve vztahu k výdajovým programům ve své gesci, „top-down“ přístup, kdy je zpracovatelem specializovaný analytický útvar podřízený např. Ministerstvu financí nebo Úřadu vlády, a „joint approach“, který kombinuje výhody obojího (příkladem tohoto postupu je nizozemský systém) a který je navrhován v tomto dokumentu.

- **Dostupnost dat.** Datová základna samozřejmě silně ovlivňuje možnosti analýzy. Stát by měl být schopen shromažďovat a zpřístupňovat data týkající se veřejných politik.
- **Kooperativní přístup příslušného úřadu.** Interní motivace k provedení kontroly záleží mj. na formulaci cíle revize výdajů (bude pravděpodobně vyšší v případě zaměření na realokaci mezi programy v rámci resortu, než při hledání přímých úsporných opatření), ale též na komunikaci, míře zapojení úřadu do procesu revize a obecné kultuře veřejné správy.

Vhodné oblasti k výdajovým revizím lze identifikovat dle zahraničních zkušeností. Zpravidla jde o oblasti, které jsou upraveny komplikovanou legislativou vznikající dlouhodobě postupnými (a ne vždy koncepčními) úpravami, které mnohdy generují skryté neefektivity (např. sociální systémy, dávky, trh práce). Důležitou roli plní revize výdajů zároveň u strategických témat, obzvláště jde-li o investice vyššího řádu (např. armádní nákupy, jak naznačuje i kontrolní akce NKÚ [19/13](#)).

4. Následná opatření

Navrhované nástroje mají jednak své přímé důsledky a zároveň mají být vnímány jako první krok v dlouhodobějším směřování k řízení VF zaměřenému na efektivitu plnění cílů rozpočtových politik. Mezi přímé důsledky patří zejména posun střednědobých výdajových rámců od MTFF k MTBF či do budoucna MTPF (viz [Střednědobé výdajové rámce](#)) a přizpůsobení institucionálního rámce ústředních správních úřadů potřebám programového rozpočtování, čímž má být posílena autonomie a zároveň odpovědnost správců rozpočtových kapitol. Konkrétně toto institucionální přizpůsobení vyžaduje revizi pozice státních fondů a změny relevantních částí kompetenčního zákona.

Současná podoba **střednědobého výdajového rámce** se zaměřuje na fiskální udržitelnost (čemuž odpovídá i zapojení NRR a Výboru pro rozpočtové prognózy dle [Zákona č. 23/2017 Sb.](#), o pravidlech rozpočtové odpovědnosti). V souladu s programovým rozpočtem ale bude kladen větší důraz na obsahovou část, tedy na účelnost vynakládaných prostředků. Garanci nad programovým rozpočtem má mít nově zřízený ÚPR. Je proto potřeba **procesně a legislativně ukotvit roli ÚPR v přípravě rozpočtové strategie** ve vztahu k ostatním aktérům (MF, NRR, Výbor pro rozpočtové prognózy). MTBF zároveň vyžaduje vyšší autonomii správců rozpočtových kapitol v nastavování jejich činností a výdajových politik. Proto je potřeba **revize kompetenčního zákona**, který v současnosti značně omezuje prostor pro manažerské řízení správních úřadů.

Dílním opatřením, které může výrazným způsobem posílit transparentnost veřejných financí a účelnost příslušných programů, by bylo **zařazení státních fondů do struktury státního**

rozpočtu.³⁹ Jejich existence mimo státní rozpočet nemá v současném systému zásadní opodstatnění, výrazně však oslabuje dohled (např. Poslanecké sněmovny) a celkovou transparentnost veřejných financí (viz [Hlavní nedostatky současného řízení VF v ČR](#)). V případě fungujícího programového rozpočtování a posílené autonomie správců rozpočtových kapitol pak specifické postavení státních fondů smysl zcela pozbývá. Tento krok samozřejmě vyžaduje podrobnější analýzu a posouzení různých variant změn. Souvisejícími kroky jsou rovněž jasné vymezení a následné sjednocení organizačního uspořádání státních fondů včetně pravidel obsazování vedoucích funkcí, dále pak nastavení vazby k příslušnému resortu, závaznosti rozpočtových pravidel a dohledové funkce Poslanecké sněmovny.

Posun k důslednému využití informací o výsledcích veřejných politik k řízení VF není záležitostí pouhé změny systému, kterou lze provést několika dobře nastavenými opatřeními. Ve velké míře jde o dlouhodobý posun celkové kultury řízení VF. Směřování k systému, který odpovídá principům **performance budgeting** dle dobré zahraniční praxe, musí zůstat dlouhodobým strategickým záměrem ČR.

Řízení veřejných financí obsahuje některé další oblasti, kterým se tento dokument nevěnuje, nebo je zmiňuje jen okrajově, a bylo by tedy třeba je dále rozpracovat. Mezi tyto oblasti patří:

1. Moderní řízení veřejných financí na úrovni **rozpočtů územních samosprávných celků** a možnost výkonové orientace v nastavení transferů ze státního rozpočtu.
2. Problematika **čerpání finančních prostředků z fondů EU a z mechanismů EHP a Norska**, které sice vyžadují jasnější cílovou orientaci, než je tomu v případě vlastních zdrojů státního rozpočtu, ale v konečném důsledku trpí podobnými nedostatky, tj. že stanovení cílů a sledování jejich naplnění jsou pojímány spíše formálně.
3. Podpora zelené a digitální tranzice skrze principy tzv. **green budgeting**, které mohou být vhodnou součástí programového rozpočtování.

