

SHRNUTÍ – ČÁST II

A. KLÍČOVÉ POJMY

1. Klasifikace výdajů

Klasifikace výdajů je důležitá pro formulování rozpočtové politiky a pro identifikaci alokace zdrojů mezi sektory; pro zavedení jasných principů odpovědnosti; pro dosažení souladu s právními předpisy; pro analýzu rozpočtové politiky a hospodaření a pro každodenní správu rozpočtu. Systém klasifikace výdajů poskytuje normativní rámec pro rozhodování a skládání účtů rozpočtové politiky.

Různé metody a aspekty rozpočtování mají často silný vliv na strukturu a organizaci systému klasifikace výdajů. Např. rozpočtování vycházející z míry shody plnění rozpočtu se schváleným rozpočtem se zaměřuje na užití zdrojů, a tedy na klasifikaci vstupů a organizací. Formulace politiky a péče o efektivnost alokace zdrojů představují základ klasifikace výdajů podle funkcí a programů. Jestliže se hodnotí provozní hospodaření, je nutná podrobná klasifikace programů podle činností a výstupů. K agregovanému fiskálnímu řízení je nezbytná ekonomická klasifikace založená na jasných konceptech (např. oddělení výpůjček od příjmů) jako u klasifikace GFS připravené MMF. K tomu, aby se vyhovělo všem těmto rozdílným a do určité míry konfliktním požadavkům, je nutný pragmatický a pružný přístup.

Ve funkční klasifikaci se vládní činnosti třídí podle široce definovaných cílů nebo účelů (např. školství, sociální zabezpečení, bydlení atd.). Taková klasifikace je významná pro analýzu alokace zdrojů mezi sektory. Je nezávislá na organizační struktuře vlády. Funkční klasifikace je nutná k sestavování historických přehledů vládních výdajů a ke srovnání dat z různých fiskálních roků. Užitečným mezinárodním standardem v této oblasti je Klasifikace funkcí vlády (*Classification of the Functions of Government – COFOG*) zavedená Organizací spojených národů.

Ekonomická klasifikace výdajů je nástrojem agregátního fiskálního řízení a fiskální analýzy, pokud je založena na jasných konceptech a je slučitelná s klasifikací GFS. Klasifikace jednotlivých rozpočtových položek/objektů se využívá ke kontrole, sledování a správě rozpočtu (osobní výdaje, cestování a doprava osob atd.).

Organizační klasifikace (výdajová ministerstva, ředitelství atd.) je cenným nástrojem k podpoře odpovědnosti a vedení rozpočtu. Pro účely vedení rozpočtu je potřebná i klasifikace podle fondů a zdrojů financování (což je užitečné i v kontextu EU).

Program je skupinou aktivit týkajících se souboru společných cílů. Klasifikace výdajů podle programů může sloužit dvěma účelům: (1) identifikaci a objasnění cílů a politik a (2) sledování provozního hospodaření pomocí ukazatelů hospodaření založených na vstupech, výstupech a výsledcích. Tyto ukazatele by měly být stanoveny podle činnosti nebo programu v závislosti na účelu sledování hospodaření tohoto

programu. Ve srovnání s COFOG přihlíží klasifikace podle programů k cílům politiky země a jejímu správnému kontextu.

Při zavádění klasifikace programů je důležité zajistit, aby (1) odpovědnost nebyla omezována zastíráním odpovědnosti různých administrativních jednotek a (2) požadavky na sběr a analýzu dat byly udržovány v rozumných mezích. Programový přístup má tu výhodu, že povzbuzuje manažery každé organizace k tomu, aby jasně definovali své cíle a posoudili, jakých výsledků bylo dosaženo. Mezi hlavní podmínky vypracování takového přístupu však patří vyjasnění odpovědností každého účastníka rozpočtového procesu, příprava rozpočtu za tvrdých omezení a správná koordinace rozpočtových procedur a formulování rozpočtové politiky. Minulé zkušenosti s programovým rozpočtováním ukazují, že by neměla být vkládána nadměrná očekávání do úlohy formálních nástrojů tohoto druhu při rozhodování na centrální úrovni o alokaci zdrojů.

