

ÚVOD

REFORMA VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ: PŘEHLED

A. Definice, záměry a cíle

1. Význam a úloha řízení veřejných výdajů

K tomu, aby vláda plnila svou úlohu, která jí byla určena voliči, musí, kromě jiného: (1) vybrat z ekonomiky přiměřeným způsobem a v dostatečné výši zdroje a (2) odpovědně, účelně a efektivně je alokovat a využít. Hlavním nástrojem pro plánování a provádění těchto operací je národní rozpočet¹. Řízení veřejných výdajů² se týká pouze bodu (2). Je tudíž pouze jedním, i když klíčovým nástrojem vládní hospodářské politiky. Z výše uvedeného proto vyplývá logické doporučení: i když se tato příručka zaměřuje jen na řízení veřejných výdajů, neměli by čtenáři zapomínat na integrální vztah mezi příjmy a výdaji – tj. na vztah mezi penězi vybranými přímo nebo nepřímo od občanů a užitím těchto peněz, tj. na to, zda byly užity způsobem, který nejvíce odráží preference občanů. Zcela zásadní význam pro oblasti, jako jsou makroekonomické a rozpočtové analýzy a prognózy, a pro možné politické kompromisy při rozhodování mezi návrhy na zvýšení veřejných výdajů a snížení daní má i úzká spolupráce daňových odborníků a odborníků rozpočtových.

Řízení veřejných výdajů má povahu pomocného nástroje. Zcela nezbytné je odlišit dvě oblasti: oblast výdajové politiky, která se zabývá tím, co má být uděláno, a oblast řízení výdajů, která se zabývá tím, jak to má být uděláno. Je pravda, že pokusy o stanovení rigidních hranic mezi výdajovou politikou a její realizací nakonec mívají sklon k vytváření málo reálné politiky, *ad hoc* implementací, což za určitou dobu vyústí ve špatnou politiku a špatnou implementaci. Velmi důležité je rozlišování mezi správnými postupy při řízení veřejných výdajů na straně jedné a procesy a cíli, kterých je třeba dosáhnout, na straně druhé. Mechanismus, techniky, kvalifikace a data požadované pro správné řízení veřejných financí jsou – kromě jiného – rozdílné od těch, které jsou požadovány pro správné formulování dobré politiky. V souladu s tím je skutečnost, že zde uváděné analýzy a diskuze lze aplikovat všeobecně, a to bez ohledu na strategické priority a politickou volbu konkrétní vlády.

2. Cíle řízení veřejných výdajů

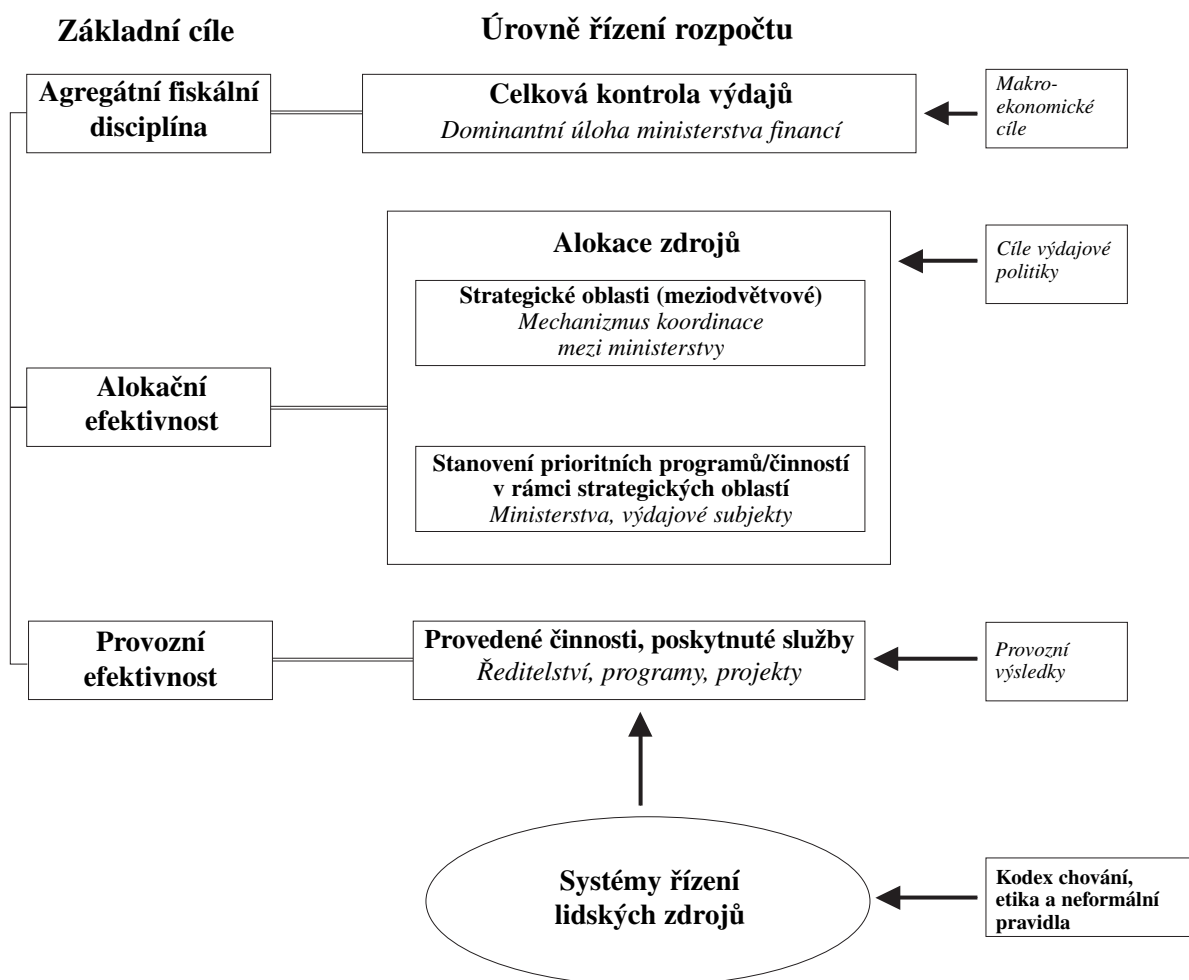
a) Tři hlavní cíle³

Všeobecně panuje shoda v tom, že všechny rozpočtové systémy by měly splňovat tři základní cíle, a to:

- *Udržovat agregátní fiskální disciplínu.* Fiskální disciplína se vztahuje k efektivní kontrole rozpočtových celků nastavením výdajových stropů na výdaje, které jsou závazné jak na úrovni agregátní, tak pro jednotlivé výdajové jednotky. Efektivní rozpočtový systém je takový systém, který udrží výdajové celky pod kontrolou, neustupuje a není ochotný ke kompromisům. Kontrola souhrnných výdajových položek je primárním smyslem každého rozpočtového systému. Rozpočtování by neprospělo, kdyby se souhrnné rozpočtové výdaje mohly volně zvyšovat a kdyby mohly vycházet vstříc všem požadavkům.

- *Alokovat zdroje v souladu s vládními prioritami.* Alokační efektivnost je schopnost vytvořit v rámci rozpočtu priority, rozdělit zdroje podle vládních priorit a účelnosti programů a přesouvat je v souladu s vládními cíli ze starých priorit k novým a z méně produktivních oblastí k produktivnějším. Účelnost, která se vztahuje k rozsahu, v němž jsou plněny cíle rozpočtové politiky, programů nebo aktivit, ve významné míře záleží na rozhodnutí o alokaci zdrojů.
- *Podpořit efektivní poskytnutí služeb.* Provozní efektivnost při používání rozpočtovaných zdrojů se vztahuje ke schopnosti realizovat programy a poskytovat služby za nejnižší náklady (např. minimalizovat náklady na jednotku výstupu).

Schéma 0.1 ZÁKLADNÍ CÍLE ŘÍZENÍ VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ A ROZPOČTU



Tyto tři cíle se doplňují a jsou vnitřně provázané. Bez fiskální disciplíny není možné dosáhnout účelného stanovení priorit a uskutečňovat priority výdajové politiky a jednotlivé programy. Bez tvrdých rozpočtových omezení nemá smysl zvyšovat efektivnost vnitřních systémů řízení, protože by to nepůsobilo důvěryhodně. Stejně tak by bylo naprosto neudržitelné zachovávat pouze fiskální disciplínu a alokovat zdroje na základě okamžitého podnětu. To vše by vedlo k neefektivním operacím. Pokud je zaveden limit na výdaje shora dolů izolovaně a bez zohlednění vnitřního fungování systému veřejných výdajů, může vyústit v podfinancování mnoha užitečných činností, které by si zasloužily větší pozornost. To se pak také odrazí v narušení priorit výdajové politiky. Obtížné situace, jejichž řešení vyžaduje, aby byla k zajištění

fiskální disciplíny zavedena speciální opatření, vyžadují zvýšenou alokační a provozní efektivnost a nelze u nich libovolně uplatňovat jakékoli paušální škrtky. Je jisté, že žádný z těchto tří základních cílů by neměl být prosazován bez ohledu na cíle ostatní.

