

Historie československých a českých státních rozpočtů od roku 1945 až do dneška

22.listopadu 2006 Martin Kupec

„Státní rozpočet je bezesporu nejvýznamnějším ‚plánem‘ práce vlády na každý následující rok. Neznamená to, že zužujeme politické rozhodování vlády na věci ekonomické nebo že všechno podřizujeme penězům. Znamená to však, že tato základní finanční bilance dává státu ono tolik potřebné ‚rozpočtové omezení‘ neboli pevnou hranici, kam až může jít, co všechno může svými aktivitami dělat a ovlivňovat.“¹⁾

Tento citát Václava Klause jsem si vybral záměrně, protože se mi zdá být výstižný, byť může někdo namítnout, že se jedná čistě jen o makroekonomický pohled na věc. Já v tomto citátu vidím širší záběr a to jak politický, tak i procesní a právní, neboť o to výše citované „rozpočtové omezení“ se vedou každý rok při přijímání rozpočtu v PSP ČR velké spory. Vedly se tyto spory vždy? A jaký byl vůbec vývoj státních rozpočtů a jejich přijímání v různých typech parlamentů u nás v období po II. světové válce?

Po skončení II. světové války se u nás v období až do roku 1947 vycházelo ještě z prvorepublikového schématu státního rozpočtu (vzor z roku 1927), přičemž v revolučním roce 1945 nebyl rozpočet žádný. Počínaje rokem 1947 se začala uplatňovat nová kritéria přístupu k rozpočtovým výdajům, a sice rozlišování výdajů na provozní a investiční. Po roce 1948 dochází k dalším změnám, které se projevují například v přímém spojení finančních plánů podniků s rozpočty národních výborů a rozpočty ministerstev v jednom státním rozpočtu.

Přijetím nového zákona č. 8/1959 Sb., byla stanovena základní pravidla státního rozpočtu a o hospodaření s rozpočtovými prostředky. Tato pravidla byla ovšem ustanovena v duchu silně centralistického socialistického plánování a vycházela z pětiletých plánů rozvoje národního hospodářství (§1 odst. 3 zák.). Výše příjmů a výdajů se stanovila pro každý rok rozpočtovým zákonem, který přijímalo jednokomorové Národní shromáždění a určovala, že státní rozpočet musí být vyrovnaný (§2 odst. 1 zák.). Vzhledem k tomu, že Československo bylo v té době unitárním státem, kde se na národní zájmy nebral velký zřetel, což byla, řekl bych, i záměrná politika tehdejšího nejvyššího stranického a státního představitele A. Novotného, bylo v tomto zákoně v §3 zdůrazněno, že státní rozpočet je jednotný a jeho součástí je i rozpočet Slovenska. Jinak se státní rozpočet dále skládal z rozpočtů ministerstev a ostatních ústředních úřadů a orgánů a z rozpočtů národních výborů, které jsou v tomto zákoně podrobně upraveny. Kontrolu finančního hospodaření provádělo ministerstvo financí.

Za zajímavost stojí, jak tehdejší tvůrci tohoto zákona vyřešili případný vznik situace, která by vedla, dnešní terminologií řečeno, k rozpočtovému provizoriu. V případě, že rozpočtový zákon by nebyl vyhlášen před 1. lednem rozpočtového roku, je zde pouze bez dalšího odkazu konstatováno, že „Vláda učiní vhodná opatření pro státní hospodaření v době od 1. ledna rozpočtového roku do vyhlášení rozpočtového zákona na příslušný rok.“

Soustava tří rozpočtů v roce 1968

Velkou změnu přinesl již v roce 1968 Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci,

který zásadně upravoval rozpočtový proces. Tím, že vznikly na území Československa tři subjekty (ČSSR, ČSR, SSR), skončil jednotný rozpočet dosavadního unitárního státu a vznikla soustava tří rozpočtů. Ústavou bylo uznáno, že každá z národních republik má vlastní rozpočet a stejně tak federace jako celek. Koncipováno to bylo v této době tak, že obě národní republiky hospodařily samostatně, kromě zajišťování společných potřeb, které zastřešovala federace. Bylo určeno, že se návrhy federálních plánů a plánů republik sestavují souběžně a ve vzájemné spolupráci federálních plánovacích orgánů a plánovacích orgánů republik podle směrnic svých vlád. Státní rozpočet schvalovalo jako zákon dvoukomorové Federální shromáždění ČSSR a státní rozpočty republik schvalovaly ČNR a SNR svými zákony. Všechny tři rozpočty se schvalovaly na období jednoho roku. Tento krok znamenal výraznou decentralizaci.