Rozpočet předložený zákonodárnému sboru musí jasně uvádět kompetence hlavních účastníků v řízení rozpočtu a měl by prezentovat predikce výdajů klasifikované podle ministerstev a agentur, které jsou odpovědné za realizaci rozpočtu. Kromě toho jsou žádoucí i jiné prezentace výdajů, např. historické analýzy výdajů podle funkcí; prezentace hlavních programů podle výdajových ministerstev, provázená stručným popisem těchto programů; projekce nákladů budoucích období na hlavní investiční projekty a seznam projektů financovaných z programů pomoci a dalších zahraničních zdrojů.

2. Formulování rozpočtové politiky a vztah mezi rozpočtem a politikami

Mechanismy pro formulování zdravé rozpočtové politiky a posílení vazby mezi politikou a rozpočtem mají zásadní význam. Patří sem:

- koordinační mechanismy pro formulování politiky ve vládě,
- konzultace s nevládními organizacemi a reprezentativními skupinami (např. organizacemi zaměstnanců, odborovými svazy),
- poskytování odpovídajících zdrojů a informací parlamentu k prozkoumání návrhů rozpočtové politiky a rozpočtu,
- předpisy k usměrnění formulace rozpočtové politiky a posílení vazby mezi politikou a rozpočtem.

3. Střednědobý rozpočet a formulování politiky

Je vždy nutné zasadit roční rozpočet do víceleté perspektivy. Politiky zahrnuté do ročního rozpočtu mají fiskální dopady i do dalších let, a i ty je třeba vyhodnotit. Časové rozpětí ročního rozpočtu je všeobecně příliš krátké na to, aby byla přijata racionální rozhodnutí o výdajových prioritách.

Každá země by měla připravit střednědobý makroekonomický rámec, který zahrnuje projekce hlavních agregátů vládních financí, platební bilance, agregáty měnové a agregáty nevládních sektorů. Tento makroekonomický rámec zahrnuje střednědobý fiskální rámec, který by měl pokrývat finanční transakce všech vládních subjektů včetně mimorozpočtových fondů a místních vlád. Definice vlády a deficitu veřejných financí by měla odpovídat standardu ESA95. Střednědobý fiskální rámec by měl ve tří- až pětiletém horizontu vytyčit agregátní příjmové a výdajové cíle a zahrnovat projekce hlavních fiskálních ukazatelů (např. podíl vládního deficitu a dluhu na HDP na tato období). Poskytuje široký rámec pro přípravu ročního rozpočtu.

Příprava střednědobého makroekonomického rámce a střednědobého fiskálního rámce je nezbytnou podmínkou zdravého rozpočtování. Navíc se jedná o specifický požadavek na členské země EU. Od července 1997 mají členské země podle Paktu stability a růstu formulovat a předkládat programy stability, jestliže zavedly euro, a konvergenční programy, jestliže členy měnové unie nejsou. Jak bylo uvedeno v části I, země ucházející se o členství v EU budou procházet stejnými procedurami včetně přípravy „předvstupních hospodářských programů“ (PEP).

Tyto programy stability a konvergence musejí poskytovat následující informace:

- střednědobé rozpočtové cíle vyjádřené ve formě vládního deficitu nebo přebytku a trajektorii snižování podílů deficitu a dluhu ku HDP,
- hlavní ekonomické předpoklady spojené s realizací těchto cílů,
- opatření rozpočtové a hospodářské politiky přijatá nebo navržená k dosažení těchto cílů, včetně hodnocení jejich dopadu na veřejné finance,
- analýzu citlivosti efektů změn v hlavních ekonomických předpokladech.

Aby byly fiskální projekce připraveny na solidním základě, je nutné vyhodnotit trvajících výdajových závazky a identifikovat opatření k dosažení fiskálních cílů. Proto je žádoucí, aby byl fiskální rámec doplněn střednědobým rozpočtovým rámcem, který by pokrýval minimálně ústřední vládu a zahrnoval agregované odhady výdajů podrobně rozčleněné podle široce pojatých sektorů nebo funkcí a odhady nákladů budoucích období na nejvýznamnější nároky a probíhající investiční programy.

