

# ROCZNOŚĆ I WIELOLETNIOŚĆ W FINANSACH PUBLICZNYCH REPUBLIKI CZESKIEJ<sup>1</sup>

EUGENIUSZ RUŚKOWSKI

Zgodnie z danymi Eurostatu za 2011 r.<sup>2</sup> wydatki publiczne stanowiły w Republice Czeskiej 43,4% PKB, dług publiczny wynosił 41,2% PKB, zaś deficyt sektora finansów publicznych – 3,1% PKB. Decentralizacja finansów publicznych (stosunek wydatków samorządu terytorialnego do PKB) kształtowała się na poziomie 11,3%. Dane te różnią się w pewnym stopniu od danych za rok 2008, za który wynosiły odpowiednio: 41,1%, 28,7%, 2,2% oraz 10,9%. Według danych Czeskiego Urzędu Statystycznego<sup>3</sup> przyrost PKB w 2011 r. (w stosunku do roku poprzedniego) wyniósł 1,7%, natomiast wielkość PKB na mieszkańca osiągnęła poziom 14,7 tys. euro. Zgodnie z tymi ostatnimi źródłami stopa bezrobocia ukształtowała się w 2011 r. na poziomie 6,7%, natomiast inflacja wyniosła 1,9%.<sup>4</sup> Na podstawie raportu Komisji Europejskiej z dnia 7 października 2009 r. Rada Unii Europejskiej podjęła w dniu 2 grudnia 2009 r. decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu w Republice Czeskiej, ustalając termin korekty na 2013 r.<sup>5</sup> Dane za 2012 r. oraz trudna sytuacja polityczna w Republice Czeskiej w 2013 r.<sup>6</sup> przestrzegają przed nadmiernym optymizmem w zakresie realizacji tych ustaleń.

## Jednoroczność budżetu i wyjątki od niej a zasada wieloletniości w Republice Czeskiej (ujęcie historyczne)

Generalnie można stwierdzić, że do 2000 r. finanse Republiki Czeskiej opierały się na rocznych budżetach. Określone wyjątki od tej zasady raczej potwier-

- 
- 1 Artykuł powstał w ramach projektu badawczego pt. „Roczność i wieloletniość w finansach publicznych”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (UMO-2011/01/B/HS5/03357).
  - 2 [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/geninfo/legal\\_notices\\_en.htm](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm)
  - 3 Dane powoływane za: Republika Czeska. Informacja o sytuacji gospodarczej i stosunkach gospodarczych z Polską, Ministerstwo Gospodarki, kwiecień 2013 r.
  - 4 Według wyżej podanych źródeł wstępne dane za 2012 r. dla Republiki Czeskiej uległy istotnemu pogorszeniu: PKB zmniejszył się o 1,3% (w stosunku do roku 2011), dług publiczny osiągnął 45,8%, deficyt sektora finansów publicznych wyniósł 4,4% PKB, inflacja osiągnęła poziom 3,5%, natomiast wskaźnik bezrobocia wyniósł 7,2%.
  - 5 Wiązało się to ze wzrostem deficytu sektora finansów publicznych, który w 2009 r. wyniósł 5,8%, zaś w 2010 r. 4,8% (według danych Eurostatu).
  - 6 Wiąże się to z dymisją rządu P. Nečasa, powołaniem rządu mniejszościowego J. Rusnoka oraz możliwością przedterminowych wyborów parlamentarnych.

dzały, a nie zaprzeczały zasadzie roczności. W czeskiej literaturze przedmiotu jako najważniejszy wyjątek od zasady roczności traktuje się fundusze celowe, których środki nie wygasają po roku, lecz przechodzą na lata następne, pomimo że każdy fundusz opracowuje roczny plan finansowy<sup>7</sup>. Roczność budżetu była też traktowana przez większość specjalistów jako jedna z podstawowych i powszechnie wymienianych zasad budżetowych<sup>8</sup>.