Při reformě rozpočtového systému slouží tyto tři základní cíle řízení veřejných výdajů jako výchozí rámec pro posuzování pokroku ve zlepšování výkonnosti rozpočtového systému. Optimální mix opatření, který je nutný k tomu, aby došlo k rozvoji v souladu s těmito základními cíli, závisí na konkrétních podmínkách dané země. Zlepšení v jedné nebo druhé oblasti mohou a měla by jít ruku v ruce, pokud to okolnosti dovolí. Je třeba promyslet koncepci celého reformního procesu tak, aby se rovnovážně plnily všechny cíle a žádný nedostával více prostoru na úkor ostatních.

b) *Důsledky pro rozpočtový proces*

V hrubých obrysech vypadají hlavní vztahy mezi třemi základními cíli řízení veřejných výdajů a rozpočtovými procesy následovně (viz Schéma 0.1):

- *Agregátní fiskální disciplína* vyžaduje celkovou kontrolu výdajů, přípravu odhadů výdajů založenou na realistických předpovědích příjmů a vybudování kapacity schopné stanovit fiskální cíle a prosadit je. Jak je rozebráno v části II, musí být výchozím bodem při formulaci rozpočtu příprava makroekonomického a fiskálního rámce. Klíčovou úlohu pro dosažení agregátní fiskální disciplíny přitom sehrává ministerstvo financí.
- *Alokační efektivnost* působí v rámci veřejného sektoru na různých úrovních. Rozdělit prostředky mezi „strategické oblasti“ a/nebo ministerstva předpokládá vhodné organizační uspořádání a strukturu vazeb na úrovni ministerstva a mezi ministerstvy, aby mohla být formulována politika a mohlo se rozhodnout o přidělech peněz pro jednotlivé sektory. Alokace zdrojů mezi programy, projekty a činnosti v těchto strategických oblastech předpokládá jak patřičné mechanismy uvnitř ministerstev, aby mohla být formulována politika pro jednotlivé sektory, tak i vhodné technické kapacity u výdajových subjektů, aby bylo možné vybrat programy, projekty a činnosti, které nejlépe obstojí při posuzování nákladů a účelnosti.
- *Provozní efektivnost* se týká především provozní úrovně a je závislá na vnitřních systémech realizace programů u výdajových subjektů⁴ a na tom, do jaké míry tyto programy splňují požadavky efektivnosti, tedy požadavky nákladové efektivnosti a účelnosti.

Předpokladem dobrých provozních výsledků při uskutečňování programu či poskytování služeb je efektivní a účelné využívání prostředků. Účelnost v poskytování služeb je úzce spjata s rozhodováním o alokaci zdrojů a s alokační efektivností. Dosahování lepší nákladové efektivnosti a účelnosti na provozní úrovni je však ovlivněno také mnoha dalšími faktory, které s rozpočtovým systémem přímo nesouvisí (uplatnění předpisů Evropských společenství nebo například ve školství opatření vztahující se ke školním osnovám).

c) *Politické aspekty*

Agregátní fiskální disciplínu a efektivní alokaci zdrojů často ztěžuje „tragédie demokracie“, tedy široká možnost účasti na rozhodování. Mezi žadatele, kteří se domáhají rozpočtových prostředků, patří různé zájmové skupiny, zákonodárci či výdajová ministerstva. A každý z nich má vlastní představu o preferencích pro alokaci rozpočtových zdrojů. Souhrn jednotlivých preferencí tak vyvolává tlak na zvyšování výdajů. Nejproblematictější z tří uvedených klíčových cílů je alokace zdrojů, protože v ní dominují politické prvky. Petrei (1998) uvádí:

„Rozdělování zdrojů mezi programy je zřejmě tou nejméně technickou částí rozpočtového procesu. S výjimkou investičních projektů jsou rozhodnutí o výdajích málokdy založena na technických principech nebo na podrobné analýze preferencí obyvatelstva. Alokace rozpočtových prostředků je výslednicí působení nejrůznějších sil, které se sbíhají v různých bodech rozhodovacího procesu, a arbitra, který rozhoduje s nedokonalou znalostí současné a budoucí politické reality. Na ministerstvech, u hlavních výdajových subjektů a v řadě dalších pracovišť by místa s rozhodovacími pravomocemi měla být obsazena politiky, kteří by, alespoň teoreticky, měli mít určité povědomí o tom, co si lidé přejí.“

Jak je rozvedeno dále, je nutné zavést pravidla a postupy k usměrnění politických diskuzí; politické dimenzi rozpočtového systému však uniknout nelze. Rozhodování o volbě hospodářské strategie by mělo být v rukou odpovědných orgánů s rozhodovací pravomocí, které souběžně skládají účty parlamentu i společnosti.

Předkládaná publikace se zaměřuje hlavně na technické aspekty řízení veřejných financí; je však třeba mít na mysli i to, že úspěch při reformování rozpočtového systému, který by zlepšil fiskální disciplínu a alokační efektivnost, vychází v zásadě z politického odhodlání těchto cílů dosáhnout.

3. *Institucionální uspořádání*

V běžné řeči se výraz „instituce“ užívá jako synonymum pro „organizaci“. V této publikaci se však institucemi míní spíše pravidla; a ta jsou odlišná od organizací, jež podle nich fungují (viz – kromě dalších – North, 1990). Pokud použijeme sportovního přirovnání, lze říci, že fotbal je hrán lépe či hůře podle kvality hráčů, ale všichni tito hráči se musejí podrobit stejným pravidlům; „instituce“ fotbalu se nemění, pokud se nemění základní pravidla hry (např. povolením užívání rukou). Rozpočtové výsledky jsou hluboce ovlivněny institucemi, jež zahrnují jak formální, tak neformální pravidla.

Pro fiskální disciplínu i strategické stanovení priorit má zásadní význam komplexnost rozpočtu. Jak je rozebráno v kapitole 2, právní rámec musí obsahovat základní zásady integrity a univerzálnosti rozpočtu.

Je nutné, aby mechanismus transparentnosti a odpovědného skládání účtů vedl k vykazování implicitních nákladů a tam, kde je to věcně příslušné, zaváděl explicitní sankce vůči politikům a úředníkům za porušení rozpočtových pravidel. Odpovědnost znamená hru s otevřenými kartami; při ní politikové a veřejní činitelé musejí (1) ve stanovených intervalech reagovat na otázky týkající se jejich činnosti a (2) zodpovídat se za výkon funkce, kterou byli pověřeni. Odpovědnost má zásadní význam, ale může být vyžadována na provozní úrovni až poté, kdy je přesně definována, to znamená od okamžiku, kdy je stanoveno, „kdo“ je odpovědný „za co“ a „komu“. Odpovědnost vyžaduje jasné definice pravomocí a odpovědností. Být za něco odpovědný by mělo ve svých důsledcích vést k možnosti získat konkrétní odměnu nebo být postížen konkrétní sankcí, jako například při zneužití veřejných fondů. Ale odpovědné chování může být také pojímáno jako součást procesu „učení se za pochodu“, přičemž není nutné, aby byly uplatňovány odměny nebo sankce.

Odpovědnost by měla prolínat řadou oblastí – počínaje vyslovením politického závazku a angažováním politika až po běžné provozní činnosti. Existují různé způsoby, jak odpovědně skládat účty: některé z nich jsou „vnitřní“ a týkají se vládní exekutivy, jiné ovlivňují vztah mezi exekutivou a dalšími složkami veřejného sektoru nebo vnějšího okolí. Stěžejní je odpovědnost vůči parlamentu; ta je jednou ze základních podmínek pro zdravé rozpočtování. Měla by být doplněna odpovědností vůči občanům, zejména prostřednictvím zveřejňování politických závazků a zpráv o činnosti vlády včetně dosažených výsledků. S rozvojem informačních a komunikačních technologií bude možné získat levně zpětnou vazbu týkající se hodnocení veřejných služeb jejich koncovými uživateli a občany, a to pro široké spektrum vládních činností. „Vnitřní“ odpovědnost přispívá ke zvýšené efektivnosti při uskutečňování vládních politik a pro-

Box 0.1 HLAVNÍ POŽADAVKY NA FISKÁLNÍ TRANSPARENTNOST**Vyjasnění úloh a odpovědností**

- Mělo by existovat rozpočtové právo nebo správní rámec, které by pokrývaly rozpočtové i mimorozpočtové činnosti a specifikovaly odpovědnost za fiskální řízení.
- Zdanění by mělo probíhat podle zákonů a administrativní aplikace daňového práva by měla být jištěna procedurálními pojistkami.

Veřejná dostupnost informací

- V rozpočtových dokumentech a účetních výkazech by měly být zahrnuty také mimorozpočtové činnosti.
- V rozpočtových dokumentech by měly být uvedeny také původní a revidované rozpočtové odhady pokrývající dobu předchozích dvou let.
- Ústřední vláda by měla informovat o výši a složení svého dluhu každoročně, a to s časovým zpožděním nepřesahujícím šest měsíců.

Otevřená příprava rozpočtu, jeho realizace a zprávy

- S rozpočtem by měl být předkládán fiskální a ekonomický výhled (včetně – kromě jiného – přehledu cílů fiskální politiky a jejích priorit) spolu s makroekonomickými prognózami, na nichž je rozpočet založen.
- V rozpočtových dokumentech by měl být prezentován souhrn „fiskálních rizik“.
- V rozpočtové a účetní klasifikaci by měly být zahrnuty všechny činnosti vládního sektoru.
- V rozpočtových dokumentech by se měl objevit celkový rozpočtový výsledek s analytickou tabulkou, která by dokumentovala jeho odvození z rozpočtových odhadů.
- Rozpočet by měl obsahovat vyjádření o účetních standardech.
- Závěrečné účty ústřední vlády by měly být zpracovány s vysokým účetním standardem a měly by být podrobeny auditu nezávislého vnějšího auditora.

Nezávislé zabezpečení integrity

- Měl by existovat mechanismus pro zabezpečení toho, aby se zákonodárci dozvíдали o závěrech vnějších auditů a aby byly podnikány nápravné akce.
- Standardy vnějších auditorských postupů by měly být konzistentní s mezinárodními standardy.
- Pracovní metody a předpoklady užívané při vytváření makroekonomických prognóz by měly být veřejně dostupné.

gramů; avšak manažeři a další pracovníci mohou být voláni k odpovědnosti jen tehdy, když jsou výkonem dané funkce pověřeni. K tomu je nutné připomenout, že úředníci nemohou vždy nést odpovědnost za to, že jimi navržené opatření skončí krachem. Bez schopnosti předvídat dopady a bez jasného vymezení odpovědností by v řídicích systémech orientovaných na výsledky mohlo docházet k situacím, kdy by státní zaměstnanci mohli sloužit jako obětní beránci platící za chyby svých politických vůdců.

