

## KAPITOLA 5

# FORMULACE ROZPOČTOVÉ POLITIKY A PŘÍPRAVA ROZPOČTU

Tato kapitola pojednává o klíčových procesech, které jsou nutné k zajištění celkové fiskální disciplíny a efektivní alokace zdrojů v souladu se záměry vládní rozpočtové politiky a fiskálními cíli. Mezi ně patří:

1. stanovení fiskálních cílů a úrovně výdajů, která by s nimi byla slučitelná,
2. příprava střednědobého makroekonomického a fiskálního rámce,
3. koordinační mechanismy pro rozhodování o rozpočtové politice,
4. příprava samotného rozpočtu.

### A. Makroekonomický a rozpočtový kontext

#### 1. Význam střednědobého výhledu pro rozpočtování

##### a) Všeobecné otázky

Ačkoliv téměř ve všech zemích jsou státní rozpočty sestavovány na základě ročního cyklu, musí se při jejich sestavování přihlížet k událostem, které rok přesahují; jde zejména o projektované příjmy, dlouhodobější náklady na programy a vládní politiky a udržitelnost vládních fiskálních politik a jejich dopad na státní dluh. Střednědobý výhled je nutný i proto, že časové rozpětí ročního rozpočtu je příliš krátké na prosazení změn výdajových priorit. V době, kdy je rozpočet sestavován, je většina výdajů rozpočtového roku již dána platnými závazky. Např. platy stálých státních zaměstnanců, výplata penzí a náklady na dluhovou službu se z krátkodobého hlediska nemění. Ostatní náklady je možné upravovat, ale často jen v nepatrné míře. Prostor k manévrování obvykle poskytuje jen 5 až 10 % z celkových výdajů. To znamená, že jakákoliv skutečná změna výdajových priorit, má-li být úspěšná, musí probíhat v časovém rozpětí několika let. Vláda například může chtít přejít od plošného poskytování sociálních služeb na jejich adresné zaměření na nejpotřebnější občany. Výdajové důsledky takovéto změny politiky trvají několik let, a proto ji lze stěží provádět, zaměříme-li se pouze na roční rozpočet. Aby bylo možné veřejné správě a veřejnosti ukázat žádoucí směr změn, jsou potřebné i střednědobé fiskální projekce. Při jejich absenci bude mít rychlé přizpůsobování výdajů měnícím se podmínkám tendenci nabývat paušálního ad hoc charakteru a výdaje budou směřovat především do oblastí, v nichž lze měnit vstupy a aktivity v krátkém časovém horizontu.

Pro stanovení rámce pro sestavování ročního rozpočtu, pro zhodnocení toho, zda jsou rozpočtové politiky udržitelné, a pro identifikaci žádoucích změn v politikách má rozhodující význam příprava střednědobého makroekonomického rámce. Makroekonomické projekce nejsou pouhou předpovědí trendů mak-

roekonomických proměnných. Projekce jsou založeny na definování cílů a nástrojů v oblastech, jako je měnová politika, fiskální politika, kurzová a zahraničněobchodní politika, řízení zahraničního dluhu, regulace a podporování aktivit soukromého sektoru a reforma veřejných podniků. Například cíl hospodářské politiky snížit inflaci běžně koresponduje s cílem snížit podíl deficitu a dluhu na HDP, přičemž mezi konkrétní nástroje mohou patřit změny v proporcii přímých a nepřímých daní nebo opatření v úvěrové politice.<sup>1</sup> Makroekonomický rámec by měl zahrnovat i fiskální projekce, které tvoří střednědobý fiskální (nebo finanční) rámec (SFR). Projekce by měly pokrývat probíhající rok a nadcházející období 3–4 let. Střednědobý fiskální rámec by měl podrobně specifikovat široké ekonomické kategorie příjmů a výdajů. Navíc je žádoucí – jak se uvádí dále –, aby byl doplněn odhady výdajů podle funkčního nebo sektorového členění.

Východiskem pro přípravu ročního rozpočtu je jasné definování fiskálních cílů a strategického rámce tvořeného komplexním souborem cílů a priorit. Nakolik bude možné transformovat priority fiskální politiky do rozpočtu a zajistit plnění rozpočtových výdajů v souladu se schváleným rozpočtem, závisí do značné míry na fundovanosti střednědobých makroekonomických a fiskálních projekcí a predikcí příjmů.

Kromě toho by se při přípravě rozpočtu mělo přihlížet k těmto důležitým víceletým faktorům:

- k dlouhodobým nákladům probíhajících investičních projektů/programů včetně jimi vyvolaných opakujících se běžných nákladů,
- k budoucím potřebám finančních prostředků u nárokových programů, u nichž se úroveň výdajů může měnit, i když základní pravidla a postupy určující oprávněnost jednotlivce a výši dávek zůstávají stejné,
- k nepřímým závazkům a dalším implicitním nebo explicitním závazkům rozpočtové politiky, které mohou vést k budoucím požadavkům na výdaje,
- k dopadu fiskálního schodku na náklady na obsluhu veřejného dluhu.

#### *b) Stabilizační a konvergenční programy v EU*

Příprava střednědobého makroekonomického rámce a střednědobého fiskálního rámce je všeobecnou podmínkou správného rozpočtování. Navíc jde o specifický požadavek pro členské země EU (viz kapitola 3). Podle Paktu stability a růstu musejí členské země EU od července 1997 sestavovat a předkládat stabilizační programy, jestliže jsou členy eurozóny, a konvergenční programy, jestliže členy měnové unie nejsou.

Programy stability a konvergence musejí poskytovat informace o:

- střednědobých rozpočtových cílech, které by se měly blížit zajištění vyrovnaného rozpočtu nebo přebytku, a o cestě k pozvolnému přizpůsobení těmto cílům snižováním podílu vládního deficitu a dluhu na HDP. Rozpočtové programy musejí být důvěryhodné a udržitelné a břemeno spojené se změnami by mělo být rozloženo spravedlivým způsobem;
- hlavních předpokladech očekávaného vývoje ekonomických proměnných, které jsou podstatné pro konvergenční programy (tj. veřejných investicích, reálném růstu HDP, zaměstnanosti a inflaci);
- opatřeních rozpočtové a hospodářské politiky přijatých a/nebo navržených k dosažení rozpočtových cílů, včetně vyhodnocení jejich kvantitativního dopadu na rozpočet;

- analýze citlivosti se stanovením toho, jak změny hlavních ekonomických předpokladů ovlivní rozpočtové a dluhové pozice.

Střednědobé fiskální cíle musejí být náročné, aby zajistily konvergenci, ale současně realistické a připravené na základě zdravé metodologie. Je nutné provést důkladnou analýzu explicitních nebo implicitních závazků současné politiky, identifikaci a hodnocení změn v politice a v souvisejících opatřeních.

Kromě těchto programů stability nebo konvergence několik zemí EU připravuje indikativní víceleté rozpočty. O těchto postupech, které se v různých zemích liší co do rozsahu a obsahu, podává přehled kapitola 6. Tato kapitola se zaměřuje na základní požadavky týkající se zasazení rozpočtu do víceletého rámce a formulování takovéto rozpočtové politiky.

## 2. Formulování rozpočtové politiky

### a) Vazba mezi rozpočtem a rozpočtovou politikou

Rozpočtový proces je mocným nástrojem dosažení vnitřní soudržnosti rozpočtové politiky. Rozpočet je jak nástrojem hospodářského a finančního řízení, tak implicitním vyjádřením rozpočtově politického programu, který stanovuje relativní úroveň výdajů pro různé programy a činnosti. Rozhodování o politice je však složité a týká se různých aktérů uvnitř vlády i mimo vládu. Je chybou pokoušet se sloučit všechny postupy formulace rozpočtové politiky a samotného rozpočtového procesu (jak bylo do určité míry snahou systému programování-plánování-rozpočtování). Mezi programem tvorby rozpočtové politiky (která by měla přihlížet k hospodářské a fiskální realitě) a rozpočtem (který by měl přesně vyjadřovat priority vládní politiky) by však měl být vytvořen koherentní vztah.

Rozpočtový proces by měl jednak přihlížet k již formulovaným politikám a jednak být hlavním nástrojem toho, aby tyto politiky byly explicitní a „akceschopné“. Návrhy rozpočtové politiky by však měly být zpracovávány a analyzovány mimo prostředí samotného rozpočtového procesu, které je vystaveno různým tlakům. Tvorba politiky prostřednictvím ročního rozpočtu by vedla ke kladení nepatřičného důrazu spíše na krátkodobé než na dlouhodobé strategické otázky, protože diskuzi o politice by neustále dominovaly bezprostřední úvahy o finančních otázkách.

Formulování sektorových politik by měl podpořit celkový strategický rámec – za předpokladu, že jde o skutečnou a konkrétní strategii založenou na důkladné analýze. Na základě tohoto rámce by výdajová ministerstva a agentury měly připravit své vlastní strategické plány, které by zahrnovaly: (1) jejich mandát odpovídající zákonným požadavkům, (2) řadu žádoucích cílů politik (výsledků a záměrů), (3) rámcové postupy k dosažení těchto cílů, (4) popis konkrétních opatření v rámci příslušné politiky k dosažení těchto cílů a (5) rámcové odhady nákladů. Jakmile je rozhodnuto o alokaci zdrojů mezi jednotlivé sektory, mohou být pro tyto strategické plány odvozeny výdajové programy a plány výkonů. Takové strategické plánování není statickou nebo příležitostnou událostí, ale dynamickým a komplexním procesem. Je-li dobře zpracováno, je strategické plánování kontinuální a představuje základ pro každodenní operace organizací, které spravují různé výdajové programy. Bohužel v mnoha případech tento postup degeneruje na byrokratický formalismus, v němž jsou nerealistické předpoklady dlouhodobého výhledu a logické rámce využívány jako náhražka rozumných úvah o možnostech a nástrojích realistické politiky. Dobré praktické pravidlo pro přípravu (a hodnocení) strategického rámce zní: rámec by měl být jednoduchý.

Aby příslušná politika byla životaschopná a nezůstala deklarováním přáním, má zásadní význam vazba mezi procesem tvorby politiky a rozpočtovým procesem. Pro tento účel by měla být ustanovena alespoň dvě jasná pravidla (Allen, 1996):

- Dříve než bude přijato rozhodnutí, by měly být identifikovány důsledky změny politiky pro zdroje. Subjekt navrhuující nové politiky by měl kvantifikovat jejich dopad na veřejné výdaje, a to včetně dopadu na jeho vlastní výdaje a na výdaje jiných vládních orgánů.
- S ministerstvem financí by měly být zavčas projednány všechny návrhy týkající se výdajů před tím, než je přezkoumá vládní kabinet (nebo nějaký jiný ministerský výbor), a určitě před tím, než je učiněno jakékoliv veřejné prohlášení.

V rámci procesu sestavování rozpočtu je nutná úzká spolupráce mezi ministerstvem financí a centrální vládou, a to po politické i technické stránce. Úlohou centra je zajistit, aby rozpočet byl připraven v souladu s dříve definovanými principy, rozsoudit nebo urovnat konflikty mezi ministerstvem financí a výdajovými ministerstvy a zajistit, aby do rozpočtového procesu byli odpovídajícím způsobem zapojeni relevantní zainteresovaní účastníci. Při řešení sporných otázek a zkoumání zvláště citlivých otázek může být užitečný mezirezortní výbor. A co je nejdůležitější: každý subjekt zapojený do rozpočtového procesu musí plnit svou vlastní úlohu neformálním a odpovědným způsobem a k tomu mu musejí být poskytnuty odpovídající prostředky a kapacita.

#### *b) Otevřenost k podnětům z vnějšku: význam naslouchání*

Konzultace mohou posílit proces dohledu zákonodárců nad vládní strategií a rozpočtem. Legislativní projednávání ve výborech a podvýborech, zejména mimo prostředí projednávání ročního rozpočtu, které je vystaveno tlakům, mohou představovat efektivní mechanismus k obsáhlému konzultování přiměřenosti politik.

Vláda by měla u svých politik a u plnění rozpočtu usilovat o zpětnou vazbu s organizacemi zvenčí, včetně orgánů zastupujících zaměstnavatele a zaměstnance, odborné ústavy a akademiky a nevládní organizace. Užitečným mechanismem pro projednávání vládní výdajové politiky mohou být poradní komise složené ze zástupců různých částí společnosti. K zásadním otázkám své politiky může vláda sestavovat skupiny ad hoc. Zpracování a rozšiřování studií, které hodnotí dopady návrhů vládních politik, a provádění průzkumů a podobné postupy poskytují informace zainteresovaným účastníkům i občanské společnosti a pomáhají vládě získat spolehlivou zpětnou vazbu. Průzkumy názorů uživatelů a/nebo schůzky se zainteresovanými účastníky a uživateli při přípravě strategických plánů agentur mohou zvýšit jejich efektivnost. A konečně v zemích se slabým plněním rozpočtu i slabými monitorovacími postupy mohou jenom rozsáhlé mechanismy zpětné vazby na občany být účinné při odhalování případů zanedbání povinností, např. odhalení skutečnosti, že infrastrukturní projekty nebyly dokončeny podle určených materiálových norem, v souladu s nákladovými restrikcemi nebo ve stanovené lhůtě, a také při odhalování podvodů a plýtvání. Tyto mechanismy jsou výkonnou složkou často odmítány, ale vláda by je měla považovat za prostředky sledování nákladové efektivnosti a jako takové je podněcovat a podporovat.

Tyto konzultace by však neměly mít přímý vliv na samotný rozpočtový proces; ten musí být organizován podle přísných pravidel tak, aby rozpočet byl připraven včas a aby nebyl vystaven nadměrnému tlaku od určitých zájmových a lobbistických skupin. Participace je stejně jako odpovědnost relativním, nikoli absolutním pojmem.