Dla uzupełnienia rozważań historycznych wypada tu dodać, że przed powstaniem Republiki Czeskiej, w okresie istnienia Czechosłowacji, próbowano wprowadzać wieloletniość w planowaniu budżetowym. Wprawdzie niektóre aspekty tych działań zakończyły się niepowodzeniem (np. wprowadzenie 5-letnich budżetów na szczeblu lokalnym)<sup>9</sup>, to jednak Czechosłowacja jako pierwsza spośród krajów socjalistycznych zlikwidowała instytucję budżetu zbiorczego<sup>10</sup> oraz wprowadziła określone formy wieloletniego planowania budżetowego na szczeblu federacji oraz republik. N. Gajl w następujący sposób charakteryzowała ówczesną sytuację w tym zakresie w krajach socjalistycznych: w Czechosłowacji „[...] plany finansowe tzw. „średnioterminowe” uchwalane są dla budżetów federacji oraz republik. W średnioterminowym planie finansowym ujęte są od strony finansowej perspektywiczne założenia w zakresie polityki państwa. Na podstawie planów federacji republiki układają swe własne plany oraz dokonują podziałów w zakresie terytorialnym. Zasady planowania finansowego przesunięte zostały tu najdalej i są relatywnie bardziej rozwinięte w porównaniu z pozostałymi państwami”<sup>11</sup>.

### **Podstawowe źródła prawa dotyczące finansów publicznych Republiki Czeskiej ze szczególnym uwzględnieniem zasad roczności i wieloletniości**

Obowiązujący system prawny finansów Republiki Czeskiej (stan na koniec 2011 r.) ma różnicowany charakter. Podstawę stanowi tu Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r.<sup>12</sup> Jej regulacje dotyczące wprost finansów publicznych są nieliczne i sprowadzają się do następujących zapisów:

- w drodze dekretów z mocą ustawy Senat nie może normować spraw konstytucyj, budżetu państwa, zamknięcia rachunków państwowych, ordynacji wyborczej i umów międzynarodowych, o których mowa w art. 10 (art. 33 ust. 2);

7 Zob. np. P. Mrkývka, *Finanční správa*, Brno 1997, s. 24 i n.

8 Zob. np.: *Finanční právo*, M. Bakeš (red.), Praha 1995.

9 Por. J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1977, s. 51.

10 Zob. np. W. Jaworski, H. Sochacka-Krysiak, *Finanse krajów socjalistycznych*, Warszawa 1977, s. 51 i n.

11 N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1980, s. 125.

12 Zob. Konstytucja Republiki Czeskiej, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, W. Staśkiewicz (red.), Warszawa 2011 (aktualny tekst konstytucji dostępny jest na stronie internetowej Republiki Czeskiej – <http://www.hrad.cz>).

- projekt ustawy o budżecie państwa i projekt zamknięcia rachunków państwowych wnosi rząd (art. 42 ust. 1). Projekty te rozpatruje na jawnym posiedzeniu i uchwała tylko Izba Poselska (art. 42 ust. 2);
- Najwyższy Urząd Kontroli jest organem niezawisłym. Sprawuje kontrolę gospodarowania majątkiem państwowym oraz wykonania budżetu państwa (art. 97 ust. 1);
- Narodowy Bank Czeski jest centralnym bankiem państwa. Głównym celem jego działalności jest troska o stabilność cen; w jego działalność można ingerować tylko na podstawie ustawy (art. 98 ust. 1);
- jednostki samorządu terytorialnego są korporacjami publicznoprawnymi, które mogą posiadać własny majątek i prowadzić gospodarkę na podstawie własnego budżetu (art. 101 ust. 3).

Jako część porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej przyjęto Kartę podstawowych praw i wolności<sup>13</sup>. W art. 11 ust. 5 stanowi ona, że podatki i opłaty można ustanawiać tylko na podstawie ustawy.

Do końca 2000 r. kwestie budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego były uregulowane w ustawie z 1990 r., zwanej ustawą o regułach budżetowych republiki<sup>14</sup>. Została ona zastąpiona w 2000 r. dwiema ustawami, które weszły w życie od dnia 1 stycznia 2001 r.:

- ustawą o regułach budżetowych i zmianie niektórych ustaw<sup>15</sup>;
- ustawą o regułach budżetowych budżetów terenowych<sup>16</sup>.

Do podstawowych ustaw regulujących gospodarkę budżetową Republiki Czeskiej zalicza się także<sup>17</sup>:

- ustawę o budżetowym przeznaczeniu przychodów z niektórych podatków do budżetów jednostek samorządu terytorialnego i do niektórych funduszy celowych<sup>18</sup>;
- ustawy wprowadzające państwowe fundusze celowe<sup>19</sup>;
- coroczne ustawy o budżecie państwa<sup>20</sup>.