Transparentnost podporuje odpovědnost. Pro informovanost exekutivy, zákonodárců i veřejnosti jsou důležité včasné, pravidelné a úplné fiskální a finanční informace. Pro zpracování a rozšiřování těchto informací mají zásadní význam kompetentní pracovníci legislativy a nezávislá veřejná média. Je důležité, aby tyto informace byly poskytnuty, ale stejně významné je i to, aby byly předávány ve věcně adekvátní formě a ve srozumitelné podobě. V roce 1998 zpracoval Mezinárodní měnový fond *Kodex dobré praxe pro fiskální transparentnost* (viz box 0.1 a příloha IV); tento kodex zdůrazňuje význam jasně vymezených fiskálních rolí a odpovědností; veřejnou dostupnost informací; otevřenost procesu přípravy rozpočtu, jeho realizace a podávání zpráv o rozpočtu; nezávislé hodnocení a zabezpečení integrity fiskálních předpovědí, informací a účtů. Kodex identifikuje vhodné postupy, které představují minimální standard, jenž by měl být zaveden ve všech tranzitivních státech.

Pro provozní výsledky je důležitá předvídatelnost. Nedostatek předvídatelnosti u finančních zdrojů podhodnocuje strategické stanovení priorit a zhoršuje veřejným činitelům podmínky pro plánování poskytovaných veřejných služeb (a je vynikajícím alibi pro špatné výsledky). Předvídatelnost veřejných výdajů v agregátní podobě i v různých sektorech také poskytuje významné signály soukromému sektoru pro jeho rozhodování o výrobě, marketingu a investicích. Zajištění předvídatelnosti však nesmí stavět na neuvážených slibech, které by oslabily fiskální disciplínu. Předvídatelnost je relativní pojem a znamená úkol i výzvu pro úsilí co nejlépe čelit nejistotám a zároveň brát v úvahu ekonomický a fiskální kontext země.

Celkově vzato je k tomu, aby bylo možné dosahovat nákladově efektivních a účelných provozních výsledků, v rozhodovacím procesu důležitá také flexibilita. Na politické úrovni by ministři měli být pověřeni výkonem rozhodování ve svém sektoru za předpokladu, že budou jednat v souladu se strategickými politickými cíli své vlády. Podobně by měli mít manažeři na provozní úrovni pravomoc přijímat rozhodnutí týkající se oblasti, v níž mají definovanou kompetenci. Taková pružnost však musí být vyrovnávána přiměřenými pravidly a normami chování, řádnými mechanismy pro odpovědné skládání účtů a adekvátní kontrolou.

Podmínkou řádné formulace výdajových programů je přiměřená účast příslušných veřejných činitelů a zaměstnanců a dalších zainteresovaných osob. Účast vnějších subjektů je důležitá pro monitorování provozní efektivnosti, zpětná vazba uživatelů veřejných služeb pak pro monitorování kvality těchto služeb a jejich dostupnosti. Je ale zřejmé, že není možné, aby se výdajového cyklu účastnili ve všech fázích všechny zainteresované osoby. Je také nerozumné používat jejich účast jako omluvu pro nepřijetí tvrdých, ale nezbytných opatření.

4. Správa a řízení vládního sektoru

Kromě svých tří hlavních cílů musí zdravý systém řízení veřejných výdajů zohlednit také širší hodnoty a požadavky společnosti. Odpovědnost vůči parlamentu a společnosti, transparentnost, předvídatelnost a spoluúčast zainteresovaných osob jsou důležitými nástroji zdravého řízení rozpočtu, ale zároveň mají i svou vnitřní hodnotu, pro niž jsou všeobecně pojímány jako čtyři pilíře dobré správy a řízení veřejného sektoru.

Pokud manažeři rozpočtového systému nebudou jednat v souladu s pověřením daným jim parlamentem nebo pokud budou veřejné fondy zneužívány pro soukromé účely, stěží dojde k udržení agregátní fiskální disciplíny a/nebo k dosažení efektivní alokace zdrojů. Požadavky týkající se schvalování parlamen-

tem a dodržování odpovědnosti vůči parlamentu vycházejí v zásadě z úlohy, kterou má parlament v demokratické společnosti. V moderních společnostech občané očekávají, že osoby, které zodpovídají za výkon vládní činnosti, budou bezúhonné. Zavedení vhodných postupů a norem má zásadní význam také pro naplňování občanských práv, stejně jako pro rozvoj orientace veřejných služeb směrem k jejich uživatelům.

Korupce – jež je zneužitím veřejné nebo soukromé pozice pro přímý nebo nepřímý osobní prospěch – je morální a právní problém a zároveň představuje hlavní zdroj neefektivnosti v řízení veřejných výdajů. Je jisté, že jednou z efektivních cest k posílení řízení veřejných výdajů je snížení příležitostí pro korupční chování a potrestání korupce hned, jakmile se objeví.⁵ Platí však i opačná závislost: hlavní cestou k potlačování korupce je posilování systémů řízení veřejných výdajů. Korupce ve vládě je častá při zadávání velkých veřejných zakázek a velkých projektů veřejných prací (viz například Tanzi, 1993). K omezování příležitostí pro korupci je nutné disponovat efektivními systémy veřejných zakázek, vnitřní (manažerskou) kontrolou a auditem. V tranzitivních zemích také tradičně dochází k tomu, že jsou souzeny a trestány jen menší prohřešky a viníci závažné korupce trestu unikají a nejsou ani vyšetřováni. Takové případy lze často nalézt ve „skryté“ části ročního rozpočtu (jako podmíněné závazky, výdaje mimo rozpočet či několikaleté výdajové závazky). Navíc výdajový rozpočet není jediným zdrojem možné korupce. Náchylné ke korupci a podvodným činnostem jsou také slabé systémy daňové správy, stejně jako oblasti řízení dluhu, celní správy, privatizace atd. Pro boj s korupcí ve všech těchto sférách má zásadní význam fiskální transparentnost, odpovědné skládání účtů a přiměřené systémy auditu.

Box 0.2. DESET ZÁKLADNÍCH ZÁSAD ROZPOČTOVÉ REFORMY

1. dříve než se budou rozpočtovat výkony nebo výsledky, zabezpečit prostředí, které bude podporovat a vyžadovat nákladovou efektivitu
2. kontrolu vstupů předřadit před usilování o kontrolu výstupů
3. účtování na bázi peněžních toků předřadit před aktuální účtování
4. vnější kontrolu předřadit před zavedení vnitřní kontroly
5. zavedení vnitřní kontroly předřadit před vyžadování odpovědného skládání účtů ze strany manažerů
6. spolehlivý účetní systém předřadit před instalování integrovaného systému finančního řízení
7. rozpočtování práce předřadit před rozpočtování výsledků, které mají být touto prací dosaženy
8. nejprve dosáhnout funkčnosti smluvních vztahů v soukromém sektoru a pak uplatňovat výkonové smlouvy v sektoru veřejném
9. mít účelný finanční audit a poté postoupit k výkonovému auditování
10. přijmout a zavést rozpočty s vypovídací schopností o budoucnosti a pak trvat na tom, aby manažeři zdroje, které jim byly svěřeny, využívali efektivně

Zdroj: Schick (1999).

5. *Správní a kulturní kontext*

Mezi určitým nástrojem nebo institucionálním uspořádáním a rozpočtovými výsledky neexistuje automatický vztah. V tomto ohledu platí, že důležitost a účelnost institucionálního uspořádání a systémů řízení rozpočtu závisejí na konkrétních podmínkách země. To znamená, že všechny nástroje pro řízení veřejných výdajů pocházející z jedné země musejí být v druhé zemi pečlivě analyzovány z hlediska místního prostředí a odmítnuty, přijaty nebo přizpůsobeny podle konkrétních potřeb. Existují však určité základní zásady, které by měl splňovat každý rozpočtový systém (jako je jeho úplnost), a jak tvrdí Schick (1999), pokud se provádí reforma rozpočtového systému, prvním krokem by mělo být založit ho tak, aby odpovídal hlavním rozpočtovým zásadám (viz box 0.2).

Obzvláště významné pro zlepšování řízení veřejných výdajů je vyhodnocení institucionálního rámce země. Pravidla postupů jsou vždy komplexnější, než jak vypadají na první pohled. Neformální pravidla jsou přitom stejně důležitá jako pravidla formální, tj. předpisy, vyhlášky a provozní manuály vydané vládou nebo ministerstvy. Pokud jsou reformy navrženy bez ohledu na klíčová neformální pravidla, je pravděpodobné, že neuspějí. Je možné přistoupit k restrukturalizaci rozpočtových organizací, nově je skombinovat a přetvořit, zavést sofistikovanější nástroje, ale dokud se nezmění také základní pravidla, postupy a stimuly, žádná změna chování (a tudíž ani změněné rozpočtové výsledky) z toho nevyplyne. Jednou z cest vedoucích ke zlepšení celkového institucionálního rámce je výraznější prezentace neformálních pravidel. V každém případě však pokud mají být trvalé institucionální změny zavedeny úspěšně – což platí obecně a ve veřejném rozpočtování zvláště –, vyžádají si delší čas; North tuto skutečnost nazval (1990) „*past dependence*“.

B. **Veřejné finance v centrálně řízené společnosti**

Jak již bylo uvedeno, řízení veřejných financí má svá specifika podle toho, ve které zemi probíhá; a své kořeny má ve správní kultuře země. Pro modernizaci rozpočtového systému v reformních zemích je důležité chápat jejich dědictví centrálně řízených společností.

1. *Funkce rozpočtu*

V příkazových společnostech bylo stěžejní úlohou vlády organizovat celkové plánování a produkci zboží a služeb. V mnoha těchto zemích byl „plán“ nejdůležitějším dokumentem v oblasti tvorby důchodů a blahobytu (*welfare*). Ačkoliv prostředky státního rozpočtu splňovaly řadu funkcí, které se odvíjely od plánu – jako financování sociálních a kulturních oblastí, obrany a správy –, rozpočet neměl tak významnou úlohu jako v tržních ekonomikách. Například rozdělení příjmů bylo v zásadě předurčeno celkovým plánem a prostor pro působení státního rozpočtu byl zanedbatelný.

Není zcela jasné, na základě čeho probíhalo v příkazových ekonomikách rozhodování o alokaci zdrojů mezi jednotlivé oblasti, například mezi výrobu, investice, sociální transfery či obranu. Zdá se, že klíčem pro rozhodování bylo většinou stanovisko komunistické strany. Systém alokace zdrojů nebyl založen ani na nejlepším využití, ani na decentralizované soutěži mezi státními podniky. Místo toho státní rozpočet vznikal obvykle na základě jednání politických představitelů, kteří ho koncipovali tak, aby prosazoval zájmy státu a politické reprezentace. Proto bylo do značné míry skutečným cílem státního rozpočtu zabezpečit přežití politické špičky ve funkcích a poskytnout politické informace, které vytvářely pro okolní svět iluzi o tom, jak je prosazovaná ideologie funkční.