### **3. Konsolidace fiskálních závazků**

Makroekonomické projekce a cíle politiky vlády musejí být sdělovány veřejnosti. Zákonodárci a obyvatelstvo jako celek mají právo přesně znát cíle a záměry vládní politiky, a to nejenom proto, aby se zvýšila transparentnost a odpovědnost, ale také proto, aby se dosáhlo konsenzu v rámci občanské společnos-

ti. I když budování takového konsenzu může nějakou dobu trvat a i když bude nutné absolvovat obtížná jednání, půjde o velmi cenný základ pro silné a efektivní uskutečňování vládních politik a výdajových programů.

V některých zemích jsou makroekonomické projekce vlády předkládány skupině nezávislých expertů, kteří mají zhodnotit jejich přesnost a spolehlivost. V jiných zemích jsou projekce hodnoceny nejvyšším kontrolním úřadem (např. v Británii a v kanadské provincii Nové Skotsko<sup>2</sup>). Nezávislost nejvyššího kontrolního úřadu dodává projekcím na důvěryhodnosti. Avšak každá jiná forma účasti kontrolních úřadů na procesu sestavování rozpočtu je problematická.

Některé země mají zákony a pravidla, které omezují fiskální politiku vlády („pravidla fiskální politiky“<sup>3</sup>). Například tzv. „zlaté pravidlo“ stanoví, že veřejné výpůjčky nesmějí překročit výdaje na kapitálové investice (a nařizuje tak vyrovnanost nebo přebytek běžného rozpočtu)<sup>4</sup>. V některých případech musí být celkový rozpočet ze zákona vyrovnaný. V mnoha zemích musejí být rozpočty nižších úrovní vlády vyrovnané. Všeobecně platí, že v zemích s křehkou koaliční vládou, roztržštěným rozhodováním a legislativními výbory fungujícími jako střediska pravidelného vyjednávání může být vhodné stanovit právně závazné cíle. Tato pravidla jsou však často kritizována v tom smyslu, že upřednostňují „kreativní účetnictví“ a podporují netransparentní fiskální praktiky. Aby se takovéto příležitosti omezily, bylo by třeba zveřejnit účetní metody a standardy. Dále se kritizuje, že tato pravidla, pokud jsou skutečně prosazována, omezují volnost rozhodování vlády a mohou bránit vládám v přizpůsobování rozpočtů průběhu hospodářského cyklu.<sup>5</sup>

V Evropské unii Maastrichtská smlouva stanoví specifická pravidla fiskální konvergence, jež se týkají poměru vládního deficitu (potřeby financování vlády) k HDP a poměru dluhu k HDP (viz kapitola 3). Tato kritéria jsou v kontextu evropské integrace velmi důležitá pro kandidátské země a mnoho z nich již programy fiskální konvergence zavedlo.

V roce 1992 studie vypracovaná pro Evropskou unii zjistila, že výsledky fiskální politiky závisejí více na institucionálních otázkách, jako je rozdělení pravomocí v rozpočtování, než na uplatňování dlouhodobých fiskálních limitů.<sup>6</sup> Proto má zásadní význam zajištění institucionálního uspořádání, jak bylo diskutováno dříve.

Některé země (například Nový Zéland se „zákonem o fiskální odpovědnosti“) nenařizují konkrétní fiskální cíle, ale odkazují na kritéria jako „obezřetná úroveň“ a „přiměřená míra“ vládních půjček, dluhu atd. V případě Nového Zélandu je ponecháno na vládě, aby specifikovala cíle v prohlášení k rozpočtové politice, které představuje celkové příjmy a výdaje a projekce na několik let. Toto prohlášení je zveřejňováno nejméně tři měsíce před tím, než je rozpočet předložen parlamentu, a je zkoumáno parlamentním výborem, ale parlament o něm formálně nehlasuje (viz OECD, 1997b). Podobně britská vláda přijala v roce 1998 Kodex fiskální stability, který měl „posílit otevřenost, transparentnost a odpovědnost fiskální politiky“. Podrobnosti jsou uvedeny níže v boxu 5.1.

## **B. Příprava makroekonomického rámce**

### **1. Fiskální cíle a ukazatele**

Stanovení fiskálních cílů na několik let dopředu vytváří rámec pro formulování rozpočtu, umožňuje vládě jasně formulovat její fiskální politiku, legislativě a veřejnosti umožňuje sledovat realizaci vládní politiky a činit vládu politicky a finančně odpovědnou. Fiskální cíle a ukazatele by měly zahrnovat tři oblasti: současnou fiskální pozici (např. fiskální přebytek nebo schodek), fiskální udržitelnost (např. poměr

**Box 5.1 KODEX FISKÁLNÍ STABILITY VELKÉ BRITÁNIE**

V souladu s Kodexem se vláda zavazuje k následujícímu. Bude:

- provádět fiskální politiku a řízení dluhu v souladu se specifickým souborem zásad,
- stanovovat explicitně cíle své fiskální politiky a provozní pravidla a objasňovat všechny změny v nich provedené,
- provádět politiku řízení dluhu tak, aby bylo dosaženo konkrétního primárního cíle,
- tam, kde je to možné, bude zveřejňovat a kvantifikovat všechna rozhodnutí a okolnosti, které mohou mít věcný dopad na hospodářský a fiskální výhled,
- zajišťovat, aby k sestavování veřejných účtů byly využívány účetní metody nejlépe ověřené v praxi,
- zveřejňovat předběžnou zprávu k rozpočtu, která umožní diskusi o zvažovaných návrzích rozpočtu,
- zveřejňovat finanční prohlášení a zprávu k rozpočtu, aby bylo možné projednat klíčová rozpočtová rozhodnutí a krátkodobý hospodářský a fiskální výhled,
- zveřejňovat zprávu o hospodářské a fiskální strategii naznačující dlouhodobé záměry vlády a strategii do budoucna,
- zveřejňovat přesně stanovenou řadu informací ze svých ekonomických a fiskálních projekcí včetně odhadů fiskální pozice očištěné o cyklické vlivy,
- zvát Národní kontrolní úřad (*National Audit Office – NAO*), aby provedl audit změn v klíčových předpokladech a postupech podporujících fiskální projekce,
- sestavovat zprávu o řízení dluhu naznačující plány vlády s řízením dluhu,
- postupovat všechny zprávy vydané na základě Kodexu výboru pro státní pokladnu Dolní sněmovny,
- zajišťovat, aby veřejnost měla plný přístup ke zprávám vydaným na základě Kodexu.

*Zdroj:* United Kingdom, HM Treasury (1998a).

dluhu, daní nebo výdajů k HDP) a zranitelnost (např. analýza složení vnějšího dluhu, někdy označovaného jako zahraniční dluh).

Fiskální projekce a definování fiskálních cílů by měly vycházet z konceptu „celkové vlády“ (*general government*) definovaného podle standardů GFS a ESA95; tyto cíle by dále měly být rozloženy mezi cent-

rální vládu a vlády místní. Fiskální projekce by měly pokrývat konsolidovaný účet vládních operací a kvazifiskální operace bankovního sektoru. Měly by být vyhodnoceny budoucí výdaje spojené s nepřímými závazky vyplývajících z vládních záruk a dalších zdrojů. Někdy se do fiskálních projekcí zahrnuje jen centrální vláda, ale to má za následek zkreslující fiskální obraz a vede k pokušení přenést fiskální deficit na subjekty místní samosprávy. Často je žádoucí zjišťovat rovněž potřebu financování (deficit) veřejného sektoru a sestavovat „konsolidované účty“ za veřejný sektor jako celek.

Klíčovým nástrojem k hodnocení fiskální pozice vlády je tabulka vládních operací připravená podle metodiky GFS, protože shrnuje všechny příjmy, výdaje nebo výlohy a financující transakce a obsahuje všechny klíčové indikátory fiskálních sald (deficitů/přebytků). Vládní střednědobé projekce tvoří střednědobý fiskální rámec, který je hlavní složkou makroekonomického rámce. GFS 2000 je založena na akruálním principu, ale s výjimkou spotřeby fixního kapitálu platí všechny položky této tabulky stejně pro pokladní bázi jako pro akruální bázi účetnictví. Schéma 5.1 srovnává tabulku vládních operací na pokladní bázi s tabulkou operací na bázi akruální.

Nejběžněji používaným ukazatelem fiskální pozice je rozpočtový schodek/přebytek. Hlavním cílem politiky je zajistit, aby rozpočet byl financován neinflačním způsobem a bez vytlačování soukromých investic, a přitom držet růst veřejného dluhu pod kontrolou.

Evropská unie v kontextu Maastrichtské/Amsterdamské smlouvy využívá pro potřeby definování schodku, resp. přebytku vládních financí definice ESA95, tj. čisté výpůjčky/půjčky vládního sektoru. Tento ukazatel deficitu se rovná celkovým výdajovým transakcím plus čistému pořízení dlouhodobého majetku minus celkové příjmové transakce. Podle metodiky SNA93 a ESA95 nejsou finanční transakce jako prodej (nebo pořízení) majetkových podílů a akcií zahrnovány při výpočtu schodku do příjmů (a ani symetricky do výdajů). Úrok musí být vypočten na akruální bázi a pasiva musejí být náležitě evidována.

Rozpočtový schodek/přebytek na pokladní bázi (tj. výsledek pokladních operací) je ve verzi GFS z roku 1986 definován jako souhrn výdajových operací plus čisté půjčky poskytnuté v rámci hospodářské politiky („poskytnuté půjčky minus přijaté splátky“) minus vybrané příjmy (na pokladní bázi). Na rozdíl od maastrichtské/amsterdamské definice obsahuje tato definice salda pouze pokladní transakce a finanční transakce zahrnuje „nad čarou“ pouze tehdy, jsou-li realizovány v rámci realizace politik vlády, jako je např. prodej podílů a akcií v souvislosti s privatizačními programy. Protože tato definice nebere v úvahu změny neuhrazených závazků, řada zemí rovněž vypočítává schodek na bázi závazků. Ten by měl být definován jako rozdíl mezi výdaji ve stadiu ověřování a vybranými příjmy (na pokladní bázi). Závazky, pokud jsou řádně evidovány, zahrnují objednané, ale zatím neuhrazené dodávky a dodávky nasmlouvané v rámci víceletých projektů. K přesnému odhadu neuhrazených závazků musejí být nevyřízené objednávky odlišeny od uskutečněných výdajů. K výpočtu rozpočtového salda na bázi závazků zavedla řada zemí zvláštní systémy pro sledování neuhrazených závazků. Tyto systémy ale nemohou nahradit správné účtování o pasivech.

V metodice GFS 2000 zahrnuje tabulka vládních operací tři klíčová salda:

- *Čistý provozní přebytek/schodek*: Jde o příjmy minus výdaje, tj. změnu čistého jmění vyplývající z transakcí. Toto saldo poskytuje měřítko udržitelnosti fiskálních politik. Protože se však spotřeba fixního kapitálu obtížně měří, bude v praxi častěji vykazován *hrubý provozní přebytek/schodek*.
- *Čisté půjčky/výpůjčky* měří *potřebu financování vládního sektoru*. Jak bylo uvedeno výše, odpovídají čisté výpůjčky deficitu vypočtenému podle požadavků Maastrichtské/Amsterdamské smlouvy.

- *Saldo operací vládních politik* se rovná rozdílu mezi příjmy a výdaji kromě odpisů plus čisté pořízení nefinančních aktiv (dlouhodobých hmotných aktiv) v rámci vládních politik. Jedná se o akruální ekvivalent schodku/přebytku na pokladní bázi.

Různé definice sald vyhovují různým účelům. Schodek na bázi pokladních operací umožňuje sledovat přímou vazbu na vývoj peněžní zásoby, a tím na cíle a záměry měnové politiky. Saldo definované podle metodiky ESA95 umožňuje smysluplnější hodnocení fiskální pozice vlády, protože zahrnuje všechny nefinanční transakce, které zvyšují dluhové závazky vlády; náležitým způsobem definuje financující transakce vlády. Oddělení finančních transakcí realizovaných politik tak, aby bylo možné vypočítat saldo operací vládních politik podle verze GFS z r. 2000, je užitečné také pro analýzu dopadu rozhodnutí fiskální politiky. Země tak možná bude muset sledovat několik schodků podle různých definic; to by však nemělo činit potíže za předpokladu, že klasifikace výdajů, příjmů a finančních operací jsou náležitým způsobem definovány a dostatečně podrobně rozvedeny. Země, které jsou kandidáty členství v Evropské unii, by však měly do svých finančních předpisů zavést spíše definici schodku/přebytku podle ESA95, aby jejich systém finančního výkaznictví odpovídal požadavkům EU.

Metodiky ESA95 a GFS 2000 jsou založeny na akruálním principu. Odpisy dlouhodobého majetku však neovlivňují deficit vypočtený na akruální bázi (odpisy, resp. spotřeba fixního kapitálu jsou zahrnuty jako výdaj), ale to je kompenzováno tím, že jsou snížena dlouhodobá aktiva (příjem). Ke stanovení salda vládních operací podle definic ESA95 a GFS 2000 tak není nezbytné sledovat spotřebu fixního kapitálu.

Schéma 5.1 ukazuje hlavní prvky zahrnuté do různých definic sald a fiskální bilance jak na bázi pokladní, tak bázi akruální.