---

13 Ogłoszony w „Sbirka zákonů České republiky” 1993, nr 1.

14 Zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky).

15 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

16 Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

17 Zob. katalog podstawowych ustaw w pracy: H. Marková, R. Boháč, *Rozpočtové právo*, Praha 2007, s. 57.

18 Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

19 H. Marková, R. Boháč, *op. cit.*, wymieniają 6 takich ustaw.

20 Na 2012 r. jest to zákon č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2012.

Szersza charakterystyka wymienionych ustaw oraz ich pełny katalog znajduje się w czeskiej literaturze przedmiotu (część opracowań została wydana w języku polskim)<sup>21</sup>.

Ogromne znaczenie w systemie czeskiego prawa finansowego ma prawo Unii Europejskiej. Przy proeuropejskiej interpretacji konstytucji Republiki Czeskiej można uznać, iż zmienione brzmienie jej art. 10 oraz dodany art. 10a i art. 10b<sup>22</sup> są podstawą uznania, że pierwotne i wtórne akty prawa unijnego mają zastosowanie w Republice Czeskiej przed ustawami, jeśli stanowią one inaczej niż ustawy. Generalnie można stwierdzić, że Republika Czeska posiada identyczne uprawnienia i obowiązki wobec Unii Europejskiej jak wszystkie pozostałe państwa członkowskie objęte derogacją. Oznacza to, że akty prawne wchodzące do „sześciopaku” (w tym dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich) mają odpowiednie zastosowanie w Republice Czeskiej. Inaczej przedstawia się natomiast kwestia paktu fiskalnego. Na razie nie obowiązuje on w Republice Czeskiej, chociaż aktualne władze zapowiadają jego ratyfikację (i przystąpienie do niego) w przyszłości. Można przyjąć tu stanowisko, że przy obowiązywaniu „sześciopaku”, dla państwa objętego derogacją (jak np. Republika Czeska), udział w pakcie fiskalnym ma niewielkie znaczenie praktyczne<sup>23</sup>.

Analiza merytorycznej zawartości obowiązujących przepisów umożliwia sformułowanie poniższych uwag dotyczących zasad ogólnych relacji między zasadą roczności i wieloletniości w finansach publicznych Republiki Czeskiej.

- 1) Przedstawione rozwiązania konstytucyjne wskazują, że roczność budżetu w Republice Czeskiej nie wynika wprost z konstytucji (w przeciwieństwie do wielu innych krajów), lecz jest kwestią regulacji ustawowych.
- 2) Ustawy č. 218/2000 Sb. i č. 250/2000 Sb. dotyczące odpowiednio reguł budżetowych państwa i samorządu terytorialnego wskazują roczny budżet państwa i samorządu terytorialnego jako podstawę państwowej i lokalnej gospodarki finansowej, przewidując określone wyjątki od tej zasady.

21 Zob. w tym zakresie zwłaszcza: *Finanční právo*, M. Bakeš (red.), wyd. 6, Praha 2012, s. 110 i n. oraz P. Mrkývka, *Władza i finanse lokalne w Republice Czeskiej*, [w:] E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz-Białystok-Katowice 2007, s. 130 i n. oraz tegoż autora: *Zasady budżetowe jednostek samorządu terytorialnego w Republice Czeskiej*, [w:] *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, E. Chojna-Duch (red.), Warszawa 2006, s. 44 i n.

22 Wprowadzone ustawą konstytucyjną z dnia 18 października 2001 r. – *ústavní zákon č. 395/2001 Sb.*, kterým se mění *ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb.*, *Ústava České republiky*, ve znění pozdějších předpisů.

23 Zob. np. C. Kosikowski, *Problem suwerenności finansowej państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe. Realia i perspektywy zmian*. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu, L. Etel, M. Tyniewicz (red.), Białystok 2012, s. 109.