2. Rozpočet v kontextu plánu

Organizační struktura plánování a rozpočtování měla ve většině centrálně řízených společností typicky hierarchickou podobu, při níž všechny formální informace postupovaly vertikálně. Tato struktura přenášela obrovskou spoustu informací, nejdříve jako součást procesu plánování, poté jako součást skutečného procesu výroby. V plánu existovalo nesčíslné množství vzájemných závislostí a provázaností vstupů a výstupů, které byly pojímány formálně a nedokázaly reagovat na změněnou reálnou situaci. Aby si političtí vůdci zajistili poslušnost vykonavatelů rozpočtu při naplňování svých zadání, byl plán běžně promítán do formy zákona.

Úloha ministerstva financí v bývalých příkazových společnostech spočívala především v poskytování finančních zdrojů na zajištění hmotné výroby a na pokrytí toků sociálních transferů, o jejichž směrech a výši bylo rozhodnuto jinde. Za státní rozpočet bylo odpovědné ministerstvo financí, ale ani tato odpovědnost mu v hierarchii ministerstev nedokázala zajistit postavení nadřazené nad ostatní. Sestavování rozpočtu samo o sobě bylo ve srovnání se zabezpečením peněžních prostředků pro krytí celého plánu výroby poměrně malou prací. Taková „neprestížní“ a oslabená pozice ministerstva financí se v praxi projevila i v tom, že jeho vedoucí pracovníci nebyli motivováni k inovativnímu myšlení.

Rozpočtové právo bylo doprovázeno velkým množstvím podrobných instruktážních návodů, které neoponechávaly příliš prostoru pro iniciativu jednotlivce a nestimulovaly ho ke změně pracovních návyků nebo k ovlivňování priorit výdajové politiky. Interpretace práva byla víceméně výsadou dominantní strany a jejích členů, nikoli prosazováním funkce soudů. To byl jeden z charakteristických rysů bývalých centrálně řízených společností – který lze pochopit jen velmi obtížně. Všude ve společnosti existovalo něco jako sekundární (ne-li primární) „soudní“ systém, který spočíval hlavně v blokování nových iniciativ, u nichž se předpokládalo, že by mohly být pro stranu škodlivé (a působil na rozvoj národního bohatství spíše negativně).

3. Rozpočtový proces

Rozpočtový proces byl v zásadě negociační procedurou, v níž podstatnou roli sehrávala „direktivní moc“ monopolní strany, jež určovala výsledek jednání na všech úrovních.

V bývalém Sovětském svazu například začal proces přípravy rozpočtu na úrovni obcí: tam správní subjekty a výrobní organizace předložily své požadavky na hmotné zdroje a/nebo peníze. Poté obce směrovaly své požadavky výše – do hlavních správních center regionů. Jejich představitelé odjížděli v hojném počtu do regionálních středisek, aby obhájili své plány proti konkurenčním návrhům svých protějšků. Podobný postup probíhal na národní úrovni, kdy regionální představitelé předkládali své plány koordinátorům celkového národního plánu, tj. Gosplanu a ministerstvu financí. Výhledová situace každého výrobního podniku v dalším roce ve velké míře závisela na plánu předávaném shora dolů a na instrukcích, které v něm byly obsaženy: ty určovaly, co by se mělo vyrábět a jaké zdroje jsou pro uvedení plánu do života zapotřebí.

Cílem bylo vytvoření dvou dokumentů: první obsahoval výrobní plán celé země⁶ a druhý státní rozpočet. Po zdoluhavém vyjednávání směřujícím k dosažení konzistentnosti těchto dokumentů následovalo jejich detailnější rozpracování a poté byly výsledky na konci roku předloženy k formálnímu odsouhlasení nejvyššímu stranickému výboru. Za tímto procesem probíhal skrytě souběžný proces politický, jehož prostřednictvím si komunistická strana za pomoci své „direktivní moci“ zabezpečovala, aby byl plán v souladu s jejími politickými a sociálními cíli.

Audit ve smyslu vnější a nezávislé kontroly finančních výkazů vládního sektoru nebo výrobních podniků k ověření jejich pravdivosti nebyl v příkazových společnostech nikdy systematicky prováděn. Kontroly ve velké míře spočívaly v provádění vnitřních kontrol, kdy se prověřovalo, zda a do jaké míry byly v rozhodování státní správy a v účetních výkazech dodrženy všechny instrukce. Takové kontroly byly vykonávány v gesci kontrolních a revizních jednotek na ministerstvu financí a podobné postupy se uplatňovaly i na ministerstvech ostatních. Byl to víceméně systém inspekcí, který by se dal s těžší nazvat systémem vnitřního auditu (v západním pojetí), protože neměl nic společného s rozvojem organizace. Navíc v Sovětském svazu existovaly „výbory lidové kontroly“, jejichž členové byly pověřeni stranou, aby vedli šetření v případě zneužití moci osobami, v případě nedostatečného účetnictví atd. Tyto výbory však nedisponovaly odborníky s potřebnou kvalifikací na to, aby mohly provádět audit, a zdá se, že jen velmi okrajově ovlivňovaly funkční zlepšování systému.

C. Zlepšování řízení veřejných výdajů v tranzitivních zemích

1. *Současný stav*

Tranzitivní země si uvědomují význam efektivního řízení veřejných výdajů a podnikají v této oblasti mnoho důležitých reforem. Nicméně jsou stále pod vlivem zátěže dědictví svých předchozích režimů, která jim – podle konkrétní země v různé míře – jejich úsilí znesnadňuje.

V mnoha těchto zemích platí, že se rozhoduje shora dolů, aniž by předcházela přiměřená konzultace nebo koordinace. Tento postup stále vytváří neefektivnosti v rozvíjení rozpočtové politiky a při jejím uskutečňování. Navíc často není zřetelně definována odpovědnost, kterou nese za rozpočet ministerstvo financí a kterou nesou další ministerstva; ministerstvo financí pak postrádá dostatečnou pravomoc k zabezpečování kontroly rozpočtových návrhů. Rozpočtová fragmentace – např. v důsledku existence četných mimorozpočtových fondů a oddělení rozpočtování investic a běžných výdajů a postupů pro výběr programů – snižuje alokační efektivnost. Malého pokroku bylo dosaženo při posilování rozhodovací funkce a při vytváření nezbytných vazeb s rozpočtováním. Parlamenty nemají dostatečnou zkušenost a nedokáží vykonávat svou kontrolní úlohu a audit efektivně. Je třeba, aby byly dále rozvíjeny účetní standardy, výkaznictví a systémy finanční kontroly a auditu a aby byly dotazeny do souladu s požadavky Evropské unie. Nebylo dosaženo rovnoměrnosti při rozvoji zákonů o veřejných zakázkách a jejich praktické aplikaci.

Země, které aspirují na členství v Evropské unii, tak mají před sebou stále úkol dosáhnout v řízení veřejných výdajů standardů Evropské unie. Evropská komise však nepředepisuje členským státům pro řízení veřejných výdajů žádný speciální model. V této oblasti existuje také jen několik málo explicitních požadavků – pomíneme-li sféru dodržování agregátní fiskální disciplíny, řízení vlastních zdrojů EU a finanční kontroly. V zemích střední a východní Evropy však alokace a efektivní užití fondů EU a nezbytnost dodržovat fiskální disciplínu volají v několika hlavních oblastech řízení veřejných výdajů po přijetí reforem. Reformy by měly vycházet ze zavedení základních zásad dobré praxe v rozpočtových systémech a ze splnění specifických požadavků EU uplatňovaných vůči členským státům.

S tímto cílem předkládáme několik kritérií, která stanovují pro dobrou funkci systému řízení veřejného sektoru základní požadavky, jež jsou kladeny na fondy EU a na zdroje poskytované z národních rozpočtů. Strategie pro zavedení těchto měřítek a dovedení systémů řízení veřejných výdajů do souladu se západoevropskými standardy je rozebrána dále v oddílech D a E.

2. Výchozí kritéria a opatření

a) *Institucionální rámec*

Je třeba jasně definovat základní zásady v ústavě, zákoně o rozpočtových pravidlech a v navazující legislativě. Regulatorní rámec musí zaručovat zdravou rovnováhu mezi mocí zákonodárnou a výkonnou. Je žádoucí, aby parlament dokázal řádně kontrolovat rozpočet a analyzovat a posuzovat fiskální politiku. Pro dobrou makroekonomickou regulaci a efektivní alokaci zdrojů je nutné, aby rozpočet pokrýval všechny příjmy a výdaje. Z toho vyplývá, že integrovanou součástí národního rozpočtu by se měly stát i mimo-rozpočtové fondy a prostředky získávané z vnějších zdrojů (např. z fondů EU).

b) *Střednědobý fiskální rámec*

Budoucí členské státy EU by měly být schopny poskytovat v rámci střednědobého rámce rozpočtové informace a stanovit střednědobé fiskální cíle. Jakmile se stanou členy EU a budou přijaty do Evropské měnové unie, musejí předkládat stabilizační nebo konvergenční programy. V obou případech se očekává, že v těchto programech vyznačí hlavní složky střednědobého fiskálního rámce vypracovaného podle určitých metodologických zásad a standardů (např. statistiky národních účtů by měly vyhovovat požadavkům SNA93⁷ a ESA95⁸).

c) *Proces přípravy rozpočtu*

Posloupnost kroků v procesu přípravy rozpočtu by měla být dobře definována a všeobecně akceptována, ale realizaci každého kroku by měla ponechávat dostatečný časový prostor tak, aby mohla být provedena efektivně. Je žádoucí, aby došlo k integraci postupů uplatňovaných při přípravě rozpočtu pro běžné a kapitálové výdaje. Nelze zapomínat ani na zabudování tvrdých rozpočtových omezení. Rozpočet by měl být předložen v podobě návrhu rozpočtu parlamentu, a to v patřičné struktuře, aby ho parlament mohl náležitým způsobem zkontrolovat. Měl by obsahovat cíle fiskální politiky vlády, makroekonomický rámec, rozpočtové politiky a hlavní definovatelná fiskální rizika. Rozpočtové informace by měly být předkládány veřejnosti v jasné a přístupné podobě.