V závislosti na cílech analýzy a kontextu dané země je pro fiskální analýzu užitečná řada dalších bilancí. *Primární bilance* – na rozdíl od salda operací prováděných za účelem realizace politik – zachycuje rozdíl mezi neúrokovými výdaji na jedné straně a příjmy a granty na straně druhé. Jako cíl pro rozpočtovou politiku nezávisí na výkyvech úrokových sazeb a měnových kurzů, a proto je za určitých okolností lepším měřítkem vládní snahy po narovnání fiskální politiky.

Vládní *čisté (hrubé) úspory* se rovnají čistému (hrubému) provoznímu přebytku upravenému o saldo pohledávek a závazků vyplývajících z kapitálových transferů. Teoreticky měří příspěvek vlády ke tvorbě zdrojů financování investic a hospodářskému růstu. Protože však běžné výdaje vlády mohou být stejně důležité pro růst jako výdaje kapitálové, měl by být makroekonomický význam tohoto ukazatele vykládán opatrně.

V zemích s vysokou inflací, v nichž je vhodné sledovat dopad inflace na výši dluhu, se často používá tzv. *operativní deficit*; jde o deficit na pokladní bázi snížený o tu část úrokových plateb, kterou lze připsat inflaci.<sup>7</sup> Někdy může být vhodné sledovat jednorázové fiskální efekty některých operací, například prodeje veřejného majetku nebo mimořádného snížení daňových nedoplatků.

Ukazatele fiskální udržitelnosti vládních politik zahrnují ukazatele, jako jsou podíly *dluhu k HDP*, *celkových daňových příjmů k HDP*, *čistých závazků průběžně financovaných systémů sociálního zabezpečení* atd.

Podíly *daňových příjmů k HDP* a *veřejných výdajů k HDP* jsou důležitými ukazateli postavení vládního sektoru v ekonomice. Mnoho zemí si stanovilo za cíl fiskální politiky zmenšení těchto podílů, aby podpořilo rozšiřování aktivit soukromého sektoru.

Akruální účetnictví umožňuje, aby vláda lépe ocenila hodnotu svých aktiv, pasiv a čistého jmění a jejich dopady na udržitelnost fiskální politiky. Výše definovaný čistý provozní přebytek zahrnuje změny v akti-



vech a pasivech týkající se pouze transakcí. Tyto změny závisejí přímo na vládní politice. *Změny v čistém jmění* však jsou vyvolány i jinými ekonomickými faktory. Velké pohyby v čistém jmění mohou být způsobeny změnami v oceňování aktiv, např. půdy, se kterou vláda nehodlá bezprostředně nakládat. Proto se ukazatel čistého jmění jako ukazatel hodnocení fiskální politiky v krátkém období musí používat velmi opatrně.<sup>8</sup>

### Schéma 5.1 BILANCE VLÁDNÍCH OPERACÍ: DEFINICE SALD OPERACÍ VLÁDNÍHO SEKTORU

Pokladní báze (GFS 1986)	Akruální báze (GFS 2000)
<p><b>Příjmy a granty</b></p> <p>Příjmy</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Daňové příjmy (vč. pojistného na SZ)</li> <li>Nedaňové příjmy</li> <li>Kapitálové příjmy (vč. prodeje fixních aktiv)</li> </ul> <p>Granty</p> <p><b>Výdaje a půjčky minus splátky</b></p> <p>Běžné výdaje</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Zboží a služby</li> <li>Mzdy a platy</li> <li>Příspěvky zaměstnavatelů</li> <li>Ostatní zboží a služby</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>Úroky placené</li> <li>Dotace</li> <li>Transfery</li> </ul> <p>Kapitálové výdaje a transfery</p> <p>Půjčky minus splátky</p>	<p><b>Běžné transakce a kapitálové transfery</b></p> <p><b>Příjmy</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Daně</li> <li>Sociální pojistné</li> <li>Granty</li> <li>Ostatní příjmy</li> </ul> <p><b>Výdaje</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mzdové výdaje</li> <li>Spotřeba zboží a služeb</li> <li>Úroky</li> <li>Dotace</li> <li>Granty</li> <li>Sociální dávky</li> <li>Transfery a ostatní výdaje</li> </ul>
<p><i>Deficit (-) / přebytek (+) na pokladní bázi</i></p>	<p><i>Hrubý provozní přebytek</i> (příjmy minus výdaje, bez zahrnutí odpisů dlouhodobých aktiv)</p> <p>Odpisy dlouhodobých aktiv</p>
<p><b>Financování</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Domáci</li> <li>Bankovní sektor</li> <li>Ostatní</li> <li>Zahraniční</li> </ul> <p><b>Memorandum: Změny stavu nedoplatků</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Uhrazené nedoplatky</li> <li>Nové nedoplatky</li> </ul>	<p><i>Čistý provozní přebytek</i> (příjmy minus výdaje, včetně odpisů fixního kapitálu)</p> <p><b>Transakce s dlouhodobými aktivy</b></p> <p><b>Čisté pořízení dlouhodobých aktiv</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pořízení dlouhodobých hmotných aktiv</li> <li>minus Prodaná dlouhodobá aktiva</li> <li>minus Odepsaná dlouhodobá aktiva</li> </ul> <p><b>Změna stavu zásob</b></p> <p><b>Čisté pořízení ostatních nefinančních aktiv</b></p>
	<p><i>Čisté půjčky/výpůjčky (1)</i> (čistý provozní přebytek minus čisté transakce s dlouhodobými hmotnými aktivy)</p>
	<p><b>Transakce s finančními aktivy a pasivy (financování)</b></p> <p><b>Čisté pořízení finančních aktiv v rámci realizace politik</b></p>
	<p><i>Saldo operací politik vlády</i> (čisté půjčky/výpůjčky minus čisté pořízení finančních aktiv v rámci realizace politik)</p>
	<p><b>Čisté pořízení finančních aktiv pro účely řízení likvidity</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Domáci</li> <li>Centrální banka a finanční korporace</li> <li>Ostatní</li> <li>Zahraniční</li> </ul> <p><b>Čisté převzetí závazků</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Domáci</li> <li>Centrální banka a finanční korporace</li> <li>Ostatní</li> <li>Zahraniční</li> </ul>

(1) Rovná se hrubému provoznímu přebytku plus hrubé pořízení dlouhodobých hmotných aktiv. Čisté půjčky/výpůjčky jsou vládním deficitem podle definice v nařízení Evropské rady (EC 475/2000).

Zdroj: GFS (1986 a 2000).

Vhodné je i vyhodnocovat „fiskální zranitelnost“, a to zejména v zemích, které těží z krátkodobého přílivu kapitálu. Takové hodnocení by mohlo být založeno na analýze splatnosti vládního dluhu, objemu použitelných devizových rezerv ap.

## **2. Metodologické otázky**

### *a) Analytický rámec*

Fiskální cíle vlády by měly být definovány v mezích konzistentního a komplexního střednědobého makroekonomického rámce. Střednědobý makroekonomický rámec obvykle zahrnuje projekce platební bilance, reálného sektoru (nebo výrobního sektoru), fiskálních účtů a měnového sektoru. Je to nástroj kontroly konzistentnosti předpokladů nebo projekcí týkajících se hospodářského růstu, fiskálního přebytku nebo schodku, platební bilance, kurzového vývoje, inflace, růstu úvěru a jeho rozdělení mezi soukromý a veřejný sektor, politik v oblasti zahraničních půjček ap.

Makroekonomické projekce by měly vycházet z konzistentního popisu vztahů mezi ekonomickými jednotkami, resp. sektory. Pro tyto účely používají členské státy EU společný rámec a metodiku národních účtů (ESA95).

Projekce transakcí veřejného sektoru a jejich výsledků by na druhé straně měly být prezentovány na bázi, která je slučitelná s národním rozpočtem a vládní finanční statistikou, zatímco projekce týkající se vnějšího sektoru by měly být prezentovány v mezinárodně uznávaném standardu (MMF) platební bilance. Proto je při sestavování analytického rámce pro makroekonomické projekce nutné vzít v úvahu metodologické rozdíly mezi standardy SNA, vládní finanční statistikou země a manuálem MMF pro platební bilanci. To nepředstavuje velké problémy, pokud si jsou prognostici vědomi těchto metodologických rozdílů a úzce spolupracují se specialisty zabývajícími se národními účty, kteří jim mohou napomoci při vyladování projekcí podle národních účtů a projekcí fiskální a platební bilance.

Ve většině zemí se hlavní rozdíly mezi systémem vládního finančního výkaznictví a národními účty týkají báze účtování a definice vládního sektoru. SNA je založen na časovém rozlišování, zatímco systém vládního finančního výkaznictví, které obvykle vychází z metodologie GFS 1986, je založen na bázi pokladní. Navíc pokrytí vládního sektoru je často komplexnější v národních účtech než ve vládních finančních výkazech, které často vynechávají některé vládní subjekty (jako např. nižší orgány nemající celostátní působnost nebo některé autonomní fondy a agentury). Proto by při přípravě makroekonomického rámce v souladu se standardy SNA93 a ESA95 měl prognostik vědět, jak se v národních účtech odhaduje vládní spotřeba a hrubé investice. Skutečnost, že mnoho makroekonomických projekcí je připravováno bez znalostí těchto metodologických problémů, vede k nesrovnalostem mezi projektovanými a skutečnými daty, kterým by bylo možné se vyhnout.

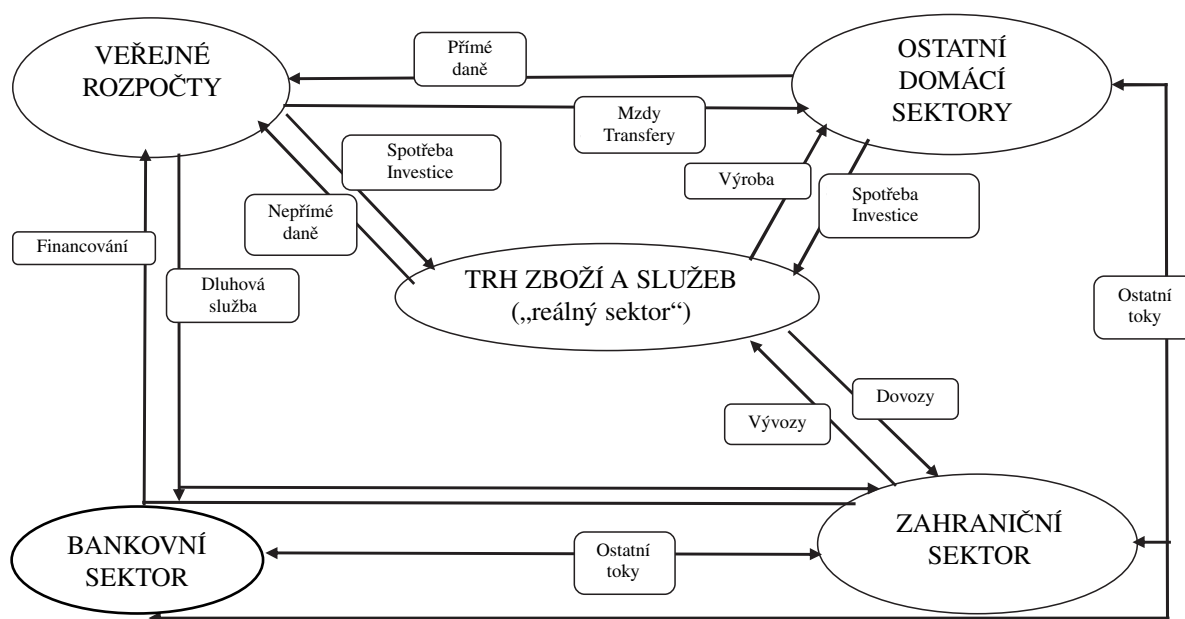
I tehdy, když makroekonomický rámec je založen na definici vládního sektoru v souladu s SNA93 a ESA95, jsou dalším významným zdrojem podkladů pro přípravu rozpočtu fiskální projekce. Proto musejí projekce rozlišovat mezi centrální vládou a dalšími vládními subjekty.

### *b) Modelování*

Každá projekce musí být založena na formálním modelu ekonomiky, který tvoří jak sestavování analytického rámce založeného na národních účtech, tak popis chování ekonomických subjektů. Míra sofistikovanosti modelu závisí nejen na technických kapacitách země, dostupnosti přiměřených nástrojů a kvalitě národních účtů a dalších relevantních statistických dat, ale také na účelu a rozsahu projekcí.

Makroekonomické modely mohou být relativně jednoduché. Hlavním cílem vlády při přípravě makroekonomických projekcí je stanovit všeobecný rámec pro formulování makroekonomických cílů a kontrolu jejich shody. Sofistikované ekonometrické modely a podrobné popisy analytického rámce jsou užitečné, ale pro přípravu makroekonomických projekcí nejsou nezbytně nutné. V těchto souvislostech tyto modely skutečně mají určité nevýhody. Práce se složitými modely chce svůj čas a je k ní nezbytný silný technický tým, zatímco rozpočet je obvykle připravován k pevně stanovenému termínu. Pokročilé ekonometrické postupy mohou vyvolat pocit ztráty konkrétnosti a „iluzi prognózy“, která může snížit jejich praktickou hodnotu. Jednodušší modely se také dají snadněji použít v diskuzích o fiskální politice, zatímco výstupy sofistikovaného ekonometrického modelu závisejí na postupu, který použil tvůrce modelu, a proces je často méně průhledný.

**Schéma 5.2 VZTAHY MEZI HLAVNÍMI MAKROEKONOMICKÝMI ÚČTY**



*Poznámka:* Šipky ukazují směry finančních toků.