- 3) Od momentu wejścia Republiki Czeskiej do UE składane są programy konwergencji oraz ich roczne aktualizacje, a także – w okresach obowiązywania procedury nadmiernego deficytu – stosowne dokumenty wymagane w tym zakresie. Można stwierdzić, że przedmiotowe programy i projekty, z reguły w ujęciu kilkuletnim, pośrednio wpływają na faktyczny kształt rocznych budżetów, jednak bez wyraźnych powiązań prawnych między tymi instytucjami. Dlatego można uznać, że poza rocznymi budżetami występują w Republice Czeskiej odcinkowe, kilkuletnie plany finansowe, powiązane faktycznie (a nie prawnie) z rocznym budżetem.
- 4) Od 2001 r. sporządzana jest w Republice Czeskiej Perspektywa średniookresowa, obejmująca dochody i wydatki budżetowe w średnim okresie. Na szczeblu państwa obejmuje ona okres roku budżetowego i 2 kolejnych lat (perspektywa 3-letnia), a na szczeblu samorządowym (Perspektywa budżetowa) – okres roku budżetowego oraz dwóch do pięciu lat. Perspektywy posiadają określone związki z budżetem rocznym. Można więc stwierdzić, że Republika Czeska posiada swoisty rodzaj wieloletniego planu finansowego, zarówno na szczeblu państwa, jak i lokalnym.
- 5) Na szczeblu państwa opracowywane i uchwalane są także Średniookresowe ramy wydatków. Obejmują one wydatki na okres Perspektywy Średniookresowej, w kwotach globalnych, w podziale na lata oraz na budżet państwa i fundusze państwowe. Są one niejako uzupełnieniem Perspektywy średniookresowej, w żaden sposób nie dotyczą natomiast budżetu zadaniowego, który – jako plan finansowy – nie jest znany w Republice Czeskiej i nie przewiduje się w najbliższym czasie prac nad jego wprowadzeniem.

### **Zasada roczności budżetu i wyjątki od niej w obowiązującym ustawodawstwie i doktrynie**

Podstawą gospodarki finansowej instytucji publicznych w Republice Czeskiej jest roczny budżet. Zasada roczności nie wynika przy tym z konstytucji, lecz jest regulowana w wyżej powoływanych ustawach (č. 218/2000 Sb. i č. 250/2000 Sb.). Punktem wyjścia dla określenia rocznego budżetu jest tu § 5 ustawy o regułach budżetowych i o zmianie niektórych innych ustaw (č. 218/2000 Sb.). Stanowi on, że budżet państwa reprezentuje stosunki finansowe, które zapewniają finansowanie określonych funkcji państwa w ciągu roku budżetowego. W tym celu gromadzi on dochody budżetowe, regulowane omawianą ustawą lub ustawami szczególnymi. Budżet państwa zawiera więc spodziewane dochody oraz przewidywane wydatki na rok budżetowy wraz z ich wewnętrznym podziałem. Budżet państwa ma postać zbioru dokumentów finansowych, zawierających ustawę o budżecie państwa, wykaz wskaźników, szczegółowe budżety jednostek organizacyjnych państwa

oraz zmiany tych dokumentów. Dochody i wydatki budżetu państwa podzielone są na rozdziały. Budżet opiera się na Perspektywie średniorocznej, z tym że wskaźniki wydatków na projekty lub programy finansowane lub współfinansowane z budżetu UE są wiążące dla opracowania projektu ustawy o budżecie państwa. Budżet państwa zawiera także dotacje do budżetów jednostek samorządu terytorialnego i funduszy państwowych.

W przeciwieństwie do Polski, gdzie budżet państwa jest jednym z elementów ustawy budżetowej, w Republice Czeskiej stosuje się szerokie pojęcie budżetu, którego elementem jest ustawa o budżecie państwa<sup>24</sup>. Tradycyjne ujęcie rocznego budżetu w Republice Czeskiej przejawia się także w tym, że stosuje się „klasyczną” klasyfikację budżetową dochodów i wydatków budżetowych na rozdziały, mającą charakter podmiotowo-przedmiotowy. Nie jest to klasyfikacja zadaniowa ani funkcjonalna i w tym zakresie nie przewiduje się w najbliższym czasie istotnych zmian.

W czeskiej literaturze przedmiotu zasadę roczności budżetu, przedstawianą jako zasadę „corocznego przygotowania i zatwierdzania budżetu”, wymienia się powszechnie, z reguły na pierwszym miejscu (obok zasady realności i prawdziwości budżetu, kompletności budżetu, jednolitości i przejrzystości budżetu, długoterminowej równowagi budżetowej, efektywności, gospodarności i wydajności przy realizacji zasobów budżetowych oraz jawności budżetu<sup>25</sup>). Można więc stwierdzić, że w czeskiej doktrynie zasada roczności budżetu jest powszechnie formułowana i uznawana<sup>26</sup>.