d) *Realizace rozpočtu a monitorování*

Výdajová ministerstva by měla dodržovat výdajové limity, které určil parlament, a ministerstvo financí by mělo být schopno na čerpání těchto limitů dohlížet. Ministerstvo financí by mělo monitorovat a kontrolovat tok výdajů během roku na základě jednotného systému finančních účtů. Systémy monitorování a kontroly výdajů na mzdy by měly být stejně robustní jako systémy v ostatních oblastech rozpočtu. Výdajová ministerstva by měla předkládat ministerstvu financí pravidelné zprávy, které by porovnávaly skutečné výdaje s měsíčními prognózami založenými na schválených rozpočtových ukazatelích. Parlament a vláda by měly mít patřičnou odpovědnost za hodnocení periodických zpráv o finančních výsledcích vztahujících se k rozpočtu a za revizi cílů a/nebo politik z toho hlediska, zda odpovídají měnicímu se hospodářskému nebo finančnímu prostředí. Řízení hotovostí (nebo státní pokladny) by mělo fungovat v přesně vymezeném rámci jednotného účtu státní pokladny a být pod kontrolou ministerstva financí.

e) *Účetnictví a výkaznictví*

Rozpočtové a účetní kategorie na národní úrovni by měly vycházet ze společného systému klasifikace, který umožní analýzy výdajové politiky a podpoří odpovědné skládání účtů. Účetní koncepty musejí být kompatibilní s koncepty vztahujícími se k použití fondů EU (např. na přísliby výdajů, platby, pro

oprávněné výdaje atd.) a definice „deficitu“ a „veřejných rozpočtů“ kompatibilní se standardy ESA95. Fiskální výkaznictví by mělo poskytovat včasné, komplexní a spolehlivé informace a identifikovat odchýlení od rozpočtu. Měly by vzniknout postupy pro hodnocení nákladové efektivity a účelnosti výdajových politik a programů, včetně těch, které jsou financovány ze zdrojů EU.

f) Finanční kontrola

Je požadována koherentní a komplexní statutární základna definující systémy, zásady a fungování manažerské a vnitřní kontroly. Následující systémy a postupy jsou pro dobrou vnitřní (manažerskou) kontrolu s těžejní: (1) standardy a předpisy pro finanční výkaznictví, (2) moderní účetní systém vyhovující mezinárodním standardům, (3) systém auditu, který by pro řízení fondů EU jasně definoval úlohy a odpovědnosti různých národních institucí, jež se angažují – včetně Národního fondu, výdajových a realizačních subjektů (jak jsou definovány v předpisech ES) –, (4) kontrola závazků a plateb ex ante, (5) postupy při zadávání veřejných zakázek vyhovující předpisům ES, které je nutné efektivně uskutečňovat, a (6) kontrola příjmů státu.

Měl by být zaveden efektivní mechanismus vnitřního auditu/inspekce, který by splňoval následující kritéria: (1) byl by funkčně nezávislý; (2) měl by přiměřený mandát pro provádění auditu a (3) užíval by mezinárodně uznávané auditorské standardy. Měly by být zavedeny systémy, které by poskytovaly určitou prevenci před protiprávními postupy a byly schopné podniknout nápravné kroky a získat zpět jakoukoli částku, která byla ztracena v důsledku protiprávního postupu, ať vědomého, či nedbalostního.

g) Systémy veřejných zakázek

Jedním z prioritních úkolů Evropské unie je dosažení dobře fungujícího trhu. Jednou z hlavních cest k dosažení tohoto cíle a dalších s tím spojených zásadních postupů dobré správy a řízení veřejné správy je disponování efektivním systémem veřejných zakázek, který podporuje konkurenční soupeření o smlouvy zadávané veřejným sektorem. Dobré politiky a postupy při zadávání veřejných zakázek mohou snížit náklady na veřejné výdaje, přinést rychlé výsledky, stimulovat rozvoj soukromého sektoru, snížit plýtvání a omezit opožďování, korupci a neefektivitu vládního sektoru.

Opatření ke zlepšení postupů při udělování veřejných zakázek zahrnují: náležitou legislativu pro zadávání veřejných zakázek; vytvoření ústřední organizace pro zadávání veřejných zakázek s celkovou odpovědností za koncipování a realizaci politiky veřejných zakázek a národních školicích programů; rozvíjení efektivity postupů výdajových subjektů při zadávání veřejných zakázek a vytvoření efektivní kontroly a postupů pro připomínkové řízení.

h) Řízení rozpočtu fondů EU

Evropská komise od kandidátských zemí očekává, že se připraví a budou schopny spravovat předvstupní fondy (Phare/ISPA/SAPARD) tak, aby po vstupu do EU měly zavedeny požadované rozpočtové a kontrolní nástroje. Aby vlády těmto požadavkům vyhověly, měly by být způsobilé předkládat několikaleté programy s funkční koordinací mezi partnery na různých vládních úrovních a vytvořit efektivní postupy pro spolufinancování a vyhodnocování těchto programů z technického a hospodářského hlediska.

D. Přístupy k provádění změn

Zdokonalování systému řízení veřejných výdajů vyžaduje stanovení reformní strategie a řádné provedení změn. Tento oddíl shrnuje hlavní závěry publikace a předkládá ke zvážení určité všeobecné prak-

tické rady, které by mohly napomoci rozvíjení strategie a zvládnání procesu změn. Výchozím bodem přípravy reformní strategie by mělo být komplexní zhodnocení silných a slabých stránek rozpočtového systému, který je v současné praxi uplatňován. K tomu slouží dotazník obsažený v příloze 1.

1. Přístupy k reformování rozpočtových systémů

a) Potřeba komplexnosti

System řízení veřejných výdajů zahrnuje širokou škálu základních podpůrných služeb a subsystémů, od makroekonomického prognózování po audit a vyhodnocování výkonu a politiky. Mezi těmito subsystémy existují silné vzájemné vazby. Selhání jednoho z nich může mít negativní následky pro další a může podkopat efektivnost celého rozpočtového systému. Aby bylo možné reformní opatření dobře směřovat a naplánovat jejich realizaci, včetně harmonogramu jednotlivých fází, je nutné identifikovat příčiny hlavních problémů, které v rozpočtovém procesu existují. Taková činnost však není jednoduchá a nemívá přímočaré a jednoznačné výsledky. Jak lze například vysvětlit nerealistické předpovědi příjmů? Jako důsledek úzkých míst v technickém zázemí pro prognózování? Nebo jako nepředvídatelný vnější vývoj, který stál mimo dosah prognostiků? Či jako vědomou manipulaci předpovědi příjmů motivovanou snahou o oddálení tvrdých rozhodnutí na straně výdajů?

K provedení úspěšné reformy je nezbytné nejprve definovat reformní cíle a pak komplexně vyhodnotit rozpočtový systém; tak je možné určit hlavní slabá místa a změny, které je nutné provést k jejich odstranění. Taková revize by měla obsahovat diagnózu problému, jeho analýzu, včetně vyhodnocení různých podpůrných systémů, a identifikaci všech vnitřních spojení a institucionálních slabín. Reforma rozpočtu by měla obecně zahrnovat řadu doprovodných iniciativ v několika oblastech. V praxi se ukazuje, že úzce zaměřené reformy jsou často předurčeny k neúspěchu. Například by bylo iluzorní očekávat podstatné přínosy ze zavedení rozpočtování programů nebo několikaletých rozpočtových postupů, pokud v rozpočtovém procesu nebudou zabudována tvrdá omezení. Kromě toho je důležité vyvarovat se vytváření řetězce na sebe navazujících „papírových“ reform, které skuteční jedno opatření a poté se přesunou k další položce programu, aniž by vyhodnotily dosažené výsledky a věnovaly pozornost dalším článkům rozpočtového systému.

Je také nezbytné dosáhnout správné kombinace reformních opatření, aby byly splněny tři základní cíle rozpočtování – fiskální disciplína, efektivní alokace zdrojů a provozní efektivnost –, a to ve vyvážené podobě a při zohlednění konkrétních podmínek dané země. Například zavedení systému státní pokladny přispívá ke zvýšení fiskální disciplíny a mělo by se o něm v reformních zemích uvažovat. Implementace systému státní pokladny by však neměla odejímat účetní povinnosti z výdajových subjektů a neměla by narušovat efektivní řízení veřejných výdajových programů. Zavedení nového systému státní pokladny by tudíž mělo být doprovázeno vytvořením souboru stimulů, jež by vedly k posílení účetních a manažerských systémů uvnitř výdajových ministerstev. Navíc by zlepšení v postupech užívaných pro přípravu rozpočtu měla jít ruku v ruce s opatřeními směřujícími k efektivnějšímu řízení pokladních operací.

Je třeba vzít v úvahu také vazby mezi systémem řízení veřejných výdajů a dalšími systémy, jako jsou systémy politické či systémy řízení. Například k posílení kontroly výdajů na úrovni výdajových subjektů přispívá zdokonalení v systémech zadávání veřejných zakázek a řízení lidských zdrojů, které je stejně důležité jako reformy rozpočtových procedur samy o sobě. Všeobecně se požaduje vylepšování procesů přípravy rozpočtu a informačních systémů nezbytných pro neformální rozhodování. Je však nutné mít na mysli, že volba výdajové politiky je v zásadě volbou politickou a posilování procesu rozhodování vyžaduje všimnout si řady faktorů, které toto rozhodování ovlivňují. Proto je také důležité zabývat se například i oblastmi vztahujícími se k mechanismu vládní koordinace, ke vztahu mezi exekutivou a zákonodárci a ke schopnosti zákonodárné složky kontrolovat rozpočet.

b) Instituce a organizace

Zdokonalování řízení veřejných výdajů vyžaduje institucionální (regulární a procedurální) a organizační rozvoj. Zlepšení v rozpočtovém systému jsou z velké části funkcí institucionálních změn ve smyslu změn základních pravidel, která řídí chování organizací a jednotlivců. Rozlišení mezi „institucí“ a „organizací“ – a vzájemná souhra mezi oběma – je klíčem k pochopení úkolu zlepšovat řízení veřejných výdajů v reformních zemích. Rozpočtování v organizacích se může zlepšit, ale hospodářské, sociální a politické chování se nezmění, pokud zároveň nedojde ke změně pravidel a procedur. Platí i opačná závislost: není pravděpodobné, že by úprava pravidel sama o sobě měla příznivý dopad, jestliže souběžně nedojde k organizačnímu zlepšení. Zdokonalení řízení veřejných financí vyžaduje jak institucionální reformu, tak organizační rozvoj.