Nejjednodušší makroekonomické modely obvykle obsahují čtyři hlavní ekonomické sektory: vládu (veřejné rozpočty), bankovní sektor, zahraničí a „zbytkový“ sektor (často nazývaný „soukromý“ sektor): viz schéma 5.2. Tyto sektory obchodují jak s finančními aktivy, tak se zbožím a službami. Trh se zbožím a službami je „reálný sektor“ (neboli „produkční sektor“) odvozený z národních účtů. Nejjednoduššími modely jsou obvykle „kvaziúčetní“ modely. Tyto modely zahrnují zejména bilanční rovnice, které vyrovnávají účty jednotlivých sektorů, analýzu toků fondů a pouze omezený počet behaviorálních vztahů, které jsou často definovány pomocí jednoduchých podílových ukazatelů a nevyužívají ekonometrické techniky.<sup>9</sup> Příkladem bilančního vztahu je známá identita HDP (HDP minus čisté vývozy se rovná spotřeba plus hrubé domácí investice). Příkladem behaviorálního vztahu je vztah mezi změnou fiskálního deficitu země či peněžní zásobou (která může být definována různými způsoby) a změnou HDP nebo národního důchodu.

Model obsahuje jak exogenní proměnné (tj. předpoklady a vztahy určené mimo model), tak endogenní proměnné, které jsou vypočítávány modelem. Je známo mnoho postupů dosažení řešení. Např. může být

model navržen tak, aby vypočítal požadavky vlády na výpůjčky při dané množině exogenních předpokladů o HDP a vládních výdajích; nebo může být alternativně odhadován dopad exogenních předpokladů financování a měnové politiky na HDP. Teoreticky je řešení determinováno výchozím makroekonomickým přístupem (např. monetaristickým, keynesiánským atd.). V praxi je však více než samotný způsob dosažení řešení důležitý způsob práce s modelem. Aby model přinesl uspokojivé výsledky, je nezbytné postupovat v iteracích, musejí být testovány různé hodnoty exogenních proměnných a v každé iteraci se musí provádět vyhodnocení výsledků. To, co je v modelu exogenní, je ve skutečnosti často v iterativním procesu endogenní. Ve skutečnosti by dosažení řešení mělo být definováno způsobem, který je nejvhodnější pro práci s modelem a pro vytváření efektivního dialogu s vyššími úředníky a ministry. Z tohoto hlediska je často vhodné pro přípravu různých scénářů vývoje vládních deficitů, které vycházejí z projekcí HDP a z fiskálních projekcí, pracovat s jednoduchým střednědobým makroekonomickým modelem (zatímco pro potřeby měnové politiky se často používají modely krátkodobé).

Kromě makroekonomického modelu jsou často k přípravě střednědobého fiskálního rámce nezbytné specifické analýzy. Například prognóza příjmů by měla být založena spíše na podrobných analýzách a prognózách jednotlivých daní než se spoléhat na agregátní výstupy makroekonomického modelu, ať je míra jeho sofistikovanosti jakákoliv.

### *c) Význam dat*

Makroekonomické projekce musejí být založeny na přesných a včasných datech národních účtů a na dalších podobně kvalitních statistických údajích pro sektor veřejných rozpočtů a platební bilance. Kromě toho by se měly shromažďovat údaje z ekonomických průzkumů provedených státním statistickým úřadem, soukromým sektorem nebo centrální bankou. V počátečním stadiu přípravy makroekonomického rámce by se měly shromáždit projekce od vládních orgánů nebo organizací soukromého sektoru. Ty by se měly využít jak ke konstatování hlavních předpokladů, tak k hodnocení závažnosti předběžných výsledků. Při přípravě fiskálních projekcí je třeba zvážit ty změny v zákonech a předpisech, jež ovlivňují příjmy, výdaje, financování a další finanční operace vlády.

### **3. Potřeba vyhodnocení fiskálních rizik**

Vlády jsou vystaveny – implicitně či explicitně – mnoha fiskálním rizikům spojeným např. s přírodními katastrofami či zárukami a změnám ve vnějším ekonomickém prostředí a událostem nebo „šokům“, které jsou mimo jejich kontrolu. Velké hospodářské vnější šoky, jako byl např. dopad ruské a asijské krize v letech 1998–99 na sousední země a jako jsou přírodní katastrofy, se dají jen obtížně předvídat předem (pokud vůbec). Takové situace pak vyžadují výjimečná opatření, jako je detailní přehodnocení všech schválených výdajů a možností jejich vázání. Řada fiskálních rizik se však dá vyhodnotit snadněji a měla by být ošetřena v rámci normálního rozpočtového procesu. Za takových okolností je možné použít standardní nástroje hodnocení a řízení rizika.

Při rozhodování o přiměřenosti fiskálních cílů a rozpočtových agregátů si tvůrci fiskální politiky musejí být vědomi fiskálních i ekonomických rizik a jejich případného fiskálního dopadu. Navíc je nutné odhadnout, v jakém rozsahu má být do rozpočtu zahrnuta zvláštní rezerva na mimořádné události. Taková rezerva by měla pokrývat fiskální rizika, jako jsou např. rizika související s vládními zárukami a dopadem změn kurzů na náklady dluhové služby. Výše zvláštní rezervy by však neměla překročit 1–3 % celkového rozpočtu; jinak bude ve fázi plnění rozpočtu dominovat politické vyjednávání ohledně rozdělení rezervy.

Makroekonomické projekce, z nichž rozpočet vychází, by měly zahrnovat varianty vypočtené na základe různých předpokladů, jako jsou změny světových cen ropy a změny ve vývoji světové ekonomiky. Sys-

tematicky vyhodnocován by měl být také střednědobý dopad změn kurzů a úrokových sazeb na náklady dluhové služby. Pečlivě revidovány s přihlédnutím k případným změnám ve vnějším prostředí musejí být předpoklady přílivu a odlivu kapitálu. Je třeba také hodnotit fiskální rizika týkající se nepřímých závazků a závazků fiskální politiky. Kromě toho by při přípravě svých programů a rozpočtů měly výdajové agentury provádět hodnocení ekonomických a finančních rizik odvíjejících se z uskutečňování různých politik a projektů, za něž jsou odpovědné.

#### **4. Odhady agregátních výdajů a střednědobý rozpočtový rámec**

Střednědobý fiskální rámec obvykle prezentuje vysoce agregované údaje na výdajové straně. Ukazuje pouze celkové mzdy ve veřejném sektoru, výdaje na jiné zboží a služby, placené úroky, vládní transfery a kapitálové výdaje. K definování střednědobých cílů je však nezbytná podrobnější analýza a projednání v rámci vlády. Například k přípravě agregovaných projekcí ve střednědobém fiskálním rámci je třeba dostatečně podrobně přezkoumat transfery nebo nároky a porovnat předpoklady budoucího vývoje s pokračujícími závazky.

V praxi by se měl při přípravě střednědobého fiskálního rámce na základě celkového makroekonomického rámce odhadovat dopad předpokladů a agregátních fiskálních cílů na skladbu výdajů podle sektorů nebo strategických oblastí, aby bylo možné vyhodnotit, zda jsou fiskální cíle realistické a udržitelné a jaké podmínky jsou nutné k jejich splnění. Stanovení agregátních fiskálních cílů nelze provádět izolovaně od formulování změn rozpočtové politiky.

Příprava agregátních víceletých odhadů výdajů podle široce pojatého funkčního členění nebo strategických oblastí pomůže jak při formulování agregátních fiskálních cílů, tak při volbě strategické politiky. V těchto odhadech by se také měly specifikovat projekce výdajů u programů, které mají nejvýznamnější fiskální dopad do budoucích období (např. investiční programy značného rozsahu a nárokové programy). Stanovení agregátních odhadů je složkou střednědobého rozpočtového rámce; pokrývá jak příjmové, tak výdajové projekce centrální vlády (včetně mimorozpočtových fondů) a tam, kde je to možné, i projekce příjmů a výdajů ostatních úrovní vlády. Schéma 6.1 v kapitole 6 popisuje možnou strukturu střednědobého rozpočtového rámce, formát agregátních víceletých výdajových odhadů (nebo výdajového rámce) a to, jak spolu navzájem souvisejí různé rámce potřebné k přípravě rozpočtu a formulování střednědobých rozpočtových politik. Střednědobý rozpočtový rámec sám o sobě je potenciálně efektivním nástrojem rozpočtového procesu. Může se například využívat k přípravě výchozích výdajových stropů v počáteční fázi ročního rozpočtového cyklu (ten je rozebírán dále) a k podpoře formulování rozpočtové politiky.

#### **5. Příprava makroekonomického rámce**

##### *a) Kroky při přípravě střednědobého makroekonomického rámce*

Příprava střednědobého makroekonomického rámce je iterativním procesem. Příprava předběžného scénáře připraveného za předpokladu nezměněných politik vyžaduje definovat soubor "primárních" cílů; ke konečnému rámci je ale zapotřebí postupné sladění a sblížení všech záměrů a cílů. Pokud by byl v průběhu tohoto procesu posuzován pouze jediný cíl (např. fiskální deficit), existovalo by riziko, že ostatním důležitým cílům bude vymezena pouze úloha cílů de facto „zbytkových“.

Problémy identifikované při přípravě projekcí (např. nekonzistence mezi cíli hospodářského růstu a měnovou politikou) musejí být projednány mezi orgány odpovědnými za stabilizační makroekonomickou politiku. Výchozí scénář připravený za předpokladu nezměněných politik poskytuje podstatné makroekonomické informace potřebné pro přípravu detailních projekcí a tyto projekce zase obvykle vedou

k revizím výchozího scénáře. Tato iterace by se měla opakovat tak dlouho, dokud není dosaženo konzistence v celkovém makroekonomickém rámci.

Příprava střednědobého makroekonomického rámce by měla být i činností kontinuální. Rámec musí být připraven na počátku každého rozpočtového cyklu, aby naznačil výdajovým ministerstvům odpovídající hlavní směr. V průběhu dalších stadií přípravy rozpočtu by pak měl být aktualizován s přihlédnutím k nenadálým změnám v ekonomickém a fiskálním prostředí. Ve fázi plnění rozpočtu je třeba, aby makroekonomické projekce byly aktualizovány tak často, aby bylo možné vyhodnotit dopad exogenních změn nebo možných skluzů v plnění rozpočtu.

Kromě přípravy rámce „za nezměněných politik“ je důležité formulovat varianty postavené na různých ekonomických předpokladech, jako jsou např. změny ve světové ekonomice a změny mezinárodních cen surovin. Vyhodnotit je třeba rizika spojená s nečekanými změnami makroekonomických parametrů; a již předem by měly být připraveny reakce politiky.

#### *b) Dělbá odpovědností za střednědobé predikce*

Všeobecně by se příprava makroekonomických predikcí měla týkat přímo orgánů odpovědných za formulování politik a za technické otázky, tedy většinou ministerstva financí, centrální banky, státní pokladny, ministerstva hospodářství, státního statistického úřadu a podle potřeby rezortních ministerstev.

V mnoha zemích nese za přípravu makroekonomického rámce a projekcí celkovou odpovědnost jedno ministerstvo nebo agentura, často ministerstvo financí. V jiných zemích je odpovědnost za přípravu makroekonomických projekcí rozdrobena. Např. ministerstvo financí může být odpovědné za fiskální projekce, ministerstvo hospodářství za projekce „reálného“ sektoru, centrální banka za měnové predikce a platební bilanci. V takových případech jsou makroekonomické projekce jednoduše konsolidovaným souborem prognóz různých agentur. Tento postup však obvykle vede k malé konzistentnosti projekcí a k nedostatečnému dialogu o otázkách dalšího postupu vlády. Jestliže je odpovědnost rozdrobena, je nutné vytvořit odpovídající koordinační výbory a postupy, aby bylo možné prozkoumat různé soubory projekcí, vyhodnotit jejich reálnost a konzistentnost a provést potřebné změny. Protože k práci na přípravě makroekonomických projekcí je nutná koordinace statistických dat a specializované znalosti v několika oborech (národní účty, veřejné finance, měnová politika atd.), je fungování neformální sítě technických pracovníků zabývajících se makroekonomickými a statistickými otázkami stejně důležité jako formální struktura oficiálních koordinačních výborů.

Další problémy mohou vzniknout tehdy, když je agentura odpovědná za přípravu makroekonomického rámce oddělena od subjektu odpovědného za celkové řízení rozpočtu. Argumentem ve prospěch takového uspořádání je snaha omezit tlaky, jež vyplývají z potřeb každodenního rozpočtového managementu rozpočtu, na agenturu odpovědnou za přípravu makroekonomického rámce; tím se vytváří prostor pro lepší zohlednění střednědobých strategických otázek. V praxi se tím však často přerušuje spojení mezi přípravou makroekonomického rámce a probíhajícím dialogem o makroekonomické politice; tím se příprava rámce stává formálním mechanickým cvičením, zatímco reálné otázky se řeší někde jinde (například na setkáních zástupců ministerstva financí, výdajových ministerstev, centrální banky a mnohostranných poskytovatelů technické pomoci).

Ať je dělbá kompetencí za přípravu makroekonomických prognóz jakákoliv, za přípravu střednědobého fiskálního rámce, který je tou nejvýznamnější složkou makroekonomického rámce, musí být odpovědné ministerstvo financí. Musí mít vnitřní kapacity pro analýzu makroekonomických projekcí, pro hodnocení rizik spojených s různými makroekonomickými a fiskálními scénáři a pro přípravu svého vlastního scénáře, který by sloužil jako základ pro vyhodnocení vnitřní provázanosti a reálnosti oněch různých mak-

roekonomických a fiskálních scénářů. Proto by v rámci ministerstva financí měl být vytvořen odbor nebo oddělení makroekonomické a fiskální politiky, který by byl vybaven „technicky“ zaměřenými odborníky na makroekonomii a veřejné finance.