Tak jak przed 2000 r., także aktualnie uznaje się w czeskiej doktrynie, że głównym wyjątkiem od zasady roczności budżetu są fundusze. Ich rozumienie jest różnorodne, znaczny jest też zakres funduszy w finansach Republiki Czeskiej, a co ważniejsze, istotna jest tendencja ich ciągłego rozwoju i wzrostu<sup>27</sup>. Największe znaczenie mają w Republice Czeskiej fundusze państwowe (najbardziej przypominają polskie fundusze celowe). Są one tworzone ustawami i mają osobowość prawną. Należą do nich: Państwowy Fundusz Ochrony Środowiska Naturalnego, Państwowy Fundusz do Spraw Kultury, Państwowy Fundusz Rozwoju i Wspierania Czeskiej Kinematografii, Państwowy Fundusz Rolniczy, Państwowy Fundusz Rozwoju Mieszkań i Państwowy Fundusz Infrastruktury Transportowej. W doktrynie podkreśla się zarówno wady, jak i zalety funduszy<sup>28</sup>. Dlatego za prawidłowe należy

24 Zob. np. P. Mrkývka, I. Pařízková, *Základy finančního práva*, Brno 2008, s. 157.

25 Np. J. Peková, *Veřejné finance – úvod do problematiky*, 4 wyd., Praha 2008, s. 119-121.

26 Zob. *Finanční právo*, M. Bakeš (red.), 6 wyd., Praha 2012, s. 129-134; V. Týč, H. Marková, P. Mrkývka i in., *Eugeniusz Ruśkowski a evropská dimenze finančního práva*, Brno 2012, s. 99-100; H. Marková, R. Boháč, *op. cit.*, s. 60-74.

27 Zob. M. Kozieł, *Rola funduszy celowych w procesie racjonalizacji wydatków publicznych*, [w:] *System finansów publicznych. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński, (red.), Warszawa 2010, s. 163-170.

28 Zob. np. H. Marková, R. Boháč, *op. cit.*, s. 171.

uznać podejście, że tworzenie funduszy może być uzasadnione w określonych przypadkach; ich rozmiary oraz rola powinny raczej uelastyczniać i racjonalizować gospodarkę budżetową, a nie jej zaprzeczać<sup>29</sup>.

## **Obowiązujące zasady wieloletniego planowania finansowego w Republice Czeskiej**

Świadomie pomijamy w opracowaniu wieloletnie programy i dokumenty, wykorzystywane w stosunkach z UE (program konwergencji, dokumenty związane z procedurą nadmiernego deficytu), gdyż są one stosowane przez wszystkich członków UE i mają tylko częściowo finansowy charakter. Jak już wcześniej zaznaczano, w Republice Czeskiej mają one pośredni, a nie obwarowany prawem (bezpośredni) wpływ na kształt rocznego budżetu i wieloletniego planu finansowego (Perspektywy średniookresowej).

W Republice Czeskiej rolę wieloletniego planu finansowego państwa pełni Perspektywa średniookresowa. Jej podstawowe zasady określa § 4 ustawy č. 218/2000 Sb. Zawiera ona oczekiwane dochody i wydatki budżetu państwa i funduszy państwowych na poszczególne lata objęte Perspektywą, zgodnie z klasyfikacją budżetową, a także założenia i przedsięwzięcia, z którymi wiążą się poszczególne dochody i wydatki. Perspektywa zawiera wydatki na programy lub projekty finansowane z budżetu Unii Europejskiej (zgodne z okresem ich finansowania), zobowiązania z tytułu umów koncesyjnych państwa oraz gwarancje kredytowe państwa (na okres ich obowiązywania). Jeśli Perspektywa średnioterminowa przewiduje deficyt budżetowy – powinna zawierać także sposób jego finansowania. Perspektywa średniookresowa przygotowywana jest praktycznie łącznie z budżetem rocznym i jest jego załącznikiem (jest do niego dołączana). Opracowuje się ją na okres 2 lat, bezpośrednio następujących po roku, na który jest przedstawiany budżet państwowy. Można więc stwierdzić, że Perspektywa dotyczy roku budżetowego i dwóch kolejnych lat po nim następujących. W praktyce jest to więc perspektywa trzyletnia. Ma to znaczenie przy kwalifikacji zgodności jej okresu z wymogami dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich oraz dla porównań z wieloletnimi planami finansowymi innych państw członkowskich. Bez tego wyjaśnienia możemy bowiem dojść do błędnego wniosku, że Republika Czeska posiada Perspektywę na dwa lata, zaś np. Rzeczpospolita Polska – czteroletni Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPPF). W rzeczywistości natomiast czeska Perspektywa obejmuje okres roku budżetowego plus dwa lata, natomiast polski WPPF: okres roku budżetowego plus trzy lata. Formalnie rzecz biorąc, Perspektywa średnioterminowa Republiki Czeskiej dotyczy dwóch lat, w rzeczywi-

---

29 Por. M. Kozieł, *op. cit.*, s. 168.

stości natomiast większość jej zawartości dotyczy okresu trzyletniego (z rokiem budżetowym włącznie)<sup>30</sup>.