S postupující tzv. „normalizací a konsolidací“ společnosti byl tento princip již v roce 1970 opuštěn a to Zákonem č. 134/1970 Sb., o pravidlech státního rozpočtu československé federace a o zásadách hospodářství s rozpočtovými prostředky státních rozpočtů federace a republik. Tímto aktem se výrazně posílila role federálního rozpočtu na úkor rozpočtů SSR a ČSR. Tento zákon, přestože byl velmi centralistický (profederální), měl oproti zákonu č. 8/1959 Sb. konkrétnější a přehlednější strukturu, která byla, podle mého názoru, svou formou, nikoliv obsahem, určitým krokem vpřed.

Zákon upravoval poměrně detailně vztahy mezi federálním rozpočtem a rozpočty národních republik, přičemž se všechny tyto tři rozpočty vypracovávaly a projednávaly souběžně. Státní rozpočty republik však mohly být schváleny až po schválení rozpočtu federace (§2 odst. 3 zák.), čímž byla hegemonie federálního rozpočtu opět potvrzena. Struktura příjmů a výdajů je zde oproti předešlému zákonu č. 8/1959 Sb. taxativně definována. Nově je zde upraveno poskytování dotací a subvencí, evidence státních aktiv a pasiv, státní závěrečný účet federace a republik a kontrola rozpočtového hospodaření, kterou podle tohoto zákona provádí federální vláda a jejíž výsledky předkládá FS ČSSR.

V zákoně č. 134/1970 Sb. je také obsažen pojem „rozpočtové provizorium“, který předchozí úprava, jak jsem již uvedl, nepoužívala. Objevuje se zde ustanovení, že: „Rozpočtové příjmy a výdaje uskutečněné v době rozpočtového provizoria se zúčtují na státní rozpočet federace a státní rozpočty republik po jejich vyhlášení“.

Dva dny před 17. listopadem 1989 přijalo FS ČSSR nový Zákon č. 129/1989 Sb., o rozpočtové soustavě ČSSR a o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky, který byl účinný od 1. 1. 1990 a nahradil tak předchozí zákon z roku 1970. Vzhledem ke společenským změnám v Československu byl tento zákon brzy nahrazen, a to zákonem č. 563/1990 Sb., který platil až do zániku federace.

Soustava tří rozpočtů v roce 1968

Velkou změnu přinesl již v roce 1968 Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, který zásadně upravoval rozpočtový proces. Tím, že vznikly na území Československa tři subjekty (ČSSR, ČSR, SSR), skončil jednotný rozpočet dosavadního unitárního státu a vznikla soustava tří rozpočtů. Ústavou bylo uznáno, že každá z národních republik má vlastní rozpočet a stejně tak federace jako celek. Koncipováno to bylo v této době tak, že obě národní republiky hospodařily samostatně, kromě zajišťování společných potřeb, které zastřešovala federace. Bylo určeno, že se návrhy federálních plánů a plánů republik sestavují souběžně a ve vzájemné spolupráci federálních plánovacích orgánů a plánovacích orgánů republik podle směrnic svých vlád. Státní rozpočet schvalovalo jako zákon dvoukomorové Federální shromáždění ČSSR a státní rozpočty republik schvalovaly ČNR a SNR svými zákony. Všechny tři rozpočty se schvalovaly na období jednoho roku. Tento krok znamenal výraznou decentralizaci.

S postupující tzv. „normalizací a konsolidací“ společnosti byl tento princip již v roce 1970 opuštěn a to Zákonem č. 134/1970 Sb., o pravidlech státního rozpočtu československé federace a o zásadách hospodářství s rozpočtovými prostředky státních rozpočtů federace a republik. Tímto aktem se výrazně posílila role federálního rozpočtu na úkor rozpočtů SSR a ČSR. Tento zákon, přestože byl velmi centralistický (profederální), měl oproti zákonu č. 8/1959 Sb. konkrétnější a přehlednější strukturu, která byla, podle mého názoru, svou formou, nikoliv obsahem, určitým krokem vpřed.

