

# *Rozpočtové výdaje a informace veřejnosti<sup>1</sup>*

**Hana Marková**

## **ABSTRACT**

The largest part of the financial law is a regulation of budgets, its revenues, as well as its expenditures that deserve an attention too. Consequently a position of regulation of budgets within the financial law is a relevant point of investigation which is closely connected with an increasing role of economic relationships (in Europe as well as outside Europe) in the field of budgets and its legal regulation.

Okruh výdajů státního rozpočtu, stejně jako rozpočtů obcí a krajů, je vymezen v zákonech o rozpočtových pravidlech dosti obecně<sup>2</sup>. V oblasti finančně právní teorie se členění výdajů nevěnuje taková pozornost, jako je tomu u příjmů jednotlivých příjmových složek rozpočtů, zejména u daní.

Rozsah plánovaných výdajů státu, krajů i obcí závisí na velikosti předpokládaných příjmů příslušného rozpočtu. Výdaje (jak plánované, tak ty skutečně realizované) se odvíjejí od velikosti příjmů, rezerv vytvořených v minulosti (v podobě přebytku rozpočtu krajů a obcí) a případně od schopnosti jednotlivých článků rozpočtové soustavy zvýšit si své příjmy cizími zdroji, především půjčkou či úvěrem. I zda však existují určitá omezení, která je třeba respektovat a to zejména s ohledem na celkové zadlužení státu. Objem výdajů ovlivňuje zásadním způsobem rozvojové možnosti a rozsah poskytovaných služeb. Jedna věc je však celkový objem výdajů, jiná jejich struktura. Výsledná struktura obecních a krajských výdajů do určité míry charakterizuje preference obyvatel (popřípadě místních zastupitelů) v daném území. Výdajová stránka státního rozpočtu zase musí odrážet potřeby státu a jeho obyvatelstva jako celku a to jak v úrovni celostátně hrazených výdajů tak v podobě dotací, které směřují do rozpočtů krajů a obcí.

Struktura výdajů konkrétního státu, kraje či obce je tak do určité míry determinovaná vývojem v minulosti, prioritami volených představitelů či ekonomickou silou daného článku. Svou roli může sehrát např. i velikost obce, pokud platí, že čím je obec větší, tím má i vyšší rozpočtové příjmy (což nemusí platit absolutně, ale většinou v přepočtu na obyvatele) a rozmanitější strukturu výdajů.

Vývoj jednotlivých výdajových položek na všech úrovních rozpočtů nebyl není a nebude rovnoměrný. Nejrychleji se stále zvyšují výdaje na sociální oblast (ve státním i místním měřítku) a to zejména s ohledem na věkové složení obyvatelstva a další obdobné aspekty. V municipální sféře je zaznamenáván např. růst objemu výdajů na zastupitele, kromě toho rostou i výdaje na veřejnou hromadnou dopravu a bezpečnost či veřejný pořádek.

Mezi objemem nejvyšší výdaje státu patří výdaje do oblasti důchodového pojištění a sociálních plnění. Počet organizačních složek státu a příspěvkových organizací zřízených státem a jejich činnost patří mezi významné spotřebitele státního rozpočtu, stejně jako tomu je

---

1 Příspěvek byl zpracován v rámci řešení výzkumného záměru č. VZ: MSM 0021620804.

2 Zákon č. 218/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů a zákon č.250/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

u organizačních složek či příspěvkových organizací zřízených obcí či krajem. Další obsáhlou skupinu výdajů státu tvoří výdaje související s dluhovou službou (výdaje na úhradu závazků z minulých období, tj. zejména splácení úvěrů), existují však i další výdaje, které vyplývají z ustanovení zvláštních zákonů (např. výdaje na úhradu majetkové újmy, která vznikne subjektům podle zvláštních předpisů), které mohou být rozšiřovány tím, jak se budou měnit příslušné zákony upravující určité oblasti veřejného života.