Makroekonomický rámec by měl být připraven na počátku rozpočtového cyklu, aby bylo možné poskytnout výdajovým ministerstvům příslušné směrnice; musí však být nezávisle aktualizován tak, aby se zohlednily změny v ekonomickém prostředí a v prioritách vládní politiky. Pro přípravu makroekonomických prací by měla vzniknout odpovídající kapacita a organizační uspořádání. Ať je dělba kompetencí za přípravu projekcí jakákoliv, ministerstvo financí musí mít vnitřní kapacity k analýze makroekonomických projekcí a nést odpovědnost za přípravu střednědobého fiskálního rámce. Interní predikce by měly být ověřovány systematickým srovnáváním s hospodářskými predikcemi z veřejných a soukromých zdrojů.

4. Formulování rozpočtu

Jak se uvádí v části I, pro účely dosažení efektivní alokace i fiskální disciplíny by rozpočet měl být komplexní a všechna rozhodování o politikách, která mají podstatný fiskální dopad nebo představují fiskální riziko, by měla být při formulování rozpočtu analyzována. Ministerstvo financí by mělo být plně odpovědné za přípravu kapitálového rozpočtu.

Příprava rozpočtu je v podstatě iterativním procesem mezi ministerstvem financí a výdajovými ministerstvy, ale do rozpočtových procedur musejí být zabudována výdajová omezení a možnosti kolektivního projednání voleb politik. Východiskem pro přípravu rozpočtu je jasné definování fiskálních cílů, strategický rámec skládající se z komplexního souboru cílů a priorit a příprava střednědobého fiskálního rámce založeného na realistických projekcích příjmů. Nadhodnocení příjmů vede ke špatně formulovanému rozpočtu, a tedy k jeho špatnému plnění.

Výdajové limity pro jednotlivé sektory by měly být sděleny výdajovým ministerstvům na počátku rozpočtového procesu a nejlépe na počátku přípravy požadavků těchto ministerstev na rozpočet. Při přípravě těchto stropních limitů ministerstvo financí musí:

- definovat celkový výdajový strop (to je jeden z hlavních výstupů makroekonomické analýzy);
- vyhodnotit náklady na v současnosti uplatňované politiky nebo alespoň na zachování současné úrovně vládních činností zaměřených na poskytování veřejných služeb. To znamená přípravu výchozího rozpočtu buď jako vnitřního pracovního dokumentu ministerstva financí, nebo v podobě formálnějšího dokumentu využívaného k zaměření rozpočtových jednání na změnu hospodářské politiky nebo změny v pracovní náplni či rozsahu činností jednotlivých ministerstev/agentur;
- identifikovat možné úspory a úpravy v programech nízké priority;
- rozdělit mezi sektory v souladu s vládními prioritami celkovou rozpočtovou „obálku“, která je k dispozici na financování nových politik nebo na zvýšené činnosti.

Ministerstvo financí by mělo vydat rozpočtový dopis k přípravě návrhu ročního rozpočtu, aby pomohlo výdajovým ministerstvům a ostatním rozpočtovým subjektům připravit si požadavky na rozpočet. Rozpočtový dopis by měl obsahovat:

- jasný soubor pravidel pro rozpočtový proces a hlavní formuláře, které mají využívat výdajová ministerstva při předkládání požadavků,
- ekonomické předpoklady, které mohou výdajová ministerstva využít při přípravě svých odhadů,
- informace o vládních prioritách,
- výdajové stropy nebo cíle.

Výdajová ministerstva a agentury jsou odpovědné za přípravu svých rozpočtů v mezích rozpočtového rámce schváleného vládou. Jejich předložené požadavky na rozpočet by měly obsahovat tyto informace:

- stručné vyjádření o cílech a očekávaných výsledcích politik a programů, za něž odpovídá výdajové ministerstvo nebo agentura, a analýzu toho, jak bude těchto cílů dosaženo, včetně několika klíčových ukazatelů pro sledování dopadu dotyčných politik;
- odhady výdajů, které budou vyhovovat výdajovým stropům podle rozpočtového dopisu. Je žádoucí, aby rozpočtové požadavky výdajových ministerstev rozlišovaly mezi (1) výdaji, které jsou nezbytné pro zachování současné úrovně poskytovaných služeb (nebo alespoň současné úrovně aktivity), a (2) náklady všech navrhovaných změn v rozpočtové politice. Výdajové odhady by měly být srovnány s projekcemi pro probíhající rok a se skutečnými daty za rok (roky) předchozí;
- identifikaci úspor dosažených u běžících programů; jasnou identifikaci opatření potřebných k efektivní realizaci návrhů;
- počet systemizovaných pracovních míst (obsazených a neobsazených). Postup výpočtu mzdových výdajů by měl být jasně uveden a měl by odpovídat metodice stanovené ministerstvem financí. Měl by specifikovat využívání pracovníků příležitostných, zaměstnaných na krátkodobé úvazky a poskytujících poradenské služby na základě smluvních ujednání;
- u investičních projektů/programů značného rozsahu a u všech projektů financovaných z cizích zdrojů: (1) celkové náklady a roční náklady za období tří až pěti let a zbývající výdaje v následujících