V mnoha reformních zemích je třeba zmodernizovat právní rámec a vytvořit pravidla, která zajistí jeho prosaditelnost. Procesy přípravy rozpočtu a jeho realizace musejí podléhat regulaci. Při reformním úsilí a snaze o rozšiřování formálních pravidel a při zvyšování jejich účinnosti je však podstatné si uvědomit, jak silný vliv mají „neformální pravidla“, která vyplývají z tradic a zvyklostí země – zvláště ta nepsaná, která ale určují chování lidí, včetně politiků a vládních úředníků. Pak může mít země zavedenu řadu vzorových formálních pravidel, která však budou v praxi bezcenná, protože nejsou prosaditelná a vynutitelná, protože převažují silně vžitá neformální postupy. Systematické srovnávání skutečné praxe s vizí toho, co by podle stanovených formálních pravidel mělo nastat, může pomoci neformální pravidla odhalit. Mnoho neformálních pravidel má na rozpočtový systém zhoubný účinek, jako např. ta, která vedou ke korupci a protekcím. Proto je nutné udržovat křehkou rovnováhu mezi pružností a omezeními, zvyšovat transparentnost, aby byla formální pravidla zřejmější, a přitom dávat zvýšený pozor při zvažování postupů řízení orientovaných na výsledky, protože systém stimulů založených na výkonu může být lehce zneužit. Na druhé straně některá neformální pravidla a procesy mohou rozpočtovému systému prospívat (např. v řadě zemí dokáže neformální fungování sítě státních zaměstnanců anticipovat potenciální konflikty při přípravě rozpočtu). Před „spuštěním“ reformy rozpočtu by vlády měly zabezpečit, aby po reformě tato pozitivní působení některých faktorů nezanikla.

Efektivní koordinaci rozpočtových činností narušuje v řadě reformních zemí roztržité organizační uspořádání a slabá koordinace mezi ministerstvy. Jak již bylo v této příručce zdůrazněno, rozpočtový proces musí být sjednocen a ministerstvo financí by mělo být náležitě vybaveno rozpočtovými kompetencemi. Ministerstvo financí by mělo být organizováno podle funkčních vazeb. Odbor rozpočtu by měl být plně odpovědný za přípravu rozpočtu, včetně: (1) investičního rozpočtu a (2) revize sektorových rozpočtových subdodávek. Tuto odpovědnost mají v některých reformních zemích „sektorové odbory“ ministerstva financí, které jsou od samotného odboru rozpočtu odděleny. Uvnitř ministerstva financí by také měl vzniknout odbor (nebo oddělení) makroekonomických a fiskálních prognóz. V některých zemích se musí vyjasnit dělba odpovědnosti mezi odborem státní pokladny a rozpočtovým odborem a musí být posílena koordinace mezi těmito odbory, hlavně při přípravě plánu realizace rozpočtu a plánu pokladních operací. Odbor řízení dluhu, pokud je rozdělen do dvou oddělených organizačních útvarů, by měl být spojen. Je žádoucí těsná koordinace mezi odborem odpovědným za řízení dluhu a odborem odpovědným za realizaci rozpočtu a plánu pokladních operací. Ve většině reformních zemí existuje slabá koordinace mezi správou daní a dalšími odbory odpovědnými za přípravu ročních daňových prognóz a za jejich aktualizaci během realizace rozpočtu. Proto by měla být tato koordinace posílena. Žádoucí je také posílit na politické a operativní úrovni koordinaci mezi ministerstvy, např. mezi ministerstvem financí, ministerstvem hospodářství a národním statistickým úřadem.

c) Reformní postupy v sektoru vlády

Pro zajištění efektivity reformy na centrální úrovni jsou nezbytná opatření na úrovni sektorů. Například lepší rozpočtování investic závisí ve velké míře na efektivity screeningových postupů a na výběru

projektů uvnitř ministerstev a zainteresovaných subjektů. Stejně tak řešení problémů s výdajovými nedoplatky vyžaduje efektivní vnitřní (manažerskou) kontrolu na výdajových ministerstvech.

Ministerstvo financí by mělo připravit obecný reformní rámec pokrývající celou řadu oblastí, mělo by zavést přiměřené stimuly a poskytnout návody, jak postupovat. Samotná reformní opatření však musejí definovat a uskutečňovat výdajová ministerstva. Ve skutečnosti je nezbytný koordinovaný přístup k reformě z obou stran. Mělo by to znamenat, že se přistoupí zároveň k reformám na centrální úrovni, jež budou zaměřeny na opatření ke zlepšení fiskální disciplíny a strategické alokace zdrojů, a k reformám na úrovni sektorů, jež budou zaměřeny na vnitřní alokaci zdrojů a na opatření vedoucí ke zlepšení vnitřní (manažerské) kontroly a provozní efektivnosti. Požadovaný stupeň integrace těchto paralelních akcí závisí na jejich charakteru, je však třeba se vyvarovat konfliktního vývoje mezi nimi. V některých sektorech mohou být například uplatněny speciální nástroje – jako rozpočty vytvořené pro jednotlivé programy –, aniž by to vyvolalo potřebu široké účasti a zapojení vlády. V každém případě však takové aktivity na úrovni sektorů musejí probíhat v rámci stanoveného celkového rozpočtového stropu, který musí vzniknout na centrální úrovni.

V mnoha reformních zemích chybí mezi výdajovými subjekty systematická komunikace a neexistují dostatečné podněty ke sdílení informací. Důsledkem je roztržitá formulace výdajové politiky a atomizované rozhodování. Tento stav působí při uskutečňování reformy jako hlavní překážka. Výzvou pro reformní země je tedy zlepšit komunikaci a snížit náklady na získávání informací uvnitř veřejného sektoru. Proto by měly být posíleny vzájemné vazby mezi složkami, které stanovují celkový rozpočet, a složkami, které dohlížejí na jeho realizaci, mezi ministerstvy a výdajovými subjekty a mezi ústřední vládou a místními zastupitelstvy a orgány místní samosprávy. Toto kritérium je důležité pro udržitelnost zdokonalování systémů řízení veřejných výdajů. I při podpoře posilování specifických rozpočtových postupů má zásadní význam povzbuzovat kladnou interakci s dalšími subjekty vlády. Takové povzbuzování nesmí být omezeno na pouhou rétoriku; mělo by zahrnovat specifické stimuly pro výraznější výměnu informací, odborná školení a spolupráci. Zvláštní pozornost by měla být věnována vytváření vazeb mezi centrální vládou a místní samosprávou. Zvýšený stupeň decentralizace a převádění pravomocí na nižší řídicí úroveň si vyžádají dokonalejší oběh informací a hlubší vnímání fiskálních problémů existujících na nižších úrovních vlády.

d) Rychlost reformy

Komplexní přístup k rozpočtové reformě nutně neznamená přijetí teorie „velkého třesku“ nebo dovedení modelu z „vyspělých“ zemí a jeho úplné převzetí. Modely „nejlepší praxe“ jsou užitečné a je možné se z jejich výsledků poučit, ale kompletní převzetí „nejlepší praxe“ pro rozpočtový systém jiné země je nebezpečné, pokud je interpretováno bez zohlednění místních podmínek, zvláště „neformálních pravidel“, která předurčují mnohé z chování úředníků a jejich protějšků v soukromém sektoru. Formální pravidla mohou být dovezena celkem snadno, u neformálních to jde podstatně hůře. Kopírování zahraničních institucionálních praktik by se mělo zvažovat pouze za předpokladu, že v sobě obsahují značný podíl formálních pravidel. To je možné spíše například v „techničtějších“ oblastech řízení veřejných výdajů, jako jsou účetní postupy nebo finanční kontrola (i když i v takových případech se doporučuje přístup s maximální obezřetností). Naproti tomu tam, kde reforma obsahuje vysoký podíl neformálních pravidel, jako např. v oblasti „správy a řízení“, nebo tam, kde je ovlivněna institucionálními stimuly, musí být za normálních okolností reforma vypracována „doma“, a pokud je dovezena, je nezbytné ji podstatně upravit. Reformní země jsou vystaveny nebezpečí mnoha potenciálních pastí, v nichž je možné při pokusech o kopírování postupů tzv. „*New Public Management*“, přijatého nedávno některými zeměmi OECD (viz např. Verheijen, 1996; Allen, 1999), uvíznout.

Specifické nástroje a rozpočtové postupy, které mohou být efektivně uplatněny v kontextu jedné země, se mohou stát v jiné zemi pouhou fosilií. Obsah je důležitější než forma. Mnohé koncepty „programovaného“ přístupu k rozpočtování, jako např. vyjasňování organizačních nebo manažerských cílů, získání lepších zpětných vazeb z realizace a přípravy rozpočtu prostřednictvím hodnocení, monitorování výkonu, do „tradičního“ rozpočtového systému být postupně implementovány mohou. Mnohem důležitější však je vypracovat takovou koncepci, která změní strukturu rozpočtu.