### C. Podmínky pro přípravu zdravého rozpočtu

Příprava rozpočtu se neobejde bez kompromisů a stanovení priorit mezi sektory a programy s cílem zajistit, aby rozpočet odpovídal vládním politikám a prioritám. Dále by měly být vybrány varianty, které jsou nákladově nejefektivnější. A konečně výdajové agentury musejí při realizaci programů věnovat pozornost zvyšování své provozní efektivity; samotný rozpočtový proces by pak měl dávat podněty k tomu, aby výdajové agentury ve funkci správců programů zlepšovaly svou efektivnost. Žádný z těchto cílů nemůže být náležitě splněn, jestliže nebudou sjednoceny rozhodovací procesy; jestliže do procesu nebudou od počátku zabudována finanční omezení a ta vynucována ve všech stádiích rozpočtového procesu a jestliže se pozornost nezaměří na hlavní problémy rozpočtové politiky.

#### 1. Potřeba sjednocení procesů

Programování výdajů a příprava rozhodnutí o alokaci zdrojů jsou kontinuální činnosti; rozpočet je přitom potenciálně mocným nástrojem jejich vnitřní soudržnosti. To vyžaduje odpovídající institucionální uspořádání (viz výše), které by zajistilo, aby rozpočet efektivně plnil své primární funkce a cíle. Kromě otázek rozebíraných v kapitole 1 je další příčinou rozdrobenosti rozpočtového procesu organizační uspořádání přípravy kapitálového rozpočtu. V řadě tranzitivních zemí je odpovědnost za přípravu kapitálového rozpočtu<sup>10</sup> svěřena jinému subjektu (ministerstvu hospodářství), než který připravuje rozpočet pro běžné výdaje (ministerstvo financí). Dalším komplikujícím faktorem je v mnoha tranzitivních zemích vazba mezi kapitálovým rozpočtem a přípravou programu veřejných investic (*Public Investment Programme – PIP*) – viz kapitola 6.

Takové uspořádání vyhovovalo předchozímu modelu centrálního plánování; brání však integraci analýzy běžných a investičních výdajů, která je však pro každé dobré rozpočtování nezbytná. Takovéto uspořádání se vyskytuje také v rozvojových zemích a v nově se rozvíjejících ekonomikách; vyhovovalo sice rozvojovému přístupu šedesátých a sedmdesátých let, ale nevyhovuje ve většině zemí vyspělých. Statický a mechanický pohled na vztah mezi investicemi a růstem (obvykle ztotožňovaný s Harrodovým-Domarovým modelem<sup>11</sup>) se již dávno projevil jako simplifikující a velmi často zavádějící. Kapitálové výdaje nejsou jediným faktorem, který přispívá k budoucí výrobě. Pro hospodářský rozvoj má význam nejenom objem investic, ale i efektivnost investic a odpovídající kombinace kapitálových a běžných výdajů (např. kvalifikovanost a mzdy učitelů mohou ovlivnit úroveň vzdělávání, lidský kapitál a budoucí hospodářský růst více než počet nových škol). Někdy se oddělení postupů pro přípravu kapitálového rozpočtu a provozního rozpočtu zdůvodňovalo tím, že investiční výdaje byly financovány z výpůjček. Vládní politika v oblasti výpůjček by se však neměla týkat jen žádoucí zásoby kapitálu. Komerční podnik připravuje svůj plán výpůjček podle toho, jaký tok příjmů a zisků očekává od nových kapitálových investic. Vláda však musí vzít v úvahu makroekonomické účinky svých politik; jak běžné, tak kapitálové výdaje ovlivňují agregátní poptávku a politika v oblasti výpůjček musí vycházet z makroekonomických a fiskálních cílů v jejich celistvosti, a nejenom z investičních úvah.

Když je rozpočet kapitálových investic připravován ministerstvem hospodářství, ministerstvo financí obvykle zřizuje pro investice globální finanční „obálku“, v jejímž rámci je připravován kapitálový rozpočet. V některých zemích to může vést jak k podinvestování, tak k nedostatku zdrojů na pravidelnou údržbu, a to navzdory významu těchto výdajů pro hospodářský rozvoj. Proto se zdroje přidělené na kapitálové výdaje někdy vypočítávají jako zůstatek odečtením potřeb provozních výdajů od očekávané celkové výše rozpočtových zdrojů, přičemž se upřednostňují nárokové programy a další běžné výdaje. Naopak

v ostatních případech tento dvojitý postup vytváří nadměrné tlaky na zvýšení výdajů. Např. ministerstvo školství předloží samostatné programy na výstavbu školy a na provozní výdaje ministerstva a bude se snažit získat maximální zdroje pro oba, přičemž nebude posuzovat varianty, kterými by mohla být výstavba menšího počtu škol a nábor většího počtu učitelů. Nebo bude přijato rozhodnutí o zahájení projektu podstatných kapitálových investic, aniž by se analyzoval jeho okamžitý a budoucí fiskální dopad.

K vybudování moderního rozpočtového systému by tranzitivní země měly sjednotit své rozpočtové procesy a pověřit úplnou kontrolou nad svým kapitálovým rozpočtem ministerstvo financí. Ministerstvo hospodářství může během přípravy rozpočtu poskytovat rady k hospodářským nebo sociálním otázkám, ale nemělo by se přímo zabývat přípravou kapitálového rozpočtu a programováním investic. Takové přenesení pravomocí je obvykle proveditelné na technické úrovni, ale někdy těžko uskutečnitelné z důvodů politických.<sup>12</sup> V každém případě musejí být ustanoveny přiměřené koordinační mechanismy k zajištění efektivního dohledu ministerstva financí nad přípravou rozpočtu (např. ministerstvo financí a ministerstvo hospodářství společně přezkoumají žádosti sektorových rozpočtů spadajících do kompetence ministerstva financí).

Kromě toho je třeba se vyhnout vytváření speciálních mechanismů pro přípravu víceletého investičního programu, které by rozdrobily procesy výdajového programování. V některých tranzitivních zemích byly učiněny pokusy vytvořit centrální jednotky programování investic nezávisle na ministerstvu financí, a to navzdory tomu, že ministerstvo financí je plně odpovědné za přípravu kapitálového rozpočtu.<sup>13</sup> Tyto jednotky jsou často zřizovány z důvodu nějakého přání grantových agentur nebo proto, aby se vytvořil mechanismus pro správu získaných darů a grantů; to ale neospravedlňuje jejich zřízení mimo organizaci odpovědnou za přípravu kapitálového rozpočtu.

## **2. *Potřeba včasných rozhodnutí***

Součástí přípravy rozpočtu jsou i obtížná rozhodování. Tato rozhodování s sebou přinášejí náklady; těm je sice možné se vyhnout, ale zpravidla za cenu mnohem větších nákladů v budoucnosti. Je důležité, aby při formulování rozpočtu docházelo k potřebným kompromisům. Pak bude možné bezproblémově realizovat prioritní programy a vyhnout se tomu, aby při realizaci rozpočtu docházelo k jejich rozvratu. Politické úvahy, únikové mechanismy uvedené níže a nedostatek potřebných informací (zejména o dlouhodobých závazcích) často vedou k odkládání těžkého rozhodování až do fáze plnění rozpočtu. Odklad volbu neusnadňuje, ale naopak ji ztěžuje a důsledkem je méně efektivní rozpočtový proces.

Pokud jsou příjmy nadhodnoceny a dopad dlouhodobých závazků podhodnocen, musí ve fázi plnění rozpočtu zákonitě dojít k výraznému krácení výdajů. K nadhodnocení příjmů může docházet z technických důvodů (např. špatného ocenění dopadu změny daňové politiky nebo zvýšení daňových výdajů), ale častěji se tak děje v důsledku záměru ministerstev zahrnout do rozpočtu nebo v něm zachovat nadměrný počet programů, přičemž se bagatelizují potíže s jejich financováním. Podobně podhodnocení výdajů může pocházet z nerealistických odhadů nákladů na nepokryté závazky (například dávky poskytované mimo rozpočet) nebo z nerealistických odhadů dopadu trvalých závazků; někdy však může jít o úmysl-taktiku zahajování nových programů se záměrem prosadit zvýšení výdajů na program ve fázi plnění rozpočtu. Je důležité nepočítat s tím, že by institucionální problémy tohoto rázu mohla vyřešit „technická“ zlepšení sama o sobě.

Příliš optimistický rozpočet vede ke kumulaci nesplacených závazků a vnáší zmatek do pravidel dodržování schváleného rozpočtu. Na počátku přípravy rozpočtového procesu by výdajové agentury měly dostat jasné signály o tom, jaká výše výdajů je slučitelná s rozpočtovými omezeními. Je možné špatně plnit realistický rozpočet, ale je nemožné plnit dobře rozpočet nerealistický. Pro nápravu dopadů nerealistického rozpočtu nejsou v průběhu plnění rozpočtu k dispozici žádné uspokojivé mechanismy. Plošné škrty schvá-



lených výdajů vedou k tomu, že omezené zdroje se neefektivně rozměňují mezi nepřiměřeně vysoký počet aktivit. Selektivní krácení výdajů vede k politizování plnění rozpočtu a často nahrazuje programové priority prioritami dodavatelskými. Selektivní krácení schválených výdajů společně s mechanismem regulace závazků umožňuje sice tyto problémy, částečně eliminovat, ale přesto způsobuje potíže; výdajovým agenturám chybí jistota a dostatek času na to, aby přizpůsobily své programy a své závazky.

Původně vyšší, ale realističtější cíl fiskálního schodku je mnohem vhodnější než optimistický cíl založený na nadhodnocených příjmech nebo podhodnocených existujících výdajových závazcích; to by totiž vedlo ke zpoždění plateb a nedoplatkům, a tedy k neefektivnosti, a snižovalo důvěryhodnost vlády.

Ke zmírnění problémů vyvolaných nadměrně optimistickými rozpočty se často navrhuje, aby byl v rámci rozpočtu vyčleněn „jádrový program“, kterému by při plnění rozpočtu byla dána vyšší priorita. V dobách značné nejistoty ohledně dostupnosti zdrojů (např. za vysoké inflace) by tento postup mohl být případně považován za druhou nejlepší reakci na danou situaci. Jako všeobecně platný postup se však dá jen sotva doporučit a je mnohem horší než jasná alternativa odstartování s realistickým rozpočtem. Když je „jádrový program“ uplatněn na běžné výdaje, obvykle zahrnuje mzdové výdaje, zatímco „nejádrový program“ zahrnuje procento nemzdových výdajů na zboží a služby. Škrty v „nejádrovém“ programu v průběhu plnění rozpočtu by vedly ke zvýšení neefektivnosti a ve většině tranzitivních zemí by dále snižovaly chudý rozpočet na provoz a údržbu. Metoda rozlišování „jádrových a nejádrových“ programů není efektivní při uplatnění na investiční výdaje, protože je obtížné zastavit již zahájený projekt, a to i když je „nejádrový“. A navíc v závislosti na síle politické podpory mohou být nejádrové projekty v praxi upřednostněny před jádrovými.

### 3. *Potřeba tvrdých omezení*

„Otevřený“ proces přípravy rozpočtu začíná požadavky výdajových agentur, které nejsou předem omezeny ze strany ministerstva financí rozpočtovým stropem. Protože požadavky těchto agentur vyjadřují spíše „přání“, v souhrnu vždy překračují horní limit dostupných zdrojů. Výdajové agentury nejsou nijak stimulovány k navrhování úspor, protože nemají žádnou záruku, že jim takové úspory poskytnou dodatečný finanční prostor k novým aktivitám. Nové programy jsou do požadavků sektorového rozpočtu zahrnovány bez rozmyslu, jako hrací žetony. Protože ministerstvu financí chybí informace o relativních přínosech navrhovaných výdajů, obvykle provádí v žádostech předložených výdajovými agenturami libovolné paušální škrty, a to často i na poslední chvíli při finalizaci rozpočtu. V nejlepším případě několik dní před termínem pro předložení návrhu rozpočtu vládě poskytne ministerstvo financí pevné směrnice výdajovým ministerstvům; ministerstva pak ve spěchu přeformulují své požadavky, čímž sama provedou paušální škrty v programech svých podřízených agentur. Tyto škrty jsou samozřejmě také libovolné, protože ministerstva neměla dostatek času na přehodnocení svých předchozích požadavků na rozpočet. K dalšímu vyjednávání pak dochází v průběhu zkoumání rozpočtu vládním kabinetem, nebo dokonce v průběhu plnění rozpočtu.

Vhodnost rozpočtového procesu s otevřeným koncem je někdy odůvodňována „decentralizovaným“ přístupem k rozpočtování. Ve skutečnosti jde o pravý opak. Protože celková poptávka výdajových ministerstev nevyhnutelně překračuje dostupné zdroje, má ministerstvo financí v praxi poslední slovo při rozhodování o tom, zda by měly být přiděleny vyšší prostředky a zda by mělo dojít k přerozdělení zdrojů. Čím méně je tento proces omezen, tím více překračují souhrnné požadavky ministerstev dostupné zdroje, tím silnější je úloha ministerstva financí při rozhodování o skladbě sektorových programů a tím iluzornější je „vlastnictví“ rozpočtu ze strany výdajových ministerstev.