letech, které jsou potřebné k dokončení projektu, (2) odhad provozních nákladů, které rozpočet pone- se po dokončení projektu, a (3) harmonogram závazků (smluv, které se mají realizovat) za dobu život- nosti projektu;

- podrobnosti nárokových a dotačních programů, jako je předpokládaný počet příjemců, metoda výpoč- tu dávek a administrativní postup při jejich výplatě.

Výdajová ministerstva musejí koordinovat přípravu rozpočtů svých podřízených agentur a dát jim odpovídající pokyny slučitelné s rozpočtovým dopisem a jinými pokyny, normami a návody vydanými ministerstvem financí.

Počáteční výdajové stropy pro sektory a střednědobý fiskální rámec by měly být projednány a odsou- hlaseny na mezirezortní úrovni (tj. rady ministrů nebo mezirezortního výboru) předtím, než ministerstvo financí vydá rozpočtový dopis. Při přípravě rozpočtu je důležité, aby ministr financí a/nebo premiér měl jasně vymezené oprávnění projednávat rozdílné představy bilaterálně s ostatními ministry. V některých případech může dojít k tomu, že rozhodování v případech rozdílných stanovisek se přesouvá na vládu nebo mezirezortní výbor.

Přístup k přípravě rozpočtu popsáný v části II je kombinací rozpočtování „shora dolů“ a „zdola naho- ru“. To vyžaduje dostatek času na to, aby výdajová ministerstva mohla připravit své rozpočty a identifi- kovat opatření vyhovující výdajovým stropům. Časový harmonogram by měl být uveden v rozpočtovém dopise.

5. Rozpočtování investic

Většina tranzitivních zemí má odpovídající kapacity pro přípravu technického návrhu projektů inves- tic, často ale nemá dostatečné zdroje k provádění pečlivé mikroekonomické nebo finanční analýzy tako- vých projektů. Výdajová ministerstva musejí ověřit, zda projekty odpovídají cílům politik daného sekto- ru a zda jde o nákladově nejefektivnější způsob dosažení programových cílů. Musejí odhadnout následné provozní náklady projektů a to, zda lze tyto náklady pokrýt z požadované rozpočtové alokace pro sektor. Tam, kde je to možné, by měla být provedena analýza nákladů a přínosů nebo analýza nákladové efek- tivnosti.

Musí být vyhodnocena fiskální udržitelnost rozpočtu na projekty investic. Mnohé tranzitivní země mají řadu jen zčásti dokončených investičních projektů. Dokončení těchto projektů by mělo být posou- zeno současně s financováním nových projektů a všeobecně by mu měla být dána priorita. Kromě toho by neměly být zvažovány žádné návrhy na financování nových projektů, dokud nejsou realisticky ohod- noceny jejich budoucí fiskální důsledky. V příloze k rozpočtu by měly být uvedeny celkové náklady inves- tičních projektů/programů a harmonogram jejich plánované realizace. Měly by být vyvinuty i jiné meto- dy řízení nákladů (např. efektivní řízení veřejných soutěží a smluvního zadávání státních zakázek, moderní postupy řízení projektů apod.).

6. Víceleté rozpočtování a programování výdajů

Ke zvýšení disciplíny v oblasti vládních výdajů mnoho zemí OECD připravuje indikativní rolující víceleté výdajové odhady, které buď mohou být relativně agregované, nebo mohou být podrobně rozve- deny podle programů. Některé země zavedly vhodné postupy, aby mohly propojit roční a víceleté roz- počtování.