³⁹ Podobně lze uvažovat o některých státem vlastněných podnicích, které plní obdobnou roli, jako je např. Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s. (PGRLF).

Zdroje a reference

Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. (Eds.), 2013: The international handbook of public financial management, Springer

[BFM, 2020: Bundesfinanzgesetz 2020](#)

[Bova, E., Ercoli, R. & Vanden Bosch, X., 2020: Spending Reviews: Some Insights from Practitioners](#), European Commission

[Datlab, 2019: Analýza: Necenová kritéria při zadávání veřejných zakázek v EU, pro Ministerstvo práce a sociálních věcí](#)

[European Parliament, 2019: Aligning the budget with the Performance-Based Budgeting: lessons from Member States](#), Deloitte

[Hege, E., & Brimont, L., 2018: Integrating SDGs into national budgetary processes](#), IDDRI Studies 5(18)

[IBP, 2018: Program Budget Structure in the Health Sector: A Review of Program-Based Budgeting Practices in Low- and Middle-Income Countries](#)

[IMF, 2013: Public Financial Management and Its Emerging Architecture](#)

[IMF, 2017: Fiscal Rules at a Glance](#)

[IMF, 2020: The Slovak Spending Review Project: Achievements and Challenges](#)

[Implementačná jednotka, 2020: Súhrnná implementačná správa za rok 2019 \(Zdravotníctvo, vzdelávanie, životné prostredie, trh práce a sociálne politiky, pôdohospodárstvo a rozvoj vidieka\)](#)

[Jansen, J., Rivadeneira, A. M. R., Mandzak, P., Blöndal, J. R., Blazey, A., & Moretti, D., 2020: Managing and Prioritising Public Finances and Budget in Support of Strategic Development in the Slovak Republic: A Targeted Budget Review](#), *OECD Journal on Budgeting* 20(2)

[Jones, R. H. & Caruana, J., 2015: EPSAS—Worrying the Wrong End of the Stick?](#), *International Journal of Public Administration* 4(38)

[Ministerstvo vnitra, 2011: Analýza aktuálního stavu veřejné správy](#)

[Muller, J. Z., 2018: The Tyranny of Metrics](#), Princeton University Press

[NBS, 2020: Rozpočet 2.0. Ako posunúť Slovensko do prvej ligy vo verejných financiách \(predbežná verzia, pripravená na diskusiu 22. novembra 2019\)](#)

[NKÚ, 2016: Kontrolní závěr z kontrolní akce 15/31 - Peněžní prostředky určené na zajištění informační podpory systému financování programů a dotací a vybrané dotace a programy reprodukce majetku](#)

[NKÚ, 2020: Kontrolní závěr z kontrolní akce 19/13 - Obrněná technika Armády České republiky](#)

Ochrana, F., 2007: Veřejné služby - jejich poskytování, zadávání a hodnocení: teorie a metodika poptávkového způsobu poskytování a zadávání veřejných služeb na úrovni municipalit, Ekopress

[OECD, 2011: Typology and Implementation of Spending Reviews, Discussion Paper](#)

[OECD, 2015: Recommendation of the Council on Budgetary Governance](#)

[OECD, 2017: Accrual Practices and Reform Experiences in OECD Countries](#)

[OECD 2018: Budgeting in Austria](#)

[OECD, 2019a: Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019](#)

[OECD, 2019b: Good Practices for Performance Budgeting](#)

[Parlamentní institut, 2019: Performance budgeting - rozpočtování zaměřené na výkonnost](#)

[Robinson, M., 2007: Performance Budgeting Linking Funding and Results, Palgrave](#)

[Robinson, M., 2013: Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence, World Bank](#)

[Robinson, M., 2014: Spending reviews, OECD Journal on Budgeting 13\(2\)](#)

Robinson, M., 2020: Bigger Government, Arolla Press

[Shaw, T., 2016: Performance budgeting practices and procedures, OECD Journal on Budgeting 15\(3\)](#)

[Sherwood, M., 2015: Medium-term budgetary frameworks in the EU member states, Discussion Paper No. 021, European Commission](#)

[Steger, G., 2010: Austria's budget reform: How to create consensus for a decisive change of fiscal rules](#), OECD Journal on Budgeting 10(1)

ÚHP, 2016: Nejlepší z možných svetov

[ÚHP, 2020: Programovanie pre pokročilých](#)

[van Helden, J., & Reichard, C., 2018: Cash or accruals for budgeting? Why some governments in Europe changed their budgeting mode and others not](#), OECD Journal on Budgeting 18(1)

[van Nispen, F. K., 2016: Policy analysis in times of austerity: A cross-national comparison of spending reviews](#), Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 18(5)

[von Trapp, L., & Nicol, S., 2017: Designing effective independent fiscal institutions](#), OECD

[Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě](#)

[WB, 2013: Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks](#)

[WB, 2016: Toward Next-Generation Performance Budgeting](#)

[Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky](#)

[Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů](#)

[Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů](#)

[Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek](#)

[Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti](#)

[Zákon č. 523/2004 Z. z., o rozpočtových pravidlech veřejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov](#)