V každém procesu přípravy rozpočtu se vždy vyskytuje prvek vyjednávání, protože mezi konfliktními zájmy musí být učiněno rozhodnutí. Rozpočtový proces nemůže být apolitický. Když se však rozpočtový proces řídí vyjednáváním, je jediným předpověditelným výsledkem neefektivnost přidělování zdro-

ju. Volba je pak více založena na politické moci jednotlivých aktérů než na věcné stránce, integritě procesů a výsledcích. Namísto transparentního alokačního rozhodování dochází k tajným ujednáním a falešným kompromisům, jako je zvyšování daňových výdajů, vytváření fondů s přiřazenými zdroji a poskytování záruk k půjčkám mimo rámec evidence rozpočtových operací. Rozpočtový proces ovládaný vyjednáváním může také preferovat vznik různých únikových mechanismů popsaných níže a převedení klíčových programů na zvláštní fondy nebo agentury mimo rozpočet.

V některých systémech je uplatňována řada nežádoucích politických kompromisů a únikových cest mimo řádné postupy s cílem minimalizovat vnitřní administrativní střety – uplatněno je pak rozdělování nedostatkových zdrojů mezi nadměrný počet programů ke spokojenosti všech, úmyslné nadhodnocení příjmů, podhodnocení pokračujících závazků, odkládání těžkých rozhodnutí až do fáze plnění rozpočtu, nufukování výdajů v druhém roce víceletého výdajového programu atd. Tyto únikové mechanismy umožňují vyhnout se konfliktům se často vyskytují v zemích se slabou vnitřní soudržností vlády. Zdokonalení procesů formulování rozpočtové politiky může tedy být přínosné i pro přípravu rozpočtu, a to vytvořením větší soudržnosti uvnitř vlády.

Snahou vyhnout se konfliktům se mohou vyznačovat nejen vztahy mezi ministerstvem financí a výdajovými ministerstvy, ale i mezi výdajovými ministerstvy a jejich podřízenými agenturami. Ministerstvo financí skutečně často využívá slabou soudržnost mezi výdajovými ministerstvy k ospravedlnění své vedoucí úlohy při určování skladby sektorových programů. Rozpočtový proces s otevřeným koncem podporuje špatné návyky a může oslabovat úsilí ministerstva financí o zlepšení systému.

To, že se výdajová ministerstva na počátku rozpočtového procesu seznámí s výchozími výdajovými stropy, je povzbuzuje ke změně chování od požadavků „podle potřeb“ k požadavkům „podle dostupnosti“. Ministerstvům pak takovýto přístup k rozpočtu pomáhá převést jejich strategické volby a politiky na rozhodnutí o alokaci zdrojů na programové úrovni. Navíc procedura tvrdého rozpočtového omezení tohoto typu zvyšuje skutečnou autoritu a autonomii výdajových ministerstev a oslabuje „nárok“ ministerstva financí na zasahování do určování vnitřní skladby rozpočtu výdajového ministerstva. (Podobný argument je možné uvést u vztahu mezi výdajovým ministerstvem a jeho podřízenými agenturami.)

Jak bylo uvedeno výše, hlavním východiskem pro přípravu rozpočtu by mělo být jasné definování fiskálních cílů a příprava makroekonomického rámce a střednědobého fiskálního rámce. Pak je příprava rozpočtu iterativním procesem mezi ministerstvem financí a výdajovými ministerstvy. Proto by měla představovat kombinaci tří následujících metod:

- *přístupu shora dolů*, který tvoří: (1) stanovení výchozích výdajových stropů pro sektory/kapitoly, které zapadají do vládních priorit (jakmile jsou stanoveny celkové příjmy, které jsou k dispozici při financování veřejných výdajů) a (2) sdělení těchto výdajových limitů a směrnic pro přípravu rozpočtů výdajovým ministerstvům. Úloha ministerstva financí je v této části procesu dominantní, klíčová rozhodnutí rozpočtové politiky by ale mělo konzultovat s vládou;
- *přístupu zdola nahoru*, který představuje formulování a propočtení nákladů výdajových programů odvětví a příprava sektorových rozpočtů v rámci sektorových výdajových limitů. Tato část rozpočtového procesu by měla být v kompetenci výdajových ministerstev;
- mechanismů iterace a narovnání.

Ačkoliv proces musí být přizpůsoben podmínkám každé země, je všeobecně žádoucí začít metodou shora dolů a poté přejít v rozpočtovém cyklu k metodě druhé a třetí.

#### 4. Zaměření na změny rozpočtové politiky

„Přírůstkové rozpočtování“ chápané jako mechanický soubor změn v podrobném rozpočtu jednotlivých položek vede k jen velmi slabým výsledkům. Dialog mezi ministerstvem financí a výdajovými ministerstvy je omezen na analýzu jednotlivých položek a na dohadování se o snížení nebo zvýšení – položku po položce. Vyjednávání mezi ministerstvem financí, obvykle neinformovaném o realitě v sektorech, a výdajovým ministerstvem se zaměřují výhradně na vstupy bez jakékoliv zmínky o výsledcích programů. A co je ještě horší, jednání je považováno za hru s nulovým součtem a obvykle k němu ani jedna strana nepřistupuje v dobré víře. Navíc přírůstkové rozpočtování tohoto druhu není ani dobrým nástrojem pro řízení výdajů, ačkoli to byl jeho původní záměr. Rozpočtování založené na vyjednávání o přírůstcích jednotlivých položek se všeobecně zaměřuje na nemzdové výdaje na zboží a služby, zatímco největšími „bumbrlíčky“ jsou v rozpočtu obvykle mandatorní výdaje (nebo programy „tažené poptávkou“) – dotace a mzdové výdaje.

Ani v životě se nikdy nezačíná od nuly. A takový je částečně i rozpočtový proces, protože musí přihlížet k hospodářskému a finančnímu kontextu, pokračujícím politikám a probíhajícím programům. Rozpočty nejsou nikdy připravovány od čisté startovní čáry, od nuly. Dluhová služba; víceleté závazky týkající se investic; penze a jiné nároky; rigidity v předpisech upravujících státní službu i prostá skutečnost, že vláda nemůže najednou zastavit poskytování všech finančních prostředků pro školy, zdravotní střediska, vojenská zařízení atd. – to vše omezuje možné roční změny na možných 5–10 % celkových výdajů. Představa, že se každý rok všechny programy budou hodnotit jakoby od startovní čáry, by byla nákladnou iluzí. Předvídatelnost a efektivní uskutečňování programů zhoršují i rozmanitě velké výkyvy v přídělech rozpočtových prostředků podle změn v poměru politických sil. Jestliže vyloučíme mimořádné nebo krizové situace, měla by se vláda při přípravě rozpočtu soustředit na nové politiky, úspory u programů s nízkou prioritou a na opatření ke zvýšení efektivity ostatních probíhajících programů.

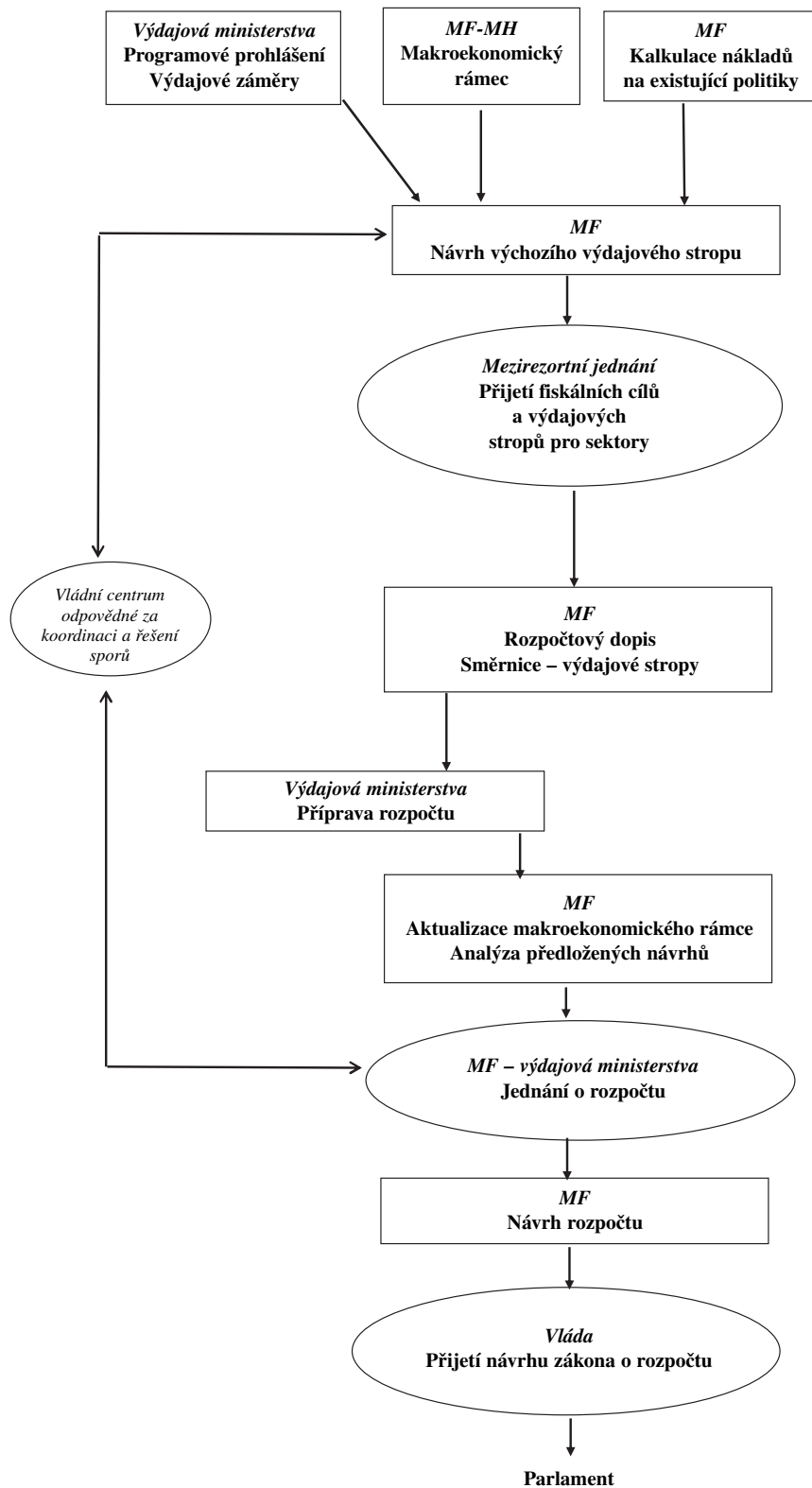
Řada forem prezentování rozpočtu se zaměřuje na změny v přidělených prostředcích, na nárůst i pokles oproti předem určené základně (současné výdaje, schválený rozpočet, běžné výdaje na služby, náklady na uplatňované politiky). Pokud však jsou výchozí analýza a formulace politiky vyčerpávající, neměl by být tento typ prezentace zaměňován s „přírůstkovým rozpočtováním“. Zaměřením se na změny rozpočtové politiky nebo na změny v úrovni poskytovaných služeb se při kontrole rozpočtu vyjasňují jednotlivé otázky rozpočtové politiky.

V zásadě se náklady na uplatňované politiky liší od nákladů na současnou úroveň činností, tedy od současných nákladů na vstupy nezbytné k zajištění současné úrovně výstupů. Například u dané školské politiky si zvýšení počtu studentů vyžádá zvýšení počtu učebních hodin, a tedy zvýšenou úroveň výstupů a výdajů. Odhadování budoucích nákladů na existující politiky však není snadné. Navíc v situaci fiskálních omezení, v níž se nachází většina tranzitivních zemí, musejí být náklady na uplatňované politiky stanovovány velmi konzervativně. Proto se při přípravě ročního rozpočtu pozornost většinou zaměřuje na očekávané změny v úrovni činnosti (tj. vstupy a výstupy) namísto na žádoucí změny politiky. U nárokových programů jsou však vždy požadovány odhady nákladů na probíhající politiky, protože úroveň těchto výdajů závisí na vnějších parametrech, které jsou mimo kontrolu vlády.

#### D. Proces přípravy rozpočtu

Příprava rozpočtu musí být postavena na strukturovaném přístupu popsaném v zákoně o rozpočtových pravidlech a v sekundární legislativě. Ty se budou v jednotlivých zemích lišit. Schéma 5.3 ilustruje hlavní kroky v typickém rozpočtovém procesu. Podrobněji jsou popsány níže.

Schéma 5.3 PROCES PŘÍPRAVY ROZPOČTU



Poznámka: MF = ministerstvo financí, MH = ministerstvo hospodářství

## 1. Metoda shora dolů

### a) Potřeba výchozích výdajových stropů

Sklobení metody shora dolů a metody zdola nahoru, popsaných výše, má zásadní význam, protože určuje, jak se bude v průběhu rozpočtového cyklu přihlížet k prioritám rozpočtové politiky a k fiskálním cílům. K tomu je třeba výdajovým agenturám včas sdělit výchozí výdajové stropy. Tyto horní limity mohou být definovány buď na samotném počátku dialogu mezi ministerstvem financí a výdajovými ministerstvy, nebo po první iteraci, když výdajová ministerstva sdělí své předběžné požadavky. V praxi se v zemích, které mají dobrou finanční disciplínu, vyskytují dvě hlavní varianty: V některých zemích jsou výdajovým ministerstvům sdělovány sektorové stropy na počátku rozpočtového procesu. Jiné země, v nichž příprava rozpočtu může trvat déle než deset měsíců, zavádějí horní limity ve dvou krocích: v prvním kroku je ponechána výdajovým ministerstvům určitá volnost, aby si vyložily směrnice v intencích výdajových obálek; poté, po krátké analýze a projednání předběžných žádostí, sděluje ministerstvo financí výdajovým ministerstvům jejich závazné stropy.