Někdy se diskutuje – často s odkazy na určité rozpočtové paradigma – o tom, zda zvolit přístup „velkého třesku“, nebo postup pozvolný. Obvyklejší je doporučení přístupu, kdy se v reformě rozpočtového systému postupuje krok za krokem. Pokud má však taková rozprava jen všeobecné obrysy bez konkretizace námětů, mívá příděch nereálnosti. Tempo reformy by mělo být odvozeno z konkrétních priorit a konkrétních podmínek země a záviset na cílech stanovených pro daný soubor opatření. V reformních zemích a daleko více v zemích, které směřují k členství v EU, by mělo být tempo rozpočtových reforem určováno především dvěma následujícími okruhy požadavků:

- Reformy musejí vycházet z nutnosti uvést systém do stavu, který bude vyhovovat základním rozpočtovým zásadám a splní minimální standardy rozvinutých zemí. Strategickou pozornost je tedy třeba věnovat plnění výchozích kritérií, která jsou v souhrnu vyjádřena v předchozím textu této kapitoly. V některých oblastech, zvláště v oblasti finanční kontroly a veřejných zakázek, tato opatření zahrnují zvláštní požadavky dané *acquis communautaire*, tj. formálním rámcem pravidel a předpisů Evropských společenství. Z tohoto hlediska je důležitý dotazník obsažený zde v příloze I, který poslouží jako cenný nástroj k vyhodnocení silných a slabých stránek systému řízení veřejných výdajů a ukáže, v kterých oblastech by měla být přijata příslušná opatření nejdříve.
- Reformní proces je kontinuální. Zkušenosti ukazují, že rozpočtová reforma je z velké části procesem „učení se za pochodu“. Rozpočtové systémy jsou negativně ovlivňovány faktory, jako je politická nestabilita, pevně etablované soukromé zájmy, strukturální nerovnováhy mezi existujícími závazky a zdroji a vysoká inflace. Stanovení reformních fází a definování prioritních oblastí musí s takovými skutečnostmi počítat. Navíc četné spojitosti a provázanosti mezi rozpočtovým systémem a dalšími systémy mohou při uskutečňování reformních postupů vyústit v nečekané výsledky. Měnící se hospodářské a politické prostředí si může vyžádat přijetí dalších reformních opatření. V průběhu reformního procesu je žádoucí systematické a pravidelné hodnocení reformních výsledků, které by mělo předejít tomu, aby reformní proces sklouzl z nastoupené cesty nebo aby nebyly učiněny nutné úpravy. Je třeba počítat také s tím, že při reformování rozpočtového systému mohou nastat nečekané situace a cesta se může zablokovat. Proto je nutné si stále ověřovat, jak reforma reaguje na změny.

2. Příprava a monitorování akčního plánu

Jakmile jsou na základě vyhodnocení rozpočtového systému identifikována klíčová reformní opatření, může být připraven akční plán s vyznačením jednotlivých reformních fází. Takový plán by měl zahrnovat následující složky:

- *celkový cíl* reformy a *specifické cíle* každé z jejích součástí,
- seznam *složek* reformy (například zdokonalování procesu přípravy rozpočtu, příprava zákona o rozpočtových pravidlech atd.),
- seznam *činností* nutných pro přípravu a uskutečňování reforem (např. pilotní studie, uživatelské analýzy, školicí kurzy), termíny pro dokončení těchto činností a milníky pro dosahování klíčových úkolů,

- *ukazatele* monitorující dosažený pokrok,
- *organizační uspořádání* přípravy reformy a dohledu nad jejím uskutečňováním,
- *prostředky*, které budou na reformu vynaloženy, což možná koupit požadované vstupy technické pomoci, zařízení a počítačové programy, vyškolit zaměstnance apod.

Je důležité řádně stanovit fáze a dobře vyznačit složky reformy. Například před zahájením prací na podrobném návrhu informačního systému pro přípravu a realizaci rozpočtu je nutné obecně zrevidovat rozpočtové procesy, systém rozpočtové klasifikace a systém účtů.

Akční plán by měl zahrnovat přiměřené ukazatele hodnocení pokroku dosaženého ve srovnání s reformními cíli a poskytovat zpětnou vazbu ke korigování nebo dokončení reformního procesu. Tyto ukazatele by měly měřit:

- *pokrok dosažený v přípravě a implementaci reformy*. Ke zvládnutí reformního programu je nezbytné monitorovat: (1) vstupy vynaložené na reformu (např. počet hodin odpracovaných zaměstnanci, získané zařízení, školicí činnosti, konzultační služby atd.) a (2) výstupy reformního procesu (např. návrhy zákonů, přijaté zákony, vydané a efektivně realizované vyhlášky, připravené provozní manuály, uskutečněné školicí kurzy);
- *účelnost reformy*. Je třeba vyhodnotit, zda reforma přispěla ke zlepšeným výsledkům rozpočtového systému ve smyslu zlepšení ve třech základních oblastech (fiskální disciplína, alokační efektivnost, provozní efektivnost). Pro takové vyhodnocení je nutné stanovit kvalitativní a kvantitativní kritéria a měřítka, která se opírají (1) o hodnocení procesů a výstupů rozpočtového systému (např. vytvoření zákona o ročním rozpočtu v přiměřeném časovém období) a (2) o porovnání výsledků (např. snížený rozpočtový deficit).

Stanovení hodnotících ukazatelů, které změří výkonnost rozpočtové soustavy, je složitou záležitostí, protože mezi rozpočtovou soustavou a dalšími systémy existují vzájemná spojení. Stejně tak je obtížné zjistit, do jaké míry vývoj rozpočtové soustavy ovlivňují jednotlivé změny v hospodářském prostředí. Přesto je důležité v této oblasti pokročit, a to z několika důvodů: Za prvé, aby rozhodovací sféra přijala reformu za svou a podpořila ji, musí znát očekávané výsledky. Za druhé, jak již bylo rozebráno dříve, reformní proces je kontinuální. Špatné výsledky nemusejí nutně znamenat, že je reforma špatně navržena; mohou stejně silně signalizovat, že reformy nejsou dokončeny a že je třeba přijmout další opatření, která posílí rozpočtovou soustavu nebo která budou zaměřena do navazujících oblastí.

V následujícím textu uvádíme příklady otázek a ukazatelů, které je možné použít ke zhodnocení celkové účinnosti rozpočtového systému:

- *Fiskální disciplína*: Byly splněny cíle týkající se deficitu? Jsou reálné předpovědi příjmů (jaký je poměr mezi vybranými a prognózovanými příjmy)? Došlo ke snížení nadměrných závazků? Došlo ke snížení stavu kumulovaných nedoplatků?
- *Alokační efektivnost*: Odpovídá skutečná struktura rozpočtu cílům rozpočtové politiky? Do jaké míry odpovídají v jednotlivých sektorech plánované výdaje výdajům skutečným? Zaměřuje se investiční program na projekty, které jsou nákladově nejefektivnější, nebo jsou finance stále rozdělovány neefektivně mezi řadu nedokončených projektů? Jak dlouho v průměru trvá dokončení projektu, který je hrazen z rozpočtu? Jaké jsou celkové náklady na roční tranše u těchto projektů ve srovnání s bilanční výdajů nezbytných k dokončení prací na projektech?

- *Provozní efektivnost:* Zlepšila se efektivnost správy daní (např. snížením objemu daňových nedoplatků, zvýšením podílu daňových příjmů ku HDP – po zahrnutí dopadu všech nových daňových opatření)? Přispěla opatření přijatá k posílení řízení hotovostí ke snížení nákladů na platbu úroků z půjček? Jsou postupy u tendrů na veřejné zakázky dostatečně konkurenční?

Takové znalosti poskytují užitečnou zpětnou vazbu všude tam, kde je potřebné reformní proces doplnit nebo ho přizpůsobit v důsledku nečekaného vývoje. Není však příliš smysluplné připisovat přílišnou váhu příznivému vývoji několika málo ukazatelů, protože na skutečný vývoj mohla působit řada vnějších faktorů, které s reformou neměly nic společného, a zlepšení nemusejí být trvalá.

E. Zvládání procesu reformy

1. Vytváření reformního odhodlání

Reforma bude úspěšná jen tehdy, pokud bude mít ve vládě své přívržence. Finanční reformy potřebují neúnavného a odhodlaného ministra financí, který se za ně dokáže postavit a prosadit je. Na reformním procesu by se měli aktivně podílet také vedoucí pracovníci ministerstva financí. Reformy, které byly připraveny mimo ministerstvo nebo které vypracoval reformní výbor či skupinka poradců pracujících v izolaci, se často snaží kopírovat tzv. nejlepší praxi jedné země nebo se zaměřují na technické otázky, aniž by braly v úvahu specifický institucionální charakter a prostředí dané země.

Zásadní význam má zajistit, aby mezi různými účastníky, kteří jsou angažováni v řízení veřejných výdajů, panoval ve věci reformy všeobecný myšlenkový soulad. Aby ministerstvo financí mohlo navrhnout a uskutečnit reformy, musí úzce spolupracovat s výdajovými ministerstvy, odpovědnými orgány nižších správních celků a dalšími klíčovými hráči.

Nesmírně důležité jsou také konzultace se zákonodárci, zvláště když reforma ovlivní jejich činnost nebo právní rámec. Zákonodárci musejí být například zapojeni již v počáteční fázi reformy – při přípravě nových rozpočtových zákonů. Parlamentní výbory by měly mít možnost vyjádřit se ke změnám, které se navrhuje ve struktuře rozpočtových dokumentů nebo ve finančních zprávách předávaných parlamentu. Zlepšení v prezentaci a obsahu rozpočtových dokumentů by mělo jít ruku v ruce s opatřeními ke zlepšení schopnosti parlamentu takový materiál analyzovat. Například předkládaná informace o aktuálním účetnictví bude v rozpočtových dokumentech užitečná jen tehdy, když bude parlament plně obeznámen se smyslem poskytovaných údajů a dokáže se v rozpočtových dokumentech zorientovat natolik, aby potřebnou informaci našel.

Aby mohla vláda dospět ve věcech reformy ke konsenzu, musejí být naprosto jasné reformní cíle a očekávané přínosy. Takovému záměru poslouží uspořádání seminářů, na nichž se vysocí představitelé vládních institucí, členové parlamentu a místní samosprávy budou vyjadřovat k problémům, které chce reforma řešit, a také k očekávaným přínosům.

Kromě rozšiřování informací o navrhované reformě mezi členy parlamentu a na veřejnosti a kromě dosahování širokého konsenzu v záležitostech reformy má velký význam také zabezpečení její udržitelnosti. Reforma musí být udržitelná i po provedení hlavní změny, až se její gestoři přesunou k provádění reformy druhé generace. To si za normálních okolností vyžádá období minimálně pěti až deseti let.