Projekt Perspektywy średniookresowej przygotowuje Ministerstwo Finansów (które w Republice Czeskiej pełni rolę organu finansowego), we współpracy z innymi dysponentami budżetu. Perspektywę przyjmuje rząd i przedkłada ją do wiadomości Izbie Poselskiej wraz z propozycją budżetu państwa. „Głównymi problemami, z którymi musi sobie perspektywa poradzić, jest zdolność oszacowania przyszłych dochodów i określenie stosunków między poszczególnymi szczeblami w ramach budżetu”<sup>31</sup>.

Ważnym uzupełnieniem Perspektywy średniookresowej są w Republice Czeskiej Średniookresowe ramy wydatków. Ich prawne ramy określa § 8a ustawy č. 218/2000 Sb. Ramy wydatków zawierają całkowitą wysokość wydatków na poszczególne lata, z podziałem na budżet państwa i fundusze państwowe, na okres Perspektywy Średniookresowej. Uchwała je Izba Poselska (w formie uchwały) na propozycję rządu. Uchwalone Średniookresowe ramy wydatków mogą być korygowane (zmniejszane lub zwiększane) według reguł przyjętych w ustawie. Wniośki w sprawie zmiany kwot przewidzianych Średniookresowymi ramami wydatków musi rząd uzasadnić Izbie Poselskiej, wraz z projektem ustawy budżetowej na następny rok. Dzięki uchwalaniu Średniookresowych ram wydatków Izba Poselska bierze czynny udział (a nie jest tylko informowana) w wieloletnim planowaniu finansowym państwa<sup>32</sup>.

Na szczeblu lokalnym opracowywana jest Perspektywa budżetowa. Jej zasady reguluje § 3 ustawy č. 250/2000 Sb. Jest to pomocniczy instrument jednostek samorządu terytorialnego lub związków gmin służący średniookresowemu planowaniu rozwoju finansowego i gospodarczego. Opracowuje się ją na podstawie podpisanych kontraktów i przyjętych zobowiązań z reguły na dwa do pięciu lat następujących po roku, na który uchwalany jest budżet. Perspektywa budżetowa zawiera zbiór podstawowych informacji o dochodach i wydatkach, głównie zaś o długookresowych zobowiązaniach i należnościach, o źródłach finansowych i zapotrzebowaniu na długoterminowe przedsięwzięcia. Przy długookresowych zobowiązaniach należy podać ich wpływ na gospodarkę finansową jednostki samorządu terytorialnego lub związku gmin przez cały okres trwania zobowiązania.

30 Střednědobý Výhled Státního Rozpočtu České Republiky na léta 2014 a 2015.

31 Finanční právo, M. Bakeš (red.), 6 vyd., Praha 2012, s. 127-129.

32 Zob. NOVÝ NÁVRH. Střednědobé výdajové rámce na léta 1014 a 2015 (Č.j. MF – 112 219/2012/11-111).



## **Ocena rozwiązań prawnych w Republice Czeskiej z punktu widzenia wymogów dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich oraz postulaty zmian (wstępna wersja rozważań)**

Generalnie można stwierdzić, że ocena zgodności rozwiązań systemu prawa Republiki Czeskiej na koniec 2011 r. z regulacjami dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich<sup>33</sup> jest problemem złożonym. Republika Czeska posiada bowiem podstawowe regulacje dotyczące ram budżetowych, przewidziane dyrektywą (na okres roku plus dwa lata Perspektywę średniookresową, wzmocnioną Średniookresowymi ramami wydatków). Należałoby natomiast dostosować ich zawartość merytoryczną do wymogów dyrektywy (zwłaszcza o dane dotyczące długu publicznego i jego wzrostu). Reszta warunków wprowadzenia dyrektywy wymaga natomiast generalnego przeglądu i wprowadzenia różnorodnych zmian w systemie prawa Republiki Czeskiej. Podobna jest zresztą ogólna ocena w tym zakresie, sporządzona pod koniec 2012 r. przez Komisję Europejską<sup>34</sup>. Zdając sobie z tego sprawę, Republika Czeska podjęła pracę na reformą finansów publicznych. Na razie doprowadziły one do powstania projektów rozwiązań legislacyjnych oraz określonych zmian organizacyjnych. Niżej zostaną przedstawione ogólne zarysy ważniejszych z nich.