V zemích se silnou soudržností vlády a dobře organizovanou a dobře uspořádanou přípravou rozpočtu jsou tyto obě varianty stejně funkční, protože výdajová ministerstva při přípravě svých předběžných požadavků víceméně berou v úvahu finanční omezení. Navíc pokud příprava rozpočtu trvá téměř celý rok, bylo by velmi obtížné stanovit definitivní stropy na počátku procesu.

Avšak v zemích, v nichž fiskální disciplína a soudržnost vlády pevně zakotveny nejsou, by postupné zavádění finančních omezení do rozpočtového procesu mohlo vést k návratu k rozpočtovému procesu s otevřeným koncem. Proto je v těchto zemích velmi žádoucí sdělení definitivních výdajových obálek již na počátku rozpočtového procesu.

Všeobecně by za stanovování výdajových stropů pro sektory mělo být odpovědné ministerstvo financí, samozřejmě v koordinaci s vládním centrem, které musí limity výdajů podrobně analyzovat a schválit. Ve snaze dosáhnout dohody v rámci vlády a učinit sektorové stropy efektivními, by stropy i střednědobý fiskální rámec měly být projednány vládou (nebo přinejmenším skupinou nejvýznamnějších ministrů). V několika zemích (např. Švédsku) hlasuje o těchto informacích parlament, a tím se stávají právně závaznými.

### b) Příprava výchozích stropů

Příprava výchozích stropů je převážně založena na přírůstcích/úbytcích. To, jak by tento postup měl být realizován, závisí na rozsahu změn, které musejí být provedeny, a na kvalitě informací, které jsou k dispozici na centrální úrovni. Tento postup by však měl zahrnovat – explicitně nebo implicitně – následující kroky:

- za prvé, odhad celkových výdajových stropů, které jsou slučitelné s makroekonomickým a fiskálním výhledem;
- za druhé, odhad manévrovacího prostoru pro provedení žádoucích změn v rozpočtové politice. Tento krok spočívá v odhadu dopadu běžných politik na příští rozpočet – nebo jednodušeji: dosavadní úroveň aktivit (tj. výdajů na vládní politiky a programy). Může spočívat v přípravě určité formy výchozího rozpočtu. Předpovídaná úroveň celkových rozpočtových zdrojů minus náklady na současné činnosti pak vytvářejí „obálku“ pro změny úrovně činnosti;

- za třetí, identifikaci (podle sektorů) možných úspor a změn u programů s nízkou prioritou (s přihlédnutím v – tam, kde je to vhodné – k prostoru ke zvyšování efektivnosti). Náklady na současnou úroveň aktivity minus odhadované úspory vytvářejí čistou výchozí základnu za sektor. Očekávané rozpočtové příjmy minus tato čistá základna představují možný prostor pro zvýšení úrovně činnosti;
- za čtvrté, rozdělení celkové obálky na zvýšené aktivity mezi sektory podle vládních priorit.

Odhadnutý prostor pro zvýšení činností podle sektorů plus jejich čistá výchozí základna dávají dohromady sektorovou obálku; ta musí být projednána vládou a poté ministerstvem financí sdělena výdajovým ministerstvům. Vyčíslení jednotlivých složek výdajových stropů, jak byly popsány výše (současná úroveň výdajů, úspory získané zvýšením efektivnosti atd.), představuje hlavní kroky při odhadování výchozích stropů. To, zda by se tyto složky měly stát explicitními a zda by měly být projednávány ve vládě, závisí na mnoha faktorech, jako je kvalita dat či míra politické soudržnosti vlády.

Práce na přípravě výchozích výdajových stropů musí být patřičně koordinována s podkladovou makroekonomickou analýzou, protože agregátní fiskální cíl nemůže být definován izolovaně od omezení, která vyplývají z existujících závazků fiskální politiky. To ještě podtrhuje dříve uvedené doporučení, aby se v rámci ministerstva financí rozvíjely kapacity zaměřené na makroekonomické analýzy.

### c) Výchozí rozpočet

Některé státy připravují výchozí rozpočet neboli „rozpočet sestavený za předpokladu poskytování současné úrovně služeb“, který představuje základnu, podle níž lze měřit změny v rozpočtové politice. Výchozí rozpočet je připravován ministerstvem financí a může být použit jak k přípravě výchozích stropů, tak jako jasně definovaná báze k projednávání výdajových rozpočtů sektorů s výdajovými ministerstvy.

V ideálním případě by výchozí rozpočet měl vyjadřovat spíše náklady na existující politiky než pouze náklady na současnou úroveň vstupů a výstupů. Avšak s výjimkou nárokových programů se zdá být realističtější a jednodušší zaměřit se na současnou úroveň výdajů. Proto se může výchozí rozpočet skládat z těchto prvků:

- u provozních výdajů: (1) z rozpočtu běžného fiskálního roku upraveného o očekávanou inflaci, (2) z vyvolaných provozních nákladů u dokončovaných investičních projektů a (3) z efektu opatření uskutečněných v průběhu běžného fiskálního roku, jejichž dopad musí být vyhodnocen za celý rok (např. nábor státních zaměstnanců v říjnu, když fiskální rok trvá od ledna do prosince),
- u nároků a transferů: z vývoje parametrů, jako je např. očekávaný počet příjemců dávek, měnový kurz (u transferů do zahraničí) atd.,
- u investičních projektů nad určitou velikost: z budoucích nákladů probíhajících projektů.

Aby ministerstvo financí mohlo připravovat výchozí rozpočet, musí uchovávat data o významnějších programech (zejména o nárocích a investičních projektech značného rozsahu).

Příprava takových informací poskytne ministerstvu financí přiměřený nástroj k přípravě výchozích výdajových stropů i k projednání sektorových rozpočtů s výdajovými ministerstvy.

Některé země však zavedly formálnější a systémovější metody užívání výchozího rozpočtu při přípravě návrhu rozpočtu. Například ve Francii je tento postup formálně zasazen do zákona o rozpočtových pravidlech. V několika dalších zemích OECD je výchozí rozpočet ve skutečnosti prvním rokem rolující-

ho víceletého rozpočtového procesu. Takovéto rolující procesy, když jsou správně navrženy, umožňují ministerstvu financí připravit výchozí rozpočet z víceletých odhadů připravených v předchozím roce, které jsou na počátku rozpočtového cyklu aktualizovány. Ve víceletém rámci by náklady na současné politiky neměly být zaměňovány s náklady na dosavadní úroveň činností, protože mezera mezi těmito dvěma prvky se každým rokem zvyšuje.

Takovéto systémové metody přípravy výchozího rozpočtu jsou podstatným administrativním zjednodušením a mohou být užitečné při zahájení principiální diskuze o rozpočtové politice, protože příprava rozpočtu a rozpočtová jednání se mohou zaměřit na žádoucí změny v politice. Mohou však také způsobit „zamrznutí“ přípravy rozpočtu. Jestliže výdajové agentury nebudou mít žádnou záruku, že úspory, kterých by mohly dosáhnout, jim poskytnou dodatečný manévrovací prostor k provádění dodatečných činností, budou jen málo stimulovány k tomu, aby se ve výchozím rozpočtu úspory najít snažily.<sup>14</sup> Navíc tam, kde musejí být ve struktuře rozpočtu provedeny značné změny, může formální výchozí rozpočet, včetně nákladů na pokračující politiky nebo programy, které by měly být zrušeny, jednání o rozpočtu ztížit.

Řadě tranzitivních zemích by systémový přístup popsany výše mohl přinést řadu potíží. Nicméně při přípravě výchozích výdajových stropů a při jednání o rozpočtu by se vždy mělo usilovat o rozlišení „výchozích základů“ od změn rozpočtové politiky nebo přinejmenším od změn v úrovni činnosti.

#### *d) Dílčí stropy pro některé kategorie výdajů?*

V závislosti na okolnostech a problémech fiskální politiky mohou být u některých široce definovaných ekonomických kategorií nutné samostatné dílčí stropní limity (např. mzdové výdaje, dotace a programy kapitálových investic).

Pokud jde o kapitálové výdaje, jestliže je stanoven pouze globální strop, pak by výdajová ministerstva mohla provádět „výměnné obchody“ mezi svými běžnými a kapitálovými výdaji. Výdajová ministerstva pravděpodobně vědí lépe než ministerstvo financí, jak by se v rámci jejich sektoru daly prostředky rozdělit nejefektivněji. Např. v některých sektorech, jako je základní školství, je obecně vhodnější ponechat výběr mezi běžnými a kapitálovými výdaji na výdajových ministerstvech, protože oba typy výdajů jsou „vývojové“ a investiční projekty jsou obvykle malého rozsahu. Avšak v ostatních případech může ministerský rozpočet z velké části záviset na rozhodnutí, zda zahájit, či nezahájit nějaký velký investiční projekt. Např. rozpočtu ministerstva pro vysoké školství může dominovat rozhodnutí o postavení nové univerzity. Protože o takových velkých investičních projektech by měla rozhodovat vláda jako celek a protože nejde jen o otázku odvětvové politiky, je v těchto případech vhodné použít samostatné stropní limity.

#### *e) Úspory z efektivnosti*

V posledních letech Austrálie a Švédsko<sup>15</sup> požadovaly od každé výdajové jednotky „úspory z efektivnosti“, tj. úspory dosažené v rámci probíhajících činností (kolem 1,5 % ročně). Na první pohled může tento postup vypadat jako příklad (nežádoucích) paušálních škrtů, které provádí ministerstvo financí při dokončování rozpočtu. Jsou zde však dva velké rozdíly: (1) úspory z efektivnosti jsou vyhlášovány na počátku procesu a v rámci promyšleného víceletého rozpočtového systému a (2) alokace úspor mezi činnosti a výdajové položky je zcela v kompetenci výdajových agentur, což zmírňuje charakter arbitrárnosti tohoto přístupu. „Lépe než centrálně se úsporná opatření dají prosadit v rámci ministerstva, zejména pokud samotné výdajové ministerstvo uvádí argumenty v jejich prospěch, protože agentury realizující programy disponují znalostmi a dovednostmi použitelnými ke kritizování návrhů a k jejich zatemňování.“ (Dixon, 1996) Ukazuje se, že tato metoda dosáhla v posledních letech efektivních výsledků.

V zemích OECD existuje potenciál pro podstatné fiskální úspory a zlepšování efektivnosti. Avšak předtím, než se začne posuzovat zavedení úspor z efektivnosti v tranzitivních zemích, musejí být pečlivě analyzovány podmínky příslušné země. V těch zemích, v nichž existující rozpočet nepostačuje k tomu, aby výdajová ministerstva mohla fungovat na přijatelné úrovni, nelze sledovat dosažení postupného nárůstu efektivnosti, ale restrukturalizaci veřejných výdajů naprostým vyloučením pochybných programů (a/nebo zvýšením výběru daní). Navíc se „úspory z efektivnosti“ liší od paušálních škrťů jen tehdy, když výdajová ministerstva prokážou ochotu přijímat vlastní tvrdá rozhodnutí. Z dlouhodobého hlediska lze určitě očekávat, že úspory z efektivnosti budou klesat. A tam, kde současný rozpočet nepostačuje ani k uspokojení zásadních potřeb, existuje velmi reálné riziko, že úspor z efektivnosti bude dosaženo na úkor zmenšujícího se rozsahu služby nebo kvality programu. Úspory z efektivnosti však mohou být užitečným nástrojem toho, aby do administrativního systému byla zavedena výraznější orientace na výkony; tím by se stimulovala strukturální zlepšení a zároveň se předešlo ustrnutí tohoto systému.

#### *f) Směrnice ministerstva financí a rozpočtové dopisy*

Ve většině států ministerstvo financí vydává na počátku rozpočtového cyklu „rozpočtový dopis“ pro výdajová ministerstva a agentury. K zajištění zdravého rozpočtového procesu by rozpočtový dopis měl jasně stanovit vládní fiskální cíle a navrhované politiky. Měl by také specifikovat směrnice pro přípravu sektorového rozpočtu, formální dokumenty, s nimiž výdajové agentury předkládají své rozpočtové požadavky ministerstvu financí, a termíny pro předložení těchto informací. Rozpočtový dopis by tedy měl zahrnovat tyto následující prvky – nebo aspoň jejich většinu:

- prohlášení k makroekonomické a finanční situaci;
- celkový cíl, pokud jde o deficit, a ostatní fiskální cíle/záměry a očekávané zdroje;
- rozpočtové priority;
- výdajové stropy pro sektorové rozpočty. V závislosti na kvalitě odhadů mohou být stropy sektorů rozděleny (pouze informativně) na část odpovídající současné úrovni činnosti/výstupů (nebo pokračujících politik), na část uvádějící očekávané úspory a část pro rozšíření činností (nebo nové politiky);
- formální aspekty předložení výdajových návrhů ze strany výdajových ministerstev;
- specifické směrnice pro prezentaci hlavních výdajových položek a programů, např. mzdových výdajů, investičních projektů a nárokových programů;
- specifická doporučení rozpočtové politiky k hlavním programům/projektům;
- klíčové hospodářské předpoklady, které výdajovým ministerstvům umožní připravit své požadavky na rozpočet, jako je očekávaná míra inflace, měnový kurz a výše nezaměstnanosti.

## **2. Metoda zdola nahoru**

Výdajová ministerstva odpovídají za přípravu svých požadavků v rámci výdajových stropů upřesněných ministerstvem financí. V závislosti na tvrdosti fiskálních omezení a organizaci rozpočtového procesu by mohly být povoleny dodatečné požadavky výdajových ministerstev na nové programy. Hlavní požadavek by však měl odpovídat sděleným stropům nebo směrnicím a náklady na programy zařazené do



těchto předložených požadavků by měly postačovat k plné realizaci daných programů. Za předpokladu, že návrhy úspor těchto ministerstev jsou realistické, měla by mít tato ministerstva volnost při přerozdělování úspor na probíhající programy, a to v rámci limitů sektorových stropů.