Výdaje mimo příslušný článek rozpočtové soustavy jsou zajištěny přerozdělovacími procesy uvnitř rozpočtové soustavy. Tyto přerozdělovací procesy se ve vyspělých zemích i u nás uskutečňují peněžními transfery ve formě dotací nebo podílů na výnosu daní centralizovaných v ústředních rozpočtech.<sup>3</sup> Příspěvek na výkon státní správy obcím je stanoven v příloze zákona o státním rozpočtu na příslušný rok. Jeho výše je diferencovaná podle počtu obyvatel obce a podle úkolů, které obec zajišťuje.

Na řešení otázky členění výdajů mohou být různé názory – od názoru, že není třeba nic dělat a že se výdaje vždy rozdělí tam, kam bude třeba a hledat členění je proto zbytečné, až to detailní členění výdajů podle přesně zvolených kritérií. Jako krok na cestě k určitému utřídění výdajů může být brána rozpočtová skladba, závazné rozdělení příjmů a výdajů podle určitých kritérií u subjektů napojených na veřejný rozpočet, a to zejména s ohledem na to, jaký pohled je preferován. Jde o souhrn údajů, které jsou potřebné zejména pro sestavení státního rozpočtu a dalších veřejných rozpočtů a pro hodnocení plnění všech těchto veřejných rozpočtů. Toto členění je obsaženo ve vyhlášce ministerstva financí<sup>4</sup> a označuje se jako rozpočtová skladba. Z jednotlivých údajů, které jsou vyhláškou upraveny, je zřetelně vidět, odkud a kam prostředky jdou, kde se soustřeďují, který zdroj příjmů má největší význam a kam se poskytují, na jakou oblast se vydává více a kam méně atd.

Rozpočtová skladba vychází z jednotného třídění příjmů a výdajů – v textu vyhlášky se nejprve přibližuje tzv. hledisko odpovědnosti, což je členění podle správců rozpočtových kapitol. Třídění vyjadřuje obsah působnosti a odpovědnosti subjektu, který realizuje peněžní operace (např. výdaje státního rozpočtu spojené s obsluhou a s umořováním státního dluhu tvoří kapitolu Státní dluh a odpovědným subjektem je přímo Ministerstvo financí).

Druhové třídění vychází na úseku výdajů z hlediska druhů věcí, služeb, prací, výkonů a práv pořizovaných za rozpočtové prostředky, event. právního důvodu určitých plateb. Výdajovým druhem v rámci druhového členění se tak rozumí u výdajů na pořízení věcí, služeb, prací, výkonů a práv (výdaje na nákupy) druh těchto plnění a u výdajů, proti kterým nestojí přímá protihodnota (transfery), druh podpory, kterou transfer představuje a druh příjemce této podpory.

Odvětvové členění zohledňuje v oblasti výdajů ty druhy činnosti, na které se výdaje vynakládají, nebo zaměření právního subjektu, kterému peněžní prostředky plynou.

Rozpočtová skladba vymezuje ještě konsolidační členění, které zohledňuje okruhy veřejných rozpočtů a ostatních veřejných peněžních fondů, mezi nimiž peněžní převody probíhají, a to s přihlédnutím k jejich sumarizaci.

Rozpočtovou skladbu můžeme považovat za jeden z přístupů k členění výdajů. Při dalším postupu však bude třeba hledat možná jednodušší a pro uživatele lépe uchopitelná řešení této

3 Podrobněji viz Marková H., Boháč R.: Rozpočtové právo, C.H.Beck Praha 2007

4 Vyhláška č.323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů

otázky a tím i zpřístupnění rozpočtové problematiky širšímu okruhu osob. V údajích, které jsou zveřejňovány u nás např. chybí ukazatele výkonnosti - víme, kolik bylo utraceno, ale že nevíme přesně, co bylo nakoupeno či jaký byl přínos daného výdaje. Jsou to ukazatele, které musí plnit např. ti, kdož žádají o prostředky na nějaký projekt, ale u veřejných rozpočtů tomu tak zpravidla není.