Zákon upravoval poměrně detailně vztahy mezi federálním rozpočtem a rozpočty národních republik, přičemž se všechny tyto tři rozpočty vypracovávaly a projednávaly souběžně. Státní rozpočty republik však mohly být schváleny až po schválení rozpočtu federace (§2 odst. 3 zák.), čímž byla hegemonie federálního rozpočtu opět potvrzena. Struktura příjmů a výdajů je zde oproti předešlému zákonu č. 8/1959 Sb. taxativně definována. Nově je zde upraveno poskytování dotací a subvencí, evidence státních aktiv a pasiv, státní závěrečný účet federace a republik a kontrola rozpočtového hospodaření, kterou podle tohoto zákona provádí federální vláda a jejíž výsledky předkládá FS ČSSR.

V zákoně č. 134/1970 Sb. je také obsažen pojem „rozpočtové provizorium“, který předchází úprava, jak jsem již uvedl, nepoužívala. Objevuje se zde ustanovení, že: „Rozpočtové příjmy a výdaje uskutečněné v době rozpočtového provizoria se zúčtují na státní rozpočet federace a státní rozpočty republik po jejich vyhlášení“.

Dva dny před 17. listopadem 1989 přijalo FS ČSSR nový Zákon č. 129/1989 Sb., o rozpočtové soustavě ČSSR a o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky, který byl účinný od 1. 1. 1990 a nahradil tak předchozí zákon z roku 1970. Vzhledem ke společenským změnám v Československu byl tento zákon brzy nahrazen, a to zákonem č. 563/1990 Sb., který platil až do zániku federace.

Na počátku 90. let rozpočtové provizorium

I porevoluční doba byla z hlediska státního rozpočtu zajímavá a hektická, protože již koncem roku 1989 byl tehdejší (ještě komunistický) návrh státního rozpočtu na rok 1990 novým federálním ministrem financí Václavem Klausem stažen z projednávání ve FS ČSSR a do 31. 3. 1990 bylo vyhlášeno rozpočtové provizorium. Během tohoto rozpočtového provizoria (I. čtvrtletí 1990) se smělo vyčerpat ne 25 % celoročního státního rozpočtu, ale jen 20 %. V březnu 1990 pak byl ministrem V. Klausem předložen přebytkový rozpočet, který za r. 1990 také jako přebytkový skončil.

Na úrovni ČR byl přijat ČNR dne 20. prosince 1990 zákon č. 576/1990 Sb. o hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR, tedy nová rozpočtová pravidla pro Českou republiku, která platila prakticky po celá 90. léta.

Ke konci 90. let, za socialistické vlády, začal deficit státních financí výrazněji narůstat a samotné přijímání rozpočtů v PSP ČR se začalo komplikovat, což vedlo až k neschválení rozpočtů a vzniku rozpočtových provizorií. Tato rozpočtová provizoria v letech 1999 a 2000 byla způsobena především dvěma základními faktory, a to určitou neochotou k dohodě na české politické scéně, a tím nemožností jednotného postupu demokratických parlamentních stran v této klíčové záležitosti a za druhé, že rozpočet byl tehdejší Zemanovou vládou koncipován, oproti předchozím letům, jako výrazně deficitní. Schválení návrhu rozpočtu na rok 2000 bylo tehdy navíc mj. podmiňováno personálními výměnami některých ministrů v české vládě.

Na sklonku roku 1999 začala PSP ČR projednávat nový návrh zákona o rozpočtových pravidlech, který byl následně přijat jako dnes známý zákon č. 218/2000 Sb., a který v pozdějších zněních platí dodnes. Návrh zákona o státním rozpočtu na rok 2007 je koncipován jako deficitní ve výši 91 mld. Kč. Nyní tento návrh prošel v PSP ČR tzv. prvním čtením, ale jeho finální přijetí bude pravděpodobně ještě předmětem mnoha diskusí i kompromisů.

1) Klaus V.: Obhajoba zapomenutých myšlenek, kapitola: Každoroční rozpočtové klání se opakuje, str. 180, Academia Praha 1997