Rozpočtové požadavky výdajových ministerstev by coby optimální řešení měly rozlišovat mezi: (1) částkou potřebnou k udržení dosavadní úrovně činnosti (nebo nákladů na probíhající politiky) a (2) návrhy a propočty nákladů změn v úrovni činnosti (nebo změn v politice). Jak bylo uvedeno výše, přinejmenším u nároků je rozlišení mezi pokračujícími politikami a změnou politiky podstatnější než rozlišení mezi existující úrovní činnosti a změnami v úrovni činnosti. V obou případech by však metodika měla být v rozpočtovém oběžníku definována.

Před rozhodnutím o zařazení nějakých nových výdajových politik nebo programů do rozpočtu je nutné vyhodnotit jejich rozpočtový dopad ze střednědobého hlediska. To je důležité zejména u investičních projektů a nárokových programů, které mohou v budoucnu generovat běžné náklady nebo zvyšovat výdaje. Takové hodnocení je nutné, ať už je formální postup víceletého programování výdajů zaveden, či nikoliv. Pro tento účel musejí požadavky výdajových ministerstev systematicky vykazovat budoucí roční náklady víceletých nebo nárokových programů a ministerstvo financí by mělo při zkoumání rozpočtových požadavků výdajových ministerstev vzít v úvahu budoucí fiskální dopad těchto programů.

Požadavky předložené výdajovými ministerstvy by měly zahrnovat:

- stručné prohlášení popisující sektorovou politiku a očekávané výstupy/výsledky včetně některých klíčových ukazatelů těchto výstupů a výsledků;
- je-li to možné, ukazatele výkonnosti podle programu a aktivity. Tyto ukazatele mohou být definovány podle organizační struktury výdajových ministerstev nebo podle specifické klasifikace programu/činnosti. Jestliže je rozpočet výdajového ministerstva prezentován podle programů, měl by být připraven formulář pro profil programu;
- prohlášení o tom, jak bude dosaženo cílů příslušné politiky a programu;
- odhady výdajů pro připravovaný rozpočet. Ty by měly zapadat do sektorových stropů oznámených ministerstvem financí (všechny dodatečné požadavky se předkládají na samostatném seznamu). Měly by být srovnány se skutečnými údaji za předchozí rok a s predikcemi výdajů současného rozpočtu;
- identifikaci úspor dosažených u probíhajících programů (například ve srovnání s náklady odhadovanými ministerstvem financí při přípravě stropních limitů) a jednoznačnou identifikaci opatření potřebných k efektivní realizaci návrhů;
- počet systemizovaných pracovních míst (obsazených a neobsazených) a mzdových výdajů. Metodika výpočtu mzdových výdajů musí být jasně uvedena (zejména výdajová ministerstva by měla uvést počet zaměstnanců s nezkrácenou pracovní dobou, který použila k odhadu celkových mzdových výdajů). Měly by být zahrnuty i režijní náklady, jako je sociální a penzijní pojištění placené zaměstnavateli. Predikce nárůstu platů a dávek by měly být v souladu se směrnicí ministerstva financí. Odhadované výplaty osobních hodnocení a odměn a zvláštní dávky by měly být identifikovány odděleně v rámci podkapitoly mzdových nákladů. Kromě toho by ministerstva měla přikládat i odhad nákladů na příležitostné zaměstnance a poradce;
- u projektů/programů kapitálových investic nad určenou velikost (definovaných ministerstvem financí) a u všech takových projektů financovaných zvenčí: (1) celkové náklady, roční náklady za obdo-

bí tři až čtyř let a všechny vyvolané výdaje, které jsou nutné k dokončení projektu po tomto období; (2) odhad provozních nákladů po dokončení projektu; (3) plán závazků (smluvních vztahů) za dobu životnosti projektu. Plánování závazků je potřebné pro vnitřní management agentury a k vydání oprávnění k budoucím závazkům. Ministerstvo financí by mělo určit pravidla, jak odhadovat budoucí náklady (např. stálé nebo běžné ceny a očekávaná míra inflace), a pravidla pro přípravu odhadů nákladů pro příští rozpočtový rok;

- údaje o povaze nárokových a dotačních programů, např. o počtu příjemců a metodě výpočtu, by měly být zahrnuty do rozpočtových požadavků výdajových ministerstev. Budoucí výdaje na nárokové programy by měly být systematicky hodnoceny agenturou, která je odpovědná za jejich řízení. K tomu je třeba shromáždit všechny související předpisy a zákony a vyhodnotit dopad faktorů, jako je hospodářský růst a demografické vlivy;
- odhady pořízování a prodeje státního majetku. (Výdajovým ministerstvům by se mělo dostat pobídek k prodeji takového majetku, u něž se neočekává žádné budoucí veřejné využití).

Výdajová ministerstva by měla koordinovat přípravu rozpočtů svých podřízených agentur a dát jim odpovídající pokyny. Předkládání rozpočtových požadavků od podřízených agentur by obecně mělo splňovat táz kritéria, jaká se uvádějí výše pro požadavky výdajových ministerstev na ministerstvo financí.

V kapitole 6 se probírají specifické otázky sledování a výběru investičních projektů.

### **3. Zkoumání předložených rozpočtových požadavků a jednání s výdajovými ministerstvy**

Jakmile ministerstvo financí obdrží požadavky výdajových ministerstev, mělo by přezkoumat jejich soulad s celkovou vládní politikou, s právními požadavky a s plněním výdajových limitů a vzít v úvahu všechny změny v makroekonomickém prostředí od počátku rozpočtového cyklu.

Ke správnému prozkoumání rozpočtových požadavků je nutné:

- zkontrolovat předložený rozpočtový požadavek výdajového ministerstva: Vyjadřuje rozpočtový požadavek vládní politiku? Jaké otázky politiky hodlá program řešit? Jsou cíle jasně identifikovány? Jestliže je to podstatné, jsou cíle a výsledky programu měřitelné? Mohou být sledovány?
- projednat předložený návrh s představiteli výdajového ministerstva;
- v ideálním případě udělat „výjezd do terénu“ a podívat se, jak program funguje na provozní úrovni, a setkat se s manažery a uživateli/klienty programu;
- analyzovat dopad nedávných rozhodnutí rozpočtové politiky a podstatných změn v legislativě nebo nových vládních předpisů v oboru a také relevantních soudních sporů.

Téměř vždy vede přezkoumání předložených rozpočtových požadavků ministerstvo financí k návrhu úprav rozpočtových požadavků výdajových ministerstev a k následnému jednání. Formální jednání mezi ministerstvem financí a výdajovými ministerstvy může mít podobu rozpočtové konference. Odborníci z ministerstva financí a výdajových ministerstev by se měli setkávat i neformálně, aby se vyhnuli nedorozuměním a minimalizovali konflikty. Větší rozdíly v názorech budou obvykle postoupeny příslušným ministrům a v poslední instanci premiérovi nebo kabinetu k rozsouzení.



### **5. Dělbá kompetencí při přípravě ročního rozpočtu**

Do přípravy rozpočtu jsou zapojeny různé instituce: centrum vlády, ministerstvo financí, centrální odbory výdajových ministerstev a v rámci těchto ministerstev podřízené výdajové agentury (v některých zemích je zapojen i parlament a nejvyšší kontrolní instituce). Kvalita rozpočtu závisí z větší části na podobě a efektivnosti koordinace činností mezi těmito různými institucionálními subjekty.

Dělbá kompetencí při přípravě rozpočtu by měla odpovídat dělbě kompetencí v rámci vlády. Měla by existovat jasná a nesporná pravidla plnění povinností a nesení odpovědnosti za plnění rozpočtu, která by byla definována v primární legislativě (např. zákoně o rozpočtových pravidlech) nebo sekundárních předpisech. Z organizace exekutivní složky vlády ve většině států vyplývá zhruba následující dělbá kompetencí:<sup>16</sup>

- Centrum vlády (tj. úřad premiéra nebo rada ministrů nebo nějaká jiná skupina v centru vlády) se nezabývá přímo praktickými aspekty přípravy rozpočtu, ale obvykle hraje klíčovou úlohu v rozpočtovém procesu: zajišťuje, aby probíhal v souladu s požadovanými postupy; rozsuzuje a urovnává možné konflikty mezi institucionálními aktéry a zajišťuje účast relevantních zainteresovaných účastníků.
- Vláda/kabinet hraje klíčovou úlohu při projednávání rozpočtových variant a schvalování návrhu rozpočtu před jeho předložením parlamentu.
- Ministerstvo financí má vedoucí úlohu při přípravě rozpočtu. Potřebuje dostatečné pravomoci a technické kapacity k zajištění toho, aby se na každém kroku náležitě přihlíželo k fiskálním cílům i k záměrům rozpočtové politiky. Ministerstvo by mělo připravit fiskální cíle a strategické priority mezi jednotlivými sektory; zavést směrnici pro přípravu sektorových programů a požadavků výdajových ministerstev; prozkoumat tyto žádosti a navrhnout rozpočet. Ministerstvo financí však nevykonává tyto funkce izolovaně od ostatních aktérů rozpočtového procesu. Navíc volba politik by se samotným rozpočtovým procesem řídit neměla. Úlohou ministerstva financí je zabezpečit podmínky pro rozhodování o volbě hlavních politik a navrhnout na základě své analýzy sektorových rozpočtových požadavků alokaci zdrojů mezi sektory, ne rozhodovat.
- Výdajová ministerstva jsou odpovědná a „skládají účty“ za definování a uskutečňování vládních politik ve svém sektoru. Proto by měla být odpovědná za zpracování sektorových politik a sektorových rozpočtů, ale pouze v mezích rámce stanoveného vládou. Navíc by tato ministerstva (a ne vládní centrum nebo ministerstvo financí) měla mít technické kapacity a informace potřebné ke kvalifikovaným výměnám mezi probíhajícími politikami a programy a také k ocenění nových programů. Výdajová ministerstva jsou naopak odpovědná za formulování směrnic pro své podřízené agentury a za zkoumání jejich návrhů rozpočtů. Podřízené agentury by měly připravit své rozpočty v mezích směrnice poskytnuté jejich bezprostředním nadřízeným orgánem (tj. příslušným výdajovým ministerstvem). Mocné agentury často dávají přednost přímému jednání s ministerstvem financí; takový postup však obvykle brzdí vývoj konzistentních sektorových politik.

## POZNÁMKY

1. Viz Davis (1992) a Rajcoomar a Bell (1996).
2. National Audit Office, UK (1997). *Audit of Assumptions for the July 1997 Budget Projections*. Předloženo parlamentu ministrem financí dne 19. června 1997. London: Her Majesty's Stationery Office. Auditor General of Nova Scotia, Canada (1997). *Report to the House of Assembly on the Estimates of Revenue for the Fiscal Year 1997–98 Used in the Preparation of the Budget Address*. Halifax: Auditor General Office.
3. Pravidly fiskální politiky se zabývají Kopits a Symansky (1998).
4. Velká Británie v současnosti (2000) uplatňuje dvě fiskální pravidla: zlaté pravidlo a pravidlo udržitelných investic, podle nichž se poměr veřejného dluhu k HDP drží během hospodářského cyklu na stabilní a omezitelné úrovni.
5. Viz Bayoumi a Eichengreen (1994).
6. Viz Allan (1994) a Von Hagen (1992).
7. Viz Tanzi, Blejer a Teijero (1993).
8. Blejer a Cheasty v Blejer a Cheastery (1993).
9. Např. model RMSM-X používaný ekonomy ve Světové bance (případové studie v Luc Everareart, Fernando Garcia-Pinto a Jaime Ventura (1990)); Polackův model používaný v MMF (Polack „The IMF Monetary Model: A Hardy Perennial“ v *Finance Development*, prosinec 1997); model autorů Tommasi – Aerts – B. Leenhardt – Olive (TABLO) zpracovaný Francouzskou agenturou pro rozvoj (Leenhardt a Olive „An Example of Quasi-Accounting Model“, Inter-Stat, 12. října 1995, Londýn) atd.
10. nebo v rozvojových zemích „rozvojový“ rozpočet, který zahrnuje kapitálové i běžné výdaje
11. Harrodův-Domarův model vyvolal hodně pozornosti v 50. a 60. letech a je popsán ve většině národohospodářských učebnic; přisoudil hospodářský růst výhradně tvorbě kapitálu a navrhl rovnici, která dává do souvislosti tempo hospodářského růstu a poměru míry úspor a míry přírůstku výkonu a přírůstku kapitálu. Dále viz např. Goode (1984).
12. Toto tvrzení platí přinejmenším o většině tranzitivních zemí a zemí se středními příjmy. V řadě rozvojových zemí jsou technické kapacity ministerstva financí na úseku analýz projektů financovaných z pomoci velmi slabé, i když v některých případech má ministerstvo hospodářství (nebo plánování) v těchto oblastech určité odborné zázemí.
13. Např. na doporučení International Financial Institution se Rumunsko v letech 1993–1997 pokusilo vytvořit investiční koordinační jednotku mimo ministerstvo financí navzdory tomu, že toto ministerstvo již připravovalo kapitálový rozpočet a třídění projektů prostřednictvím svého vlastního investičního odboru.

14. Viz Hel-Thelier, Meny a Quinet (1996).
15. Viz Schick v OECD (1997h), s. 100.
16. Tento scénář neplatí pro země, které vycházejí z amerického postupu při přípravě rozpočtu, jenž se v několika aspektech liší, včetně mnohem silnější úlohy zákonodárského sboru.