Výbor ministrů Rady Evropy členským státům doporučuje mimo jiné i to, aby centrální vláda vytvářela předpoklady pro vypracovávání statistických a komparativních analýz výdajů municipalit, jejichž smyslem má být mj. včas identifikovat anomálie ve vývoji výdajů jedné obce nebo skupiny obcí a krajů, a tím vytvořit prostor pro nápravné procesy. Toto doporučení vychází z předpokladu, že přehledy a srovnání obvykle zvýší zájem obyvatel o využívání veřejných peněz na daném území a že se tím posiluje vazba mezi zájmy lidí a prioritami volených zástupců. Ministerstvo financí ČR sice pravidelně zveřejňuje podrobné údaje o hospodaření jednotlivých obcí a krajů, což je považováno za základní krok k vytváření předpokladů pro široce dostupné komparace činností těchto subjektů, ale je by třeba zvolit pro tento účel přitažlivější formu.

Centrum pro rozpočet a politické priority se sídlem ve Washingtonu D.C. zveřejnilo počátkem roku 2009 výsledky rozsáhlého srovnávacího projektu o transparentnosti veřejných rozpočtů v 85 zemích. Hodnocen byl rozsah informací o hospodaření státu poskytovaných vládou široké veřejnosti, a to prostřednictvím Indexu otevřeného rozpočtu (Open Budget Index), který umožňuje rychlé porovnání různých zemí i vývoj v jedné zemi v čase.<sup>5</sup> Česká republika se umístila se 66 body ze 100 možných na 11.-13. místě a celkově je její přístup k poskytování informací o veřejných financích hodnocen jako velmi dobrý.<sup>6</sup> Zkoumala se situace odpovídající rozpočtovému roku 2007, což je situace před dvěma lety, ale výsledné hodnocení ČR se oproti předchozímu měření příliš nezměnilo.

Nejslabším bodem, podle výše uvedeného dokumentu, při poskytování informací veřejnosti zůstává u nás neexistence informačního dokumentu primárně určeného pro širokou veřejnost, ve kterém by byly vhodnou formou shrnuty informace o rozpočtovém procesu, rozpočtových prioritách, nejvýznamnějších příjmech, výdajích, saldu, způsobu jeho financování a vývoji státního zadlužení, či alespoň srozumitelný slovníček základních pojmů z této oblasti. Ti, kdož se problematice rozpočtu věnují spíše okrajově, by podobný materiál také ocenili.

Změnami zákona č.250/2000 Sb., které jsou v účinnosti od dubna t.r., jsou mezi povinnosti municipalit zařazeny nové informační povinnosti, které by měly přinést větší přehled o nakládání s veřejnými prostředky, ale zřejmě to, co je České republice vytýkáno ohledně poskytování informací v rozpočtové sféře, plně neodstraní.

Zavedení větší systematiky do oblasti výdajů jak státního rozpočtu tak rozpočtů municipálních, by teorii i praxi určitě prospělo a byl by to určitý krok i ke zlepšení v informovanosti veřejnosti. Lze to považovat i za jeden z úkolů, které stojí před teoretiky finančního práva.

---

5 <http://www.openbudgetindex.org>

6 Pro srovnání Slovensko získalo 73 bodů, Polsko 67 a Německo 64. Slovensko nebo Maďarsko hodnoceny nebyly.

## **SHRNUTÍ**

Nejrozsáhlejší oblastí finančního práva je právní úprava rozpočtu a jeho příjmové stránky, stejnou pozornost, je však třeba věnovat i problematice rozpočtových výdajů. Je proto na místě zamýšlet se nad postavením rozpočtového práva v rámci práva finančního, což souvisí také s tím, že růst provázanosti ekonomických vztahů v Evropě i mimo ni, vytvoří nové prostory pro prohlubování vazeb také v oblasti rozpočtových vztahů a jejich právní úpravy.

## **LITERATURA**

MARKOVÁ H., BOHÁČ R.: Rozpočtové právo, C.H.Beck Praha 2007. ISBN 978-80-7179-598-8.

## **KONTAKT**

Doc. JUDr. Hana Marková, CSc.

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Katedra finančního práva a finanční vědy

Náměstí Curieových 7, Praha 1, PSČ: 116 40

E-mail: [markova@prf.cuni.cz](mailto:markova@prf.cuni.cz)