Jak bylo uvedeno výše, tranzitivním zemím se doporučuje připravit střednědobý rozpočtový rámec včetně odhadů agregátních výdajů podle hlavních funkcí. Jakmile je střednědobý rozpočtový rámec připraven, může být progresivně rozšiřován o podrobnosti jednotlivých programů. Při víceletém programování výdajů je však třeba opatrnosti. Je třeba přihlížet k ekonomické nejistotě. Je žádoucí vyhnout se neuváženým slibům, které by vedly k vyšším požadavkům výdajových ministerstev na budoucí výdaje. Obecně platí, že programy víceletých výdajů by se měly při přípravě rozpočtu zaměřit na současné závazky a změny politiky. Příprava podrobných víceletých odhadů – ať je jejich dosah jakýkoliv (celý rozpočet, investiční výdaje, nebo jenom některé sektory) – musí být přísně vázána na přípravu ročního rozpočtu, a to v mezích střednědobého fiskálního rámce, a doplněna o střednědobý rozpočtový rámec.

Kandidátské země budou muset předem naprogramovat užití předvstupních fondů EU. Tento víceletý výdajový program by měl být v souladu se střednědobým fiskálním rámcem a jeho příprava by měla být koncipována v intencích správně navrženého střednědobého rozpočtového rámce.

B. SMĚRY REFORMEM

Slabiny rozpočtování závisejí převážně na politických faktorech a na organizaci vlády. Slabá koordinace ve vládě, nejasné meze odpovědnosti nebo překrývání kompetencí vedou ke vzniku problematických metod rozpočtování. Reforma rozpočtových procesů samozřejmě není dostatečnou podmínkou k řešení všech problémů, je ale nutná. Procesy a mechanismy rozpočtování a formulace rozpočtové politiky by měly být explicitně navrženy, aby se posílila koordinace a soudržnost rozhodování.

Mezi prioritní kroky by mělo patřit vytvoření základů pro přípravu zdravého rozpočtu:

- vytvoření systému klasifikace výdajů založeného na mezinárodních standardech, který usnadňuje funkční a ekonomickou analýzu a plní požadavky na efektivní každodenní řízení rozpočtu;
- příprava střednědobého makroekonomického rámce včetně střednědobého fiskálního rámce pokrývajícího období od tří do pěti let s cílem vyhodnotit fiskální udržitelnost vládních politik a (v kontextu EU) poskytnout informace potřebné pro programy stability a konvergence;
- sdělení výdajových limitů na počátku rozpočtového kalendáře je žádoucí. Bez ohledu na administrativní uspořádání je při přípravě různých částí rozpočtu (příjmy, běžné výdaje a kapitálové výdaje atd.) naléhavě nutná úzká koordinace mezi účastníky.

Ke konsolidaci tohoto rámce a zdokonalení rozhodovacího procesu by tranzitivní země měly zpracovat reformní program, který bude zahrnovat některá nebo všechna následující opatření, rozvržená podle potřeby na několik let:

- Vypracování vhodných mechanismů koordinace rozpočtové politiky, které vyhovují institucionálnímu, ústavnímu a politickému kontextu. Prostřednictvím konzultačních mechanismů je třeba usilovat o spoluúčast představitelů občanské společnosti (nevládních organizací, svazů zaměstnavatelů, odborů atd.).
- Příprava analýz sektorových politik a strategických plánů pro jednotlivé sektory s uvedením obecně formulovaných programů nebo funkcí každého výdajového ministerstva.
- Příprava střednědobého rozpočtového rámce včetně projekcí výdajových odhadů přinejmenším podle hlavních funkcí a širokých ekonomických kategorií. Statut tohoto střednědobého rozpočtového rámce by měl být postupně zdokonalován tak, aby se stal efektivním nástrojem alokace zdrojů (před-

ložení výdajovým ministerstvem, účinné vyhodnocení návrhů vládním kabinetem, příprava výdajových stropů). Paralelně by mohly být připravovány podrobné predikce budoucích nákladů navazujících na probíhající politiky. Případně by se v pozdějším stadiu mohla zvážit příprava komplexních víceletých odhadů podrobně rozvádějících každý program; to ale závisí na kontextu země, zejména na její míře hospodářské stability a její schopnosti zajistit disciplinovaný proces programování výdajů.

V některých zvláštních oblastech (např. správa předvstupních fondů EU) je potřebná příprava výdajových nebo investičních programů, plně konzistentních se střednědobým rozpočtovým rámcem. Země by také měly zvážit přípravu programové klasifikace rozpočtových výdajů a souvisejících ukazatelů, aby bylo možné monitorovat realizaci programů a politik a provádět jejich hodnocení.