Racionalizace organizačních struktur, modernizace postupů a procesů a/nebo realizace nových počítačových programů mohou snadno ztroskotat, jestliže změny nechápu a nepodporují řadoví pracovníci. Zvláštní pozornost by měla být věnována tomu, jak zajistit nezbytnou spolupráci a účast všech zaměst-

nanců. To si vyžádá řadu akcí zaměřených na podporu změn a na přenos informací o probíhajících změnách na (a přes) střední management. Jen tak reformu přijmou za svou všichni vedoucí pracovníci státní správy i její řadoví zaměstnanci a budou aktivně spolupracovat.

Takové akce – mohou jimi být workshopy a šíření dokumentů – by měly:

- zabezpečit, aby o reformě byli plně informováni vysocí představitelé vládních institucí a aby podporovali její cíle a záměry i opatření, která si vyžádá, včetně jejich uskutečňování. Zároveň si musejí být vědomi potřeby přiměřené vnitřní komunikace i potenciálních sociálních dopadů, které s sebou uskutečňované změny přinesou;
- vytvořit ve vědomí vysokých představitelů vládních institucí pocit „vlastnictví“ reformy. Ten by měl být ve středním managementu vyvolán tím, že budou mít tito pracovníci přiměřeným způsobem zajištěnou účast na reformních činnostech; reformní záměry pak budou vysvětlovat svým kolegům.

Reforma by neměla být pojmána jako jednorázová událost nebo jako nutná dodatečná zátěž pro manažery a provozní pracovníky, ale jako cesta vedoucí k posílení profese státních zaměstnanců, a to jak jako jednotlivců, tak jako profesní skupiny. V každé fázi reformního procesu je důležité zdůrazňovat informace o dosaženém pokroku, a to ve vhodné formě – například prostřednictvím oběžníků a oznámení; to by mělo posílit zpětnou vazbu od všech zaměstnanců a umožnit, pokud to bude třeba, aby se reformní činnosti přizpůsobovaly vývoji.

Pokud reformní změny ovlivní organizační uspořádání některých odborů, je žádoucí:

- určit vedoucího, který bude odpovídat za návrhy opatření a jejich uvádění do života. Jeho dalším úkolem bude koordinace činnosti kolegů, jejich podpora, vysvětlování reformy a poskytování informací o jejím postupu a o dosažených výsledcích;
- organizovat řadu interaktivních seminářů pro střední článek řízení týkajících se cílů reformy, jejího obsahu, fází a důsledků;
- organizovat podobné semináře na provozní úrovni pro zaměstnance, kterých se bude reforma bezprostředně týkat;
- vyhlášovat souběžně opatření, která zmírní dopad jednotlivých reformních fází, stejně jako se zajímat o doprovodná opatření, která napomohou přesunu nadbytečných pracovních sil na jiné činnosti, a o rekvalifikační programy. To vše je třeba naplánovat dopředu, aby se minimalizovala nejistota;
- pravidelně vyhodnocovat, jak reforma působí na pracovníky.

2. Organizační uspořádání

Pro zavedení reformy a její prosazení v novém rámci má zásadní význam vhodná organizační a personální zabezpečení. Reformní proces musí probíhat v podmínkách vhodného organizačního uspořádání, které nebrání prosazení změn. Jeho úprava musí být „šita na míru“ dané zemi a vyhovovat rozsahu zamýšlené reformy. Pokud se uvažuje o reformě širokého rozsahu, nemělo by se zapomínat na ustavení řídicí skupiny, základní jednotky a pracovních skupin. V této souvislosti se doporučuje následující postup:

- **Řídící skupina.** Řídící skupina bude udávat hlavní směr rozvoje reformy a bude dohlížet nad celkovým procesem. Bude se skládat z vrcholových státních úředníků, kteří jsou do reformního procesu

zapojení, a za normální situace stane v jejím čele ministr financí nebo jeho náměstek. Z hlediska cílů reformy je vhodné, když jsou v ní zastoupeni také ředitelé klíčových odborů ministerstva financí, zástupci výdajových ministerstev a dalších organizací, které se podílejí na reformě (například představitelé místních zastupitelstev a místní samosprávy). Jedním z motivů obsazování řídicí skupiny je i to, aby účast v řídicí skupině napomohla tomu, aby také vrcholoví pracovníci, kterých se reforma bude dotýkat, přijali reformní cíle a záměry za své.

- „*Základní jednotka*“. Základní jednotka nebo samostatně identifikovatelný odbor by měly být odpovědné za celkové řízení reformy. Nejvhodnějším umístěním jednotky je ministerstvo financí. Základní tým musí mít velmi jasnou vizi, co se týče cílů a záměrů reformy. Měl by mít kvalifikované, kompetentní, motivované a výkonné pracovníky. Jednotka by měla získat pověření k šíření institucionálních a organizačních reformních postupů na úrovni vlády tím způsobem, že by organizovala výukové programy, semináře a workshopy. Za podpory pracovních skupin by byla odpovědná za identifikaci potřeby externích konzultací a za přípravu směrnic pro tyto konzultační akce; akce by zahrnovaly (1) cíle konzultace, (2) činnost konzultanta, (3) časový rámec pro tuto práci, (4) očekávané výstupy a (5) harmonogram, podle něhož konzultant odevzdává pravidelné zprávy manažerovi projektu.
- *Pracovní skupiny*. Pracovní skupiny budou zodpovědné za uskutečňování specifických reforem v určitých oblastech (například za informační systém pro finanční řízení). V mnoha případech bude nutné zavést formální postupy, aby bylo možné pracovní skupiny řídit, včetně: (1) projektového plánování, (2) účetnictví a (3) systému pro sledování dosaženého pokroku a předkládání zpráv.

3. Odborná výuka

Pro úspěšnou realizaci reformy je nezbytné uspořádat pro každou její složku program odborného školení. Školení by mělo pokrývat různé oblasti, jako jsou: základní odborná příprava ve specializovaných oblastech (například školení účetních, aby uměli používat nové účetní postupy); školení na vrcholové úrovni ve specializovaných oblastech (například výuka specialistů na informační technologie nebo výuka makroekonomů) nebo všeobecné kurzy (například výuka cizích jazyků pro personál odboru řízení dluhu nebo zlepšování dovedností pracovníků při používání tabulkových a textových editorů).

Ke zlepšení povědomí o hlavních problémech v řízení veřejných výdajů a k usnadnění dialogu mezi ministerstvy se v rámci vládních orgánů musejí rozšířit nové hospodářské a rozpočtové přístupy. Z toho vyplývá, že by se výuka rozpočtových manažerů neměla omezovat jen na specifické techniky a metody (například na návod, jak vyplnit formuláře pro přípravu rozpočtu), ale měla by se zaměřovat také na poskytování informací o moderních rozpočtových systémech a zvyšovat znalosti rozpočtových odborníků z oblasti makroekonomiky a financování EU.

Aby se zdokonalila příprava rozpočtu, je nutné zvýšit způsobilost ministerstva financí a výdajových ministerstev k jasnému definování cílů veřejných výdajů a provádění neformálního výběru mezi konkurenčními programy. Rozvíjení takových kapacit zahrnuje jak zlepšování analytických metod, tak i diskuzi o otázkách sektorové a odvětvové politiky. To obecně vyžaduje, aby byly do odborné výuky začleněny i činnosti odvíjející se z „učení se za pochodu“, jako analýza vývoje sektoru za přítomnosti týmu externích specialistů.

Výukové programy musejí být připraveny dopředu a musí jim nutně předcházet podrobná revize existujících dovedností a výukových potřeb. Ty jsou ve sféře řízení veřejných výdajů značně rozmanité. Hlavní výdajová ministerstva by měla mít vlastní kapacity, které by výukové programy zabezpečovaly, a minis-

terstvo financí by mělo zajistit, aby tyto činnosti zapadaly do společného rámce odvozeného z potřeb rozpočtového práva a rozpočtových postupů. Všichni přednášející by měli být dobře informováni o existujícím systému a zamýšlených reformách a měli by koordinovat svou činnosti s útvary, které jsou odpovědné za celkové řízení reforem.

POZNÁMKY

1. V knize je používán termín „národní rozpočet“ nebo jen „rozpočet“, který označuje rozpočet centrální vlády, a termín „místní rozpočet“, který označuje rozpočet odpovědných orgánů na místní úrovni, jako jsou regiony, kraj nebo obce. Termín „státní rozpočet“ se používá pouze příležitostně; označuje rozpočtové systémy a procesy zemí s centrálním plánováním – viz příklad v oddílu B této kapitoly.
2. V této publikaci se termín „řízení veřejných výdajů“, který je běžně a hojně používán, týká řízení vládních výdajů, ale nepokrývá činnosti veřejných podniků, které jsou v zásadě komerčními podniky, ani činnosti finančních institucí ve vlastnictví státu. Kniha se obecně zaměřuje na centrální vládu, ale mnohé z jejích analytických pohledů a doporučení lze uplatnit i na další úrovni vlády.
3. Zpracováno podle základních cílů navržených Camposem a Pradhamem (1996) a podle prezentace hlavních úkolů Allena Schicka v OECD (1997c). Pokud jde o tyto základní cíle, příručka *Public Expenditure Management Handbook* ze Světové banky (1998) rozvíjí koncept tří cílů: (1) agregátní fiskální disciplíny, (2) strategie stanovení priorit a (3) nákladové efektivnosti a účelnosti programu a poskytnuté služby.
4. Termín „výdajový subjekt“ je užíván v celé knize; jsou jím označovány všechny organizační jednotky, které jsou oprávněny k vynakládání rozpočtových peněz, např. ministerstva, podřízené agentury a další vládní instituce.
5. Nedávno byl podniknut pokus o koordinaci činností a politik, které sledují potírání korupce. OECD vydala v prosinci 1997 Konvenci proti úplatkářství, která vstoupila v platnost na konci roku 1998 (viz <http://www.oecd.org>).
6. Výrobní plán celé země byl samozřejmě rozdělen na výrobní plány na národní (federální), regionální (státní) a místní úrovni.
7. Systém národních účtů byl v roce 1993 vytvořen ES, MMF, OECD, OSN a Světovou bankou.
8. Členské státy EU používají společný rámec a metodologii národních účtů (ESA95), která je specifikací standardů SNA93 v evropském kontextu.