- 1) Opracowano projekt tzw. konstytucji finansowej. Ma to być ustawa konstytucyjna, o której mowa w art. 39 ust. 4 Konstytucji Republiki Czeskiej. Wprowadza ona m.in.: limit długu publicznego państwa na poziomie 40% PKB, progi ostrożnościowe i specjalne postępowanie w tym zakresie, szczególnie odpowiedzialność budżetową, powołanie Narodowej Rady Budżetowej jako specjalnego organu, ogłaszającego poziom długu publicznego państwa itp.<sup>35</sup>
- 2) Przygotowano projekt ustawy o zasadach odpowiedzialności budżetowej. W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że celem ustawy jest budowa zdrowych i długofalowo zrównoważonych finansów publicznych Republiki Czeskiej, z uwzględnieniem zobowiązań międzynarodowych i warunków koniunktury, poprawa ich transparentności i efektywności, a w ostatecznym

33 Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. U. UE L z dnia 23 listopada 2011 r.).

34 Zob. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Śródkokresowe sprawozdanie z postępów we wdrażaniu dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Bruksela, dnia 14.12.2012 r., COM (2012) 761 final. Jest ono oparte głównie o deklaracje państw członkowskich; tym bardziej zagadkowe wydaje się stwierdzenie o czteroletnich ramach budżetowych w Republice Czeskiej, s. 8.

35 Vládní návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, <http://www.psp.cz/sqw/text/tisk.sqw?O=6&CT=821&CT1=0>).

rezultacie – wsparcie konkurencyjności czeskiej gospodarki<sup>36</sup>. Reguluje ona kolejno: pojęcie instytucji publicznych, ich obowiązki budżetowe, zasady tworzenia Perspektywy średnioterminowej (zmienione w stosunku do obowiązującego stanu), sprawozdania z wykonania budżetu i Perspektywy za rok poprzedni, strategię finansową instytucji publicznych, progi ostrożnościowe i zasady postępowania przy ich przekroczeniu, zasady działania Narodowej Rady Budżetowej.

- 3) Zaplanowano liczne nowelizacje obowiązujących ustaw i aktów wykonawczych, wśród których najważniejsze znaczenie mają zmiany w ustawie o regułach budżetowych (č. 218/2000 Sb.) i o regułach budżetowych budżetów terenowych (č. 250/2000 Sb.) oraz w ustawie o kontroli finansowej (č. 320/2001 Sb.) i w ustawie o Najwyższym Urzędzie Kontroli (č. 166/1993 Sb.).

Co do zasad rachunkowości i sprawozdawczości, to Republika Czeska posługuje się systemem GFS, który od 2001 r. został wyraźnie zbliżony do systemu ESA'95. Dąży się jednak do ujednolicenia systemu, który ma w przyszłości objąć wszystkie kraje UE.

Wprowadzenie zasygnalizowanych zmian stworzyłoby w Republice Czeskiej system prawny, zbliżony do zasad dyrektywy 2011/85/UE oraz generalnie – do systemu przewidzianego sześcioma aktami prawnymi, z końca 2011 r. (tzw. „sześciopaku”). Prace koncepcyjne i wstępne prace legislacyjne zostały już przeprowadzone w tym zakresie. Przeszkodą i niewiadomą jest jednak trudna sytuacja polityczna w Republice Czeskiej. W związku z kryzysem rządowym prace dotyczące reformy finansów publicznych zostały przeniesione na dalszy plan, istnieją jednak szanse, że zakończą się przed 31 grudnia 2013 r. Przeszkodą mogą być jednak przedterminowe wybory, w wyniku których część (lub nawet całość) prac legislacyjnych będzie trzeba rozpocząć od nowa. Wówczas nie ma szans na dotrzymanie wskazanego terminu.

---

36 Vládní návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=1097&CT1=0>).